

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за међународну политику и привреду

63/18



ИНСТИТУЦИОНАЛНА
ПИТАЊА

ЗАКОНОДАВСТВО

ЕКОНОМИЈА, КОНКУРЕНЦИЈА,
ПРЕДУЗЕТНИШТВО

ФИНАНСИЈЕ

СПОЉНА И БЕЗБЕДНОСНА
ПОЛИТИКА

ЉУДСКА ПРАВА

СУДСКА ПРАКСА

Београд, 2018.

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за меѓународну политику и привреду

UDK 34

ISSN 1451-3188

Година XVII, бр. 63, јануар-март 2018.

Издавач

Институт за меѓународну политику и привреду
Београд, Македонска 25

За издавача

Проф. др Бранислав ЂОРЂЕВИЋ,
директор

Главни и одговорни уредник

Др Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ

Заменик главног и одговорног уредника

Проф. др Добрица ВЕСИЋ

Секретар

Др Ненад ВАСИЋ

Издавачки савет:

Cheng WEIDONG PhD, Институт за европске студије

Кинеске академије друштвених наука, Пекинг, НР Кина

Prof. Philippe CLARET, Универзитет Монтескје у Бордоу, Француска

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

и Колегијум Матијас Корвинус, Будимпешта, Мађарска

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

Проф. др Светомир ШКАРИЋ, Правни факултет Јустинијан Први,

Универзитета Свети Ѓирило и Методије у Скопљу, Македонија

Проф. др Гордана ИЛИЋ-ГАСМИ, Институт за упоредно право, Београд

Проф. др Бранко РАКИЋ, Правни факултет у Београду

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

Проф. др Златко СТЕФАНОВИЋ, Правни факултет Универзитет Унион у Београду

Др Малинка РИСТЕВСКА ЈОРДАНОВА, Институт за европску политику,

Скопље, Македонија

Др Саша МРДУЉАШ, Институт друштвених знаности „Иво Пилар“, Загреб,

Регионални центар Сплит, Хрватска

Dan LAZEA, PhD, Нови европски колеџ, Институт за напредне студије,

Букурешт, Румунија

Ireneusz BIL, PhD, Amicus Europea, Варшава, Пољска
Lubov PANAYOTOVA, Европски институт, Софија, Бугарска
Yiorghos LEVENTIS, PhD, Универзитет Уједињених нација,
Форум за међународну безбедност, Левкозија, Кипар
Mikhail M. LOBANOV, PhD, Економски институт,
Руска академија наука, Москва, Русија
Prof. Joachim BECKER, Институт за међународну економију и развој,
Бечки универзитет за економију и бизнис, Аустрија
Проф. др Милош ШОЛАЈА, Факултет политичких наука, Бања Лука,
Република Српска, Босна и Херцеговина
Проф. др Благоје БАБИЋ, Институт за међународну политику и привреду

Редакција:

Проф. др Владимир ЧОЛОВИЋ, Институт за упоредно право, Београд
Проф. др Владимир ГРЕЧИЋ, Институт за међународну политику и привреду
Проф. др Драгољуб ТОДИЋ, Институт за међународну политику и привреду
Проф. др Перо ПЕТРОВИЋ, Институт за међународну политику и привреду
Др Јован ЂИРИЋ, Уставни суд Републике Србије
Др Драган ПЕТРОВИЋ, Институт за међународну политику и привреду
Др Анђела ЂУКАНОВИЋ, Институт за међународну политику и привреду
Мср Невена СТАНКОВИЋ, Институт за међународну политику и привреду
Др Милош ЈОНЧИЋ, Институт за међународну политику и привреду

Компјутерски прелом

Сања БАЛОВИЋ

Лектура

Маја ЈОВАНОВИЋ

Захтеве за претплату слати на адресу:
Институт за међународну политику и привреду,
Македонска 25, 11000 Београд
Издавачка служба тел: 011/3340-019
и
BiFS doo, Books and Periodicals,
Супилова 10, 11000 Београд, Србија
Тел/факс: +381 11 20 84 229
E-mail: bfsbooks@sezampro.rs

Штампа

Сајнос доо, Момчила Тепавице 2, Нови Сад

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

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Број 63, 2018.

Год. XVII

UDK 34

ISSN 1451-3188

Садржај

Предговор 7

ИНСТИТУЦИОНАЛНА ПИТАЊА

Слободан ЗЕЧЕВИЋ

Европска одредница српске спољне политике 9

Ненад СТЕФАНОВИЋ, Марко СТАНКОВИЋ

Приступање Републике Србије Европској унији
и независност правосуђа 22

ЗАКОНОДАВСТВО

Драган ЈОВАШЕВИЋ

Условна осуда у европском кривичном праву 32

Раде БОГОЈЕВИЋ

Упоредни правни преглед кривичних дела
– примање и давање мита у обављању привредне делатности 54

Владимир МИЛЕТИЋ

Упоредни правни преглед кривичног дела – несавесно пружање
лекарске помоћи у законодавствима држава бивше Југославије 70

ЕКОНОМИЈА, КОНКУРЕНЦИЈА, ПРЕДУЗЕТНИШТВО

Јован РУДЕЖ, Небојша ПАВЛОВИЋ, Добрица ВЕСИЋ

Елементи хармонизације права привредних друштава Србије
са правом ЕУ 88

<i>Жељана ВРУЋИНИЋ</i> Слободне зоне као инструмент привлачења страног капитала земаља у транзицији – пример Босне и Херцеговине	100
<i>Љубиша СТЕФАНОВИЋ, Милица ШУТОВА</i> Значај и функције жига у пословном и потрошачком сектору	117
<i>Мирослав МИЛОСАВЉЕВИЋ, Јелена МИЛОСАВЉЕВИЋ</i> Европско удружење за слободну трговину	128
<i>Владета ПЕТРОВИЋ, Биљана СТОЈАНОВИЋ-ВИШИЋ, Сања ЈЕЛИСАВАЦ ТРОШИЋ</i> Реформа поштанског тржишта у Европској унији и утицај на регулацију тржишта поштанских услуга у Републици Србији	138

ФИНАНСИЈЕ

<i>Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ</i> Европски фонд за стратешка инвестирања	153
<i>Цариша БЕШИЋ, Снежана БЕШИЋ</i> Надзорни механизам банака у ЕУ	166
<i>Перо ПЕТРОВИЋ, Марина ПРОТИЋ</i> Ликвидација привредних друштава	177
<i>Жаклина СПАЛЕВИЋ, Косана ВИЋЕНТИЈЕВИЋ</i> Изазови форензичког рачуноводства у сајбер окружењу	193

СПОЉНА И БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА

<i>Хатица БЕРИША, Миленко ЦЕЛЕТОВИЋ, Мила ЈЕГЕШ</i> Прагматичност ЕУ или редефинисање моћи са НАТО партнером	209
<i>Војислав ЈОВИЋ, Драган МАНОЈЛОВИЋ, Здравко ПЕТРОВИЋ</i> Формални предуслови правне и безбедносне сарадње између Републике Србије и других држава Западног Балкана	231

Јелена ПЕЈИЋ

Јачање улоге европског парламента у области заједничке спољне и безбедносне политике кроз поступке пред судом правде ЕУ 250

Предраг МИРКОВИЋ, Јелена СТОЈШИЋ ДАБЕТИЋ

Нерегуларне миграције као облик угрожавања система националне безбедности 269

ЉУДСКА ПРАВА

Јасмина ВУКОТИЋ

Општа уредба (ЕУ) 2016/679 о заштити података о личности 287

СУДСКА ПРАКСА

Биљана ЛЕПОТИЋ

Став суда правде ЕУ о односу система заштите људских права у ЕУ и другим међународним организацијама 302

ПРИЛОЗИ

Најновије публикације Европске уније доступне на интернету 311

Најновије публикације Савета Европе 314

Часописи Европске уније доступни на Интернету 320

Адресе институција Европске уније 324

Европа на интернету 327

Центар за европску документацију
Института за међународну политику и привреду 334

ПРЕДГОВОР

Процес европских интеграција за Србију значи прихватање правила и стандарда који важе на територији Европске уније. Хармонизација домаћег законодавства са правом Европске уније (*acquis communautaire*) стратешки је државни циљ који захтева ангажовање свих друштвених фактора, укључујући и научне установе које се на професионалан начин баве проучавањем Европске уније. Управо на овим основама је израстао Институт за међународну политику и привреду као једна од најстаријих и најпрестижнијих националних научних установа у области изучавања међународних односа. Узимајући у обзир реноме који је Институт својим дугогодишњим радом стекао на плану истраживања и анализа значајних питања српске спољне политике, било би потребно да надлежни државни органи ускладе домаће законодавство на начин којим би се признао посебан статус Института као научне установе од стратегијског значаја за Републику Србију. Тиме би били створени предуслови да Институт са свим својим интелектуалним потенцијалима, успостављеним научним везама и дугогодишњом сарадњом са еминентним научним установама у свету, депозитарним библиотечким фондом најзначајнијих међународних организација, заиста и постане водећа национална *think-tank* организација намењена стручно-аналитичкој подршци рада надлежних државних органа.

Наше досадашње публикације часописа *Европско законодавство*, јединог специјализованог научног часописа из области европског законодавства и праксе у Републици Србији изузетно су добро примљена у научној јавности. Отуда је за веровати да ће у блиској перспективи, објављени научни резултати постати интегрални део европског истраживачког простора. У настојању да до тога заиста и дође, редакција часописа и овом приликом изражава искрену захвалност свим верним сарадницима *Европског законодавства*.

Редакција

PREFACE

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

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

Editorial Board

УДК: 327(497.11:4-672EU)
Bibliid 1451-3188, 17 (2018)
Год XVII, бр. 63, стр. 9-21
Изворни научни рад

ЕВРОПСКА ОДРЕДНИЦА СРПСКЕ СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ

др Слободан ЗЕЧЕВИЋ¹

Abstract: The Serbian state within the SFR Yugoslavia and its intelligence unwillingly welcomed the disappearance of the bipolar division in Europe in the late 1980s, which was followed by the collapse of the Soviet Union and the Warsaw Pact. After the fall of the Berlin Wall in 1989, there was a decline in the reputation of the Serbian people acquired during its glorious past. In the subject study, the author starts from the view that in the past decades the European determinant of Serbian foreign policy had negative effects on territorial integrity, economic and social development and modernization of the country. With the signing of the Stabilization and Association Agreement in 2008, relations between Serbia and the European Union grew from the interstate into the relations of an integrative nature. The process of joining the European Union requires a comprehensive social transformation and the transfer of state sovereignty from national to European institutions, which means that certain laws or decisions will no longer be made in Belgrade, but in Brussels. Relations with Russia and China that are of great importance for Serbia are bilateral, interstate, and therefore they have a lower intensity compared to the European integration process. Therefore, for the foreign policy of Serbia, the accession to the European Union is of primary, and the interstate cooperation with Russia and China is of secondary importance. The development of cooperation with these two countries can take place within frameworks that do not jeopardize the primary goal of Serbian foreign policy.

Key words: foreign policy of Serbia, bipolar world, multipolar world, European Union, the process of joining the European Union, alternatives in the foreign policy of Serbia, primary and secondary goals of Serbian foreign policy.

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

1) УВОД

Модерна српска држава од њеног настанка 1804. године и Карађорђевог устанка одређивала је своју спољну политику у функцији стицања подршке и заштите великих европских хришћанских сила XIX века, а пре свега Русије и Аустро-Угарске. Територијално и институционално јачање Србије у XIX достигло је врхунац почетком XX века победом у Првом светском рату. Не само да су се 1918. године готово сви Срби ујединили у једну државу, већ је Србија као пијемонт ослободила и окупила око себе све јужнословенске народе. Српска држава, која је прерасла у југословенску, од Душановог царства никада није била већа. Заснована на начелима демократије, тржишне привреде, и грађанских права и слобода Краљевина Србија, а затим југословенска држава, имала је стратешку улогу и положај у Европи почетком XX века. Својом антифашистичком борбом у Другом светском рату српски народ и југословенска држава задржали су значајно место на међународној сцени.

Српски народ као победнички преживљава ерозију угледа и утицаја после рушења Берлинског зида 1989. године. Српска држава у саставу СФР Југославије и њена интелигенција неспремно су дочекале крај биполарне поделе у Европи крајем осамдесетих година прошлог века, односно распад Совјетског Савеза и Варшавског пакта. У меморандуму Српске академије наука и уметности из 1986. године део српских академика уочава да процес конфедерализације уставног система Југославије јесте увод у њен распад. Југословенска савезна држава претворила се у савез држава који је неспособан да на време донесе неопходне одлуке јер је за њих потребна сагласност свих република и покрајина. Иако усвојен само три године пре распада Варшавског пакта, а затим и Совјетског Савеза, у меморандуму нема назнака да би то могло да се догоди и какве би реперкусије имало на српски народ. У овоме се српски интелектуалци нису умногоме разликовали у односу на друге интелектуалце и политичаре у свету који те догађаје нису могли ни да замисле. Уосталом, ретки су били економисти који су предвидели избијање светске финансијске кризе 2008. године, што говори у прилог томе да су велики историјски догађаји за интелигенцију често потпуно изненађење. У меморандуму се такође не говори о процесу европске интеграције иако се он одвија на западним и јужним границама Југославије, нити се види као могућност за решење кризе и проблема које имамо. Српски академици су концентрисани на лош положај Срба на Косову, у Хрватској и Босни и Херцеговини који ће распадом Југославије постати још много гори. Оштро критикујући, те самим тим доводећи у питање југословенску државу, они нису могли да претпоставе да отварају Пандорину кутију национализма и искључивости и код других народа, који ће се Србима вратити у лице као бумеранг. Током деведесетих година прошлог века Србија се нашла под ударом Западног савеза који се испољавао у скали од економских санкција, па све до бомбардовања Срба у Босни 1995, а затим и Србије 1999.

године. Овај удар био је вишеструко узрокован. Основни разлог био је у томе што су Срби у прво време одбијали да признају поделу Југославије по републичким границама и да остану у унитарној Хрватској и Босни и Херцеговини где не би било њихове државне самосталности. Међутим, притисак је постојао и зато што је Србија у привредном и идеолошком смислу била ван европских токова. Држава која није уложила напор да се уклопи у процес европске интеграције територијално је ампутирана и политички маргинализована.

2) УЗРОЦИ ОДСУСТВА ЕВРОПСКЕ ДЕТЕРМИНАНТЕ У СПОЉНОЈ ПОЛИТИЦИ СРБИЈЕ

Одсуство позивања на изворно оснивачку улогу Србије и Југославије у стварању ЕУ

Иако је део српских интелектуалаца и политичара из подређеног положаја гледао на процес европске интеграције као нешто чега Србија није достојна, историјска истина је заправо битно другачија. Краљевина Југославије један је од главних иницијатора за стварање Европске уније. Србија ту историјску чињеницу није успела да искористи на прави начин и уклопи је у оквире своје спољне политике. Наиме, излагање председника француске владе Аристида Бриана 5. септембра 1929. године пред скупштином Друштва народа у Женеви којим је позвао на успостављање *Сједињених Држава Европе*, имало је снажну подршку код српске интелигенције тог времена. Тако већ 1929. године Јован М. Јовановић у чланку „Уједињене Државе Европе“, објављеном у „Српском књижевном гласнику“, уочава циљеве европске интеграције, указујући да се њоме тежи очувању мира али и привредном развоју на континенту. Јовановић говори о царинским препрекама као сметњи економском напретку, као и о британским резервама према уступању суверенитета у области привреде.² Живојин М. Перић, у чланку објављеном 1929. године у „Летопису Матице српске“, у оснивању *Савезне европске државе* види једину гаранцију за очување мира у Европи.³ Илија А. Пржић, у „Архиву за правне и друштвене науке“ 1930. године, коментарише меморандум француске владе упућен свим европским државама чланицама Друштва народа о организацији једног режима

² Маринко Вучинић, „Наши погледи на Европу – Српски интелектуалци о европским проблемима између два рата“, Едиција студије, Службени гласник, Београд, 2013, стр. 40; Јован М. Јовановића, „Уједињене државе Европе“, *Српски књижевни гласник*, бр. 5, 1929, стр. 351-361.

³ Маринко Вучинић, *Ibid.*, стр. 50; Живојин Перић, „Европски државни савез“, *Летопис матице српске*, књига 310, свеска 1, јануар 1929, стр. 69-93.

федералне Европске уније.⁴ Иначе, меморандум је послат на увид владама Совјетске Русије и Турске, као и другим ваневропским државама. Илија Пржић скреће пажњу да се у француском меморандуму подвлачи да би европска политичка сарадња требало да почива на идеји *Уније*, а не *јединства*, која би била довољно гивка да поштује народну сувереност сваке државе обезбеђујући свима предности колективне солидарности. Ова Европска унија требало би да ради на поступној царинској либерализацији, као и на ослобађању кретања робе, капитала и људи. У чланку Живојина М. Перића из 1931. године, објављеном у „Летопису Матице српске“ под насловом „Тешкоће политичког организовања Европе“, наглашава се да мир у Европи не може да се оствари применом међународног јавног права јер оно поштује државни сувернитет и нацију, а управо су ти фактори узрочници рата. Живојин Перић наглашава да једино Европска савезна држава са европским правом које садржи ефикасне санкције може да пацификује Европу, те стога критикује иницијативу Аристиде Бриана јер не иде довољно далеко у одузимању државног сувернитета. Иницијативу француске владе сматра прихватљивом само ако је реч о првој фази до европске федерације, с обзиром да због политичких разлога она не може да се установи одмах. Југословенска влада пружила је пуну подршку француској иницијативи о оснивању Европске уније. Министар спољних послова краљевине Југославије господин Маринковић на седници друштва народа 15. септембра 1930. године подржава идеју о Европској унији, односно о стварању организације „за што тешњу привредну и политичку сарадњу међу европским државама, која би се доцније претворила у Унију европских земаља.“⁵ Нешто касније, господин Боровић у чланку названом „Европска унија и Југославија“, у часопису „Живот и рад“ из 1932. године, подвлачи да је идеја Аристиде Бриана о Европској унији трачак наде да ће бити избегнути ратови у будућности јер би следећи рат у Европи био страшнији и крвавији од оног претходног. Међутим, атентат на југословенског краља Александра 9. октобра 1934. године у Марсеју означио је крај снова о федералној Европи. Посета краља Александра, кога је у Марсеју дочекало на десетине хиљада људи и један је од најмасовнијих политичких дочека у историји ове земље, за Француску је била стратешки важна у смислу заокруживања нацистичке Немачке и спречавања фашистичке Италије да уђе у отворен савез са овом првом. Ипак, на основама Хитлеровог национално-реваншистичког програма Немачка је већ 1939. године успела да изазове нови рат у Европи који прераста у светски сукоб. У априлу 1941. године нацистичка Немачка окупирала је Југославију и

⁴ Маринко Вучинић, *Ibid.*, стр. 61; Илија А. Пржић, „Уједињене државе Европе“, *Архив за правне и друштвене науке*, година XX, јули-август 1930, стр. 108-116.

⁵ Маринко Вучинић, *Ibid.*, стр. 81; М. Боровић, Европска унија и Југославија, *Живот и рад*, свеска 58, Београд, 1932, стр. 84-89.

по угледу на саму себе створила фашистичку творевину Независну Државу Хрватску која ће извршити геноцид над српским народом.

Европске интеграције и социјалистичка Југославија – идеолошке дискрепанце

Социјалистичка Југославија у периоду после Другог светског рата постепено је изградила несврстан положај у односу на војне и политичке блокове који ју је удалио од савремених друштвених токова у Западној Европи. Процес европске интеграције у домаћим научним круговима посматран је са скепсом, као нека врста новотарије без утемељења и будућности. Остаци ове дистанце која је одговарала идеологији југословенског једнопартијског самоуправног социјализма и политици несврставања опстају и данас, али из неких других разлога. Реч је о нади да би распадом Европске уније дошло до јачања руског утицаја у источној Европи и на Балкану, што би опет одговарало остваривању српских националних интереса. Део српске интелигенције пред политичарима, просветним, научним и културним посленицима из Европске уније без уравнотежене анализе је омаловажавао и оспоравао процес европске интеграције. С друге стране, и после петookтобарских промена део *проевропске интелигенције* у Србији довео је у питање процес приступања Србије Унији преувеличавањем стања у коме држава кандидат треба да буде, као да се тежи да овај буде на нивоу демократичности и економске развијености Швајцарске. Европска унија није елитни клуб високо развијених и добро уређених држава. Реч је о интересном повезивању држава и народа са различитим културама и нивоима привредног развоја око заједничких вредности. Ширење Европске уније на нове чланице није само награда за њихово примерно понашање у виду уношења европског законодавства у национално и поштовања европских вредности. Приступање Унији је право и интерес сваке европске државе, али и интерес Европске уније као целине. Чин приступања Европској унији, у ствари, одражава сусрет суштинских потреба једне и друге стране. Иако је европска интеграција подстакнута геостратешким интересима и новчаним средствима САД, иако је данас Европска унија под америчким војним и политичким штитом, приликом одређивања праваца наше спољне политике не треба да губимо из вида следеће: европски федерални идеализам присутан вековима после Другог светског рата сусрео се са америчким интересима и прагматизмом што је омогућило да се спроведе у дело замисао о европској интеграцији. Дакле, Европска унија је плод еволуције политичке свести и воље људи који су живели и данас живе на европском континенту, односно резултат њиховог цивилизацијског, интелектуалног и моралног развоја.⁶ Политичари,

⁶ Louis Cartou, Jean-Louis Clergerie, Annie Gruber, Patrick Rambaud, *L'Union européenne*, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006, p. 1.

интелектуалци и грађани Европске уније и поред критика на свој рачун поносни су на то достигнуће. Уместо да се убијају, да једни другима уништавају села, градове, мостове, путеве и фабрике грађани Уније живе у миру. Не чекајући у редовима они слободно прелазе границе, а младе генерације и не памте време када су постојали гранични прелази између појединих држава чланица. У данашњој Европској унији и поред криза којима је погођена постоји висок ниво животног стандарда који привлачи мигранте из Србије, али и из других делова света. Европска унија је водећа светска економска сила у којој постоји завидан ниво политичких слобода и толеранције.

Заблуде о правној природи европских интеграција и њихов негативан учинак на српску спољну политику

У српској науци било је заступљено схватање према коме су Европске заједнице регионалне међународне организације задужене за развој привредне сарадње држава чланица.⁷ Други теоретичари имали су нешто изнијансиранији однос, имајући у виду одређене специфичности институционалног система Заједница у смислу постојања Европског парламента у који улазе лица непосредно бирања у државама чланицама и Комисије које чине стручна лица као међународни службеници, да су Заједнице међународне организације са наддржавним обележјима.⁸ Ово становиште је заправо било засновано на чињеници да су Европске заједнице биле, а и да је данашња Европска унија основана међународним уговором као инструментом међународног јавног права. Изворно Европске заједнице нису имале традиционалне надлежности којима располажу федералне државе у области спољних послова, одбране, правосуђа и унутрашњих послова, већ искључиво у области привреде. За спровођење комунитарних прописа био је надлежан национални државни апарат.⁹ Иако на први поглед убедљиви, претходно изложени аргументи у вези са природом Европских заједница и Европске уније нису заправо у довољној мери узимали у обзир историјски контекст у коме је покренута европска интеграција, њене суштинске циљеве, могућност ширења надлежности Европских заједница и Европске уније, као и федерални потенцијал који је био уграђен у институционалне одредбе уговора о оснивању Заједница и Уније.¹⁰

⁷ Радомир Ђуровић, *Међународно привредно право*, Савремена администрација, Београд, 1997, стр. 93. и даље.

⁸ Војин Димитријевић, Радослав Стојановић, *Међународни односи*, Београд, 1988, стр. 130; Обрад Рачић, Војин Димитријевић, *Међународне организације*, четврто издање, 1988, стр. 17. и 18.

⁹ Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 55.

¹⁰ Слободан Зечевић, *Процес федерализације институционалног система Европске уније*, *Годишњак Факултета политичких наука у Београду*, број 6, 2011, стр. 327-347.

Европска унија је специфична „Унија држава“ која је карактеристична по споју и употреби федералних и конфедералних одлика и техника вршења власти. Федерални аспекти устројства Европске уније су изузетно јаки.¹¹ У историјском смислу треба имати у виду да концепт сарадње у оквиру међународне организације није могао да задовољи потребе европских држава погођене разарањима у два светска рата. Стога је у декларацији француског министра спољних послова Роберта Шумана из 1950. године, на којој је утемељена прва Европска заједница за угља и челик, било подвучено да: „стављање производње угља и челика под заједничку надлежност Високе власти чије одлуке обавезују Француску, Немачку и друге државе приступнице, представља прву станицу ка Европској федерацији неопходној за очување мира“.¹² Из претходно изнетог произилази да су оснивачи Европске заједнице за угља и челик заправо били свесни да је интеграција у области тешке индустрије само први корак у једном амбициознијем процесу изградње специфичне европске федералне творевине, као и да је ширење надлежности европских институција како у области привреде тако и на друге области део дугорочне стратегије развоја.¹³ Највећи степен федерализације данашње Европске уније достигнут је у привредној сфери. Наиме, на основу примене уговора о оснивању створено је јединствено европско тржиште без граница и царина где се слободно крећу роба, људи, капитал и у чијим оквирима се слободно пружају услуге. Поред тога, институције Европске уније су израдиле обимно привредно законодавство које се непосредно примењује у државама чланицама. Установљена је и Заједничка европска пољопривредна политика која је омогућила прехранбрену самодовољност и независност Уније и од ње створила светску пољопривредну силу.¹⁴ На крају, Европска унија је установила јединствену валуту којом руководи Европска централна банка, а која је постала конкурентска валута америчком долару на светским финансијским тржиштима. У институционалној области поступак усвајања законодавних аката у Европској унији приближан је оном који се јавља код федералних држава јер једна врста европске владе (Комисија) предлаже већу народа (Европском парламенту) и већу држава (Савету) законодавне акте.¹⁵ Суд правде Европске уније никада није сматрао да њен правни поредак одговара правном поретку које имају међународне организације, већ федералне државе у процесу настајања. Овај закључак излази на светло дана ако се узму у обзир неке од најважнијих пресуда из његове судске

¹¹ Маринко Вучинић, *op.cit.*, стр. 50; Живојин Перић, *op.cit.*, стр. 69-93.

¹² Jean Boulouis, *Droit institutionnel de L' Union eurpeenne*, Montchrestien, 5 edition, Paris, 1995, p. 15.

¹³ Слободан Зечевић, *op.cit.*, стр. 327-347.

¹⁴ Jean-Christophe Bureau, *La politique agricole commune*, Editions la Decouverte, Paris, 2007, p. 18.

¹⁵ Члан 289 уговора о функционисању Европске уније.

праксе. Суд правде се није задовољио надлежношћу да обезбеди поштовање права насталог применом уговора о оснивању већ је отишао корак даље, динамично тумачећи ово право у тој мери да су на основу претходно поменуте интерпретације постављени темељи европског федералног правног поретка.¹⁶ У том смислу, Суд правде Европских Заједница врло је рано у правној пракси подвлачио специфичности оснивачких уговора Заједница у односу на такозване *обичне међународне уговоре*.¹⁷ У пресуди „Ван Генд ен Лоос“ Суд наглашава да “уговор о Европској економској заједници представља више од споразума који ствара међусобне обавезе међу државама, јер Заједница успоставља нови *правни поредак међународног права* у чију корист су државе у одређеним областима ограничиле своја суверена права и чији су субјекти не само државе чланице, већ и њихови грађани”.¹⁸ У пресуди „Цоста/ЕНЕЛ“ Суд напушта термин *међународно право* у описивању правног система успостављеног уговорима Заједница да би утврдио да Заједница има *сопствени правни поредак*.¹⁹ У појединим скоријим пресудама Суд закључује да уговор о Европској економској заједници, иако закључен у облику међународног уговора, у ствари представља основну *уставну повељу* једне правне Заједнице.²⁰ Ипак, неуспео предлог уговора о увођењу европског устава из 2004. године, који није прошао на референдуму у Француској и Холандији 2005. године, упућује нас на закључак да Унија нема устав. Међутим, према схватању Суда правде у овом тренутку развоја Уније оснивачки уговори врше функцију устава. Суд наима сматра да су конститутивни уговори специфични јер представљају основу потпуног и хијерархијски уређеног правног поретка, налик ономе који имају државе.²¹ Узимање у обзир федералних аспеката Европске уније изузетно је важно да би се уочили елементи њене чврстине и стабилности. Код нас се често говори о скорој пропасти Европске уније јер се претходно поменута приказивала као лабава међудржавна конструкција без кључних кохезионих елемената. Теза о наводној скорој пропасти Европске уније, до које није дошло за 65 година њеног постојања, требало је да оправда потребу за трасирањем алтернативних правца српске спољне политике.

¹⁶ Слободан Зечевић, *op.cit.*, стр. 327-347; На истоветне закључке наилазимо и код: Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 139. и 140.

¹⁷ Jean Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995, p. 195; Philippe Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 2 édition, Paris, 1996, p. 57; Denys Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1997, p. 36.

¹⁸ CJCE, 5.2.1963, *Van Gend en Loos*, aff. 26/62, Rec. p. 3.

¹⁹ CJCE, 15.7.1964, *Costa/Enel*, aff. 6/64, Rec. 1141.

²⁰ CJCE, 23.4.1986, *Parti écologiste Les Verts*, aff. 249/83, Rec. 1339.

²¹ Philippe Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 2 édition, Paris, 1996, p. 57.

3) ДА ЛИ ПРИСТУПАЊЕ СРБИЈЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ ИМА АЛТЕРНАТИВУ?

Европска унија почива на темељима античке филозофије, права и науке, као и на хришћанској цивилизацији за коју Србију све веже. Није ли српска средњовековна држава наследила тековине Византије и Рима? Није ли српски песник опевао Бановић Страхињу јер је одбацио и поразио оријентално насилништво да би афирмисао европске вредности витештва, љубави и праштања? Није ли Карађорђе ослобађајући Србе уводио европско образовање и законодавство, а забрањивао зулум и право јачег? Нисмо ли 1835. године доносили Сретењски устав донели један од првих демократских устава у Европи? Историјски посматрано знаменити Срби никада се нису борили да буду ван Европе него у њој. Стога, поставља се питање зашто би Србија тражила по сваку цену алтернативу данашњој Европској унији? Почетком деведесетих година, а касније у више наврата у ауторским чланцима и изјавама за дневне новине *Политика* и *Данас*, наглашавао сам да приступање Европској унији за Србију нема алтернативе. Моја теза се изгледа допала неким странкама у Србији које су је користиле као политичко-пропагандни аргумент, док би је друге коментарисале са подсмехом. Теза да улазак Србије у Европску унију није имао алтернативу темељила се на следећем: Србија је после пада Берлинског зида 1989. године била суочена са задатком да преобрати социјалистичку договорну економију са примесима тржишног у капиталистичку привреду која јемчи право на приватну својину и предузетништво. Поред тога, да би могла да извози своју робу на европско тржиште Србија је морала да усклади привредне прописе са европским. На крају, са једнопартијског система Србија требало је да пређе на вишепартијски систем и плуралистичко друштво које поштује људска права и права мањина. Најбољи начин да се изврши свеобухватни преображај српског друштва био је да се он веже за процес европске интеграције јер би овај последњи дао импулс, смисао и одредио временски темпо друштвених промена. Уместо тога, политичари и интелигенција у Србији концентрисали су се на одређивање и остваривање националних интереса. С обзиром да је Европска заједница, а касније и Европска унија, у појединим ситуацијама била против српских националних интереса посао бављења европским интеграцијама остављен је по страни.

Кад Мухамед није хтео да приђе брегу, онда је брег стигао до Мухамеда. Процес европске интеграције, напредан и свеобухватан, као талас је ударао у српске државне границе. Европска интеграција је такве природе да се тиче свих на европском континенту. Њен циљ јесте ширење европског тржишта на што већи број потрошача да би се створили услови за већу добит предузећа. Увећање броја чланица Европске уније омогућава ширење не само економских, већ и политичких и вредносних начела на којима она почива, као што су

демократски политички систем, поштовање људских права и права мањина, што опет доприноси стабилизацији прилика на европском континенту и јемчи одржање мира. Наш геополитички положај је такав да у пракси у многим ситуацијама од нас очекују, а и нама не преостаје ништа друго, да се понашамо као део Европске уније. Примера ради, мигрантска криза и изазови тероризма доводе до тога да Европска унија тражи од Србије да повлачи потезе као да је њена пуноправна чланица. На светским преговорима о храни Србија нема куд него да се прикључи делегацији Европске уније или обрнуто, делегација Европске уније позива српску делегацију да буде у њеном саставу јер је Србија део Европе. Ако је занемаривање значаја процеса европске интеграције у Србији било штетно за опстанак Југославије, концепт «спорог уласка» у Европску унију био је штетан и по опстанак државне заједнице Србије и Црне Горе. Поједине политичке странке владајуће већине у Србији нису веровале у заједничку државу са Црном Гором, као ни у потребу убрзања процеса европске интеграције. Наиме, у министарствима у влади Србије, која су се бавила питањима европске интеграције, заузет је став да је улазак у Европску унију дугорочан али и неизвесан циљ, као и да је у националном интересу процес *спорог приступања*. Тиме је влада Србије показала Сједињеним Америчким Државама и главним чланицама Европске уније да ће на европском путу да успорава не само себе, већ и Црну Гору. У влади Србије и њеним органима који су се бавили европским интеграцијама није се веровало у брзо ширење Европске уније на нове чланице. Када сам већ од 2002. године покушавао да скренем пажњу да је врло извесно приступање Румуније, Бугарске и Хрватске лаконски ми је одговорено да се то неће догодити ни за тридесет година. Додатну забуну појединцима задуженим за европске интеграције у Србији правили су наводно *добро упућени* политичари из Европске уније тврдњама да не постоји намера за даљим ширењем њеног чланства у скороје време. Овакви ставови били су беспредметни јер су геостратешки циљеви Западног савеза били управо да у свом окриљу окупи све европске државе ради спречавања ширења утицаја Русије у Европи. Још гори били су наводни, *добро упућени* саветници владе Србије из држава нашег региона које су већ постале чланице Европске уније. Они су пак пропагирали тезу да је боље када је држава у фази приступања него у чланству Уније, јер у овом последњем положају постоје веће финансијске обавезе. Ако је заиста тако зашто су ти исти журили да сруше југословенску државу и да што пре постану пуноправни чланови Европске уније? У вези са овом темом постоји још једна противречност. Један од услова за приступање Европској унији била је пуна сарадња са „Трибуналом за ратне злочине почињене на територији бивше Социјалистичке Федеративне Републике Југославије“ или Хашким трибуналом. Према одређеним подацима Република Србија је до 2013. године испоручила 46 особа овом међународном суду међу којима су бивши председник републике, потпредседник владе, као и лица која су обављала челне функције у војсци и полицији. Из претходно

изложеног, стиче се утисак да су владе Србије од 2001. године журиле да испоруче осумњичене Хагу, али су мање журиле да уђу у Европску унију.

4) ДА ЛИ СРБИЈА МОЖЕ ДА БИРА ИЗМЕЂУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И РУСИЈЕ ?

Срби су везани за Русију као заштитника словенског, православног становништва на Балкану. Без политичке, а некад и војне подршке Русије питање је да ли би настала и опстала модерна српска држава, те се ова последња традиционално ослања на ону прву. И данас Србима често не преостаје ништа друго него да траже заштиту Русије и председника Владимира Путина пред опасношћу од Западних иницијатива за коначним формално-правним одвајањем Косова од Србије или укидањем Републике Српске, што би довело до новог егзодуса српског народа ка матици. Ова заштита је искључиво политичке природе и одражава се у руској употреби права вета у Савету безбедности Уједињених нација онда када Западни савезници желе да изгласају акте против српских националних и државних интереса. Поред тога, Русија делује и у другим међународним организацијама на страни Србије кад је реч о пријему Косова у исте. Спољнополитички погледи и интереси Србије и Русије се често поклапају, али данашња Русија у Европи нема улогу и утицај који је имао СССР. Русија од 1989. године војно, политички и економски не контролише источно европске државе, што значи да није присутна на граници са Србијом и нема непосредан утицај на решења која се усвајају за Западни Балкан. У овом контексту обраћање Русији да реши проблем Срба на Косову, Босни или у Хрватској већ дуги низ година изгледа као молба поднета на погрешном шалтеру. Положај и безбедност Срба на овом простору и стабилност Републике Србије практично највише зависи од воље Сједињених Америчких Држава и Европске уније као њиховог главног савезника. Србија је, поред тога, економски упућена и везана за Европску унију и државе бивше Југославије које су већ постале или имају намеру да постану чланице Европске уније и НАТО пакта. У геостратешком смислу процес европске интеграције није заокружен ако се не прошири и на Србију, Црну Гору, Македонију, а затим и на Босну и Херцеговину и Албанију. Русија је највећа држава на свету чија територија се простире како на европском, тако и на азијском континенту. Да би контролисали толики простор Руси су изграђивали ауторитарне владарске системе на челу са царем, генералним секретаром партије или председником, а утемељене на догми православне вере или идеологији комунизма. Српски народ који припада европском простору није „љубитељ“ ауторитарних владара и система, ма колико се они напредним представљали, о чему сведоче преврати и политичка убиства од Карађорђа и Кнеза Михајла, па све до Зорана Ђинђића. Велико је питање да ли би Србија уопште могла да инкорпорира ауторитарни модел друштва.

5) ИЗВОРИ

- Alomar, Bruno, Daziano, Sebastien, Lambert, Thomas, Sorin, Julien, *Grandes questions europeennes*, 3 edition, SEDES, Paris, 2013.
- Berramdane, Abdelkhalq, Rosseto, Jean, *Droit institutionnel de l' Union europeenne*, Montchrestien, Paris, 2005.
- Berramdane, Abdelkhalq, Rosseto, Jean, *Droit de l' Union europeenne*, LGDJ, Paris, 2013.
- Cartou, Louis, Clergerie, Jean-Louis, Gruber, Annie, Rambaud, Patrick, *L' Union europeenne*, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006.
- Giscard, d' Estaing Valery, *La constitution pour l' Europe*, Albain Michel, Paris, 2003.
- Ђуровић, Радомир, *Међународно привредно право*, Савремена администрација, Београд, 1997.
- Хартли, Т.Ц., *Основи права Европских заједница*, БПЦ, Београд, 1998.
- Хикс, Сајмон, *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007.
- Isaac, Guy, Blanquet, Marc, *Droit général de l' Union europeenne*, Sirey, 10 édition, Paris, 2012.
- Kent, Penelope, *Law of the European Union*, M&E Pitman Publishing, 2 edition, London, 1996.
- Manin, Philippe, *L'Union europeenne*, Pedone, Paris, 2005.
- Самарџић, Слободан, *Европска унија као модел наднационалне заједнице*, Институт за европске студије, Едиција Анализе, Београд, 1998.
- Sauron, Jean-Luc, *Comprendre le traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008.
- Scotto, Marcel, *Les intitutions europeennes*, Edtions Le Monde poche, Paris, 1997.
- Schwartz, Bernard, *Le Droit aux Etats-Unis, une creation permanente*, Economica, Paris, 1979.
- Simon, Denys, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001.
- Сиђански, Душан, *Федералистичка будућност Европе*, Просвета, Београд, 1996.
- Вучинић, Маринко, *Наши погледи на Европу – Српски интелектуалци о европским проблемима између два рата*, Службени гласник, Београд, 2013.
- Зечевић, Слободан, *Институционални систем и право Европске уније*, Институт за европске студије, Београд, 2015.

5) ЗАКЉУЧАК

Односи између Србије и Европске уније су интегративне, а не билатералне међудржавне природе. Процес приступања Европској унији захтева свеобухватни

друштвени преображај у смислу промена у националном законодавству, правосуђу, привреди, пољопривреди, инфраструктури, екологији, здравству, саобраћају и др. Претходно поменути процес подразумева и пренос државног суверенитета од националних ка европским институцијама, што значи да се поједини закони или одлуке више неће доносити у Београду већ у Бриселу. Улазак у Европску унију за Србију је нужан како би се уклопила у политичко и економско окружење којем припада у географском и цивилизацијском смислу. Приступање Европској унији у овом тренутку мора да буде примарни циљ српске спољне политике јер је искуство из претходне две деценије показало да је одсуство европске детерминанте у српској спољној политици имало негативне ефекте по територијални интегритет, економски и друштвени развој и модернизацију српске државе.

Одржање добрих односа између Србије, Русије и Кине има важне економске и политичке аспекте. Русија је главни снабдевач Србије гасом, у чему се додуше ова последња не разликује у односу на друге европске државе. Поред тога, Русија има разумевање и пружа подршку српским националним интересима у међународним организацијама и институцијама. С друге стране, Кина је услед трговинских вишкова значајан инвеститор у инфраструктурне и друге пројекте. Међутим, односи са претходно поменутим државама су билатералне, међудржавне природе, те самим тим нижег интензитета у односу на процес интегрисања у Европску унију. Дакле, за спољну политику Србије приступање Европској унији је од примарног, а међудржавна сарадња са Русијом и Кином од секундарног значаја. Развој сарадње са ове две државе има своје границе јер она не би смела да угрози примарни циљ српске спољне политике. Срби више не би требало да испољавају *шизофрене тенденције*, тачније да се опредељују да раде, живе или да шаљу децу на студије у Европску унију, а да их љубав према Русији спречава да изграде европски модел код своје куће.

УДК: 341.217.02:34.037/038(497.11)

Bibliid 1451-3188, 17 (2018)

Год XVII, бр. 63, стр. 22–31

Изворни научни рад

ПРИСТУПАЊЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И НЕЗАВИСНОСТ ПРАВОСУЂА

Ненад СТЕФАНОВИЋ

Марко СТАНКОВИЋ¹

Abstract: In January 2014, the Republic of Serbia as a candidate member opened the negotiating chapters of accession to the European Union. There are certain conditions that each country as a future member must meet and the same is prescribed for the Republic of Serbia. The European Union has adopted a set of legal rules which each candidate has to enforce in order to harmonize national legislation and institutions which are called *acquis communautaire*. The number of the negotiating chapters has been changing. From 31 as it was necessary for Bulgaria or Romania, the number of chapters increased to 35 in the case of Montenegro, Croatia and Serbia. In the paper, the authors are specifically interested in two chapters: Chapter 23 - Judiciary and fundamental human rights and Chapter 24 - Justice, security and safety. The authors' attention is focused primarily on Chapter 24 and the fact that the EU insists that the judiciary of new accession candidates should be transparent and independent of the influence of other branches of the government. Hence, it is to be expected that the Republic of Serbia will adopt the European standards and harmonize its domestic legislation and provide the conditions for an independent and efficient judiciary exempt from any external influence and corruption. In this work, the authors analyze the contents of the chapters and the situation in the judiciary of the Republic of Serbia, as well as the possibilities for their closure in the context of the full implementation of the directives contained therein.

Key words: Justice, negotiation chapters, independent, the European Union, Chapter 23 and 24.

¹ Универзитет Привредна академија, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад.
Е-маил: nenad@pravni-fakultet.info

1) УВОД

Термин Европска унија подразумева заједницу држава која тренутно броји 28 земаља чланица. Велика Британија је након референдума о иступању, који је позитивно изгласан, у априлу 2017. године и званично отпочела процес иступања из Европске уније. Први облици оснивања Европске уније потичу још из 1951. године када је уговором у Паризу основана Европска заједница за угаљ и челик. Уговором у Риму 1957. године основана је Европска економска заједница коју чине шест држава и која је основана на 50 година. Државе коју су основале ЕЕЗ су Немачка, Италија, Француска, Белгија, Холандија и Луксембург. Ова заједница се узима за претечу данашње Европске уније. Затим су у ову заједницу примљене Данска (1973), Ирска (1973), Велика Британија (1973), Грчка (1981), Португал (1981) и Шпанија (1981). Потписивањем уговора о оснивању Европске уније у Мастрихту 1992. године почиње са проширивањем заједнице – Аустрија (1995), Финска (1995), Шведска (1995). Имала је још три проширивања – 2004. године приступиле су Естонија, Летонија, Литванија, Мађарска, Кипар, Малта, Пољска, Чешка, Словачка, Словенија, 2007. године Румунија и Бугарска, а најновији члан ЕУ је Хрватска која је приступила 2013. године. У приступним преговорима се налазе још и Турска од 2005. године, Исланд од 2010. године (одустао од уласка у ЕУ, али се налази у зони слободне трговине са ЕУ), затим Црна Гора од децембра 2012. године (отворила 26 поглавља до сада, а успешно затворила само два), као и Србија од 2014. године.

2) СВРХА ПРИСТУПНИХ ПОГЛАВЉА

Да би једна држава могла да постане пуноправни члан Европске уније, мора испуњавати одређене критеријуме. Важећи критеријуми по којима се поступа за пријем нових држава су донети у Копенхагену 1993. године. Савет Европе у Копенхагену донео је правила или критеријуме о приступању Европској унији која се називају „копенхагенски критеријуми“. Први критеријум је географске природе и то значи да ЕУ могу приступити само државе које се налазе на европском тлу. Други критеријум је политичке природе и он означава да држава чланица мора испуњавати услове у погледу демократског уређења, владавине права, људских права и заштиту и поштовање према мањинама. Трећи критеријум је економске природе и тражи да постоји економско тржиште са развијеним инструментима за производњу, потрошњу као и парирање конкуренцији. Задњи критеријум је законодавне природе и значи усаглашавање и стандардизацију националног законодавства са законодавством Европске уније. У овом последњем је наведено које то правне оквире треба да испуне како би постале пуноправни члан ЕУ. У суштини, сврха преговарачких или приступних поглавља јесте приближавање или усаглашавање националног

законодавства и стандарда државе кандидата са тековинама Европске уније. То су покушаји да се што више смањи разлика између земље кандидата и остатка чланова заједнице. Број преговарачких поглавља је у сталном порасту – у почетку је било 31 поглавље у вези са пријемом Румуније и Бугарске, па 33 поглавља код Исланда, да би у случају Хрватске, Црне Горе и Србије било 35 поглавља. Међу до сада присутним поглављима ваља навести следеће: 1. Слободно кретање робе, 2. Слободно кретање људи (радника), 3. Право на оснивање и слобода пружања услуга, 4. Слободно кретање капитала, 5. Јавне набавке, 6. Привредно право, 7. Право интелектуалне својине, 8. Политика конкуренције, 9. Финансијске услуге, 10. Информисање друштва и медији, 11. Пољопривреда и рурални развој, 12. Заштита хране, ветеринарска и фитосанитарна политика, 13. Рибарство, 14. Транспорт, 15. Енергија, 16. Порези, 17. Економска и монетарна политика, 18. Статистика, 19. Социјална политика и запослење, 20. Предузетништво и индустријска политика, 21. Трансевропске мреже, 22. Регионални односи и координација структуралних инструмената, 23. Правосуђе и основна људска права, 24. Правда, сигурност и безбедност, 25. Наука и истраживање, 26. Просвета и култура, 27. Животна средина, 28. Потрошачка и здравствена заштита, 29. Царинска унија, 30. Спољашњи односи, 31. Инострана, безбедносна и одбрамбена политика, 32. Финансијска контрола, 33. Финансијске и буџетске провизије, 34. Институције, 35. Остали проблеми – нормализација односа са Приштином (Косово).²

3) САДРЖАЈ ПОГЛАВЉА 23

Поглавље 23 је поглавље које се односи на правосуђе и основна права.³ Република Србија га је отворила на Трећој међувладиној седници у Бриселу

² Negotiation chapters, 35 steps towards European Union, EU information Centre in Belgrade, January 2014, pp. 14-37.

³ Интернет: <http://www.yucom.org.rs/poglavlje-23-pravosuđe-i-osnovna-prava/page/3/> (приступ сајту 22.12.2017) где је наведено: „Поглавље Правосуђе и основна права је ново, уведено након шестог таласа проширења Европске уније. Политике правосуђа и основних права имају за циљ очување и унапређење Европске уније као простора слободе, безбедности и правде. Кроз испуњавање услова из овог поглавља Србија треба да спроведе бројне реформе и активности које имају директан утицај на свакодневни живот грађана. Садржајно, Поглавље 23 је подељено на четири тематске целине, које чине: реформа правосуђа, антикорупцијска политика, основна права и права држављана ЕУ. Независно судство, са неопходним капацитетима за одржавање и заштиту владавине права је камен темељац ових политика. У Европској унији је, уочавањем важности постојања независног и ефикасног правосуђа, дефинисан низ препорука за остваривање непристрасности, интегритета и високих стандарда судства. То захтева озбиљну посвећеност елиминисању спољних утицаја на правосуђе, намени одговарајућих финансијских средстава и обуци. Исто тако, државе чланице су дужне да се ефикасно боре против корупције, јер она представља претњу

2016. године. То је изузетно битно поглавље заједно са поглављем 24. Приликом приступања кандидата – нове чланице – увек се међу првима отварају ова два поглавља (поглавље 23 и 24), а међу последњим се затварају. Сваки застој на имплементацији ова два поглавља повлачи заустављање осталих поглавља, а последња се затварају из разлога што је врло тешко направити правну државу независну од утицаја било политике, било других фактора на несметан рад. То је примећено код кандидатура Румуније и Бугарске где су и након пријема у чланство формиране комисије које су вршиле надзор и пратиле функционисање правосуђа. Први пут је у случају чланства Црне Горе у Европску унију и уведено да се међу првим приступним поглављима отварају ова два поглавља, а на крају затварају. Поглавље 23 је специфично поглавље зато што се не базира на легислативи ЕУ већ се базира на политичком систему државе и захтева целокупну реформу правосуђа, јер су основе овог поглавља реформа правосуђа, антикорупцијска политика и заштита, као и основна права држављана Србије и права држављана Европске уније. Србија је морала да израђује акционе планове за примену овог поглавља и у скринингу који је претходио отварању поглавља докаже да је способна да се избори са овим једним од најтежих и најозбиљих поглавља који доводи до реформе правосуђа. Правосуђе се по овим препорукама мора направити да буде независно, непристрасно као и професионално и ефикасно. То значи да се мора направити прерасподела судова и њихова приступачност, ефикаснија обука судија за поступање у предметима, да се прате трендови и тенденције Европске уније и усклађивање са њиховим правним системима, као и ефикасније и економичније суђење у смислу што рационалнијег трајања поступка и времена. Дефинитивно ће морати да се стане на пут политизацији јавне управе, где се преко политичких странака и непотизма долази до запослења. Финансирање странака, као и поступци јавних набавки су такође наведени у поглављу и захтева се њихова транспарентност. Сукоб интереса и корупција на свим нивоима мораће да се сузбију и због тога ово поглавље носи епитет политичког поглавља, а не нормативног. То значи да не постоји хармонизација националног законодавства са правним тековинама ЕУ, већ на политичком уређењу и што већој независности као и спречавању мешања институција. Законодавство Републике Србије је на изузетно високом нивоу

стабилности демократских институција и владавине права. Материја о којој се разговора у овом поглављу се односи на испуњавање политичких критеријума који су основни предуслов даљих интеграција. Мало је прописано на нивоу Европске уније који регулишу ову област и у највећем делу остављено је државама чланицама да на најбољи начин уреде ова питања и да поштују стандарде који представљају темеље Европске уније. С обзиром да је циљ преговора да држава кандидат постане чланица ЕУ, неопходно је да се изгради међусобно поверење и да се осигура функционалност самог система, поштујући вредности саме Европске уније“.

што се тиче закона који обрађују кривичноправну заштиту и процесноправну заштиту тако да у законском оквиру испуњавамо захтеве, већ је потребно уређење и јачање институција за борбу против корупције и стварање правне државе. То се може добити само независним и непристрасним правосуђем, јер када се процесуирају особе које нарушавају институције и спречавају правилно функционисање тада се може добити фер и коректно функционисање државе. Основна права су загарантована Уставом и као таква прате скоро све модерне уставе чланица ЕУ. У поглављу се поклања пажња мањинама које живе на територији државе кандидата као и разним избеглицама и емигрантима које траже азил у држави. Како не постоје законска решења за ово поглавље, све се своди на решавање преко разних препорука, споразума, уговора између чланица Европске уније. То је индивидуална ствар и код сваког кандидата је другачији проблем у функционисању јавне управе и правосуђа, па се зато и оставља на слободну одлуку кандидату како ће решити те проблеме у складу са наведеним препорукама, или копирањем решења неких држава чланица која су имала сличне ситуације у својим земљама, а све под мониторингом Европске уније која прати процес реформи као и сам утицај на институције.

4) САДРЖАЈ ПОГЛАВЉА 24

Поглавље 24 односи се на правду, сигурност (слобода) и безбедност, и отворено је истог дана када и поглавље 23. Ово поглавље је првобитно садржавало и поглавље 23 које је затим одвојено и направљено као засебно због неких кандидата који су у транзиционом периоду имали озбиљних проблема у функционисању државе. Поглавље 24 заснива се више на нормативном уређењу и функционисању, док је у поглављу 23 остављено да се политичким утицајем системи устроје и подведу под законске оквире.

Само поглавље је доста опширно и обухвата много области. Од полицијске и правосудне сарадње са чланицама ЕУ, па преко борбе са организованим криминалитетом и међународним тероризмом, трговином људима, оружјем, наркотицима, прања новца, миграционих криза и азила, као и правосудну и судску сарадњу у грађанским, привредним и кривичним поступцима. Такође, обухвата и царину, управљање границама и визни (шенгенски) режим. Полицијска и правосудна сарадња огледа се у координацији са истим институцијама у земљама које су чланице ЕУ, а сада се највише испољила са граничним земљама у емигрантској кризи када су удруженим акцијама контролисани и заустављени нагли проласци емиграната у земље Европске уније а који су пролазили кроз Србију. Такође, огледа се и у сарадњи са организованим криминалом, међународним тероризмом који је све више заступљен од стране припадника ИСИС-а. Организовани криминал се најчешће испољава кроз организоване групе криминалаца који се баве разним активностима, почев од прања новца који је нелегално стечен, па трговине

људима било за проституцију било за трговину органима, трговину оружјем и трговину наркотицима која је можда и најзаступљенија активност у Србији. Као пример удружене борбе полиције против трговине наркотицима спроведена је акција „Балкански ратник“ у којој је нађено преко две тоне кокаина из Латинске Америке, а судски процес још увек траје.⁴ Сарадња у грађанским, привредним и кривичним предметима огледа се у међусобној координацији и сарадњи у судским поступцима, замолницама, поступању по потерницама и изручењу. Приказ сарадње у кривичним стварима кривичног суда у Хагу, када је Србија изручила тражена лица којима се суди за ратне злочине. Визни режим, царина и гранична контрола су такође уређени у овом поглављу. Европска унија је укинула визни режим за становнике Србије и омогућила слободно кретање по земљама Европске уније, које је временски ограничено на три месеца у континуитету, са прекидом од шест месеци у континуитету. Царинска контрола омогућује промет робе из иностранства али и извоз робе на тржиште ЕУ. Гранична контрола је пооштрена са емигрантском кризом, највише на граници са Мађарском која је подигла и зид према граници са Србијом.

5) ПОСТУПАЊЕ БИВШИХ ЧЛАНИЦА СФРЈ ПО ПОГЛАВЉИМА 23 И 24 (СЛОВЕНИЈА, ХРВАТСКА, ЦРНА ГОРА)

У Европску унију од бивших република СФРЈ примљене су Словенија и Хрватска, док се Црна Гора налази као кандидат.

Република Словенија је примљена у ЕУ 2004. године. Она је аплицирала за чланство 1996. године и 1997. године отворила је прво поглавље. Имала је 31 поглавље за приступање ЕУ, а поглавље 24 је тада садржавало и садашње поглавље 23. Звало се правда и домаћи проблеми (Justice and home affairs).⁵ Није имала проблема са овим поглављем, осим са постављањем шенген границе са тада Републиком Хрватском као самосталном државом која није припадала ЕУ заједници.

Република Хрватска је примљена у Европску унију на шестом проширењу, а уједно је и последња примљена држава Европске уније. За приступање имала је 35 поглавља. Она је 30 поглавља након отварања одмах привремено

⁴ Интернет: <http://arhiva.mpravde.gov.rs/lt/news/vesti/zajednicko-saopstenje-ministarstva-pravde-republike-srbije-i-ministarstva-pravde-crne-gore-25.-februar-2010.-godine.html> (приступ сајту 23.12.2017)

⁵ Интернет: http://www.ukom.gov.si/en/media_room/background_information/slovenia_eu_information_on_the_accession_process/slovenia_towards_a_breakthrough_in_negotiations_with_eu/ (приступ сајту 23.12.2017)

затворила. Поглавље 23 отворила је 30. јуна 2010. године, а затворила га је 30. јуна 2011. Поглавље 24 је отворила 02.10.2009. године, а затворила 22.12.2010. године. У јуну 2010. Европска комисија затражила је затварање преосталих поглавља и приступање Хрватске Европској унији. И у случају Хрватске је назначено у скринингу Европске комисије да су потребни значајни напори за ова два поглавља да би се што више приближили тековинама Европске уније. Уговор о приступању је потписан 09.12.2011. године.

Република Црна Гора је поднела захтев за приступање Европској унији децембра 2008. године. Прво поглавље је отворила децембра 2012. године и до сада је отворила 12 од 35 поглавља, а затворила 2. Као и у случају Хрватске за поглавље 23 и 24, који су отворени 18. децембра 2013. године, Европска комисија је у скринингу навела да су потребни знатни напори приликом усаглашавања ова два поглавља.

6) ПОСТУПАЊЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ПРЕМА ПОГЛАВЉИМА 23 И 24

Посматрања од стране комисије ЕУ (аналитички screening – посматрање тренутног стања законодавства у сваком преговарачком поглављу земље кандидата са стањем правних тековина Европске уније), за поглавље 23 је почело 25.09.2013. године, а завршило се 10.12.2013. године. Поглавље је званично отворено 18.07.2016. године. Посматрање за отварање поглавља 24 отпочело је 02.10.2013. године, а завршено 13.12.2013. године. Поглавље је отворено истог дана када и поглавље 23. Став је комисије да је Србији потребан изузетан напор да се обавезе из оба поглавља успешно спроведу. Акциони план за поглавље 23 донет је у септембру 2015. године и усаглашен са Европском комисијом у Бриселу.⁶ Најбитније ставке из Акционог плана за поглавље 23 су

⁶ Република Србија, Преговарачка група за поглавље 23, Акциони план за поглавље 23, септембар 2015. год, стр. 19: Акциони план је донет на 410 страница од стране: „Народна скупштина Републике Србије је 1. јула 2013. године усвојила Националну стратегију реформе правосуђа за период 2013–2018. године којом су дефинисани приоритети, стратешки циљеви и стратешке смернице реформских мера. Влада Републике Србије је 31. августа усвојила Акциони план за спровођење Националне стратегије реформе правосуђа за период 2013–2018. године којим су предвиђене конкретне мере и активности за реализацију стратешких циљева, дефинисани рокови и надлежни субјекти за њихово спровођење, као и извори финансирања. Националном стратегијом реформе правосуђа за период 2013–2018. године успостављен је и механизам за надзор над спровођењем реформских мера у форми петнаесточлане Комисије за спровођење Националне стратегије реформе правосуђа за период 2013–2018. године чији су чланови представници свих релевантних субјеката у процесу реформе. Стратегијом је зацртано пет основних реформских принципа који подразумевају унапређење независности, непристрасности и квалитета правде, стручности, одговорности и ефикасности

следећих пет принципа: Унапређење независности, непристрасности и квалитета правде, стручности, одговорности и ефикасности правосуђа. ЕУ се посебно залаже за ово поглавље јер је стабилан правосудни систем неопходан за правну државу и владавину права. Антикорупција је једна од најважнијих области у поглављу 23, где ће се сагледати спремност државе у борби против корупције у институцијама као што су школство, здравство, јавне набавке, правосуђе, као и финансирање политичких странака. За поглавље 24 – правда, слобода и безбедност донет је Акциони план 26.01.2016. године. Он је написан на 294 странице и регулише став Србије на 12 подобласти на основу препорука Европске комисије.⁷ То су следеће подобласти: “азил, миграције, визе, спољне границе и шенгенска правна тековина, сузбијање организованог криминала,

правосуђа. Када је реч о независности правосуђа, Националном стратегијом реформе правосуђа за период 2013–2018. године идентификована је потреба измене Устава у делу који се односи на утицај законодавне и извршне власти на процес избора и разрешења судија, председника судова, јавних тужилаца, односно заменика јавних тужилаца, као и изборних чланова Високог савета судства и Државног већа тужилаца, уз прецизирање улоге и положаја Правосудне академије, као механизма уласка у правосуђе.

Због трајања и сложености поступка промене Устава, предвиђен је и низ прелазних мера усмерених на јачање независности правосуђа, кроз измене правосудних закона а у оквиру одредаба Устава Републике Србије. Високи савет судства и Државно веће тужилаца, у складу са стратешким циљевима, требало би да постану кључне институције правосуђа са пуним капацитетом овлашћења и прецизно дефинисаним системом транспарентности и одговорности. У првих годину дана спровођења Националне стратегије реформе правосуђа за период 2013–2018. године измењен је сет правосудних закона и независност правосуђа, овим прелазним мерама, ојачана је у границама важећег Устава. Истовремено, започео је рад на анализи одредаба и идентификацији потребних измена Устава Републике Србије у делу који се односи на правосуђе. Изабрани су председници судова свих нивоа. Високи савет судства и Државно веће тужилаца су усвојили критеријуме и мерила за вредновање рада судија, председника судова, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца и започели рад на изради критеријума и мерила за избор на правосудне функције. Планираним изменама закона о Високом савету судства и Државном већу тужилаца биће значајно унапређена транспарентност у раду оба тела. Започело је увођење програмског буџета и ојачани су капацитети административних канцеларија у Високом савету судства и Државном већу тужилаца. Узимајући у обзир константно ширење круга њихових надлежности и даље је уочљива потреба за јачањем административних капацитета у области финансија, аналитике и стратешког планирања. Националном стратегијом реформе правосуђа за период 2013–2018. године планирано је предузимање мера усмерених на унапређење непристрасности, етике и интегритета носилаца правосудних функција, као и на уједначавање и пуну доступност судске праксе и потпуну реализацију права на природног судију. Имајући ово у виду, Државно веће тужилаца формирало је Етички одбор, а иста активност је у припреми и у Високом савету судства.”

⁷ Интернет: http://glb.bos.rs/progovori-o-pregovorima/uploaded/Akcioni_plan_za_poglavlje_24_od_23_januara_2015.pdf (приступ сајту 06.04.2017)

сузбијање злоупотребе дрога, сузбијање трговине људима, сузбијање тероризма, правосудна сарадња у грађанским и привредним стварима, правосудна сарадња у кривичним стварима, полицијска сарадња и царинска сарадња”⁸

7) ИЗВОРИ

Акциони план за поглавље 24, Интернет:[http://glb.bos.rs/progovori-o-pregovorima/uploaded/Akcioni plan za poglavlje 24 od 23. januara 2015.pdf](http://glb.bos.rs/progovori-o-pregovorima/uploaded/Akcioni_plan_za_poglavlje_24_od_23._januara_2015.pdf) (приступ сајту 06.04.2017.)

Интернет: <http://arhiva.mpravde.gov.rs/lt/news/vesti/zajednicko-saopstenje-ministarstva-pravde-republike-srbije-i-ministarstva-pravde-crne-gore-25.-februar-2010.-godine.html> (приступ сајту дана 08.04.2017.год)

Интернет: [http://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/uploaded/Bilten Broj 1_2015_1.pdf](http://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/uploaded/Bilten_Broj_1_2015_1.pdf) (приступило дана 06.04.2017.год)

Интернет: <http://www.cer.org.rs/politike/23-pravosude-i-osnovna-prava.html> (приступ сајту 04.04.2017. год)

Интернет: <http://www.cer.org.rs/politike/24-pravda-sloboda-i-bezbednost/246-poglavlje-24-pravda-sloboda-i-bezbednost.html> (приступ сајту 04.04.2017. године)

Интернет: http://www.ukom.gov.si/en/media_room/background_information/slovenia_eu_information_on_the_accession_process/slovenia_towards_a_breakthrough_in_negotiations_with_eu/ (приступ сајту 08.04.2017. год)

Negotiation chapters, 35 steps towards European Union, EU information entre in Belgrade, january 2014.

Република Србија, Преговарачка група за поглавље 23, Акциони план за поглавље 23, септембар 2015.

8) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

У претходном периоду транзиције највише је било погођено српско правосуђе. На функционисање правосуђа утицала је политика па је у неким случајевима одлучивање од стране надлежних правосудних органа било изложено различитим екстерним факторима, а одлуке нису биле превасходно базиране на примени позитивног права. Отуд, ни одлуке нису могле бити на линији правде и правичности. Утицаји политичке природе били су манифестовани кроз разне видове – од притисака до корупције или на неки други начин. Како се Европска унија базира првенствено на правној

⁸ Интернет: [http://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/uploaded/Bilten Broj1_2015_1.pdf](http://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/uploaded/Bilten_Broj1_2015_1.pdf) (приступ сајту 26.12.2017)

сигурности од држава кандидата за приступ захтева се да уреди правни систем према тековинама на којима се базира правни поредак ЕУ (*acquis communautaire*). Само тако је могуће гарантовати правну сигурност свим физичким и правним лицима који се налазе на њиховим територијама. Влада Републике Србије управо је решена да поступи у складу са директивама и упутствима садржаним у поглављима 23 и 24 и да улаже видне напоре да искорени корупцију у правосуђу, те да одвоји функционисање правосуђа од других грана власти.

УДК: 343.1:343.265.2(4-672EU)
Bibliid 1451-3188, 17 (2018)
Год XVII, бр. 63, стр. 32–53
Изворни научни рад

УСЛОВНА ОСУДА У ЕВРОПСКОМ КРИВИЧНОМ ПРАВУ

проф. др Драган ЈОВАШЕВИЋ¹

Abstract: In Contemporary Criminal Law, a prison sentence is the basic and the most important type of criminal sanctions to be imposed on criminal act perpetrators in order to prevent and combat crime. But, next to an unconditional prison sentence, all criminal legislation also recognise different modalities of its imposition or execution. These are different forms of substitute or alternative in cases where an unconditional detention is unnecessary. Thus, we can distinguish a full or partial suspension of the prison sentence or some other kind of punishment. In the first case, it is about the suspended sentence. The second partial suspension form is called a conditional release. The conditional release is a partial suspension of prison sentence under certain conditions and for a defined period, but only after the convicted person has already served a sentence partially. For granting a conditional release it is also necessary to fulfill cumulatively prescribed conditions through which it assesses whether and to what degree is earned the special prevention of the convicted person in the sense of re-education and re-socialization. A prerequisite for the implementation of these measures is the fulfillment of the formal requirements - in terms of the type and prison sentence duration or material conditions - assessment of the court that the application of penalties in case of concrete is not necessary because the goals (purpose) of punishment can be achieved without effective enforcement of prison sentences in whole or part. This paper is about the concept, characteristics, conditions and methods of the implementation of these forms of prison sentence suspension in the modern European criminal law.

Key words: European standards, criminal offence, penalty, suspended sentence, court, European law.

¹ Правни факултет Универзитета у Нишу, Е-маил: jovas@prafak.ni.ac.rs.

1) УВОД

У савременом европском кривичном праву у систему мера друштвене реакције на криминалитет преовладавају по свом значају казне затвора.² То је лишење слободе кретања учиниоца кривичног дела за у судској одлуци одређено време и његово смештање у заводску, пенитенсијарну установу.³ Она је иначе прописана за највећи број кривичних дела, самостално или алтернативно, односно кумулативно са новчаном казном или другом санкцијом.⁴ Али изречена мера казне затвора не мора у сваком конкретном случају да се ефективно и изврши у потпуности.⁵ То значи да осуђено лице не мора у потпуности или делимично да издржи изречену казну под условом да суд изрекне условну осуду, односно да у току издржавања изречене казне затвора ову делимично суспендује применом института условног отпуста. На тај начин се ефективно извршење утврђене или изречене казне затвора одлаже у потпуности или делимично за одређено време (време проверавања) и под одређеним обавезним и факултативним условима. Но, уколико условно осуђено лице не испуни постављене обавезе и не поступи по захтевима (налозима) у погледу понашања, условна осуда се може (а у неким случајевима и мора) опозвати. Условна осуда у највећем броју правних система представља посебну, самосталну врсту кривичне санкције у систему мера друштвене реакције према учиниоцима кривичних дела.⁶ Она спада у мере упозорења (упозоравајуће, опомињуће или адмонитивне) кривичне санкције које се могу изрећи од стране суда у законом прописаном поступку сваком пунолетном физичком или правном лицу као учиниоцу кривичног дела. Но, у европском кривичном законодавству она представља облик (форму, начин, модалитет) извршења изречене казне затвора, или пак подврсту казни, или пак облик амнестије или помиловања. То указује да у правној теорији условна осуда и даље закупа пажњу у погледу разматрања њене правне природе, карактера, дејства и значаја, иако се ради о санкцији која је уведена у кривично законодавство почетком 20. века.

² Borislav Petrović i Dragan Jovašević, *Međunarodno krivično pravo*, Pravni fakultet, Sarajevo, 2010. godine, str. 89-96.

³ Миодраг Симовић, Драган Јовашевић и Марина Симовић, *Извршно кривично право*, Источно Сарајево, Правни факултет, 2014, стр. 178-189.

⁴ Драган Јовашевић, *Лексикон кривичног права*, Београд, Службени гласник, 2011, стр. 759.

⁵ Velinka Grozdanić, Marissabel Škorić i Igor Martinović, *Kazneno pravo*, *Opći dio*, Rijeka, Pravni fakultet, 2013, str. 211-213.

⁶ Borislav Petrović, Dragan Jovašević i Amila Ferhatović, *Krivično pravo 2*, Sarajevo, Pravni fakultet, 2016, str. 218-221.

2) ПОЈАМ И СИСТЕМИ УСЛОВНЕ ОСУДЕ

Условна осуда је одлагање извршења утврђене казне затвора (и-или друге врсте и мере казне) кривично одговорном учиниоцу кривичног дела за одређено време (време прокушавања, проверавања, кушње) под условом да он не изврши ново кривично дело и да испуни друге постављене опште и посебне обавезе и услове.⁷ Ако условно осуђено лице не изврши ново кривично дело у одређеном року и испуни друге постављене обавезе, тада до извршења утврђене или изречене казне неће доћи, а оно ће се сматрати као да није осуђивано. У противном, условна осуда се опозива, а судском пресудом утврђена казна се извршава у пенитенсијарним установама. То значи да је условна осуда опраштање казне (или привремено одрицање државе да изрекне казну) учиниоцу кривичног дела од стране друштва под одређеним условима, опраштање које је базирано на уверењу суда да ће се учинилац убудуће владати у складу са нормама правног поретка и да више неће вршити кривична дела.⁸ У правној теорији се могу наћи и схватања према којима код условне осуде држава не одустаје од реакције на кривично дело чиме се остварује праведност, те генерална и специјална превенција, али се према његовом учиниоцу показује обзирност тако да се поштеђује од извршења казне.⁹ У неким правним системима условну осуду као врсту кривичне санкције, поред суда, могу да изричу и вансудски органи (нпр. председник републике). У савременом кривичном праву постоје два система условне осуде. Оба система су се развила из института *probation*. То су: а) континентални и б) англоамерички систем.¹⁰ Према континенталном (француско-белгијском систему који се назива и *sursis*, а који је уведен на предлог сенатора Беранжеа) суд води кривични поступак према учиниоцу кривичног дела и изриче му одређену казну, али чије извршење одлаже за одређено време и под одређеним условима.¹¹ Учинилац се за то време не сматра осуђиваним лицем ако испуни

⁷ Borislav Petrović, Dragan Jovašević i Amila Ferhatović, *Krivično pravo 1*, Sarajevo, Pravni fakultet, 2015, str. 189-193. У савременом кривичном праву позната је и делимична, парцијална условна осуда. Тако члан 132-31 француског Кривичног законика, члан 43 аустријског Кривичног законика, члан 73 Кривичног законика Републике Естоније и члан 57 Казненог закона Републике Хрватске предвиђају могућност условног одлагања извршења дела утврђене казне затвора. У том случају се условна осуда претвара у антиципирани условни отпуст.

⁸ Драган Јовашевић и Вељко Икановић, *Кривично право Републике Српске, Општи део*, Бања Лука, Универзитет Апеирон, Бања Лука, 2012, стр. 211-214.

⁹ Petar Novoselec, *Opći dio kaznenog prava*, Zagreb, Pravni fakultet, 2004, str. 379; Драган Јовашевић, *Кривично право, Општи део*, Београд, Досије, 2016, стр. 268-270.

¹⁰ Berislav Pavišić, Velinka Grozdanić i Petar Veić, *Komentar Kaznenog zakona*, Zagreb, Narodne novine, 2007, str. 244-252.

¹¹ Ksenija Turković et al., *Komentar Kaznenog zakona*, Zagreb, Narodne novine, 2013, str. 89-91.

постављене услове. Предности овог система су јер се учиниоцу кривичног дела суди и изриче казна тако да се у случају њеног опозивања приступа извршењу већ изречене казне. Пресуда се доноси на бази свежих и непосредно утврђених доказа, тако да је мала могућност грешака у прикупљању, утврђивању и судској оцени доказа.¹² Код англоамеричког система нема вођења кривичног поступка, већ се суђење одлаже за време док се учинилац кривичног дела ставља под систем прокушавања, односно под надзор органа правосуђа и јавне безбедности под условом да он на то пристаје.¹³ Англоамерички систем прокушавања је повољнији за учиниоца кривичног дела с обзиром да не долази до суђења и изрицања казне (па се такво лице не сматра осуђиваним), а заштитни надзор који врше одређена лица (или установе), штити га од искушења и пружа му помоћ у савладавању свакодневних животних проблема за укључивање у друштвено-користан рад и уздржавање од кршења прописа.¹⁴ Недостатак овог система долази до изражаја у случају опозивања прокушавања, када долази до накнадног суђења и изрицања осуде јер тада могу настати тешкоће око прикупљања и утврђивања доказа због протекла времена.¹⁵

3) ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ И УСЛОВНА ОСУДА

Међу бројним европским документима који чине корпус европског кривичног права, са аспекта примене условне осуде, по свом значају се истиче Европска конвенција о надзору над условно осуђеним или условно ослобођеним лицима (ЕТС 051) која је донета још 30. новембра 1964. године, а ступила на снагу 22. августа 1975. године.¹⁶ Циљ њеног доношења био је да се успоставе минимални услови међу државама уговорницама – чланицама Савета Европе у пружању помоћи која је нужна за ресоцијализацију осуђених учинилаца кривичних дела путем одговарајућег надзора кроз примену одређених мера које треба да подстакну промену њиховог понашања и ресоцијализацију, а с друге стране, да контролом њиховог понашања омогуће извршење изречене казне и без њеног ефективног извршења. У одредбама чл. 4–9 Конвенција разрађује начин, поступак и услове извршења условне осуде у случају да је казна затвора изречена у једној држави, а да се она извршава у

¹² Драган Јовашевић, Љубинко Митровић и Вељко Икановић, *Кривично право Републике Српске, Општи део*, Бања Лука, Универзитет Апеирон, 2017, стр. 217-223.

¹³ Мирослав Ђорђевић и Ђорђе Ђорђевић, *Кривично право*, Београд, Пројурис, 2014, стр. 99-102.

¹⁴ Ljiljana Selinšek, *Kazensko pravo, Splošni del in osnove posebnega dela*, Ljubljana, Založba GV, 2007, str. 212-217.

¹⁵ Наташа Мрвић Петровић, *Кривично право*, Београд, Службени гласник, 2005, стр. 117-119.

¹⁶ Berislav Pavišić, *Kazneno pravo Vijeća Europe*, Zagreb, Golden marketing, 2006, str. 536.

другој држави. Надзор над применом условне осуде је уређен главом два, у одредбама чл. 10–15 Конвенције које треба да омогуће ефикасну примену овог института у процесу извршења изречених казни путем судских пресуда. Извршење судских одлука (чл. 16–21) је предмет разматрања у глави трећој Конвенције, док глава четврта (чл. 22–25) уређује уступање права на извршење изречене казне затвора, односно условне осуде у корист замољене државе.

4) УСЛОВНА ОСУДА У КРИВИЧНОМ ПРАВУ ПОЈЕДИНИХ ДРЖАВА

Италија

Кривични законик Италије – *Codice penale* из октобра 1930. године, са више новела у Општем делу – *Parte generale*, у другом делу под називом: „Обустава-суспензија казне“ познаје више облика потпуне или делимичне суспензије извршења прописане или изречене казне. То су: а) класична условна осуда и б) условна осуда са заштитним надзором.¹⁷ Према решењу из члана 194 КЗ произилази да је условна осуда самостална кривична санкција чије је изрицање везано за претходно прописану, односно за судском одлуком изречену казну учиниоцу кривичног дела.¹⁸ Тако је суд овлашћен да узимајући у обзир све објективне околности учињеног кривичног дела и субјективне околности личности његовог учиниоца размотри у конкретном случају могућност изрицања условне осуде уместо казне ако дође до уверења (оцене) да ће се тако боље, брже и ефикасније обезбедити промена и поправак (рехабилитација, реинтеграција, ресоцијализација) учиниоца кривичног дела. Таква одлука подразумева позив на сарадњу условно осуђеног лица у циљу промене његовог понашања, с тим да овако изречена санкција може у сваком тренутку бити опозвана ако околности указују да њено изрицање није било оправдано и неопходно. За изрицање условне осуде потребно је испуњење више услова (члан 195 КЗ). То су: а) да се ради о примарном учиниоцу кривичног дела, дакле, лицу које претходно није правноснажно осуђивано за кривично дело, б) да је за учињено кривично дело у закону прописана новчана казна (члан 88 КЗ), обавезни рад (чл. 102–103 КЗ) или казна затвора краћа од три године (члан 105 КЗ), и в) да учинилац кривичног дела према оцени суда не представља опасност по друштво, друштвена добра, вредности и интересе, односно правни поредак.¹⁹ При испуњењу наведених кумулативних услова суд изриче одређену врсту и меру казне и истовремено одређује да ли ће се она извршити на један од два

¹⁷ S. Aleo, G. Pica, *Diritto penale, Parte generale*, Padova, Cedam, 2012, str. 389-396.

¹⁸ *Compendio di Diritto penale, Parte generale e speciale*, Simone, Napoli, 2008, str. 401-403.

¹⁹ T. Padovani, *Diritto penale, Parte generale*, Milano, Giuffrè, 2012, str. 441-449.

законом предвиђена начина. То су: а) безусловно извршење изречене казне, и б) замена изречене казне условном осудом при чему долази до потпуног суспендовања изречене казне под одређеним условима и за одређено време. У члану 196 КЗ Италије предвиђена је могућност суспензије извршења казне и када се ради о учиниоцу кривичног дела, без обзира да ли је раније већ био осуђиван или не. Таквом лицу се, наиме, изриче упозорење, тако што суд доноси осуђујућу пресуду и изриче му одређену меру и врсту казне за учињено кривично дело, при чему наређује да се извршење казне суспендује током одређеног времена проверавања. Оваква пресуда се уноси у казнену евиденцију и производи законом прописане правне последице осуде.²⁰

Кривични законик Италије је у члану 198 изричито предвидео разлоге због којих се условна осуда не може изрећи. То су: а) ако се ради о учиниоцу кривичног дела који је раније већ био правноснажно осуђен на казну затвора у трајању преко три године или казну строгог затвора без обзира на трајање, а коју је у потпуности и издржао, и б) ако се ради о учиниоцу кривичног дела који је као повратник поново осуђен на казну затвора у трајању преко три године или казну строгог затвора за покушано кривично дело, па му се опет суди за новоизвршено кривично дело. Пре доношења одлуке о суспензији изречене казне условном осудом у смислу члана 199 КЗ суд је овлашћен да прибави потребне податке: а) о претходној осуђиваности учиниоца кривичног дела, за која дела и на које врсте и мере кривичних санкција, б) о личности учиниоца кривичног дела, в) о условима живота и рада, и г) о другим личним околностима учиниоца кривичног дела (старост, стручност, здравствено стање, запосленост, породичне прилике итд.).²¹ Лица и органи који располажу овим подацима, а посебно службеници добротворних организација или поуздани социјални радници су обавезни да суду у остављеном року доставе тражене податке. При изрицању једног од два облика суспензије изречене казне (члан 200 КЗ) суд има више могућности, за које у сваком конкретном случају мора да да ваљано образложење: а) да одобри суспензију изрицања казне, б) да одобри суспензију извршења изречене казне, и в) да не одобри суспензију казне. У прва два случаја суд одлуку доноси руководећи се следећим околностима: а) ако претходно учињена кривична дела и б) личност њиховог учиниоца указују на „разумну” претпоставку да ће суспензија изрицања или извршења казне произвести добре резултате код условно осуђеног лица. Тада суд условно осуђеном лицу одређује време трајања рока проверавања које се креће од две до пет година и почиње да тече од дана правноснажности пресуде узимајући у обзир тежину извршеног кривичног дела, процењени ризик од рецидива и поузданост условно осуђеног лица. Својом одлуком о суспензији казне, суд

²⁰ I. Caraccioli, *Manuale di diritto penale*, Padova, Cedam, 2005, str. 289-302.

²¹ F. Rammaci, *Corso di diritto penale*, Torino, Giappichelli, 2007, str. 478-485.

истовремено одређује условно осуђеном лицу у смислу члана 201 КЗ и услове одобрене суспензије.²² Наиме, условна осуда подразумева формално обећање учиниоца кривичног дела на будуће добро понашање, на прихватање захтева који се пред њега стављају за време трајања проверавања, да надокнади у потпуности или у највећој мери штету проузроковану кривичним делом или да исплати одштету оштећеном – жртви (члан 100 КЗ), односно да плати судске трошкове у пресудом остављеном року. Но, суд се не задовољава само формалним „вербалним” обећањем условно осуђеног лица да ће испунити постављене услове у пресуди, већ од њега захтева и додатне гаранције. Те гаранције за испуњење датих обећања могу бити двојачке природе: а) личне и б) материјалне природе. Други облик условне осуде у италијанском кривичном праву предвиђен је у одредби члана 202 КЗ. Наиме, при доношењу одлуке о суспензији изрицања или извршења изречене казне, суд може уз условну осуду и одређено време проверавања да условно осуђеном лицу изрекне и одређена правила понашања, односно мере заштите и надзора за које сматра да су „неопходни”. Оцена о неопходности поштовања правила понашања, односно мера заштите и надзора над животом, радом и понашањем условно осуђеног лица представља фактичко питање које суд решава у сваком конкретном случају.²³ Таква правила понашања условно осуђеног лица могу се односити на: а) потребу изучавања одређеног заната, б) настањивање на одређеном месту пребивалишта или боравишта, в) заснивање радног односа или живљење у одређеном месту, г) уздржавање од дружења са одређеним људима или од употребе алкохолних пића, д) уплаћивање дела зараде породици, стараоцу или заштитнику, и ђ) подвргавање потребној терапији или другој сличној мери за успешну реализацију изречене условне осуде.²⁴ Суд у конкретном случају изриче једно или више законом прописаних правила понашања условно осуђеном лицу за време трајања рока проверавања. При њиховом избору узимају се у обзир индивидуалне потребе условно осуђеног лица, тако да изречена правила понашања морају бити у складу са околностима и природом оцене ризика од његовог бекства, односно са потребама и циљевима његовог преображаја, преваспитања и ресоцијализације. Постављена правила понашања условно осуђеног лица могу да зависе и од његовог захтева, као и захтева његовог заштитника, стараоца или јемца, односно од захтева државног тужиоца. Након одобрења суспензије изрицања или извршења изречене казне суд у смислу члана 203 КЗ може, ако нађе да је то оправдано и потребно, да условно осуђено лице у конкретном случају стави под надзор одређеног заштитника, чувара, службеника за условни отпуст или добротворне

²² D. Pulitano, *Diritto penale, Parte generale*, Torino, Giappichelli, 2007, str. 612-619.

²³ A. Pagliaro, *Trattato di diritto penale*, Milano, Giuffrè, 2016, str. 298-302.

²⁴ A. Fiorella, *Questioni Fondamentali della parte generale del diritto penale*, Torino, Giappichelli, 2013, str. 489-493.

организације (члан 213 КЗ).²⁵ Заштитник или службеник за надзор тада имају обавезу да буду у константном контакту са условно осуђеним лицем, да га посећују код куће или на радном месту, да проверавају активности којима се бави у слободно време, те да му дају одређене смернице и упутства која ће на најбољи начин да обезбеде његово поновно прилагођавање друштвеном животу и његов преображај, преваспитање и ресоцијализацију. Такође, ова лица врше редовну, али ненаметљиву контролу над животом, радом и понашањем условно осуђеног лица и дужни су да свака три месеца, а по потреби и чешће, достављају извештај Комисији за условни отпуст.²⁶

Пољска

Кривични законик Пољске из 1997. године у осмој глави под називом „Мере у вези са изрицањем условне осуде“ одређује појам, услове и карактеристике условне осуде.²⁷ Тако према члану 66 суд може да условно обустави кривични поступак под следећим условима: а) ако кривица и друштвене последице учињеног кривичног дела нису значајне, б) ако околности његовог извршења не захтевају потребу изрицања казне, и в) ако из става учиниоца, који није раније кажњаван за умишљајно кривично дело, његових личних карактеристика и његовог дотадашњег начина живота произилази разумна основа за очекивање да ће, чак и у случају обуставе поступка, учинилац поштовати правни поредак, а посебно да неће учинити ново кривично дело.²⁸ При томе је Законик искључио примену условне осуде на учиниоца кривичног дела за које је прописана казна затвора дужа од три године. Но, у случају да се оштећени помири са учиниоцем, да учинилац исправи нанесену штету или да се оштећени и учинилац договоре о начину поправљања штете, условна осуда се може изрећи и учиниоцу кривичног дела за које је прописана казна затвора преко пет година.²⁹ При изрицању условне осуде (члан 67 КЗ) суд одређује време проверавања у трајању од једне до две године, које почиње да тече од дана правноснажности пресуде.³⁰ Уз условну осуду суд може захтевати од осуђеног лица да надокнади у целости или делимично причињену штету, да

²⁵ A. Pagliaro, *Principi di diritto penale*, Padova, Cedam, 2007, str. 223-229.

²⁶ F. Mantovani, *Diritto penale, Parte generale*, Padova, Cedam, 2011. godine, str. 178-181.

²⁷ *Kodeks karny* 6. czerwca 1997, Dz. U z 1997, r. Nr 88. poz 553, Nr 240. poz. 1431 z 2012; А. И. Лукашов и Н. Ф. Кузнецова, *Уголовный кодекс Республики Польша*, Юридический центр Пресс, Санкт-Петербург, 2001, стр. 67-69.

²⁸ K. Buczkowski, B. Czarnecka Dizialuk, W. Klaus, Kossowska i I. Rzeplinska, *Criminality and Criminal Justice in Contemporary Poland*, Routledge, London-New York, 2015, str. 93-96.

²⁹ G. Mueller, *The Penal Code of the Poland*, Fred Rothman, Littleton, 1973, str. 78-83.

³⁰ O. Zbiorowe, *Kodeks karny*, 40. wydanie, C.H.Beck, 2015, str. 97-101.

плати одређену новчану накнаду или да му забрани управљање моторним возилом у трајању до две године. Суд може условно обуставити извршење казне затвора у трајању до две године или новчане казне (члан 69 КЗ) ако дође до уверења да је то довољно за остварење циља кажњавања у односу на учиниоца, а посебно да би се спречило његово даље вршење кривичних дела (специјална превенција). У доношењу ове одлуке суду су од значаја: а) став учиниоца, б) његове личне карактеристике и услови, в) његов дотадашњи начин живота, и г) његово понашање након извршења кривичног дела.³¹ При обустави извршења изречене казне (члан 70 КЗ) суд одређује време проверавања у трајању: а) од две до пет година код условне суспензије извршења казне затвора, б) од једне до три године код условне суспензије извршења новчане казне или казне ограничења слободе, и в) од три до пет година код условне суспензије извршења казне изречене малолетном лицу.³² Уз условну осуду суд сходно члану 71 КЗ може да изрекне и новчану казну до 180 дневних износа, односно до 90 дневних износа ако се ради о условном одлагању извршења казне ограничења слободе. Поред класичне условне осуде и пољски законодавац у члану 72 КЗ предвиђа условну осуду са заштитним надзором.³³ То значи да се условно осуђеном лицу, према оцени суда, могу поставити следеће обавезе: 1) да обавештава суд и службеника за условни отпуст о напретку током трајања периода проверавања, 2) да се упути извини оштећеном лицу, 3) да извршава радну обавезу како би обезбедио издржавање за друго лице, 4) да обавља плаћени рад, да се подвргне образовној активности или едукацији за стицање одређеног занимања, 5) да се уздржи од употребе алкохола или опојних дрога, 6) да се подвргне медицинском лечењу, а посебно да поступа по програмима за одвикавање од употребе опојних дрога или по програмима за рехабилитацију, 7) да се уздржи од посећивања одређених локалних приредби или места, и 8) да се укључи у друге одговарајуће активности током периода проверавања ако се тиме може спречити даље вршење кривичних дела.³⁴ Конкретно време и начин извршења изречених обавеза (члан 74 КЗ) суд утврђује након саслушања осуђеног лица, односно уз његову сагласност ако се ради о медицинском лечењу. Ако образовна установа или установа опште бриге пружи одговарајуће гаранције, суд може за време трајања рока проверавања да покрене, прошири или преиначи претходно изречене обавезе (једну или више), односно да условно осуђеног ослободи од

³¹ I. Andrejew, W. Swida i W. Wolter, *Kodeks karny z Komentarzem*, Wudawn Prawnicze, Waszawa, 2012, str. 113-117.

³² T. Bojarski, *Kodeks karny, Komentarz*, Lexisnexis, Warszawa, 2007, str. 116-123.

³³ K. Banasik, *Przedawnienie w Prawie Krnym w systemie kontynentalnym i anglosaksonskim*, Lex, Walters Kluwer, Warszawa, 2013, str. 78-86.

³⁴ K. Himmetreich, C. Krumm i C. Staub, *Verkehrsunfallflucht Praxis der Strafverteidigung*, 6. Auflage, C.F.Muller, 2013, str. 129-136.

њеног извршења, као и да наложи надзор над осуђеним лицем или да га ослободи од истог зависно од постигнутих резултата у њиховој примени.³⁵ Суд је при изрицању ове врсте условне осуде (члан 73 КЗ) овлашћен да осуђено лице током трајања рока проверавања стави под надзор службеника за условни отпуст или другог лица од јавног поверења, удружења или локалне организације чије активности укључују образовну бригу, спречавање деморализације или пружање помоћи осуђеним лицима.³⁶ Овакав надзор је обавезан када се ради о малолетном учиниоцу умишљајног кривичног дела.

Шпанија

Кривични законик Краљевине Шпаније из 1995. године у трећем поглављу под називом „Замена извршења казне лишења слободe и условна осуда“ прописује више облика (форми) супституције, алтернативе изречене казне затвора учиниоцу кривичног дела (чл. 64–77 КЗ).³⁷ То су: а) суспензија изречене казне затвора, и б) замена изречене казне затвора.³⁸ У првом одељку под називом „Суспензија извршења казне затвора“ дефинишу се појам, карактеристике, дејство, начин, услови и поступак за обуставу извршења или суспензију казне затвора.³⁹ У одредби члана 80 КЗ се тако наводи да суд може суспендовати (односно обуставити) извршење ако се ради о правноснажно изреченој казни затвора у трајању до две године. Ово је формални услов када суд има овлашћење да донесе „оправдану“ одлуку, на бази објективних околности учињеног кривичног дела и субјективних околности које су везане за личност његовог учиниоца и тако процењује „оправданост“ суспензије изречене казне затвора. У донетој судској одлуци суд разматра и процењује обим, интензитет и степен испољене криминалне опасности осуђеног лица, али и чињеницу да ли се против њега води (или се раније водио) други кривични поступак. При доношењу одлуке о суспензији изречене казне затвора, суд истовремено одређује и време њеног трајања. Ако је учиниоцу кривичног дела изречена казна затвора у трајању од једне до две године, тада се суспензија одређује у трајању од две до пет година. Ако се пак ради о

³⁵ R. Lewandowski, *Die Geschichte der polnischen Lehre vom Irrtum im Strafrecht*, Duncker, Berlin, 2001, str. 161-171.

³⁶ J. Dlugosz, *Europaisierung des polnischen Strafrecht im Bereich*, Lang, Frankfurt am Main, 2007, str. 167-176.

³⁷ Органски закон 10/1995, од 23. новембра, о Кривичном закону, објављен у „Службеном гласнику“ број 281, од 24. новембра 1995. године /*Codigo penal Ley Organica, No. 10/1955 de 23 de Noviembre v de 1995; Organic Law No. 1/2015. 1 July 2015.*

³⁸ E. Merino Blanco, *Spanish Law and Legal System*, Thomson, Sweet-Maxwell, 2006, 211-214.

³⁹ A. Calderon Cerezo i H. Antonio Choclan Montalvo, *Codigo penal Comentado*, Bilbao, 2005, str. 89-95.

изреченој казни затвора у трајању до једне године, тада се она може суспендовати у трајању од три месеца до једне године. Време трајања суспензије изречене казне суд одређује, након саслушања странака, имајући у виду следеће околности: а) личност учиниоца кривичног дела, б) врсту, природу и карактеристике учињеног кривичног дела и в) време трајања изречене казне затвора. При томе је изричито одређено да суспензија казне затвора (али не и друге врсте и мере казне) не утиче на накнаду штете причињене извршеним кривичним делом. Да би суд донео одлуку о суспензији извршења казне затвора прописано је у члану 81 КЗ више кумулативних услова: а) да се ради о примарном учиниоцу кривичног дела, дакле, лицу које до тада није уопште било осуђивано.⁴⁰ Стога се све раније осуде за кривична дела из нехата или осуде које су брисане или тек треба да се бришу из казнене евиденције по испуњењу законских услова не узимају у обзир код процене испуњености овог услова (у смислу члана 136 КЗ), б) да је изречена казна затвора у трајању до две године за једно или више кривичних дела у стицају, и в) да је учиниоцу кривичног дела по основу утврђене грађанске одговорности изречена новчана казна, осим ако суд који доноси пресуду, након саслушања заинтересованих странака, утврди да се она не може извршити (наплатити) у потпуности или делимично. Сходно решењу из одредбе члана 83 КЗ суспензија извршења казне затвора се увек одређује под условом да осуђено лице у време њеног трајања не изврши ново кривично дело. Ово је обавезан и општи услов. Поред њега, законодавац предвиђа могућност да суд при суспензији изречене казне затвора, осуђеном лицу постави и друге, тзв. факултативне услове за време трајања одобрене суспензије као што су: 1) забрана посеђивања одређених места, 2) забрана приближавања оштећеном лицу (жртви), његовим сродницима или другим лицима које одреди суд или забрана комуникације са њима, 3) забрана напуштања места пребивалишта или боравишта без одобрења надлежног органа, 4) лични долазак пред суд, трибунал или другу службу ради њиховог обавештавања о својим активностима, 5) учешће у обуци, на раду, у културном или саобраћајном образовању (едукацији), тренинг програмима о сексуалној или еколошкој заштити, као и у програмима за заштиту животиња, и б) испуњавање других обавеза које суд сматра оправданим и потребним за друштвену интеграцију осуђеног, уз његову претходну сагласност, под условом да то није у супротности са његовим личним достојанством.⁴¹

О успешном, ефикасном, квалитетном и благовременом испуњењу постављених општих и факултативних услова надлежне службе и други органи управе дужни су да свака три месеца обавештавају суд, као и да му указују на

⁴⁰ E. Orts Berenguer i A. Matallin Evangelo, *Derecho penal – parte general*, Valencia, 2007, str: 267-281.

⁴¹ L. Arroyuo Zapatero i B. Gomes de la Tore, *Comentarios elCodigo penal*, Madrid, 2007, str: 178-183.

проблеме и потешкоће у њиховом испуњењу, односно да предлажу начин њиховог превазилажења. Кривично право Шпаније познаје и два посебна, специфична облика суспензије изречене казне. Тако, шпански законодавац у члану 80 став 4 КЗ предвиђа посебан облик суспензије било које изречене казне (а не само казне затвора) и без посебног захтева осуђеног лица које болује од озбиљне болести са неизлечивим последицама. Ова факултативна могућност суда је искључена ако се ради о осуђеном лицу коме је, у време извршења пресуђеног кривичног дела, раније већ изречена условна осуда.⁴² Други посебан облик суспензије изречене казне затвора је прописан у члану 87 КЗ.⁴³ Тако и ако нису испуњени услови из члана 81 КЗ, суд може да, након саслушања странака, нареди суспензију извршења казне, под следећим условима: а) ако је изречена казна затвора у трајању до пет година, б) ако се ради о лицу које је кривично дело извршило услед зависности од психоактивних супстанци, и в) ако је учинилац кривичног дела већ излечен од зависности од психоактивних супстанци или се пак подвргао овом лечењу. Уколико се ради о повратнику – рецидивисти, тада је суд обавезан да у сваком конкретном случају процењује да ли је сврсисходно да одобри суспензију извршења казне. И у овом случају суд одређује: а) време њеног трајања – од три до пет година, б) обавезу уздржавања учиниоца од даљег чињења кривичних дела, и в) обавезу учиниоца да се подвргне лечењу зависности од психоактивних супстанци и да такво лечење оконча.⁴⁴ Тада су надлежни центри или друге службе где се спроводи овакво специјализовано медицинско лечење дужни да суду доставе све потребне информације: да ли је лечење започето у одговарајућем временском периоду у трајању до једне године, да се периодично процењује постигнути напредак и остварени резултати у лечењу, да се укаже на промене које је потребно извршити, као и да се донесу одговарајући закључци.⁴⁵

Други облик или форма алтернативе изречене казне затвора носи назив: „Замена казне затвора“ и предвиђен је у другом одељку.⁴⁶ У члану 88 КЗ предвиђена је могућност да се изречена казна затвора у трајању до једне године замени новчаном казном или друштвено корисним радом.⁴⁷ Према

⁴² G. Guintero Olivares i F. Morales Prats, *Parte General del Derecho Penal*, Barcelona, 2006, str. 268-281.

⁴³ A. Calderon Cerezo i J. A. Chochan Montalvo, *Derecho penal – parte general*, Barcelona, 2001, str. 198-209.

⁴⁴ J. M. Zugaldia Espinar i E. J. Perez Alonso, *Derecho penal – parte general*, Valencia, 2004, str. 217-223.

⁴⁵ J. Sanchez Melgar, *Codigo penal – comentarios*, Madrid, 2006, str. 224-231.

⁴⁶ C. Climent Duran i F. Pastor Alcoy, *Codigo penal con todas sus reformas comparados*, Valencia, 2004, str. 289-301.

⁴⁷ J. M. Rodriguez Deveza i A. Serrano Gomes, *Derecho penal Espanol, Parte general*, Madrid, 2015, str. 342-351.

законском решењу суд је овлашћен да примени овај институт, након саслушања странака и то у донетој пресуди или касније, али пре започињања са извршењем изречене казне затвора. У случају да је учиниоцу кривичног дела изречена казна затвора у трајању до шест месеци, суд је може заменити посебном мером сталног надзора (праћења). За примену ове изузетне законске могућности потребно је уверење суда да је правично и оправдано заменити изречену казну затвора другом врстом или мером друштвене реакције према осуђеном лицу на слободи. До овог уверења суд долази узимајући у обзир следеће околности: а) личне околности осуђеног лица, б) природу учињеног кривичног дела, и в) понашање осуђеног лица после извршења кривичног дела, а посебно његово залагање да надокнади у потпуности или делимично проузроковану штету. Ова замена казне затвора врши се према принципу: један дан затвора се замењује са два дневна износа новчане казне, са једним даном друштвено корисног рада, односно са једним даном сталног надзора (праћења). При оваквој замени изречене казне затвора другим казнама, односно мерама, суд осуђеном лицу поставља једну или више обавеза из члана 83 КЗ.⁴⁸ И код института замене изречене казне затвора, Кривични законик Шпаније познаје неколико посебних облика. Први од њих постоји када је суд изузетно овлашћен да замени изречену казну затвора у трајању до две године новчаном казном или друштвено корисним радом под следећим условима: а) ако се ради о примарном учиниоцу кривичног дела, и б) ако околности извршеног кривичног дела и карактеристике личности учиниоца указују да би ефективно извршење изречене казне затвора осујетило – штетило остварењу циљева специјалне превенције и поновној реинтеграцији таквог лица у друштво.⁴⁹ Други посебан облик замене казне затвора везан је за природу и карактер учињеног кривичног дела.⁵⁰ Наиме, ако се ради о учиниоцу кривичног дела у вези са родно заснованим насиљем, тада се изречена казна затвора може заменити само друштвено корисним радом или мером сталног надзора (праћења), али на другој локацији која се налази далеко од места становања жртве. У овом случају суд осуђеном лицу може да изрекне и следеће обавезе: а) забрану посећивања одређених места, б) забрану приближавања оштећеном лицу (жртви), његовим сродницима или другим лицима које одреди суд или забрану комуникације са њима, и в) похађање посебних програма реедукације и психијатријског лечења. У случају да осуђено лице у потпуности или делимично не изврши казну или меру у коју је замењена казна затвора, пресудом изречена казна затвора се извршава, с тим да се умањује за део извршене „заменске казне или мере“. И коначно, трећи посебан облик

⁴⁸ L. Bahmaiera, A. De Moral Grazia, *Criminal Law in Spain*, Kluwer, 2011, str. 178-185.

⁴⁹ C. Maria Landecho Velasco, *Derecho penal espanol, Parte general*, Madrid, 2004, str. 241-253.

⁵⁰ D. Manuel Luzon Pena, M. Diaz i G. Conlledo, *Codigo Penal*, Madrid, 2012, str. 267-281.

замене казне затвора односи се на посебну категорију учинилаца кривичних дела (члан 89 КЗ). Наиме, странцу који илегално борави на територији Краљевине Шпаније где је и учинио кривично дело, коме је за то дело изречена казна затвора у трајању до шест година, суд у донетој пресуди или касније изречену казну затвора замењује протеривањем (депортацијом) из земље. Од овог правила постоји изузетак ако суд, по претходном саслушању осуђеног, државног тужиоца и осталих странака, а посебно оштећеног (жртве) не дође до уверења да је ефективно извршење изречене казне оправдано у казнено поправном заводу у Шпанији.⁵¹ На сличан начин суд може да поступи и када је осуђени странац издржао део од три четвртине изречене казне затвора или када је пуштен на условни отпуст. У том случају се странац не може вратити на територију Краљевине Шпаније у року од десет година од дана депортације.

Бугарска

Кривични законик Републике Бугарске из 1968. године са изменама и допунама из 2010. године) у глави седмој под називом: „Изузеће од извршења изречене казне“ у првом делу под називом: „Условна осуда“ (чл. 64–77 КЗ) предвиђа посебну врсту мере упозорења која нема правну самосталност јер ју Законик схвата као форму (облик) за замену или одступање од правила да се свака изречена казна затвора мора и обавезно извршити.⁵² Дакле, према овом схватању, овде се ради о начину, форми или облику извршења (или неизвршења) изречене казне затвора, било да се ради о пунолетном или малолетном учиниоцу кривичног дела. Према члану 66 КЗ условно се може одложити извршење изречене казне затвора у трајању до три године. Дакле, ова законска могућност је омеђена врстом и висином изречене казне затвора учиниоцу кривичног дела. Две су претпоставке за примену условне осуде: а) да лице није осуђено на казну затвора за кривично дело опште природе, и б) оцена суда да за остваривање циља казне, а пре свега за поправљање и преваспитање осуђеног лица није потребно да безусловно издржи изречену казну.⁵³ При изрицању условне осуде, суд одређује и време проверавања које може да износи од три до пет година, односно за малолетника од једне до три године. Оно почиње да тече од дана правноснажности судске одлуке, а код малолетника од дана његовог пунолетства.

⁵¹ Н. Birgin i A. Baratta, *Las Trampas del Poder Punitivo : El Genero del Derecho Penal*, Hayden Birgin, 2000, str. 311-327.

⁵² *Накзателен кодекс*, обнародован – ДВ, бр. 26 от 2. април 1968. Последња измена обнародована – ДВ, бр. 32 от 27 април 2010.

⁵³ Иван Ненов и Александар Стојнов, *Накзателно право на Република Блгариа, Обша дел*, Софи-Р, Софиа, 2010, стр. 300-304.

Руска Федерација

Кривични законик Руске Федерације из 1996.године са више новела у члану 73 предвиђа условну осуду као самосталну кривичну санкцију.⁵⁴ Она се изриче ако је учиниоцу кривичног дела утврђена казна васпитног рада, ограничења у војној служби, служења у дисциплинској војној јединици или затвора у трајању до осам година чије се извршење одлаже под следећим условима: а) ако се без ефективног извршења казне може остварити рехабилитација осуђеног лица. Ова се санкција ипак не може изрећи лицу које је осуђено за кривична дела против сексуалног интегритета малолетника узраста до четрнаест година (детета), и б) ако природа и степен друштвене опасности извршеног кривичног дела, личност учиниоца, те олакшавајуће и отежавајуће околности указују на оправданост њене примене. При изрицању условне осуде суд одређује период проверавања у трајању: а) од шест месеци до три године ако је изречена казна затвора до једне године или блажа казна, и б) од шест месеци до пет година ако је изречена казна затвора дуже од годину дана. Ово време почиње да тече од дана правноснажности пресуде.⁵⁵ Уз условну осуду суд може да изрекне једну или више обавеза осуђеном лицу: а) да не напушта место пребивалишта, рада или студирања без обавештавања државног органа који врши надзор над његовим понашањем, б) да не посећује одређена места, в) да се подвргне лечењу од алкохолизма, наркоманије, токсикоманије или венеричних болести, г) да нађе запослење или да студира у установи за опште образовање, и д) друге обавезе које погодују његовој рехабилитацији.⁵⁶ Контролу и надзор над понашањем условно осуђеног лица врши специјализовани државни орган, а контролу над понашањем војних лица врше команданти војних јединица и установа. Током трајања периода проверавања суд може да опозове у целости или делимично, или да допуни изречене обавезе на предлог органа који врши контролу над понашањем условно осуђеног лица.

Немачка

Кривични законик Немачке у четвртом поглављу под називом: „Условна осуда“ у члану 56 прописује да се осуда на казну затвора до једне године може условно одложити (суспендовати) ако се може очекивати да ће изречена казна бити довољно упозорење осуђеном лицу, те да исти неће вршити нова

⁵⁴ И. Федосова и Т. Скуратова, *Уголовниј кодекс Россијској федерацији*, Москва, Гарант, 2005, стр. 55-57.

⁵⁵ А. И. Рарог, Г. А. Есаков, А. И. Чучаев и В. П. Степалин, *Уголовное право России, Части обшјаја и особеннаја*, Москва, Проспект, 2007, стр.163-166.

⁵⁶ А. И. Рарога, *Уголовное право России, Обшјаја част*, Москва, Ексмо, 2008, стр. 399-404.

кривична дела.⁵⁷ При овој оцени суд посебно узима у обзир: а) карактер осуђеног лица, б) његов досадашњи живот, в) околности извршења дела, г) његово понашање после извршења кривичног дела, и д) дејство које се очекују од условне осуде.⁵⁸ Под овим условима, суд може условно одложити и извршење казне затвора до две године ако после свеобухватне оцене кривичног дела и карактера личности осуђеног лица утврди да постоје одговарајуће околности за ову одлуку, при чему се посебно узимају у обзир напори осуђеног да надокнади проузроковану штету. Код условне суспензије изречене казне затвора суд одређује и време проверавања, које може да траје од две до пет година, а почиње да тече од дана правноснажности судске одлуке. Законик је поставио и два ограничења, па се условна осуда не може изрећи: а) за казну затвора дужу од шест месеци ако то није оправдано из разлога генералне превенције, и б) за део изречене казне (дакле, парцијална условна осуда није позната у немачком праву). Када изрекне условну осуду суд може осуђеном лицу (члан 56б КЗ) да наложи испуњење одређених „разумних“ захтева: а) да надокнади штету проузроковану кривичним делом, б) да уплати одређени износ новца добротворној организацији ако се то чини прикладним у светлу извршеног кривичног дела и карактера учиниоца, в) да обавља друштвено користан рад, и г) да уплати одређени новчани износ у јавни трезор.⁵⁹ Но, суд је такође овлашћен да уз условну осуду изрекне и одређена упутства осуђеном лицу које је дужно да их испуни за време трајања рока проверавања (члан 56в КЗ): а) да прати упутства која се односе на његово пребивалиште, образовање, рад и слободно време или његово финансијско пословање, б) да се у одређено време јавља суду или другом органу, в) да не остварује или одржава контакт са жртвом, одређеним лицем или лицима из одређене групе што га може навести на даље вршење кривичних дела, нити да им даје запослење, да их обучава или да им даје склониште, г) да не поседује, носи или даје другоме на чување предмете који су намењени за извршење кривичних дела, и д) да испуни обавезу издржавања.⁶⁰ Поред ових, суд је овлашћен да условно осуђеном лицу изда и следећа упутства: а) да се подвргне лечењу инвазивне природе или лечењу од болести зависности, и б) да борави у одговарајућем дому или институцији, али само уз његов пристанак. Немачки законодавац (члан 56г КЗ) познаје и условну осуду са заштитним надзором.

⁵⁷ *Strafgesetzbuch* – StGB је донет 1871. (RGL.S.127), *Strafgesetzbuch – StGB*, Deutcher Taschenbuch Verlag, Munchen, 2012, str. 113-116.

⁵⁸ *Neubekanntmachung des StGB idF der Bek.v.10.3.1987*. (BGBl.I.S. 945,1160 in der seit 1.1.1999. geltenden Fassung).

⁵⁹ J. Burkhard, *Strafgesetzbuch, Leipziger Kommentar*, 11. Auflage, Berlin, New York, 1995, str. 278-297.

⁶⁰ K. Lackner i K. Kuehl, *Strafgesetzbuch mit Erlaeuterungen*, 22. Auflage, Munchen, 1997, str. 169-174.

Тако је суд овлашћен да осуђеном лицу изрекне надзор и усмеравање од стране службеника за условни отпуст за цело или део времена трајања проверавања ако оцени да је овакав надзор неопходан како би се спречило његово даље вршење кривичних дела. За примену надзора потребно је испуњење два услова: а) да је изречена казна затвора дужа од девет месеци, и б) да је осуђени узраста до двадесет седам година. У том случају службеник за условни отпуст (кога именује суд) пружа осуђеном лицу потребну помоћ и негу, надзире испуњење постављених захтева и упутстава, као и свих обећања осуђеног лица, о чему путем извештаја о понашању осуђеног лица у одређеним временским периодима обавештава суд.

Француска

Кривични законик Француске из 1992. године са низом новела у трећем пододељку под називом: „Обична суспензија“ прописује условну осуду као облик извршења изречене казне затвора до пет година, новчане казне, казне губитка или ограничавања одређених права, осим конфискације имовине.⁶¹ Тако суд у смислу чл. 132-29 до 132-31 КЗ при изрицању казне може да нареди да се иста одложи са извршењем (суспендује) ако осуђени у претходном периоду од пет година као: а) физичко лице није био осуђен на казну затвора за кривично дело или прекршај, и б) правном лицу није била изречена новчана казна у износу преко 60.000 евра за кривично дело или прекршај.⁶² У том случају условно одложена казна се сматра (члан 132-35 КЗ) непостојећом ако осуђено лице за време рока проверавања од пет година не изврши ново кривично дело или прекршај.⁶³

Швајцарска

Кривични законик Швајцарске конфедерације из 1937. године са бројним новелама у другом делу под називом: „Условна осуда и делимична условна осуда“ одређује појам, врсте, карактеристике и услове примене условне осуде.⁶⁴ Тако је у члану 42 КЗ прописано да суд суспендује (одлаже) извршење новчане

⁶¹ *Code Penal France*, Juillet 2012, Paris, Dalloz, 2013, str. 78-80; P. Gattegno, *Droit penal general*, Paris, Dalloz, 2003, str. 139-141.

⁶² B. Geninet, *L'indispensable du droit penal*, Paris, Studyrama, 2002, str. 189-194; A. Laingui, *La responsabilite penale dans l'ancien droit*, Paris, Dalloz, 1997, str. 212-221.

⁶³ Л. В. Головки и Н. Е. Крылова, *Уголовный кодекс Франции*, Санкт-Петербург, Юридический центр Пресс, 2002, стр. 189-195.

⁶⁴ Christian Scgwarzenegger, Markus Hug i Daniel Jositsch, *Strafrecht*, 8. Auflage, Zurich, 2007, str. 117-119.

казне, наредбе о друштвено корисном раду или казне затвора од шест месеци до две године ако се безусловна осуда не сматра неопходном да би се учинилац спречио да поново чини кривична дела или прекршаје. Но, ако је учиниоцу изречена условна или безусловна казна затвора од најмање шест месеци или новчана казна од најмање 180 дневних износа у претходном периоду од пет година, тада се условна осуда може изрећи само када постоје „нарочито повољне“ околности, што представља фактичко питање.⁶⁵ Поред редовне условне осуде, у члану 43 КЗ прописана је делимична условна осуда.⁶⁶ Према овом решењу суд може делимично одложити извршење изречене новчане казне, наредбе о друштвено корисном раду или казне затвора од једне до три године ако је то неопходно да се поведе довољно рачуна о кривичној одговорности учиниоца. При томе се одмах приступа извршењу само дела изречене казне који не сме да буде већи од половине казне, при чему постоји ограничење да и изречена и одложена казна морају бити већи од шест месеци затвора. Ако одложи извршење казне у целини или делимично суд одређује време проверавања (члан 44 КЗ) у трајању од две до пет година, у ком периоду може условно осуђеном лицу изрећи и одговарајуће наредбе у погледу његовог понашања. У одредбама чл. 93–96 КЗ одређена је условна осуда са заштитним надзором.⁶⁷ Ради се о мерама помоћи које се примењују током периода проверавања које треба да штите условно осуђено лице од вршења нових кривичних дела, те да му омогуће ефикаснију интеграцију у друштво. Надлежни орган за пружање помоћи је овлашћен да током периода проверавања пружа и организује неопходне социјалне и специјалистичке услуге условно осуђеном лицу. Тако овај орган, као и суд, може да му изда упутства која се односе на занимање, пребивалиште, управљање моторним возилом, као и медицинско и психолошко лечење (члан 94 КЗ).⁶⁸

5) ИЗВОРИ

Aleo, S., Pica G., *Diritto penale, Parte generale*, Padova, Cedam, 2012.

Andrejew, I., Swida W, Wolter W., *Kodeks karny z Komentarzem*, Wudawn Prawnicze, Waszawa, 2012.

Arroyuo, Zapatero L., Gomes de la Tore B., *Comentarios el Codigo penal*, Madrid, 2007.

Bahmaiera, L. De Moral Grazia A., *Criminal Law in Spain*, Kluwer, 2011.

⁶⁵ Jorg Rehberg, Niklaus Schmid i Andreas Donatsch, *Strafrecht*, Zurich, 2004, str.176-183.

⁶⁶ Andreas Donatsch i Wolfgang Wohlers, *Strafrecht*, Zurich, 2004, str. 129-136.

⁶⁷ Marcel Niggli, Hans Wiprachtiger i Marcel Alexander, *Kommentar Strafrecht*, Helbing Lichtenhalm, 2007, str. 190-198.

⁶⁸ Andreas Donat i Brigitte Tag, *Strafrecht I*, 8.Auflage, Zurich, 2006, str. 67-69.

- Banasik, K., *Przedawnienie w Prawie Krnym w systemie kontynentalnym i anglosaksonskim*, Lex, Walters Kluwer, Warszawa, 2013.
- Birgin, H., Baratta, A., *Las Trampas del Poder Punitivo: El Genero del Derecho Penal*, Hayden Birgin, 2000.
- Bojarski, T., *Kodeks karny, Komentarz*, Lexisnexis, Warszawa, 2007.
- Buczowski, K., Czarnecka Dizialuk, B., Klaus, W. Kossowska, Rzeplinska I., *Criminality and Criminal Justice in Contemporary Poland*, Routledge, London–New York, 2015.
- Burkhard, J., *Strafgesetzbuch, Leipziger Kommentar*, 11. Auflage, Berlin, New York, 1995.
- Calderon, Cerezo A., Antonio Choclan Montalvo H., *Codigo penal Comentado*, Bilbao, 2005.
- Calderon, Cerezo A., Chochan Montalvo J.A., *Derecho penal – parte general*, Barcelona, 2001.
- Caraccioli, I., *Manuale di diritto penale*, Padova, Cedam, 2005.
- Climent, Duran C., Pastor Alcoy F., *Codigo penal con todas sus reformas comparados*, Valencia, 2004.
- Code Penal France, Juillet 2012, Paris, Dalloz, 2013.
- Compendio di Diritto penale, Parte generale e speciale, Simone, Napoli, 2008.
- Dlugosz, J., *Europaisierung des polnischen Strafrecht im Bereich*, Lang, Frankfurt am Main, 2007.
- Donatsch, Andreas, Tag Brigitte, *Strafrecht I*, 8.Auflage, Zurich, 2006.
- Donatsch, Andreas, Wohlers Wolfgang, *Strafrecht*, Zurich, 2004.
- Fiorella, A., *Questioni Fondamentali della parte generale del diritto penale*, Torino, Giappichelli, 2013.
- Gattegno, P., *Droit penal general*, Paris, Dalloz, 2003.
- Geninet, B., *L' indispensable du droit penal*, Paris, Studyrama, 2002.
- Grozdanić, Velinka, Škorić, Marisaabel, Martinović, Igor, *Kazneno pravo*, Opći dio, Rijeka, Pravni fakultet, 2013.
- Guintero, Olivares G., Morales Prats F., *Parte General del Derecho Penal*, Barcelona, 2006.
- Himmetreich, K., Krumm, C., Staub, C., *Verkehrsunfallflucht Praxis der Strafverteidigung*, 6. Auflage, C. F. Muller, 2013.
- Kodeks karny 6. czerwca 1997, Dz. U z 1997, r. Nr 88. poz 553, Nr 240. poz. 1431 z 2012.
- Lackner, K., Kuehl, K., *Strafgesetzbuch mit Erlaeuterungen*, 22. Auflage, Munchen, 1997.
- Laingui, A., *La responsabilite penale dans l' ancien droit*, Paris, Dalloz, 1997.
- Lewandowski, R., *Die Geschichte der polnischen Lehre vom Irrtum im Strafrecht*, Duncker, Berlin, 2001.

- Mantovani, F, Diritto penale, Parte generale, Padova, Cedam, 2011.
- Manuel, Luzon Pena D., Diaz M., Conlledo G.,Codigo Penal, Madrid, 2012.
- Maria, Landecho Velasco C., Derecho penal espanol, Parte general, Madrid, 2004.
- Merino, Blanco E., Spanish Law and Legal System, Thomson, Sweet-Maxwell, 2006.
- Mueller, G., The Penal Code of the Poland, Fred Rothman, Littleton, 1973.
- Neubekanntmachung des StGB idF der Bek.v.10.3.1987. (BGBl.I.S. 945, 1160 in der seit 1.1.1999. geltenden Fassung).
- Niggli, Marcel, Wiprachtiger, Hans, Alexander, Marcel, Kommentar Strafrecht, Helbing Lichtenhalm, 2007.
- Novoselec, Petar, Opći dio kaznenog prava, Zagreb, Pravni fakultet, 2004.
- Orts, Berenguer E., Matallin, Evangelo A., Derecho penal – parte general, Valencia, 2007.
- Padovani, T, Diritto penale, Parte generale, Milano, Giuffre, 2012.
- Pagliari, A., Principi di diritto penale, Padova, Cedam, 2007.
- Pagliari, A., Trattato di diritto penale, Milano, Giuffre, 2016.
- Pavišić, Berislav, Grozdanić, Velinka, Veić, Petar, Komentar, Kaznenog zakona, Zagreb, Narodne novine, 2007.
- Pavišić, Berislav, Kazneno pravo Vijeća Europe, Zagreb, Golden marketing, 2006.
- Petrović, Borislav, Jovašević, Dragan, Ferhatović, Amila, Krivično pravo 1, Sarajevo, Pravni fakultet, 2015.
- Petrović, Borislav, Jovašević, Dragan, Ferhatović, Amila, Krivično pravo 2, Sarajevo, Pravni fakultet, 2016.
- Petrović, Borislav, Jovašević, Dragan, Međunarodno krivično pravo, Sarajevo, Pravni fakultet, 2010.
- Pulitano, D., Diritto penale, Parte generale, Torino, Giappichelli, 2007.
- Rammaci, F., Corso di diritto penale, Torino, Giappichelli, 2007.
- Rehberg, Jorg, Schmid, Niklaus, Donatsch, Andreas, Strafrecht, Zurich, 2004.
- Rodriguez, Deveza J.,M., Serrano, Gomes A., Derecho penal Espanol, Parte general, Madrid, 2015.
- Sanchez, Melgar J., Codigo penal – comentarios, Madrid, 2006.
- Scgwarzenegger, Christian, Hug, Markus, Jositsch, Daniles, Strafrecht, 8.Auflage, Zurich, 2007.
- Selinšek, Ljiljana, Kazensko pravo, Splošni del in osnove posebnega dela, Ljubljana, Založba GV, 2007.
- Strafgesetzbuch – StGB je донет 1871.(RGL.S.127), Strafgesetzbuch – StGB, Deutcher Taschenbuch Verlag, Munchen, 2012.

- Turković, Ksenija et al., Komentar Kaznenog zakona, Zagreb, Narodne novine, 2013.
- Zbiorowe, O., Kodeks karny, 40. wydanie, C.H.Beck, 2015.
- Zugaldia, Espinar J. M., Perez, Alonso E.J., Derecho penal – parte general, Valencia, 2004.
- Головки, Л. В., Крылова, Н. Е., Уголовный кодекс Франции, Санкт-Петербург, Юридический центр Пресс, 2002.
- Ђорђевић, Мирослав, Ђорђевић, Ђорђе, Кривично право, Београд, Пројурис.
- Јовашевић, Драган, Икановић, Вељко, Кривично право Републике Српске, Општи део, Бања Лука, Универзитет Апеирон, Бања Лука, 2012.
- Јовашевић, Драган, Кривично право, Општи део, Београд, Досије, 2016.
- Јовашевић, Драган, Лексикон кривичног права, Београд, Службени гласник, 2011.
- Јовашевић, Драган, Митровић, Љубинко, Икановић, Вељко, Кривично право Републике Српске, Општи део, Бања Лука, Универзитет Апеирон, 2017.
- Лукашов, А. И., Кузнецова, Н. Ф., Уголовный кодекс Республики Польша, Юридический центр Пресс, Санкт-Петербург, 2001.
- Мрвић, Петровић Наташа, Кривично право, Београд, Службени гласник, 2005.
- Наказателен кодекс, обнародован – ДВ, бр. 26 от 2. април 1968. Последња измена обнародована – ДВ, бр.32 от 27. април 2010.
- Ненов, Иван, Стојнов, Александар, Накзательно право на Република Блгария, Обша дел, Софи-Р, Софиа, 2010.
- Органски закон 10/1995, од 23. новембра, о Кривичном закону, објављен у „Службеном гласнику“ број 281. од 24. новембра 1995.године /Codigo penal Ley Organica, No. 10/1955 de 23 de Noviembre de 1995; Organic Law No. 1/2015. 1. July 2015.
- Рарог, А. И., Есаков, Г. А., Чучаев, А. И., Степалин, В. П., Уголовное право России, Части обшјаја и особеннаја, Москва, Проспект, 2007.
- Рарог, А. И., Уголовное право России, Обшјаја част, Москва, Ексмо, 2008.
- Симовић, Миодраг, Јовашевић, Драган, Симовић, Марина, Извршно кривично право, Источно Сарајево, Правни факултет, 2014.
- Федосова, И., Скуратова, Т., Уголовниј кодекс Россијској Федерацији, Москва, Гарант, 2005.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Савремена кривична законодавства Европе у складу са релевантним стандардима Савета Европе предвиђају разуђен систем кривичних санкција за учиниоце кривичних дела. То је у складу са обимом, структуром и динамиком

криминалитета, али и са захтевима криминалне политике – да се сваком учиниоцу кривичног дела индивидуализира врста и мера друштвене реакције оличне у кривичној санкцији која одговара степену друштвене опасности учиниоца дела, односно обиму и интензитету проузроковане последице и околностима под којима је кривично дело учињено, како би се остварила специјална превенција и реинтеграција учиниоца кривичног дела. Казне су основне и од најстаријих времена најчешће прописиване и изричане кривичне санкције. Но, под утицајем идеја о индивидуализацији и специјалној превенцији као основној функцији кривичног права, у систему кривичних санкција посебно се издвајају мере упозорења или алтернативне санкције – у првом реду, условна осуда и то: а) као самостална кривична санкција, и б) као облик, форма, начин извршења изречене казне. Њеном применом се у потпуности или делимично под одређеним условима и за одређено време – време проверавања (које је различито одређено зависно од тежине изречене казне) одлаже, суспендује извршење изречене казне: затвора, новчане казне, друштвено корисног рада или других врста казни. Она се може изрећи и пунолетном и малолетном лицу, као и правном лицу као учиниоцу кривичних дела (односно прекршаја у појединим законодавствима) и то углавном примарним учиниоцима. Ради се о мери која је лишена ретрибутивног карактера, њеном применом се од учиниоца кривичног дела не одузимају или му се не ограничавају слободе и права, али му се њихово одузимање и ограничење стављају у изглед ако се не уздржи од даљег кршења правних прописа и вршења кривичних дела. На тај начин се психолошком “принудом” утиче на учиниоца кривичног дела у смислу поправљања његовог понашања, уздржавања од кршења прописа и понашања и владања на слободи под одређеним ограничењима и под претњом примене у закону прописане или у судској одлуци изречене врсте и мере казне.

УДК: 343.37:343.352
Bibliid 1451-3188, 17 (2018)
Год XVII, бр. 63, стр. 54–69
Изворни научни рад

УПОРЕДНИ ПРАВНИ ПРЕГЛЕД КРИВИЧНИХ ДЕЛА – ПРИМАЊЕ И ДАВАЊЕ МИТА У ОБАВЉАЊУ ПРИВРЕДНЕ ДЕЛАТНОСТИ

др Раде БОГОЈЕВИЋ¹

Abstract: The current times when we incline towards the European integration and when we know it is imperative to ‘clean’ the society from corruption, encouraged the author of this paper to make an overview of the notions and characteristics of one of the most common criminal offences related to corruption nowadays, i.e. the criminal offences of accepting and giving a bribe and accepting and giving a bribe in performing economic activities. By suppressing these criminal offences we help the state law enforcement organs that exert public powers to function correctly, to perform economic activities properly and to keep a necessary level of citizens’ trust into the legal system and legal state. The contemporary political theory emphasizes that political power and influence cannot be sold or bought. It also points out that the official or other position must not be the object of trade. However, we witness that there is a significant gap between these principles and practice, therefore the abuse of political, official or other position is sanctioned by the law. The practice showed that criminal offenders, i.e. especially those who accept and give a bribe skilfully avoid criminal procedure most often because of the “political immunity” that provides them with a status they have. Accepting and giving a bribe is the most hidden type of criminal activity, so “the dark numbers” of those criminal offences are high. The high level of the hiding is determined by the fact that the one who gives and the one that accepts a bribe are both equally interested in keeping their activities anonymous.

Key words: accepting a bribe, giving a bribe, demanding presents, giving presents.

1) УВОД

Подмићивање је појава која се јавља у најстаријим друштвима. У римском праву постојала је инкриминација у вези подмићивања. Каснија законодавства

¹ Центар за основну полицијску обуку, Сремска Каменица. E-mail: radebogojevic4444@gmail.com

такође познају инкриминацију подмићивања које је и данас присутно у мањој или већој мери у свим земљама. Свет је пун зла и та је истина стара колико и историја. Умни људи су рекли да човек може нанети зло другима не само својом активношћу него и неактивношћу, и у оба је случаја одговоран, али и то да ко не кажњава зло тај заповеда да се оно чини.² Кривична дела примања и давања мита спадају у групу кривичних дела против службене дужности и прописана су у тридесет трећој глави Кривичног Законика.³ Најновијим изменама и допунама Кривичног Законика из 2016. године, у двадесет другој глави – кривична дела против привреде, инкриминисана су и два нова кривична дела: примање мита у обављању привредне делатности и давање мита у обављању привредне делатности.⁴ Једно је сигурно, да се данашњим методама и легалним средствима тешко могу доказивати кривична дела примања и давања мита, било да се ради о привредној или ванпривредној делатности, посебно у оним активностима где су непосредно или посредно умешани представници власти. Очигледан је недостатак неадекватности или неприменљивости контролних механизма и недефинисаног система компетенција. Сузбијање ове врсте кривичних дела само преко кривичних закона сматра се недовољним и неадекватним начином борбе против ове криминалне појаве. Претерано истицање репресије сматра се контрапродуктивним и ствара убеђење да је борба против појаве примања и давања мита искључиво ствар полиције, судова и тужилаштва, а не проблем целог друштва. Напори који се чине на том пољу резултирају дефинисањем различитих програма како би се искоренило примање и давање мита из јавног живота уопште, посебно елиминацијом злоупотреба јавних функција за шта су, углавном, везане велике криминалне афере.

Друштвени статус стратификован положајем на вишем степену друштвене хијерархије може се испољавати на два начина. На једној страни, виши друштвени статус омогућава и већи друштвени утицај на облике друштвене реакције и превенције криминалитета, а с друге, представља објективан услов да уз субјективне склоности буде основ за вршење одређених кривичних дела.⁵

² Жељко Бјелајац, *Организовани криминал ВС Србија*, Правни факултет Универзитет Привредна академија, Нови Сад, 2008, стр. 7.

³ Кривични законик, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005 – испр., 107/2005 – испр. 72/2009, 111/2009 и 121/2012 и 104/2013, 108/2014.

⁴ Закон о изменама и допунама Кривичног законика од 23.11.2016. године, *Сл. Гласник Р. Србије*, бр. 94/16.

⁵ Мило Бошковић, *Криминологија*, Правни факултет, Нови Сад, 2007, стр. 241.

2) ПОЈАМ, КАРАКТЕРИСТИКЕ, СЛИЧНОСТИ И РАЗЛИКЕ КРИВИЧНИХ ДЕЛА ПРИМАЊЕ МИТА И ПРИМАЊЕ МИТА У ОБАВЉАЊУ ПРИВРЕДНЕ ДЕЛАТНОСТИ

Кривично дело примање мита

Кривично дело примање мита (члан 367 КЗ) састоји се у непосредном или посредном захтевању или примању поклона или какве друге користи, или у примању обећања да ће добити поклон или какву другу корист за себе или другог од стране службеног лица да оно у оквиру свог службеног овлашћења или у вези са својим службеним овлашћењем изврши службену радњу коју не би смело извршити, или да не изврши службену радњу коју би морало извршити (став 1).⁶ Исто тако, ово кривично дело постоји и у случају када службено лице непосредно или посредно захтева или прими поклон или какву корист или које прими обећање да ће добити поклон или друге користи за себе или другог да у оквиру свог службеног овлашћења или у вези са својим службеним овлашћењем изврши службену радњу коју би морало извршити или да не изврши службену радњу коју не би смело извршити (став 2). Такође, ово кривично дело постоји када службено лице изврши дело из става 1 или 2 у вези са откривањем кривичног дела, покретањем или вођењем кривичног поступка, изрицањем или извршењем кривичне санкције (став 3). Ово кривично дело постоји и у случају када службено лице, за наведене радње у ставовима од 1 до 3, после извршења, односно неизвршења, а у вези са њима, захтева или прими поклон или другу корист (став 4). Кривично дело постоји и уколико страном службено лице изврши дело из ставова од 1 до 4 (став 5). Извршилац кривичног дела примања мита може бити, у првом реду, службено лице. Осим тога, ово дело може извршити и одговорно лице у установи или другом субјекту који не

⁶ Захтевање је тражење, јасно и недвосмислено исказивање жеље за поклоном или користи. Примање поклона је узимање поклона или користи, физички, фактички. Из судске праксе: Примање поклона или обећања поклона се може састојати и у обећању отписа дуга који учинилац има према даваоцу поклона (пресуда Врховног суда Србије Кж. 47/96); Примање мита постоји и када је до предаје поклона дошло у договору са органима унутрашњих послова пошто је оптужени остварио државину над примљеним поклоном (пресуда Врховног суда Србије Кж. 404/2000). Када радник на овери докумената у суду прими новац да у оквиру свог службеног овлашћења изврши радњу коју не би смео извршити и овери пуномоћје лицу које то пуномоћје није издало, већ је пуномоћје потписало друго лице, тиме је као службено лице извршио примање мита (пресуда Врховног суда Србије Кж. 1356/98); Ово дело може да изврши и лице коме је фактички поверено вршење појединих службених дужности или послова (пресуда Врховног суда Србије Кж. 862/2003). Примање обећања поклона или користи је саглашавање, изражавање жеље за остварење понуде другог лица о давању поклона или користи. Видети: Војислав Ђурђић, Драган Јовашевић, *Кривично право, Посебни део*, Номос, Београд, 2010, стр. 250.

обавља привредну делатност, а које учини дело из ставова 1,2, и 4 (став 6). Поред казне, учиниоцу се обавезно одузима примљени поклон или имовинска корист (став 7). У ствари, овде се ради о обавезној примени мере безбедности одузимања предмета. За кривичну одговорност потребан је умишљај чија је садржина различита с обзиром на облике испољавања овог дела. Прописана кривична санкција је казна затвора која је различита с обзиром на облике испољавања кривичног дела од стране службеног, односно одговорног лица. Објект заштите је законито, ефикасно и квалитетно обављање службене дужности, а објект напада су поклон или друга корист.⁷

Дакле, дело има три облика, и то као: право пасивно подмићивање, неправо пасивно подмићивање и накнадно подмићивање.

Право пасивно подмићивање постоји када службено лице непосредно или посредно захтева или прими поклон или другу корист или прими обећање поклона или друге користи за себе или другог да у оквиру свог службеног овлашћења или у вези са својим службеним овлашћењем изврши незакониту службену радњу, односно, радњу коју не би смело извршити или да не изврши службену радњу коју би морало извршити. Дакле, радња извршења се састоји из три алтернативно предвиђене делатности: захтевања, примања или обећања, а радња се предузима на два начина: непосредно или посредно. За овај облик дела, прописана је казна затвора од две до дванаест година (став 1).

Неправо пасивно подмићивање постоји када службено лице непосредно или посредно захтева или прими поклон или другу корист или које прими обећање поклона или друге користи за себе или другог да у оквиру свог службеног овлашћења или у вези са својим службеним овлашћењем изврши службену радњу коју би морало извршити или да не изврши службену радњу коју не би смело извршити, за шта је предвиђена казна затвора од две до осам година (став 2).

Накнадно подмићивање постоји када службено лице захтева или прими поклон или другу корист после извршења односно неизвршења службене радње наведене у ставовима од 1 до 3, а у вези са њом, коју није смело да врши, односно коју је било дужно да изврши или после неизвршења радње која се морала извршити, односно која се није смела извршити. За овај облик дела прописана је казна затвора од три месеца до три године (став 4).

Дело има и тежи облик који постоји када је извршено право или неправо пасивно подмићивање у вези са откривањем кривичног дела, покретањем или вођењем кривичног поступка, изрицањем или извршењем кривичне санкције. Овде се, дакле, ради о посебној врсти службеног лица које се може појавити

⁷ Поклон је свака имовинска вредност у смислу покретне или непокретне ствари која се даје без адекватне противнакнаде. Друга корист може бити остваривање било какве имовинске и неимовинске погодности, повлашћеног положаја или привилегије.

као учинилац кривичног дела и у вези са посебном врстом службене дужности, за шта је предвиђена казна затвора од три до петнаест година (став 3).⁸

Вредност приманог или захтеваног поклона односно друге користи није, по правилу, од значаја за постојање кривичног дела. Службено лице не сме, због вршења своје службене дужности, захтевати или примити ма какав поклон или корист, а поготово не сме у вези са тим предузимати незаконите радње, односно уздржавати се од законитог вршења службене дужности.⁹

Кривично дело примање мита у обављању привредне делатности

Кривично дело примање мита у обављању привредне делатности (члан 230 КЗ) има два облика испољавања. Извршилац првог облика дела је онај ко приликом обављања привредне делатности за себе или другог, непосредно или посредно, захтева или прими поклон или другу корист или ко прими обећање поклона или друге користи да закључи уговор или постигне пословни договор или пружи услугу или да се уздржи од таквог деловања или кршењем других дужности у обављању привредне делатности на штету или у корист субјекта привредног пословања или другог правног лица за које или у којем ради или другог лица (став 1). Други облик дела одликује чињеница да учинилац после закључења уговора или постизања пословног договора или после пружене услуге или уздржавања од таквог деловања, за себе или другог захтева или прими поклон или другу корист или прихвати обећање поклона или друге користи (став 2). Примљени поклон и имовинска корист ће се одузети (став 3). Извршилац кривичног дела примања мита у обављању привредне делатности може бити лице у установи која обавља привредну делатност које је овлашћено за закључивање уговора, постизање пословних договора или пружање услуга, а које учини дело из ставова 1 и 2. Учиниоцу дела се обавезно одузима примљени поклон или имовинска корист (став 3). За кривичну одговорност потребан је умишљај. Прописана кривична санкција је казна затвора која је различита с обзиром на облике испољавања дела. Објект заштите је законито, ефикасно и квалитетно обављање привредне делатности, а објект напада су поклон или друга корист.

Дакле, дело има два облика и то као: пасивно подмићивање и накнадно подмићивање.

Пасивно подмићивање постоји када лице у субјекту привредног пословања непосредно или посредно захтева или прими поклон или другу корист или

⁸ Војислав Ђурђић, Драган Јовашевић, *op. cit.*, стр. 249.

⁹ Никола Срзентић, Александар Стајић, Божидар Крабус, и др., *Коментар кривичних закона СР Србије – САП Косова – САП Војводине*, Савремена администрација, Београд, 1981, стр. 755.

прими обећање поклона или друге користи закључи уговор или постигне пословни договор или пружи услугу или да се уздржи од таквог деловања или кршењем других дужности у обављању привредне делатности на штету или у корист субјекта привредног пословања или другог правног лица за које или у којем ради или другог лица.

Радња извршења се састоји из три алтернативно предвиђене делатности: захтевања, примања или обећања, а радња се предузима на два начина: непосредно или посредно. За овај облик дела прописана је казна затвора од једне до осам година (став 1).

Накнадно подмићивање постоји када лице у субјекту привредног пословања захтева или прими поклон или другу корист после закључивања уговора или постизања пословног договора или пружања услуга или уздржавања од таквог деловања или кршења других дужности у обављању привредне делатности на штету или у корист субјекта привредног пословања или другог правног лица за које или у којем ради или другог лица. За овај облик дела предвиђена је казна затвора до три године (став 2).

Вредност приманог или захтеваног поклона односно друге користи, по правилу, није од значаја за постојање кривичног дела.

Сличности и разлике

У настојању да искоментаришемо сличности и разлике ова два кривична дела, сачинили смо визуелни табеларни приказ (Табела бр. 1);

Табела 1: Сличности и разлике кривичних дела примања мита и примања мита у обављању привредне делатности

Кривично дело	Објект заштите	Објект напада	Радња извршења	Облици испољавања	Прописана казна	Мера безбедности
Кривична дела против службене дужности; Примање мита из чл. 367 КЗ	Службена дужност	Поклон или друга корист	Захтевање, примање и обећање	Основни; Право пасивно подмићивање	2-12 г.	Одузимање примљеног поклона и имовинске користи
				Основни; Неправо пасивно подмићивање	2-8 г.	
				Тежи; Ако је у вези са откривањ. крив. дела, покретањем или вођењем крив. поступ. или извршењ. крив. санкције	3-15 г.	
				Накнадно подмићивање	3м.-3 г.	
Кривична дела против привреде; Примање мита у обављању привредне делатности из чл. 230 КЗ	Привредна делатност	Поклон или друга корист	Захтевање, примање и обећање	Пасивно подмићивање	1-8 г.	Одузимање примљеног поклона и имовинске користи
				Накнадно подмићивање	до 3. г	
	Постоји разлика	Нема разлике	Нема разлике	Постоји разлика	Постоји разлика	Нема разлике

У табели 1 запажамо да код кривичног дела примања мита и кривичног дела примања мита у обављању привредне делатности нема разлике у објекту напада, радњи извршења и предвиђеној мери безбедности.

Разлика постоји у томе што кривично дело примања мита спада у групу кривичних дела против службене дужности, а кривично дело примања мита у

обављању привредне делатности у групу кривичног дела против привреде. Поред овога, разликују се у облицима испољавања и прописаној казни.

Кривично дело примања мита има четири облика испољавања, док кривично дело примања мита у привредној делатности има два облика. И код једног, и код другог кривичног дела, као облик испољавања појављује се накнадно подмићивање. Даље, у табели уочавамо да кривично дело примања мита има и свој тежи облик испољавања, док то није случај и код кривичног дела примања мита у обављању привредне делатности, што нас наводи на закључак да ако неко у вези кривичног дела које је извршено приликом обављања привредне делатности прима или захтева поклон у вези откривања тог дела, вођења кривичног поступка у вези са тим делом или извршењем кривичне санкције за то дело, мораће да буде процесуиран за кривично дело примања мита, без обзира што је кривично дело извршено у вези са обављањем привредне делатности. Основни облик кривичног дела примања мита у обављању привредне делатности обухвата оба основна облика кривичног дела примања мита, јер из самог законског текста видимо да се оно може извршити чињењем и нечињењем (уздржавањем), под шта се може подвести право и неправо пасивно подмићивање.

Када је у питању упоредни преглед предвиђених казни затвора, увиђамо да је увођење новог кривичног дела примања мита у обављању привредне делатности довело до могућности блажег кажњавања оних који приме или захтевају мито у обављању привредне делатности. Наиме, из табеле можемо видети да је и код подмићивања и накнадног подмићивања прописана блажа казна код кривичног дела примања мита у обављању привредне делатности. Ако јединствено посматрамо право и неправо пасивно подмићивање, код основних облика кривичног дела примања мита уочавамо да је предвиђени распон казне затвора од две до дванаест година, док је код кривичног дела примања мита у обављању привредне делатности од једне до осам година. Дакле, код кривичног дела примања мита прописан је и већи законски минимум казне (две године, у односу на једну годину) и већи законски максимум казне (12 година, у односу на 8 година). На овај начин створена је поприлична несразмера у прописаној казни затвора код основних облика подмићивања ова два кривична дела. Такође, када су у питању и облици испољавања дела у виду накнадног подмићивања, запажамо да је код оба кривична дела прописан исти законски максимум од три године, али да је код кривичног дела примања мита одређен и законски минимум од три месеца, док то није случај код кривичног дела примања мита у обављању привредне делатности, што такође, указује на могућност изрицања блаже казне ономе ко учини ово дело у обављању привредне делатности.

Поставља се питање, у чему је разлика код узимања или захтевања мита у привредној или некој другој делатности и зашто би се блаже кажњавало када

се дело изврши у обављању привредне делатности? Ово може да нас наведе и на закључак да неко „прави погоднији коруптивни терен“ у привредној, у односу на друге делатности. То би било исто као када би код кривичног дела крађе у посебно кривично дело издвојили крађе које су извршене само у становима и за њих предвидели много блаже кажњавање у односу на крађе извршене у кућама, гаражама и сл.

3) ПОЈАМ, КАРАКТЕРИСТИКЕ, СЛИЧНОСТИ И РАЗЛИКЕ КРИВИЧНИХ ДЕЛА ДАВАЊЕ МИТА И ДАВАЊЕ МИТА У ОБАВЉАЊУ ПРИВРЕДНЕ ДЕЛАТНОСТИ

Кривично дело давање мита

Кривично дело давање мита (члан 368 КЗ) састоји се у чињењу, понуди или обећању службеном или другом лицу поклона или какве друге користи да службено лице у оквиру свог службеног овлашћења или у вези са својим службеним овлашћењем изврши службену радњу коју не би смело извршити или да не изврши службену радњу коју би морало извршити (став 1). Исто тако, ово дело се остварује и посредовањем при оваквом подмићивању службеног лица. У ствари, ово је први облик кривичног дела давања мита. Други облик овог кривичног дела остварује онај ко службеном или другом лицу учини, понуди или обећа поклон или какву другу корист да службено лице у оквиру свог службеног овлашћења или у вези са својим службеним овлашћењем изврши службену радњу коју би морало извршити или да не изврши службену радњу коју не би смело извршити, или ко посредује при оваквом подмићивању службеног лица (став 2). Одредбе ставова 1 и 2 примењују се и када је мито дато, понуђено или обећено страном службеном лицу (став 3). Учиница дела из ставова од 1 до 3 који је пријавио дело пре него што је сазнао да је оно откривено може се ослободити од казне (став 4). Одредбе ставова 1, 2, и 4 примењују се и када је мито дато, понуђено или обећано одговорном лицу у установи или другом субјекту који не обавља привредну делатност (став 5). Учиница дела давања мита може бити свако физичко лице. Осим тога, ово дело може извршити и одговорно лице у установи или другој организацији која не обавља привредну делатност. За кривичну одговорност учиниоца овог дела потребан је умишљај чија је садржина различита с обзиром на облике испољавања дела.

Прописана кривична санкција је казна затвора која је различита с обзиром на облике испољавања дела. Објект заштите је законито, ефикасно и квалитетно обављање службене дужности, а објект напада су: поклон или друга корист (имовинског или неимовинског карактера).

Ово кривично дело има три облика. То су: право активно подмићивање, неправо активно подмићивање и посредовање у подмићивању.

Право активно подмиђивање је чињење, нуђење или обећање поклона или друге користи службеном, страном службеном, одговорном или другом лицу у установи или другом субјекту који не обавља привредну делатност, да службено лице у оквиру службеног овлашћења изврши службену радњу коју не би смело да изврши или да не изврши службену радњу коју би морало да изврши или ко посредује при оваквом подмиђивању службеног лица. Овде се ради о подмиђивању, давању мита ради извршења незаконите радње. Радња извршења се састоји из више алтернативно предвиђених делатности: чињења, нуђења, обећања и посредовања.¹⁰ За овај облик дела, прописана је казна затвора од шест месеци до пет година (став 1).

Неправо активно подмиђивање је чињење, нуђење или обећање поклона или друге користи домаћем, страном службеном, одговорном или другом лицу у установи или другом субјекту који не обавља привредну делатност, да службено лице у оквиру службеног овлашћења или у вези са својим службеним овлашћењем изврши службену радњу коју би морало да изврши или да не изврши службену радњу коју не би смело извршити или ко посредује при оваквом подмиђивању службеног лица. Ово је подмиђивање на извршење законите радње. У свему осталом је ово дело слично претходном облику, за шта је предвиђена казна затвора до три године (став 2).

Посредовање у подмиђивању је предузимање делатности којима се подстиче, доприноси или помаже другом лицу да учини, понуди или обећа поклон или другу корист домаћем, страном службеном, одговорном или другом лицу у установи или другом субјекту који не обавља привредну делатност да службено лице у границама свог службеног овлашћења или у вези са својим службеним овлашћењем изврши незакониту или закониту службену радњу. Овде се ради о подстрекавању и помагању као облицима саучесништва који су добили карактер самосталне радње извршења. Дакле, овде се не кажњава лице

¹⁰ Чињење је давање или предаја, непосредно или посредно, у државину другог лица поклона или друге користи. Из судске праксе: Када окривљени инспектору СУП-а уз позив на који се одазвао преда новчаницу од 50 ДЕМ говорећи: „Узми да нешто попијеш, ја те частим, немој да ми одузмеш пасош“, тиме је службеном лицу учинио поклон како би овај у оквиру свог службеног овлашћења извршио радњу коју не би смео да изврши (пресуда Округног суда у Београду Кж. 164/95). Нуђење је покушај давања поклона или друге користи, делатност физичког фактичког карактера из које се јасно манифестује воља да се поклон или друга корист предају. Обећање је јасно изражавање жеље да поклон следи, што се може учинити речима, симболима-знацима, гестовима, мимиком и сл. Из судске праксе: За постојање дела давања мита обећањем поклона нема утицаја да ли је службено лице прихватило обећање поклона и пристало да обавља тражене службене радње тако да није могућ покушај дела, јер је сваком делатношћу која објективно значи обећање поклона дело већ свршено (пресуда Округног суда у Београду Кж. 879/2003). Видети: Војислав Ђурђић, Драган Јовашевић, *op. cit.*, стр. 252.

које даје поклон или другу корист, већ лице (посредник) које то различитим делатностима подстиче, омогућава или олакшава. За овај облик дела прописана је, такође, казна затвора до три године (став 2).

Привилеговани облик дела, за који закон предвиђа могућност потпуног ослобођења од казне постоји ако је давалац поклона пријавио дело пре него што је сазнао да је оно откривено (став 4).¹¹

Уколико прималац поклона својим чињењем или нечињењем поводом обећаног или примљеног мита оствари обележје неког другог кривичног дела поставља се питање да ли ће давалац мита одговорати и за то кривично дело. Мада се такво кривично дело јавља као последица давања мита, као реализација циља која се жели постићи митом, преовлађује схватање да давалац мита одговара и за то дело и то у својству подстрекача или пак као извршилац посебног кривичног дела (на пример, омогућавање бекства лицу лишеном слободе и сл.).¹²

Кривично дело давање мита у обављању привредне делатности

Кривично дело давање мита у обављању привредне делатности (члан 231 КЗ) састоји се у понуди или обећању поклона или друге користи лицу да оно при обављању привредне делатности, закључи уговор или постигне пословни договор или пружи услугу или се уздржи од таквог деловања или крши друге дужности у обављању привредне делатности на штету или у корист субјекта привредног пословања за које или у којем ради или на штету или у корист другог правног или физичког лица или ко посредује при оваквом давању поклона или друге користи (став 1). Код овог кривичног дела, Законик прописује да се учинилац, ако пријави дело пре него што је сазнао да је оно откривено, може ослободити од казне (став 2). Дати поклон и имовинска корист ће се одузети (став 3). Учиниолац дела давања мита у обављању привредне делатности може бити свако физичко лице. За кривичну одговорност учиниоца овог дела потребан је умишљај чија је садржина различита с обзиром на облике испољавања дела. Прописана кривична санкција је казна затвора која је различита с обзиром на облике испољавања дела. Објект заштите је законито, ефикасно и квалитетно обављање привредне делатности, а објект напада су: поклон или друга корист имовинског или неимовинског карактера.

Ово кривично дело има два облика. То су: пасивно подмићивање и посредовање у подмићивању.

¹¹ Војислав Ђурђић, Драган Јовашевић, *Ibid.*, стр. 251.

¹² Никола Срзентић, Александар Стајић, Божидар Крабус, и др., *op. cit.*, стр. 761-762.

Пасивно подмићивање је чињење, нуђење или обећање поклона или друге користи лицу да оно при обављању привредне делатности, закључи уговор или постигне пословни договор или пружи услугу или се уздржи од таквог деловања или крши друге дужности у обављању привредне делатности на штету или у корист субјекта привредног пословања за које или у којем ради или на штету или у корист другог правног или физичког лица. Радња извршења се састоји из више алтернативно предвиђене делатности: чињења, нуђења, обећања и посредовања. За овај облик дела прописана је казна затвора од три месеца до три година (став 1).

Посредовање у подмићивању је предузимање делатности којима се подстиче, доприноси или помаже другом лицу да учини, понуди или обећа поклон или другу корист лицу да оно закључи уговор или постигне пословни договор или пружи услугу или се уздржи од таквог деловања или крши друге дужности у обављању привредне делатности на штету или у корист субјекта привредног пословања за које или у којем ради или на штету или у корист другог правног или физичког лица. Овде се ради о подстрекавању и помагању као облицима саучесништва који су добили карактер самосталне радње извршења. Овде се не кажњава лице које даје поклон или другу корист, већ лице (посредник) које то различитим делатностима подстиче, омогућава или олакшава. За овај облик дела предвиђена је, такође, казна затвора од три месеца до три године (став 1).

Привилеговани облик дела, за који закон предвиђа могућност потпуно ослобођења од казне, постоји ако је давалац поклона пријавио дело пре него што је сазнао да је оно откривено (став 2).¹³ Уколико прималац поклона својим чињењем или нечињењем поводом обећаног или примљеног мита оствари обележје неког другог кривичног дела поставља се и овде питање да ли ће давалац мита одговорати и за то кривично дело. Мада се такво кривично дело јавља као последица давања мита у обављању привредне делатности, као реализација циља која се жели постићи митом, мишљења смо да и код овог кривичног дела давалац мита треба да одговара и за то дело у својству подстрекача, или пак као извршилац посебног кривичног дела.

Сличности и разлике

У настојању да искоментаришемо сличности и разлике ова два кривична дела, сачинили смо визуелни табеларни приказ (Табела бр. 2);

¹³ Војислав Ђурђић, Драган Јовашевић, *op. cit.*, стр. 251.

Табела 2. Сличности и разлике кривичних дела давања мита и давања мита у обављању привредне делатности

Кривично дело	Објект заштите	Објект напада	Радња извршења	Облици испољавања	Прописана казна	Мера безбедности
Кривична дела против службене дужности; Давање мита из чл. 368 КЗ	Службена дужност	Поклон или друга корист	Чињење, нуђење, обећање и посредовање	Основни; Право пасивно подмићивање или посредовање у подмићивању	6 м.-5 г.	Одузимање датог поклона и имовинске користи
				Основни; Неправо пасивно подмићивање или посредовање у подмићивању	до 3 г.	
				Привилеговани облик	Може се ослободити од казне	
Кривична дела против привреде; Давање мита у обављању привредне делатности из чл. 231 КЗ	Привредна делатност	Поклон или друга корист	Чињење, нуђење, обећање и посредовање	Основни; Пасивно подмићивање или посредовање у подмићивању	3 м.-3 г	Одузимање датог поклона и имовинске користи
				Привилеговани облик	Може се ослободити од казне	
	Постоји разлика	Нема разлике	Нема разлике	Постоји разлика	Постоји разлика	Нема разлике

Табела 2 нам указује да код кривичног дела давања мита и кривичног дела давања мита у обављању привредне делатности нема разлике у објекту напада, радњи извршења и прописаној мери безбедности.

Уочавамо разлике у томе што кривично дело давања мита спада у групу кривичних дела против службене дужности, а кривично дело давање мита у обављању привредне делатности у групу кривичног дела против привреде. Разлике се запажају и у облицима испољавања и у прописаној казни. Кривично дело давања мита има три облика испољавања, док кривично дело давања мита у обављању привредне делатности има два облика, с тим што основни облик кривичног дела давања мита у обављању привредне делатности можемо посматрати и као право и као неправо пасивно подмићивање јер се

радња може извршити чињењем и не чињењем. Код оба кривична дела, у основним облицима испољавања, предвиђено је подмићивање и посредовање у подмићивању. Такође, оба кривична дела имају истоветан привилеговани облик који предвиђа могућност ослобађања од казне (ако давалац поклона пријави дело пре него што је сазнао да је оно откривено). Упоређујући прописане казне за ова два кривична дела запажамо да је предвиђено блаже кажњавање учиниоца код кривичног дела давања мита у обављању привредне делатности. Посматрајући табелу увиђамо да је код кривичног дела давања мита код једног облика дела предвиђена казна затвора до три године, док је код другог казна затвора од шест месеци до пет година. С друге стране, за основни облик кривичног дела давања мита у обављању привредне делатности прописана је казна затвора од три месеца до три године. Кад упоредимо први основни облик кривичног дела давања мита (право пасивно подмићивање или посредовање) са основним обликом кривичног дела давања мита у обављању привредне делатности, долазимо до закључка да је предвиђено строжије кажњавање за кривично дело давања мита у односу на кривично дело давања мита у обављању привредне делатности. То се огледа и у прописаном законском минимуму (шест месеци код кривичног дела давања мита) и у предвиђеном законском максимуму (пет година у односу на три године). Сасвим другачија ситуација је када упоредимо други основни облик (неправо пасивно подмићивање или посредовање) кривичног дела давања мита поново, са основним обликом кривичног дела давања мита у обављању привредне делатности. У овом случају код кривичног дела давања мита прописана је казна затвора до три године, док је код кривичног дела давања мита у обављању привредне делатности предвиђена казна затвора од три месеца до три године. Због прописивања законског минимума (од три месеца) код кривичног дела давања мита у обављању привредне делатности, можемо извести закључак да је самим тим предвиђена могућност строжијег кажњавања за ово кривично дело у односу на упоређујући основни облик кривичног дела давања мита. Међутим, када имамо у виду да основни облик кривичног дела давања мита у обављању привредне делатности садржи у себи и право пасивно и неправно пасивно подмићивање, на крају се намеће закључак да је за кривично дело давања мита ипак предвиђено строжије кажњавање. Као и када су била у питању упоређивана кривична дела примања мита и примања мита у обављању привредне делатности и овде се поставља питање у чему је разлика код давања или посредовања у давању мита у привредној или некој другој делатности, и зашто би се блаже кажњавало када се дело изврши у обављању привредне делатности? Ово, такође, може поново да нас наведе на закључак да неко „прави погоднији коруптивни терен“ у привредној, у односу на друге делатности.

4) ИЗВОРИ

- Бошковић Мило, *Криминологија*, Нови Сад, Правни факултет, Нови Сад, 2007.
- Бјелајац Жељко, *Организовани криминал ВС Србија*, Правни факултет Универзитет Привредна академија, Нови Сад, 2008.
- Водинелић Владо, *Криминалистика*, Савремена администрација, Београд, 1984.
- Ђурђић Војислав, Јовашевић Драган, *Кривично право, Посебни део*, Номос, Београд, 2010.
- Кривични законик, (*“Сл. Гласник Р. Србије”*, бр.85/2005, 88/2005–испр., 107/2005–испр. и 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014), Београд.
- Петровић Андра, *Криминалистичка методика*, ВШУП, Београд, 1981.
- Срзентић Никола, Стајић Александар, Крабус Божидар, и др., *Коментар кривичних закона СР Србије – САП Косова – САП Војводине*, Савремена администрација, Београд, 1981.
- Закон о изменама и допунама Кривичног законика од 23.11.2016. године (*“Сл. Гласник Р. Србије”*, бр. 94/16), Београд.

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Када је реч о примању и давању мита свесни смо чињенице да тога, сем у политичком и приватном сектору, има и у свим привредним и ванпривредним делатности као што су: индустрија и грађевинарство, банке и друге финансијске организације, осигуравајуће институције, запошљавање, медији, спорт, здравство, школство, уметност, шоу-бизнис и слично. Са економског аспекта ова врста кривичних дела, било да се извршавају у привредној или некој другој делатности, и те како нагриза стубове економског система одређеног друштва. Кривична дела примања и давања мита у било којој делатности, с једне стране, су узрок многих поремећаја у економском систему јер се њима ремети развој производних снага и производних односа, тј. функционисање основних сегмената привредног система: производње, потрошње, расподеле и размене док, с друге стране, ова кривична дела последица су дубљих социјално-економских супротности и деловања одређених економских законитости у привредном систему једног друштва и на плану међународних економских односа, као што су: закон понуде и потражње, закон вредности, криза светског финансијског и монетарног система, закон конкуренције на домаћем и светском тржишту и сл. У Републици Србији, примање и давање мита показало је сву своју штетност слично као и у многим другим неразвијеним и средње развијеним земљама, чији су носиоци власти, под изговором брзих економских реформи и просперитета друштва, увукли сопствене земље у економски хаос који је

неминовно довео до кризе широких размера. Имајући у виду штетност примања и давања мита с правом се можемо запитати да ли је сада погодан моменат да се у Републици Србији ублажавају казне за примање и давање мита у обављању привредне у односу на неке друге делатности? Мишљења смо да ово није прави моменат, с обзиром да тренутно сви показатељи говоре о томе да је корупција још увек широко распрострањена и да је једна од главних препрека за интеграцију наше земље у ЕУ.

УДК: 343.347(497.1)
Bibliid 1451-3188, 17 (2018)
Год XVII, бр. 63, стр. 70–87
Изворни научни рад

УПОРЕДНИ ПРАВНИ ПРЕГЛЕД КРИВИЧНОГ ДЕЛА - НЕСАВЕСНО ПРУЖАЊЕ ЛЕКАРСКЕ ПОМОЋИ У ЗАКОНОДАВСТВИМА ДРЖАВА БИВШЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ

Владимир МИЛЕТИЋ¹

Abstract: In the area of protection and improvement of human health, it is of particular importance to provide legal, effective, correct, professional and timely medical assistance, performing other healthcare activities or providing medical assistance or care. In this way, a significant social function is achieved, as well as the protection of the protected Constitutional right on the inviolability of the physical and psychological integrity of a man. However, due to the medical activity undertaken by a doctor, i.e. by a physician or due to the medical activity undertaken by other relevant persons, for example, a nurse, etc., it is possible that the health of a person according to which the corresponding medical activity is undertaken is deteriorating. In the case of serious injuries of the duties of the physicians or other persons who practice other medical professions, e.g. the nurses or a gross violation of the rules of the profession resulting in more serious consequences for the health of another, then all modern criminal law legislations foresee criminal responsibility and punishability for a particular criminal offense – unacceptable medical assistance, i.e. medical malpractice. That is the case too, in the criminal law legislation of the states established on the territory of the former Socialist Federative Republic of Yugoslavia. In this paper, this criminal offence is analysed from the aspect of its general concept, motion, main characteristics, relevant features and forms of expression in the criminal law legislation of the states of the former Socialist Federative Republic of Yugoslavia.

Key words: Health, Protection, Criminal Offence, Code, Responsibility, Criminal Sanction, Comparative Law, Yugoslavia

¹ Први основни суд, Београд. Е-маил: vlad.miletic@gmail.com

1) УВОД

Заштита здравља људи, поред заштите њиховог живота и телесног интегритета, представља друштвену функцију коју свака држава обавља од најстаријих времена до данас. На то указују бројна кривична дела којима се штите ове личне и друштвене вредности од првих писаних правних споменика. Но, та заштита није увек била потпуна, ефикасна, једнака за све и општа, већ су постојале веће или мање разлике у инкриминацијама повреде или угрожавања ових друштвених вредности зависно од врсте и природе државне организације. Од Француске буржоаске револуције заштита ових друштвених вредности добија на значају имајући у виду прокламована људска права и слободе, где међу универзална људска права спадају право на живот, право на неповредивост физичког и психичког (душевног) интегритета, као и право на здравље човека. Заштита ових људских права прокламована је и у низу универзалних (ОУН) и регионалних (Савет Европе) међународних докумената, као и у уставима држава као највишим правним актима. Сва савремена кривична законодавства, па тако и законодавства држава бивше СФР Југославије, прописују различите облике и видове испољавања кривичних дела против здравља људи. Слична је ситуација и у посматраним државама које су прва кривична дела против општег здравља добила 1929. године са доношењем Кривичног законика Краљевине Југославије. После осамостаљења све државе су донеле своје кривичне законе или законике који, између осталих, познају и кривичну одговорност и кажњивост за повреду или угрожавање здравља људи. Ради се, наиме, о кривичним делима којима се поред здравља људи, штити и право на заштиту здравља. Ова здравствена кривична дела су раније (према републичком социјалистичком законодавству из 1977. године) била систематизована у јединствену групу дела заједно са „еколошким“ делима против животне средине.² Здравље представља психофизичко стање човека код кога постоји хармонична функција свих органа и делова тела, односно процеса који га чини способним за нормалан живот, рад и привређивање.³ Насупрот здрављу је болест која представља психофизичко стање које настаје дејством бацила, бактерија и вируса на човеков организам и које доводи до поремећаја у грађи и функцијама појединих органа, ткива, делова тела или организма у целини, услед чега је искључена или ослабљена способност за рад и нормалан живот. Међу болестима посебну опасност представљају заразне болести које имају карактер брзог и наглог ширења на велики број људи и на великим просторима, и које изазивају тешке и трајне

² Драган Јовашевић, *Коментар Кривичног закона Републике Србије са судском праксом*, Београд, Номос, 2003, стр. 278-282.

³ Драган Јовашевић, *Лексикон кривичног права*, Београд, Службени гласник, 2011, стр. 378-381.

последнице по здравље а могу проузроковати и смрт.⁴ Дакле, ова кривична дела имају за заштитни објект здравље људи. Но, тај је објект различито одређен код појединих кривичних дела, па се он јавља као: а) здравље индивидуално неодређеног броја људи од преношења заразних болести, и б) здравље одређеног лица од несавесног пружања лекарске помоћи или неуказивања лекарске помоћи. Ова кривична дела су углавном бланкетне природе. Код већег броја кривичних дела радња извршења се састоји у поступању противно прописима, односно у кршењу законских или подзаконских прописа, односно наредби надлежних државних органа из области здравствене заштите, што значи да је за сазнавање садржине и обележја бића ових дела потребно утврдити претходно садржину закона, других прописа и мера надлежних државних органа (забрана или наредби) које се крше.⁵ Последница ових кривичних дела јавља се у виду угрожавања здравља људи, тј. стварања опасности од настанка или ширења болести или погоршања здравственог стања другог лица.⁶ Та опасност у смислу последице се јавља у два облика. То су: а) конкретна и б) апстрактна опасност. Конкретна опасност је непосредна, блиска, стварна опасност, опасност која је стварно, непосредно наступила за живот, телесни интегритет и здравље другог лица. Апстрактна или општа опасност је опасност која је могла да наступи услед предузете радње извршења по живот, телесни интегритет или здравље, али није наступила у конкретном случају.⁷ Већи број ових кривичних дела може да изврши свако лице, али нека од њих могу да учине само одређена лица нпр. лекар или други здравствени радник (несавесно пружање лекарске помоћи). У погледу кривице, највећи број ових кривичних дела се врши са умишљајем, док се нека дела могу вршити и са умишљајем и са нехатом. Међу кривичним делима против здравља људи по свом значају, природи, карактеристикама, својству учиниоца, врсти и обиму проузроковане последице издваја се кривично дело које се у Републици Србији

⁴ Ђорђе Ђорђевић, *Кривично право, Посебни део*, Београд, Криминалистичко полицијска академија, 2014, стр. 212-214.

⁵ Закон о здравственој заштити (Службени гласник Републике Србије број: 107/2005, 72/2009, 88/2010, 99/2010, 57/2011, 119/2012, 45/2013 и 93/2014), Закон о здравственом осигурању (Службени гласник Републике Србије број: 107/2005, 109/2005, 57/2011, 110/2012, 119/2012, 99/2014, 123/2014 и 126/2014), Закон о заштити становништва од заразних болести (Службени гласник Републике Србије број 125/2004 и 36/2015), Закон о лековима и медицинским средствима (Службени гласник Републике Србије број 30/2010 и 107/2012), Закон о заштити лица са менталним сметњама (Службени гласник Републике Србије број 45/2013) и Закон о правима пацијената (Службени гласник Републике Србије број 45/2013).

⁶ Драган Јовашевић, *Кривично право, Општи део*, Београд, Досије, 2016, стр. 76-78.

⁷ Јован Ђирић, „Кривичноправна заштита здравља људи“, Зборник радова, Југословенско кривично законодавство и слободе и права човека и грађанина, Београд, 2001, стр. 142-151.

назива: „Несавесно пружање лекарске помоћи“ из члана 251 Кривичног законика. Ово дело се састоји у несавесном пружању лекарске помоћи од стране лекара или у несавесном пружању медицинске помоћи, неге или друге здравствене делатности од стране другог здравственог радника чиме се проузрокује погоршање здравственог стања другог лица.⁸ Несавесно пружање лекарске помоћи или несавесно лечење болесника и други несавесни поступци лекара и других здравствених радника којима се проузрокује погоршање здравственог стања пацијента представља кривично дело, које повлачи кривичну одговорност и кажњивост њиховог учиниоца и у другим позитивним иностраним кривичним законодавствима. Наравно, да бројни пропусти медицинских радника ове врсте са блажим последицама представљају основ за друге видове, пре свега, професионалне одговорности за „лекарску грешку“ или „медицинску грешку“ од стране надлежних струковних организација. У наставку ћемо анализирати појам, елементе, карактеристике, садржину, облике испољавања кривичног дела несавесног пружања лекарске помоћи и систем кривичних санкција у упоредним кривичним законодавствима држава бивше СФР Југославије.

2) БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА

Босна и Херцеговина као међународноправни субјект има специфичан кривичноправни систем. Њега чине четири законска текста. То су: а) Кривични закон Босне и Херцеговине – КЗ БИХ,⁹ б) Кривични закон Федерације Босне и Херцеговине – КЗ ФБИХ,¹⁰ в) Кривични закон Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине – КЗ БД БИХ,¹¹ и г) Кривични законик Републике Српске – КЗ РС.¹² Кривични закон Босне и Херцеговине из 2003. године са више новела не познаје кривична дела против здравља људи јер је кривичноправна заштита ових вредности у надлежности ентитета.

Кривични закон Федерације Босне и Херцеговине из 2003. године у глави двадесетпрвој под називом: „Кривична дела против здравља људи“ у члану 229 предвиђа кривично дело под називом: „Несавесно лечење“. Истоветно кривично дело, са истим називом, садржином, карактеристикама, облицима испољавања, облицима кривице, те прописаним казнама познаје и Кривични

⁸ Драган Јовашевић, *Кривично право, Посебни део*, Београд, Досије, 2017, стр.189-192.

⁹ Службени гласник Босне и Херцеговине број: 3/2003, 32/2003, 37/2003, 54/2004, 61/2004, 30/2005, 53/2006, 32/2007, 8/2010, 47/2014, 22/2015 и 40/2015.

¹⁰ Службене новине Федерације Босне и Херцеговине број: 36/2003, 37/2003, 21/2004, 69/2004, 18/2005 и 42/2010.

¹¹ Службени гласник Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине број 33/2013.

¹² Службени гласник Републике Српске број 64/2017.

закон Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине из 2013. године у глави двадесетпрвој под називом „Кривична дела против здравља људи“, у одредби члана 225 Кривично дело „Несавесно лечење“ састоји се у примени очигледно неприкладног средства или начина лечења или у непримењивању одговарајуће хигијенске мере од стране доктора медицине или доктора стоматологије у обављању своје делатности или у несавесном поступању другог здравственог радника при пружању медицинске помоћи или неге чиме се проузрокује погоршање здравственог стања неког лица.¹³ Ово кривично дело има два облика испољавања. То су: а) несавесно пружање лекарске помоћи од стране доктора медицине или доктора стоматологије, и б) несавесно пружање медицинске помоћи или неге од стране другог здравственог радника.¹⁴ Први облик дела чини доктор медицине или доктор стоматологије који обављајући своју делатност (дакле, при пружању лекарске или стоматолошке помоћи) примени очигледно неприкладно (неподобно) средство или начин лечења или не примени одговарајућу хигијенску меру чиме проузрокује погоршање здравственог стања другог лица. Радња извршења се састоји из две алтернативно предвиђене делатности. То су: а) примена очигледно неприкладног средства или начина лечења, и б) непримењивање одговарајуће хигијенске мере. За постојање дела је битно да ове делатности предузима одређено лице – лице са одређеним својством – доктор медицине или доктор стоматологије у обављању своје делатности (при пружању лекарске или стоматолошке) помоћи.¹⁵ Средства лечења су супстанце и направе које се уносе у организам или стављају на тело ради постављања дијагнозе болести, лечења или из превентивних разлога. Начин лечења је метод и врста лечења и поступак за сваку врсту болести који је научно утврђен и практично доказан. Средства и начини лечења су међусобно повезани, јер се за одређен начин лечења примењују одређена средства и обрнуто. За постојање кривичног дела је потребно да доктор медицине или доктор стоматологије примени средства или начин лечења који су очигледно неприкладни, неподобни, чиме се у знатној мери одступа или се грубо крше правила медицинске струке. Очигледно су неприкладна средства¹⁶ која нису смела да се користе за одређену врсту болести, или не у тој количини (доза),

¹³ Borislav Petrović i Dragan Jovašević, *Krivično (kazнено) право, Posebni dio*, Сарајево, Правни факултет, 2005, стр. 220-223.

¹⁴ Миодраг Симовић, Владимир Симовић и Љубо Тодоровић, *Кривични закони у Босни и Херцеговини*, Сарајево, Финекс, 2010, стр. 206-207.

¹⁵ Митар Кокољ и Драган Јовашевић, *Кривично право Републике Српске, Општи и посебни део*, Бијељина, Универзитет Синергија, 2011, стр. 289-291.

¹⁶ Милош Бабић и Иванка Марковић, *Кривично право, Посебни дио*, Правни факултет, Бања Лука, 2008, стр. 317-319.

или не на тај начин, у том тренутку, на том месту и у том поступку. Очигледно неприкладан начин лечења постоји ако се употреби начин лечења који није примењив са становишта науке и праксе за ту врсту болести или је непотребан и штетан. Непримењивање одговарајуће хигијенске мере је делатност чињења или нечињења којом се одступа од поштовања правила медицинске струке у погледу примене одговарајућих хигијенских мера било да се ове мере крше у потпуности или делимично или се недовољно или неблаговремено примењују.¹⁷ Последица дела је повреда у виду проузроковања погоршања здравственог стања лица према коме је управо предузета делатност доктора медицине или доктора стоматологије у обављању своје лекарске делатности.¹⁸ Извршилац дела може бити само доктор медицине или доктор стоматологије. То је лице са завршеним медицинским или стоматолошким факултетом. У погледу кривице могућ је умишљај или нехат. За умишљајно извршење дела је прописана казна затвора до три године, а за нехатно дело казна затвора до једне године. Други облик кривичног дела: „Несавесно лечење“ чини други здравствени радник који при пружању медицинске помоћи или неге несавесно поступа чиме се проузрокује погоршање здравственог стања неког лица. Радња извршења овог облика дела је несавесно поступање здравственог радника при пружању медицинске помоћи или неге. Несавесно поступање састоји се у различитим пропустима, нечињењу, недовољном чињењу, неблаговременом чињењу или аљкавом вршењу делатности из домена пружања медицинске помоћи или неге. Последица дела је повреда у виду проузроковања погоршања здравственог стања лица према коме је управо предузета нека делатност здравственог радника. Извршилац овог облика дела може да буде здравствени радник. То је лице са завршеном медицинском или стоматолошком школом: медицинске сестре, рендген-техничари, лаборанти, здравствени техничари, инструменталисти, бабице и друга лица. У погледу кривице могућ је умишљај или нехат. За умишљајно извршење дела прописана је казна затвора до три године, а за нехатно дело казна затвора до једне године. Кривични законик Републике Српске из јула 2017. године у глави седамнаест под називом: „Кривична дела против здравља људи“, у члану 197 предвиђа кривично дело под називом „Несавесно пружање лекарске помоћи“. Дело чини лекар који се при пружању лекарске помоћи не придржава правила здравствене струке или други здравствени радник који се при пружању медицинске помоћи не придржава правила медицинске струке чиме проузрокује знатније погоршање здравственог стања неког лица. И код овог кривичног дела објект заштите се јавља у виду здравља одређеног лица према

¹⁷ Borislav Petrović, Dragan Jovašević i Amila Ferhatović, *Krivično pravo 2*, Sarajevo, Pravni fakultet, 2016, str. 278-281.

¹⁸ Драган Јовашевић, Љубинко Митровић и Вељко Икановић, *Кривично право Републике Српске, Посебни део*, Бања Лука, 2017, стр. 256-259.

коме се предузима лекарска или медицинска интервенција. Дело има два основна и два тежа облика испољавања. Први основни облик дела чини лекар који се при пружању лекарске помоћи не придржава правила лекарске струке чиме проузрокује знатније погоршање здравственог стања неког лица. За постојање дела у овом облику потребно је кумулативно испуњење следећих услова: а) радња извршења је непридржавање правила лекарске (медицинске) струке. Дело је одређено бланкетном диспозицијом јер се радња извршења састоји у свакој делатности чињења (позитивној, активној радњи) или нечињења (пропуштања, негативној, пасивној радњи) којом се крши, поступа противно, не примењује или одступа од примене једног или више правила лекарске струке, б) радња извршења се предузима приликом пружања лекарске помоћи, в) радњу извршења предузима одређено лице – лекар, и г) последица дела се састоји у повреди у виду „знатнијег“ погоршања здравственог стања неког лица. Када постоји погоршање здравственог стања лица према коме је примењен одређени лекарски поступак (процедура), када је то погоршање „знатније“, дакле, у већој мери или већем обиму, односно у дужем трајању представља фактичко питање које суд решава у сваком конкретном случају. Битно је да је ово погоршање везано, да је резултат предузете радње извршиоца.¹⁹ У погледу кривице дело се може извршити са умишљајем или из нехата. Извршилац дела може бити само лекар. За умишљајно извршење дела прописана је новчана казна или казна затвора до три године, а за нехатно дело новчана казна или казна затвора до једне године. Други основни облик дела чини други здравствени радник који се при пружању медицинске помоћи не придржава правила медицинске струке чиме се проузрокује знатније погоршање здравственог стања лица према коме је медицинска помоћ и предузета. И овде је радња извршења одређена бланкетном диспозицијом као свако поступање противно медицинским прописима из оквира медицинске струке, било да се ради о чињењу или нечињењу. Ову радњу извршења предузима: а) одређено лице – други здравствени радник, и б) у одређено време – приликом пружања медицинске помоћи. При томе је битно да овако предузета радња извршења има за последицу наступање погоршања здравственог стања „у знатнијој мери“ лица коме је пружена медицинска помоћ. И ово се дело може извршити са умишљајем у ком случају се здравствени радник може казнити новчаном казном или казном затвора до три године, или из нехата у ком случају је прописана новчана казна или казна затвора до једне године. Но, Кривични законик Републике Српске познаје и два тежа, квалификована облика кривичног дела из члана 197.²⁰ Први тежи облик дела за који је прописана казна

¹⁹ Драган Јовашевић и Вељко Икановић, *Кривично право Републике Српске, Посебни део*, Бања Лука, 2017, стр. 278-281.

²⁰ Драган Јовашевић, Љубинко Митровић и Вељко Икановић, *Коментар Кривичног законика Републике Српске*, Бања Лука, 2017, стр. 417-418.

затвора од једне до осам година за умишљајно извршење дела, а новчана казна или казна затвора до три године за нехатно извршење дела постоји ако је услед предузете радње извршења проузрокована последица у виду: а) тешке телесне повреде, или б) тешког нарушавања здравља једног или више лица. Тежа последица која је резултат предузете радње извршења – дело квалификовано тежом последицом – представља основ за поштрено кажњавање. Најтежи облик овог кривичног дела за чије је умишљајно извршење прописана казна затвора од две до дванаест година, а за нехатно извршење дела казна затвора од једне до осам година постоји ако је услед предузете радње извршења било ког од основних облика дела проузрокована смрт једног или више лица.

3) ЦРНА ГОРА

Кривични законик Црне Горе из 2003. године са више измена и допуна у глави двадесетчетвртој под називом „Кривична дела против здравља људи“, у члану 290 прописује кривично дело под називом „Несавесно пружање лекарске помоћи“.²¹ Дело се састоји у несавесном пружању лекарске помоћи од стране лекара или у несавесном пружању медицинске помоћи, неге или друге здравствене делатности од стране другог здравственог радника чиме се проузрокује погоршање здравственог стања другог лица.²² Објект заштите је здравље људи од несавесних поступака лекара у лечењу, односно здравствених радника у пружању медицинске помоћи, неге или при вршењу друге здравствене делатности. Ово кривично дело има два основна облика. То су: а) несавесно пружање лекарске помоћи од стране лекара, и б) несавесно пружање медицинске помоћи, неге или друге здравствене делатности од стране другог здравственог радника.²³ Први облик дела чини лекар који при пружању лекарске помоћи примени очигледно неподобно средство или очигледно неподобан начин лечења, или не примени одговарајуће хигијенске мере или уопште очигледно несавесно поступа чиме проузрокује погоршање здравственог стања другог лица. Радња извршења састоји се из три алтернативно предвиђене делатности. То су: а) примена очигледно неподобног средства или очигледно неподобног начина лечења, б) непримењивање одговарајуће хигијенске мере, и в) уопште очигледно несавесно поступање. За постојање дела битно је да ове делатности предузима лекар при пружању лекарске помоћи. За постојање кривичног дела потребно

²¹ Službeni list Crne Gore broj: 70/2003, 13/2004, 47/2006, 40/2008, 25/2010, 32/2011, 64/2011, 40/2013, 56/2013 i 42/2015.

²² *Krivični zakonik Crne Gore*, Podgorica, Službeni list, 2016, str. 140.

²³ Ljubiša Lazarević, Branko Vučković i Vesna Vučković, *Komentar Krivičnog zakonika Crne Gore*, Cetinje, Obod, 2004, str. 702-704.

је да лекар примени средства или начин лечења који су очигледно неподобни, чиме се у знатној мери одступа или се грубо крше правила лекарске струке што указује на бланкетни карактер дела. Очигледно су неподобна средства која нису смела да се користе за одређену врсту болести, или не у тој количини (доза), или не на тај начин и у том поступку. Очигледно неподобан начин лечења постоји ако се употреби начин лечења који није примењив са становишта науке и праксе за ту врсту болести или је непотребан и штетан. Непримењивање одговарајуће хигијенске мере је делатност чињења или нечињења којом се одступа од поштовања правила медицинске струке у погледу примене одговарајућих хигијенских мера, било да се ове мере крше у потпуности или делимично, или се недовољно или неблаговремено примењују. Уопште, очигледно несавесно поступање обухвата различите делатности чињења (позитивне, активне радње – кршења) или нечињења (негативне, пасивне радње, пропуштања) којима се одступа од дужног понашања у пружању лекарске помоћи. Последица дела се јавља у виду проузроковања погоршања здравственог стања лица према коме је управо предузета делатност лекара при пружању лекарске помоћи. Извршилац дела може бити само лекар. То је лице са завршеним медицинским или стоматолошким факултетом. У погледу кривице могућ је умишљај или нехат. За умишљајно извршење дела прописана је казна затвора од три месеца до три године, а за нехатно дело новчана казна или казна затвора до једне године. Други основни облик овог дела чини други здравствени радник који при пружању медицинске помоћи, неге или при вршењу друге здравствене делатности очигледно несавесно поступа чиме се проузрокује погоршање здравственог стања неког лица. Радња извршења је одређена као „очигледно несавесно“ поступање здравственог радника при пружању медицинске помоћи, неге или при вршењу друге здравствене делатности. Несавесно поступање се састоји у пропустима, нечињењу, недовољном чињењу, неблаговременом чињењу или аљкавом вршењу делатности из домена пружања медицинске помоћи, неге или друге здравствене делатности. За постојање дела потребно је да се ради о „очигледно“ несавесном поступању, значи, поступању којим се грубо, у знатној мери, у већем обиму или у дужем трајању одступа од правила о вршењу одређених медицинских делатности. Последица дела је повреда у виду проузроковања погоршања здравственог стања лица према коме је управо предузета нека делатност здравственог радника. Извршилац дела може да буде здравствени радник. То је лице са завршеном медицинском или стоматолошком школом: медицинске сестре, рендген-техничари, лаборанти, здравствени техничари, инструменталисти, бабице и друга лица. У погледу кривице могућ је умишљај или нехат. За умишљајно извршење дела прописана је казна затвора од три месеца до три године, а за нехатно дело новчана казна или казна затвора до једне године. Тежи облик кривичног дела предвиђен је у посебној законској одредби – у

члану 302 под називом „Тешка дела против здравља људи“. Ово дело постоји ако је услед предузете радње извршења кривичног дела несавесног пружања лекарске помоћи наступила из нехата тежа последица. Зависно од облика кривице са којим је извршено основно дело и врсте, обима и интензитета проузроковане теже последице разликују се четири облика испољавања овог кривичног дела. То су: а) ако је основно дело извршено са умишљајем, а проузрокована је тежа последица у виду тешке телесне повреде или тешког нарушавања здравља неког лица, прописана је казна затвора од једне до осам година, б) ако је основно дело извршено са умишљајем, а проузрокована је последица у виду смрти једног или више лица, прописана је казна затвора од две до дванаест година, в) ако је основно дело извршено из нехата, а проузрокована је тежа последица у виду тешке телесне повреде или тешког нарушавања здравља неког лица, прописана је казна затвора до четири године, и г) ако је основно дело извршено из нехата, а проузрокована је последица у виду смрти једног или више лица, прописана је казна затвора од једне до осам година.

4) ХРВАТСКА

Казнени закон Хрватске из 2011. године у глави шеснаестој под називом „Кривична дела против здравља људи“ предвиђа у одредби члана 181 кривично дело под називом „Несавесно лечење.“²⁴ Иначе, ово кривично дело са идентичним називом, садржином и карактеристикама, те облицима испољавања познавао је у члану 240 и претходни Казнени закон²⁵ из 1997. године. Дело се састоји у примени очигледно (очито) неподобног средства или начина лечења, у читом (очигледном) непоступању по правилима здравствене струке на други начин или у очигледно несавесном поступању од стране доктора медицине, доктора денталне медицине (стоматологије) или другог здравственог радника у обављању здравствене делатности чиме се проузрокује погоршање болести или нарушавање здравља другог лица.²⁶ Радња извршења је вишеструко алтернативно одређена као што је: а) примена очигледно неподобног средства или очигледно неподобног начина лечења, б) очигледно непоступање по правилима здравствене струке²⁷ на други начин, и в) очигледно

²⁴ Narodne novine Republike Hrvatske broj: 125/2011, 144/2012, 56/2015 i 61/2015.

²⁵ Narodne novine Republike Hrvatske broj: 110/97, 27/98, 129/2000, 51/2001, 105/2004, 84/2005, 71/2006 i 110/2007.

²⁶ Ksenija Turković et al., *Komentar Kaznenog zakona*, Zagreb, Narodne novine, 2013, str. 239-240.

²⁷ Правила здравствене струке су уређена бројним прописима у Републици Хрватској као што су: Закон о денталној медицини, Закон о медицинско-биохемијској делатности, Закон о сестринству, Закон о примаљству, Закон о физиотерапеутској делатности, као и Кодекс медицинске етике и деонтологије Хрватске лекарске коморе.

несавесно поступање. За постојање дела битно је да се ове делатности предузимају од стране извршиоца у обављању здравствене делатности сходно одредбама Закона о здравственој заштити што указује на бланкетни карактер овог дела.²⁸ Несавесно лечење може бити испољено у давању погрешне дијагнозе болести и затим у погрешној примени средстава и начина лечења.²⁹ Погрешна дијагноза резултира из површног, немарног, несавесног и нестручног прегледа, пропуштања да се изврши потребна медицинска претрага и прикупе специјалистички налази, снимци и друге анализе и др. Од утврђивања правилне дијагнозе зависи начин и поступак лечења. Погрешна дијагноза доводи до погрешне примене средстава и начина лечења.³⁰ Средства лечења су супстанце и направе које се уносе у организам или стављају на тело ради постављања дијагнозе болести, лечења или из превентивних разлога. Начин лечења је метод и врста лечења и поступак за сваку врсту болести који је научно утврђен и практично доказан. Средства и начини лечења су међусобно повезани, јер се за одређен начин лечења примењују одређена средства и обрнуто. За постојање овог кривичног дела потребно је да се примени средство или начин лечења који су очигледно (очито) неподобни, чиме се у знатној мери одступа или се грубо крше правила медицинске струке. Очигледно су неподобна средства која нису смела да се користе за одређену врсту болести или не у тој количини (доза) или не на тај начин и у том поступку. Очигледно неподобан начин лечења постоји ако се употреби начин лечења који није примењив са становишта науке и праксе за ту врсту болести или је непотребан и штетан. Очигледно непоступање по правилима здравствене струке на други начин представља специфичну радњу извршења овог кривичног дела. Иако се на први поглед може закључити да се она јавља као нечињење, пропуштање, негативна, пасивна делатност, уздржавање од примене у потпуности или делимично, правила здравствене струке која су у конкретном случају морала бити примењена, очигледно је да се ова радња може предузети и чињењем – предузимањем делатности које су очигледно противне правилима здравствене струке. За постојање дела потребно је да се радња извршења предузима: а) очигледно – дакле, у већој мери, већем обиму, на ширем простору или у дужем трајању, и б) на други начин. Очигледно несавесно поступање обухвата различите делатности чињења или нечињења којима се одступа у потпуности или делимично, на одређеном месту, у одређено време од дужног понашања у обављању здравствене делатности. У

²⁸ Narodne novine Republike Hrvatske broj: 150/2008, 71/2010, 139/2010, 22/2011, 84/2011, 154/2011, 127/2012, 35/2012, 70/2012 i 144/2012.

²⁹ Šime Pavlović, "Kaznena odgovornost doktora medicine i doktora stomatologije zbog nesavjesnog liječenja", *Hrvatska pravna revija*, Zagreb, broj 1/2007, str. 69-76.

³⁰ Ksenija Turković i Sandra Roksandić Vidlička, "Reforma kaznenog zakonodavstva u oblasti zdravstva", *Zbornik radova, Aktualnosti zdravstvenog zakonodavstva i pravne prakse*, Novalja, 2011, str. 111-136.

правној теорији преовладава схватање да се под несавесним лечењем подразумевају и делатности самовољног лечења, под условом да је на овај начин проузрокована законом предвиђена врста последице дела.³¹ Извршилац дела може бити само одређено лице – лице са посебним својством као што су: доктор медицине, доктор денталне медицине (стоматологије) и други здравствени радник. У погледу кривице дело се може извршити са умишљајем или из нехата. За умишљајно извршење дела је прописана казна затвора до једне године, а за нехатно дело казна затвора до шест месеци. Кривично дело из члана 181 Казненог закона Хрватске има три тежа, квалификована облика испољавања зависно од обима, врсте и интензитета проузроковане последице. Први тежи облик дела постоји ако је услед предузете радње извршења основног дела наступила тежа последица (као резултат нехата извршиоца) у виду: а) тешке телесне повреде другог лица, и б) знатног погоршања постојеће болести. Ова тежа последица треба да се налази у узрочно-последичној вези са радњом извршења. Када постоји „знатно“ погоршање постојеће болести услед несавесног лечења болесника представља фактичко питање које суд решава у сваком конкретном случају. За умишљајно извршење дела прописана је казна затвора до три године, а за нехатно дело казна затвора до једне године. Други тежи облик дела је такође квалификован тежом последицом која је резултат нехата и настаје услед предузете радње извршења основног дела. Тежа последица се у овом случају јавља у два облика. То су: а) особито тешка телесна повреда другог лица, и б) прекид трудноће код другог женског лица. За умишљајно извршење дела прописана је казна затвора од шест месеци до пет година, а за нехатно дело казна затвора до три године. Најтежи облик дела несавесног лечења постоји ако је предузетом радњом извршења проузрокована тежа последица у виду смрти једног или више лица. Смртна последица треба да је у узрочно-последичној вези са радњом извршења основног дела и у односу на њу извршилац поступа са нехатом. За умишљајно извршење овог дела прописана је казна затвора од три до дванаест година, а за нехатно дело казна затвора од једне до осам година.

5) МАКЕДОНИЈА

Кривични законик Македоније из 1996. године са низом измена и допуна у глави двадесетпрвој под називом „Кривична дела против здравља људи“ у члану 207 предвиђа кривично дело „Несавесно лечење болесника“.³² Дело се

³¹ Ksenija Turković et al., *Komentar Kaznenog zakona*, op. cit., str. 240-241.

³² Службен весник на Република Македонија број: 37/96, 80/99, 4/2002, 43/2003, 19/2004, 81/2005, 60/2006, 73/2006, 7/2008, 139/2008, 114/2009, 51/2011, 135/2011, 185/2011, 142/2012, 166/2012, 55/2013, 82/2013, 14/2014, 27/2014, 28/2014, 41/2014, 115/2014 и 132/2014.

састоји у несавесном пружању лекарске помоћи од стране лекара или у несавесном пружању медицинске помоћи и неге од стране бабице или другог здравственог радника чиме се проузрокује погоршање здравственог стања другог лица.³³ Објект заштите је здравље људи од несавесних поступака лекара у лечењу, односно бабице и других здравствених радника у пружању медицинске помоћи или неге. Дело има два основна облика. То су: а) несавесно пружање лекарске помоћи од стране лекара, и б) несавесно пружање медицинске помоћи и неге од стране бабице или другог здравственог радника. Први облик дела чини лекар који при пружању лекарске помоћи примени очигледно неподобно средство или очигледно неподобан начин лечења, или не примени одговарајуће хигијенске мере или уопште несавесно поступа чиме проузрокује погоршање здравственог стања другог лица. Радња извршења се састоји из три алтернативно предвиђене делатности. То су: а) примена очигледно неподобног средства или очигледно неподобног начина лечења, б) непримењивање одговарајуће хигијенске мере, и в) уопште несавесно поступање. За постојање дела је битно да ове делатности предузима лекар при пружању лекарске помоћи. За постојање кривичног дела потребно је да лекар примени средства или начин лечења који су очигледно неподобни, чиме се у знатној мери одступа или се грубо крше правила медицинске струке. Очигледно су неподобна средства која нису смела да се користе за одређену врсту болести или не у тој количини (доза) или не на тај начин и у том поступку. Очигледно неподобан начин лечења постоји ако се употреби начин лечења који није примењив са становишта науке и праксе за ту врсту болести или је непотребан и штетан. Непримењивање одговарајуће хигијенске мере је делатност чињења или нечињења којом се одступа од поштовања правила медицинске струке у погледу примене одговарајућих хигијенских мера било да се ове мере крше у потпуности или делимично или се недовољно или неблагоприятно примењују. Уопште, очигледно несавесно поступање представља све делатности чињења или нечињења којима се одступа од дужног понашања у пружању лекарске помоћи. Последица дела је повреда у виду проузроковања погоршања здравственог стања лица према коме је управо предузета делатност лекара при пружању лекарске помоћи. Извршилац дела може бити само лекар. То је лице са завршеним медицинским или стоматолошким факултетом. У погледу кривице могућ је умишљај или нехат. За умишљајно извршење дела прописана је новчана казна или казна затвора до три године, а за нехатно дело новчана казна или казна затвора до једне године. Други облик дела чини бабица или други здравствени радник који при пружању медицинске помоћи или неге очигледно несавесно поступа чиме проузрокује погоршање здравственог стања неког лица. Радња извршења је очигледно несавесно поступање бабице или другог здравственог радника при

³³ Владо Камбовски, *Казнено право, Посебен дел*, Скопље, Правни факултет, 2006, стр. 389-391.

пружању медицинске помоћи или неге. Несавесно поступање се састоји у пропустима, нечињењу, недовољном чињењу, неблаговременом чињењу или аљкавом вршењу делатности из домена пружања медицинске помоћи или неге. За постојање дела је потребно да се ради о очигледно несавесном поступању, значи поступању којим се грубо, у знатној мери или у дужем трајању одступа од правила о вршењу одређених медицинских делатности. Последица дела је повреда у виду проузроковања погоршања здравственог стања лица према коме је управо предузета нека делатност бабице или другог здравственог радника. Извршилац дела може да буде само одређено лице: а) бабица, и б) други здравствени радник. То је лице са завршеном медицинском или стоматолошком школом: медицинске сестре, рендген-техничари, лаборанти, здравствени техничари, инструменталисти и друга лица. У погледу кривице могућ је умишљај или нехат. За умишљајно извршење дела прописана је новчана казна или казна затвора до три године, а за нехатно дело новчана казна или казна затвора до једне године.

6) СЛОВЕНИЈА

Кривични законик Словеније из 2008. године у глави двадесет под називом „Кривична дела против човековог здравља“ у члану 179 прописује кривично дело „Нехатно лечење и обављање здравствене делатности“.³⁴ Дело чини лекар који нехатно (непажљиво) поступа противно правилима лекарске струке приликом обављања лекарске делатности или други здравствени радник који на исти начин поступа противно правилима здравствене делатности чиме се проузрокује погоршање здравственог стања другог лица. Дело има два облика. То су: а) несавесно пружање лекарске помоћи од стране лекара, и б) несавесно вршење друге здравствене делатности од стране другог здравственог радника.³⁵ Први облик дела чини лекар који при пружању лекарске помоћи из нехата (непажње) поступа противно правилима лекарске струке (професије). Овде се као радња извршења, која је одређена бланкетном диспозицијом, јавља свака делатност чињења или нечињења која је довољна, подобна да проузрокује последицу дела – погоршање здравственог стања леченог лица уз кршење правила лекарске струке. То се може учинити различитим делатностима, на различите начине и различитим средствима. Последица дела је повреда у виду проузроковања погоршања здравственог стања лица према коме је управо предузета делатност лекара при пружању лекарске помоћи. Извршилац дела може бити само лекар. То је лице са завршеним медицинским или стоматолошким факултетом. У погледу кривице потребан је нехат. За ово

³⁴ Uradni list Republike Slovenije broj: 55/2008, 66/2008, 39/2009, 91/2011 i 50/2012.

³⁵ Ljiljana Selinšek, Kazensko pravo, Splošni del in osnove posebnega dela, Ljubljana, Založba GV, 2007, str. 388-390.

је дело прописана казна затвора до три године. Други облик дела за који је такође прописана казна затвора до три године постоји у следећим случајевима: а) ако здравствени радник који није лекар приликом обављања здравствене делатности поступа противно правилима здравствене струке, дакле, противправно. И овде се ради о бланкетној диспозицији, и б) ако лекар при пружању лекарске помоћи из нехата примени очигледно непотребан (неподобан) начин или средство лечења. За постојање дела у овом облику потребно је, дакле, испуњење следећих елемената: а) последица дела се јавља у виду погоршања здравственог стања другог лица, б) радња извршења се предузима од стране одређеног лица – лекара или другог здравственог радника, в) радња извршења се предузима приликом пружања лекарске помоћи или вршења друге здравствене делатности, и г) на страни извршиоца постоји нехат као облик кривице. Тежи облик дела за који је прописана казна затвора од једне до осам година постоји ако је услед предузете радње извршења лекара или другог здравственог радника било код од два основна облика дела из нехата проузрокована тежа последица у виду смрти другог лица. Смрт леченог лица или лица према коме је предузета одређена здравствена делатност треба да је у узрочно- последичној вези са предузетом радњом извршења.

7) ИЗВОРИ

- Lazarević, Ljubiša, Vučković, Branko, Vučković, Vesna, *Komentar Krivičnog zakonika Crne Gore*, Cetinje, Obod, 2004.
- Narodne novine Republike Hrvatske broj: 110/97, 27/98, 129/2000, 51/2001, 105/2004, 84/2005, 71/2006 i 110/2007.
- Narodne novine Republike Hrvatske broj: 125/2011, 144/2012, 56/2015 i 61/2015.
- Narodne novine Republike Hrvatske broj: 150/2008, 71/2010, 139/2010, 22/2011, 84/2011, 154/2011, 127/2012, 35/2012, 70/2012 i 144/2012.
- Pavlović, Šime, „Kaznena odgovornost doktora medicine i doktora stomatologije zbog nesavjesnog liječenja“, *Hrvatska pravna revija*, Zagreb, broj 1/2007.
- Petrović, Borislav, Jovašević, Dragan, Ferhatović, Amila, *Krivično pravo 2*, Sarajevo, Pravni fakultet, 2016.
- Petrović, Borislav, Jovašević, Dragan, *Krivično (kazneno) pravo, Posebni dio*, Sarajevo, Pravni fakultet, 2005.
- Selinšek, Ljiljana, *Kazensko pravo, Splošni del in osnove posebnega dela*, Ljubljana, Založba GV, 2007.
- Službeni list Crne Gore broj: 70/2003, 13/2004, 47/2006, 40/2008, 25/2010, 32/2011, 64/2011, 40/2013, 56/2013 i 42/2015.
- Turković, Ksenija et al., *Komentar Kaznenog zakona*, Zagreb, Narodne novine, 2013.

- Turković, Ksenija, Roksandić, Vidlička Sandra, "Reforma kaznenog zakonodavstva u oblasti zdravstva", Zbornik radova, Aktualnosti zdravstvenog zakonodavstva i pravne prakse, Novalja, 2011.
- Uradni list Republike Slovenije broj: 55/2008, 66/2008, 39/2009, 91/2011 i 50/2012.
- Бабић, Милош, Марковић, Иванка, *Кривично право, Посебни дио*, Правни факултет, Бања Лука, 2008.
- Ђорђевић, Ђорђе, *Кривично право, Посебни део*, Београд, Криминалистичко полицијска академија, 2014.
- Јовашевић, Драган, Икановић, Вељко, *Кривично право Републике Српске, Посебни део*, Бања Лука, 2012.
- Јовашевић, Драган, *Коментар Кривичног закона Републике Србије са судском праксом*, Београд, Номос, 2003.
- Јовашевић, Драган, *Кривично право, Општи део*, Београд, Досије, 2016.
- Јовашевић, Драган, *Кривично право, Посебни део*, Београд, Досије, 2017.
- Јовашевић, Драган, *Лексикон кривичног права*, Београд, Службени гласник, 2011.
- Јовашевић, Драган, Митровић, Љубинко, Икановић, Вељко, *Коментар Кривичног законика Републике Српске*, Бања Лука, 2017.
- Јовашевић, Драган, Митровић, Љубинко, Икановић, Вељко, *Кривично право Републике Српске, Посебни део*, Бања Лука, 2017.
- Krivični zakonik Crne Gore*, Podgorica, Službeni list, 2016.
- Камбовски, Владо, *Казнено право, Посебен дел*, Скопље, Правни факултет, 2006.
- Кокољ, Митар, Јовашевић, Драган, *Кривично право Републике Српске, Општи и посебни део*, Бијељина, Универзитет Синергија, 2011.
- Симовић, Миодраг, Симовић, Владимир, Тодоровић, Љубо, *Кривични закони у Босни и Херцеговини*, Сарајево, Финекс, 2010.
- Службен весник на Република Македонија број: 37/96, 80/99, 4/2002, 43/2003, 19/2004, 81/2005, 60/2006, 73/2006, 7/2008, 139/2008, 114/2009, 51/2011, 135/2011, 185/2011, 142/2012, 166/2012, 55/2013, 82/2013, 14/2014, 27/2014, 28/2014, 41/2014, 115/2014 и 132/2014.
- Службене новине Федерације Босне и Херцеговине број: 36/2003, 37/2003, 21/2004, 69/2004, 18/2005 и 42/2010.
- Службени гласник Босне и Херцеговине број: 3/2003, 32/2003, 37/2003, 54/2004, 61/2004, 30/2005, 53/2006, 32/2007, 8/2010, 47/2014, 22/2015 и 40/2015.
- Службени гласник Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине број 33/2013.

Службени гласник Републике Србије број: 107/2005, 109/2005, 57/2011, 110/2012, 119/2012, 99/2014, 123/2014 и 126/2014.

Службени гласник Републике Србије број: 107/2005, 72/2009, 88/2010, 99/2010, 57/2011, 119/2012, 45/2013 и 93/2014.

Службени гласник Републике Србије број: 125/2004 и 36/2015.

Службени гласник Републике Србије број: 30/2010 и 107/2012.

Службени гласник Републике Србије број 45/2013.

Службени гласник Републике Српске број 64/2017.

Ђирић, Јован, „Кривичноправна заштита здравља људи“, Зборник радова, Југословенско кривично законодавство и слободе и права човека и грађанина, Београд, 2001.

8) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Међу кривичним делима против здравља људи (тзв. здравствени криминалитет) по свом значају, природи, карактеристикама, својству учиниоца, врсти и обиму проузроковане последице у Републици Србији издваја се кривично дело из члана 251 Кривичног законика. Оно се данас назива „Несавесно пружање лекарске помоћи“, иако је од 1951. године до данас носило назив „Несавесно лечење болесника“, као што га под овим називом познају и друга анализирана кривична законодавства бивше СФР Југославије (нпр. Босне и Херцеговине, Хрватске и Македоније). У заштити људског здравља посебан значај и улогу има пружање лекарске или уопште друге врсте медицинске помоћи или неге болесним лицима. Лица која су овлашћена да пружају ову врсту помоћи – лекари и други здравствени радници, поред одговарајуће стручне спреме, треба да поступају савесно и у складу са правилима медицинске струке, науке и вештине. Отуда произилази потреба појачане кривичноправне заштите здравља болесних лица. Иначе, у правној теорији има схватања да се овде ради о службеном кривичном делу, односно о кривичном делу несавесног рада у служби. Иначе, ово кривично дело први пут се у српском кривичном законодавству појављује тек 1929. године са доношењем Кривичног законика Краљевине Југославије које је разликовало два неименована кривична дела ове врсте, природе и карактера у одредбама члана 263 (када је лекар приликом лечења из нехата оштетио здравље другога или му погоршао постојећу болест) и члана 264 (када је лекар применио неподобан начин лечења или хирушку интервенцију без сагласности болесника услед чега наступи његова смрт). Потом ово кривично дело под разним називима познаје послератно кривично законодавство, нпр. Кривични законик ФНР Југославије из 1951. године у члану 203 под називом „Несавесно лечење болесника“. Кривично дело из члана 251. Кривичног законика Србије под називом „Несавесно пружање лекарске помоћи“ (које под истим називом

познају законодавства Републике Српске, Црне Горе и Словеније) заменило је раније постојеће кривично дело из члана 126 Кривичног закона Србије из 1977. године. Ово се дело не састоји само у кршењу прописа о лечењу болесника од стране лекара (доктора медицине и доктора стоматологије), већ уопште у незаконитом поступању здравствених радника при вршењу било које здравствене делатности. Стога би логичнији и правилнији назив овог дела могао да гласи „Несавесно вршење здравствене делатности“.

Сада се ово кривично дело, које је готово на идентичан начин уређено и у свим упоредним законодавствима, састоји у несавесном пружању лекарске помоћи од стране лекара или у несавесном пружању медицинске помоћи, неге или друге здравствене делатности од стране другог здравственог радника чиме се проузрокује погоршање здравственог стања другог лица. Као објект заштите код овог кривичног дела јавља се здравље или право на здравље човека, од несавесних поступака лекара у лечењу, односно здравствених радника у пружању медицинске помоћи, неге или при вршењу друге здравствене делатности. При томе није од значаја о којој се врсти болести неког лица ради. Такође, није од значаја ни постојање пристанка болесног лица да се подвргне одговарајућем медицинском третману. Овим се кривичним делом инкриминишу нестручни, несавесни, незаконити поступци лекара и других здравствених радника којима се грубо одступа од правила лекарске, односно медицинске струке, знања и вештине и проузрокују штетне последице по здравље у виду „погоршања“ здравственог стања лица према коме је предузет одређени медицински поступак. Само кривично дело састоји се у несавесном пружању лекарске помоћи од стране лекара или у несавесном пружању медицинске помоћи, неге или друге здравствене делатности од стране другог здравственог радника чиме се проузрокује погоршање здравственог стања другог лица. На сличан начин ово кривично дело уређују и друга анализирана упоредна кривична законодавства настала распадом бивше СФР Југославије, с тим што се називи ових дела, као што је већ истакнуто, разликују. Иначе, по садржини, карактеристикама, елементима бића сва дела су уређена на готово идентичан начин и са истом прописаном казном затвора (за основни облик до три године, осим Хрватске која за ово дело предвиђа казну затвора до једне године). Као учиниоци ових дела јављају се, зависно од облика: а) лекар, доктор медицине или доктор стоматологије, и б) бабица и други здравствени радник, с тим што се радње извршења ових лица у великој мери подударају у свим анализираним законодавствима.

УДК: 339.923:061EU(497.11)
Bibliid 1451-3188, 17 (2018)
Год XVII, бр. 63, стр. 88–99
Изворни научни рад

ЕЛЕМЕНТИ ХАРМОНИЗАЦИЈЕ ПРАВА ПРИВРЕДНИХ ДРУШТАВА СРБИЈЕ СА ПРАВОМ ЕУ

др Јован РУДЕЖ
проф. др Небојша ПАВЛОВИЋ
др Добрица ВЕСИЋ¹

Abstract: This paper analyses some of the most important points of harmonization of Serbian company law with the European Union law. Legal theory should be critical and suspicious, and in accordance with its potentials, the EU designs the short, medium and long-term growth periods. This work will pay particular attention to the matters of company law in the strict sense. Considering the process of globalization and international integrations, there is a requirement of harmonization of national legislation with the EU Law. The solutions already modified or kept abreasted according to the latest developments at the EU level are also considered. According to some opinions, the integration of solutions which is established by the EU in the national laws leads to a single, i.e. universal or worldwide law. The question is to what extent and in which solutions to implement the EU dimension into the national law. Speaking about the change or the field of company law, as well as considering our Company Law Act, there is a dilemma in which extent and to which dimension we should implement the solutions which exist in the EU, especially in the Anglo-American law. Moreover, despite all benefits, there is a suspicion about some solutions, for instance, holding a meeting of shareholders without their physical presence of electronic transactions, particularly as viewed from the point of legal certainty. On the one hand, there is an obvious necessity of harmonization

¹ Висока пољопривредна школа, Шабац, E-mail: jovan.rudez@gmail.com; Факултет за хотелијерство и туризам у Врњачкој Бањи, Универзитет у Крагујевцу; Институт за међународну политику и привреду, Београд.

of the company law, the securities law, the stock law, the competition law, as well as the bankruptcy law, in order to establish and be present at the common and functional market. On the other hand, contrary to different levels of development of some states, as well as their potentials, the EU designs the short, medium and long-term growth periods. Chapter 6 (in the membership process), which relates to the company law, is coordinated by Serbia in order to improve its own business environment, which will also affect investments in Serbia. Certainly, the roles of human resources and their capability are in the foreground.

Key words: European Union, harmonization, Serbian company, company law, process, national legislations

1) УВОД

Наше привредно право, односно компанијско право је у завршној фази креирања и усаглашавања са правом привредних (акционарских) друштава који послују у земљама чланицама Европске уније. Управо сложен процес хармонизације привредног права Србије са компанијским (привредним) правом Европске уније представља један од стубова савремених, сложенијих, правних хармонизација и тенденција, односно процеса међународних интеграција. Имајући у виду да је у Србији донет Закон о привредним друштвима у наредном периоду треба посветити посебну пажњу даљој хармонизацији српског права са компанијским правом Европске уније, односно у области привредних (акционарских) друштава. С једне стране, постоји несумњива потреба да се решења у области компанијског права, права хартија од вредности, берзанског, права конкуренције, стечајног права и других правних решења додатно хармонизују како би се развило јединствено и функционално тржиште капитала као интегрални део финансијског тржишта. С друге стране, узевши у обзир различит степен развоја разних земаља чланица и њихове развојне потенцијале, односно могућности, Европска унија и пројектује развојни рок на кратак, средњи и дуг период. Међутим, и поред свих предности постоји сумња у нека решења, на пример, одржавање састанка акционара без њиховог физичког присуства, путем електронских трансакција, посебно са становишта правне сигурности. Све земље ЕУ, без изузетка, познају четири основне форме привредних друштава: два друштва капитала (акционарско друштво и друштво са ограниченом одговорношћу) и два друштва лица (командитно друштво и ортачко друштво). Пандан ортачком друштву у нашем праву је јавно трговачко друштво под заједничким именом.² Поред тога неке земље познају и комадитно друштво на акције (Енглеска, Немачка, Француска, Словенија,

² М. Васиљевић, *Коментар Закона о привредним друштвима*, Правни факултет, Београд, 2006, стр. 19.

Хрватска), а Велика Британија, мада је у поступку „брегзита“, познаје и компаније са одговорношћу ограниченом гаранцијама, као и компаније с неограниченом одговорношћу, као друштва капитала. Привредно друштво у форми друштва капитала (акционарско и друштво са ограниченом одговорношћу), према српском праву, али и према праву Европске уније, може да оснује и једно физичко и правно лице, тзв. једночлано друштво. Овим је наше право заокружило и прихватило законодавну праксу Европске уније у погледу форми привредних друштава, а по општем мишљењу, добро је што се није тежило неким новим оригиналностима, већ су прихваћена решења која, и у нашим условима, функционишу ефикасно и успешно.³ Међутим, с једне стране, треба имати у виду несумњиву потребу да се решења у области компанијског права, права хартија од вредности, берзанског, права конкуренције, стечајног права хармонизују како би се развило јединствено и функционално тржиште капитала и у целини финансијско тржиште. С друге стране, узевши у обзир различит степен развоја разних земаља и њихове развојне могућности, Европска унија и пројектује развојни рок на кратак, средњи и дуг период. Потом, постављају се и реална питања, као што је нпр. одржавање скупштине акционара у физичком одсуству, односно гласање електронским путем и слично, нарочито са аспекта правне сигурности која оваква решења пружају. За Србију фокус је на усаглашавању с правним тековинама Европске уније и отклањању проблема у пракси, у областима принудне ликвидације, принудног откупа акција и права мањинских и несагласних акционара. Међутим, као потребне измене наводи се прекогранично спајање, односно спровођење статусних промена друштава која су регистрована у различитим земљама Европске уније и усклађивање са Уредбом о статусу европског друштва и европској економској интересној групацији, јер је потребно предвидети могућност њиховог оснивања и функционисања у Србији. Такође, овим поглављем о привредним друштвима обухваћена су и питања рачуноводства и ревизије, што се односи на правила о успостављању Система провере квалитета рада ревизорске струке, ефикасног Система јавног надзора, као и Система објављивања годишњих финансијских извештаја. Међутим, у складу са правним тековинама Европске уније привредна друштва требало би да објављују документа и податке од јавног значаја. Осим тога, у области финансијског извештавања, правне тековине Европске уније утврђују правила за представљање годишњих и консолидованих финансијских извештаја, укључујући и поједностављена правила за мала и средња предузећа. Дугогодишње, правне тековине Европске уније такође успостављају правила за одобравање, професионалан интегритет и независност ревизора именованих на основу закона. Углавном,

³ С. Сремчев, „Питања хармонизације привредних друштава Србије са правом ЕУ“, *Правни живот*, бр. 12/2008, Том 4, стр. 165-175.

циљ је усклађеност законодавстава земаља чланица са правном тековином Европске уније у области права привредних друштава чиме се, између осталог, стварају пословни услови који ће домаћим привредним субјектима омогућити конкурентност и једнак третман на тржишту Европске уније. На тај начин се додатно потврђује елементарна правна сигурност која је неопходан предуслов за успешно пословање и инвестиције.⁴ Усклађивањем законодавства са правном тековином ЕУ у области права привредних друштава се, између осталог, стварају пословни услови који ће домаћим привредним субјектима омогућити конкурентност и једнак третман на тржишту Европске уније. Истовремено, на овај начин се додатно потврђује правна сигурност, која је неопходан предуслов за успешно пословање и инвестиције. Основни циљ усклађивања у овој области је стварање услова који ће омогућити да свака компанија има потпуно исте услове пословања било у Србији или Немачкој. У садашњој ситуацији треба имати у виду да у области прекограничног спајања привредних друштава Србија није усклађена са Европском унијом и ту нас очекује измена законодавног оквира, како бисмо усвојили основна начела и принципе. Када је реч о регистрима, делимично смо усклађени и очекује нас само техничко усклађивање. Такође, српско законодавство чека да усвоји и одредбе о европском привредном друштву и Европској економској интересној групацији у оквиру новог Закона о привредним друштвима. У том контексту неопходна је едукација не само оних субјеката који су задужени за усклађивање правних решења и норми него и запослених у финансијским и ревизорским институцијама, али и у корпоративно уређеним привредним друштвима. И у овом домену људски ресурси треба да се нађу у првом плану.

2) МЕРЕ ЕУ

На основу одговарајућих мера, односно инструмената и програма, одређена тела у оквиру ЕУ настоје да на наднационалном нивоу уреде питања оснивања, пословања привредних друштава, одговорности чланова, као и питања усклађивања рачуноводствених и ревизорских стандарда, а све у функцији успостављања и функционисања јединственог тржишта и конкурентности привредних друштава у државама чланицама. У претходном периоду међу значајнијим правним актима који су донети на нивоу ЕУ у области права привредних друштава били су:

⁴ Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ (НПАА) представља детаљан, вишегодишњи план усклађивања националних прописа са прописима ЕУ. Израђен је тако да повезује европско законодавство и домаћи правни поредак како би се у сваком тренутку пратили темпо, обим и квалитет тог усклађивања.

1. Concil Directive 90/434/EEC of 23 July 1990 on the common system of taxation applicable to mergers, divisions, transfers of assets and exchanges of shares concerning companies of different Member States;⁵
2. Directive 2005/56/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on cross-border mergers of limited liability companies;⁶
3. 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;⁷
4. 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;⁸
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;⁹
6. 11th Council Directive 89/666/EEC of 21 December 1989 concerning disclosure requirements in respect of branches opened in a Member State by certain types of company governed by the law of another State;¹⁰
7. 12th Council Directive 89/667/EEC of 21 December 1989 on single-member private limited liability companies;¹¹
8. European Parliament and Council Directive 2004/25/EC of 21 April 2004 on takeover bids;¹²
9. Council Regulation (EEC) No 2137/85 of 25 July 1985 on the European Economic Interest Grouping (EEIG);¹³
10. Council Directive 90/435/EEC of 23 July 1990 on the common system of taxation applicable in the case of parent companies and subsidiaries of different Member States;¹⁴

⁵ *Official Journal L* 225, 20.8.1990, p. 1-5.

⁶ *Official Journal L* 310, 25.11.2005, p. 1.

⁷ *Official Journal L* 378, 31.12.1982, p. 47-54.

⁸ *Official Journal L* 295, 20.10.1978, p. 36-43.

⁹ *Official Journal L* 26, 31.1.1977, p. 1-13.

¹⁰ *Official Journal L* 395, 30.12.1989, p. 36-39.

¹¹ *Official Journal L* 395, 30.12.1989, p. 40-42.

¹² *Official Journal L* 142, 30.4.2004, p. 12-23.

¹³ *Official Journal L* 199, 31.7.1985, p. 1-9.

¹⁴ *Official Journal L* 225, 20.08.1990, p. 6-9.

11. Fourth Council Directive 78/660/EEC of 25 July 1978 based on Article 54 (3) (g) of the Treaty on the annual accounts of certain types of companies;¹⁵
12. Seventh Council Directive 83/349/EEC of 13 June 1983 based on Article 54 (3) (g) of the Treaty on consolidated accounts.¹⁶

Већини наведених правних аката престала је правна важност, а они су измењени и допуњени са новим смерницама и правним актима ЕУ. Тако је, примера ради, у оквиру ЕУ 2002. комисија експерата у оквиру посебног акта пројектовала правце промена регулативе у области компанијског права у земљама чланицама ЕУ на кратак, средњи и дуги рок. Државе чланице су, такође, иновирале своје унутрашње законодавство. На пример, Француска је још 2001. иновирала свој Закон о трговачким друштвима; Немачка је, такође, још 1998. године, донела Закон о контроли и транспарентности пословања акционарских друштава, као и Закон о друштву с ограниченом одговорношћу. Усклађивањем законодавства са правном тековином ЕУ у области права привредних друштава се, између осталог, стварају пословни услови који ће домаћим привредним субјектима омогућити конкурентност и једнак третман на тржишту Европске уније. Истовремено, на овај начин се додатно потврђује правна сигурност која је неопходан предуслов за успешно пословање и инвестиције.

3) САДРЖАЈ

У праву привредних друштава основно је питање уређење односа, међу привредним субјектима, и настојање да се успоставе јединствена правила на наднационалном нивоу, који ће омогућити јединствен проток роба и јединствено тржиште. Закон о привредним друштвима значајан је, с обзиром да је овај назив прихваћен у земљама Европске уније, а осим тога предузеће није правни субјект, већ то може бити само привредно друштво, као носилац предузећа и предузетништва.¹⁷ Овај закон, заснован претежно на решењима континенталног права, прихватио је делом и решења заснована на праву Европске уније, као и део решења англосаксонског права. Адекватна нормираност која омогућава богат статусни привредни живот и која, кроз одговарајуће институције, отклања правну несигурност, резултат је искуства упоредне правне праксе у овој области и потребе усклађености са таквом праксом, уз задржавање сопствене правне посебности. У закону је остављен и простор за саморегулативу аутономних организација, што уз одговарајућу судску заштиту, задржава и сигурност и

¹⁵ *Official Journal L 222*, 14.8.1978, p. 11-31.

¹⁶ *Official Journal L 222*, 93, 18.7.1983, p. 1-17.

¹⁷ М. Васиљевић, *op. cit.*, стр. 17.

заштиту инвеститора.¹⁸ Неко време постојала је дилема да ли све организационе облике привредних друштава регулисати у једном закону (нпр. Мађарска, Словенија, Хрватска, Италија, Француска, Чешка) или пак друштва лица регулисати одвојено од друштва капитала (Немачка, Аустрија, Енглеска, САД). Све форме привредних друштава су равноправне, што је у складу и са принципом равноправности и самосталности привредних субјеката. Инсистира се на принципу трипартности, што значи да привредно друштво припада интересно власнику, запосленом и повериоцу. Због тога, права у привредном друштву имају не само већински власници, већ и мањински, као и повериоци и запослени. Закон установљава и принцип дужности одређених чланова друштва, као и начело лојалности. Посебно је значајно и начело транспарентности, које се остварује кроз бројне институте као што су, на пример, у друштву које емитује акције и друге хартије од вредности јавном понудом:¹⁹

- јачање информисаности акционара, чланова и поверилаца;
- приступ актима и документима друштва, контролна функција скупштине;
- надзорни одбор;
- надзорна функција управних органа и суда, и др.

Новим законским решењима бројна питања која се тичу друштва капитала регулишу се у складу са правним стандардима упоредног права. Наиме, олакшано је оснивање и упис у регистар тиме што је прописан један оснивачки акт (уместо раније два); смањен је обавезни основни капитал код друштва са ограниченом одговорношћу, а закон дозвољава и самим власницима да врше процену вредности неновчаних улога (осим код отвореног акционарског друштва, где то забрањује и Друга директива ЕУ), итд. Појачана је контрола функција правосудних и управних органа, као и надзорног одбора, одбора ревизора у привредном друштву.

Поглавље 6 – право привредних друштава обухвата питања у вези са оснивањем и пословањем привредних друштава у државама чланицама Европске уније, што подразумева правила о оснивању, регистрацији, прекограничном спајању и подели привредних друштава. Ово поглавље обухвата и питања рачуноводства и ревизије, где је нагласак стављен на успостављање система за проверу квалитета рада ревизорске струке и јавног надзора, као и система јавног објављивања годишњих финансијских извештаја, која утврђују правила за представљање извештаја и поједностављена правила за мала и средња предузећа. Такође, правни

¹⁸ С. Сремчев, 2008, Питања хармонизације привредних друштава Србије са правом ЕУ, Правни живот, бр. 12/2008, Тематски број, Том IV, 165-175.

¹⁹ С. Перовић, 2007, Беседе са Копаоника, Правни живот, 12/2007, Београд, стр. 341.

прописи у овом поглављу обухватају и питања и прописе у области пословног интегритета и независности државних ревизорских кућа. Користи за грађане Србије од усвајања правих тековина садржаних у поглављу 6 су вишеструке:

- Компаније из Србије имају једнаке услове пословања у Србији и било којој другој држави чланици Европске уније;
- Транспарентнија правила за инвеститоре у Србији;
- Унапређење конкурентности српских компанија на европском и светском тржишту;
- Унапређење правне сигурности за пословање компанија;
- Јасне, поједностављене и унапређене процедуре за пословање компанија.

У области финансијског извештавања, правне тековине ЕУ утврђују правила за представљање годишњих и консолидованих финансијских извештаја, укључујући поједностављена правила за мала и средња предузећа. Посебна рачуноводствена правила примењују се у области банкарства и осигурања. Примена међународних рачуноводствених стандарда (IAS – *International Accounting Standards*) обавезна је за одређена тела од јавног значаја. Осим тога, правне тековине Европске уније успостављају правила за одобравање, професионални интегритет и независност ревизора именованих на основу закона.

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Процес стабилизације и придруживања Србије Европској унији започео је формално 2001. године, оснивањем Заједничке консултативне радне групе (ЗКРГ), која је требало да посредује у циљу приближавања стандардима Европске уније. С обзиром да је циљ наше земље да интензивира процес европских интеграција и постизање консензуса по тим питањима.²⁰ У фебруару 2008. године Савет ЕУ донео је Одлуку о принципима, приоритетима и условима Европског партнерства са Републиком Србијом. Споразум о стабилизацији и придруживању представља међународни уговор који је потписан 29. априла 2008. године између Републике Србије и Европске уније. Две најважније обавезе које Република Србија преузима овим споразумом су успостављање зоне слободне трговине и усклађивање законодавства Републике Србије са правом Европске уније. Рок за либерализацију трговине је одређен у складу са способношћу српске индустрије и пољопривреде да се прилагоде слободној трговини, али и са

²⁰ Народна скупштина Републике Србије усвојила је 2004. године Резолуцију о придруживању Европској унији, а садржи смернице за рад законодавне и извршне власти РС, с циљем реализације Копенхашких критеријума.

настојањем Србије за што бржим завршетком реформи и приступањем Европској унији. На пример, Закон о рачуноводству такође је у великој мери усклађен са ЕУ, а неке измене су потребне пре свега да би се ускладио са изменама које су у ЕУ ступиле на снагу по доношењу тог закона 2013. године. Као пример наводе се измене критеријума разврставања правних лица и промене у систему контроле ревизора. Амандмани које је усвојио Европски парламент 8. маја 2015. о предлогу директиве Европског парламента и Већа о измени Директиве 2007/36/ЕЗ у погледу подстицања дугорочног суделовања деоничара и Директиве 2013/34/ЕУ у погледу одређених елемената извештаја о корпоративном управљању (СОМ (2014) 0213 –С7-0147/2014 –2014/0121(COD)) ступили су на снагу 30. маја 2015. године. Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ за период 2013–2016. године представља наставак Националног програма за интеграцију (НПИ), који је реализован у периоду од 2008. до 2012 године и обезбеђује континуитет процеса усклађивања законодавства. Овај документ је ревидиран након нове фазе у процесу приступања Србије ЕУ – отпочињања преговора о чланству и ступања на снагу ССП. Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ (2014–2018) осликава детаљне планове у вези са свим обавезама које Србија треба да реализује како би испунила критеријуме за чланство у Европској унији.

5) ИЗВОРИ

Сремчев, С., 2008, „Питања хармонизације привредних друштава Србије са правом ЕУ“, *Правни живот* бр.12/2008, Том IV.

Васиљевић, М., 2006, *Коментар закона о привредним друштвима*, Правни факултет, Београд.

Закон о привредним друштвима, „Службени гласник РС“, бр.125/2004.

Фиртел, А., *Блиц*, Београд, 5.4.2017.

Вучковић, Д., *Политика*, Београд, 07.02.2018.

Јањушевић, А., *Политика*, 07.02.2018.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

За српско привредно право, и уопште за приступање Србије чланству у Европској унији, усклађивање компанијског права је изузетно важан процес који представља и саставни део целокупног процеса преговарања о приступању, а посебно у контексту новог Закона о привредним друштвима. Приватизација државних и јавних предузећа, приближавање Србије Европској унији, као и друге промене, које су захватиле домаћу и упоредну правну сцену, наметнуле су доношење новог закона, који привредна друштва

регулише, као што је то у развијеним земљама Европе и у складу са правом Европске уније. Овим је Србија показала да успешно прати транзиционе реформе законодавства, попут земаља у транзицији, као и развијених земаља.²¹ Прихватање стандардизоване класификације Европске уније, која се односи на привредна друштва, је у циљу омогућавања пословне комуникације са развијеним земљама, земљама Европске уније и другим земљама у развоју. Осим тога, предузећа која обављају делатност од општег интереса, такође су организована у форми привредног друштва. Наравно, оваква предузећа су под посебним режимом који подразумева одређене управљачке ингеренције државе.²² Уводи се нови критеријум за разликовање привредних друштава од јавних установа, а то је добит. Према ранијем решењу критеријум за разликовање привредних друштава од установе је био карактер делатности, по ком привредна друштва обављају привредну, а установе непривредну делатност. Закон о привредним друштвима усклађен са Директивама ЕУ је нека питања права и обавеза чланова и акционара, у погледу заштите интереса поверилаца друштва, уредио императивно. На пример, права чланова друштва и акционара да побију (пониште) одлуке скупштине друштва. Друга питања је уредио диспозитивно, тј. као супсидијарно решење, ако није другачије договорено. Решења питања повећања и смањења основног капитала код друштва са ограниченом одговорношћу је флексибилније, а код акционарског друштва је боље регулисано, те су адекватније и заштићени интереси како постојећих акционара, тако и потенцијалних инвеститора. Такође, нова правна решења праве разлику између оснивања отвореног акционарског друштва. У питању је јавни позив за упис акција, где посредује и Комисија за хартије од вредности, ради заштите инвеститора. То је разлика у односу на оснивање затворених акционарских друштава који се, практично, оснивају по врло упрошћеној процедури. То су све решења која представљају значајан корак напред ка хармонизацији са компанијским правом Европске уније. С друге стране, у складу са упоредном правном праксом, друштва лица нису толико детаљно регулисана новим законским оквиром. Она су претежно регулисана диспозитивним, односно супсидијарним нормама, а изузетно императивним. У упоредном праву, оваква пракса је резултат посебног именованог уговора о ортаклуку, што је и основа правне природе друштва лица, те се у недостатку решења, примењују правила овог уговора. Нова решења унутрашње односе ортака уређују диспозитивним нормама, док њихове спољашње односе, као и однос друштва са трећим лицима (нпр. заступање, одговорност за обавезе), уређује императивним прописима. Затим, ново решење се разликује од „класичног“ у погледу самосталног пословођења и заступања ортачких

²¹ С. Сремчев, *op.cit.*, 165-175.

²² *Ibid.*

друштва, ако није другачије предвиђено оснивачким актом. Овакво решење је у циљу ефикаснијег одлучивања и пословања, што одговара карактеру ових друштава, која су занована на поверењу ортака. Усклађивање Закона о привредним друштвима са Директивом ЕУ о прекограничном спајању, потпуно усклађивање у области рачуноводства и ревизије, и једно или два мерила у вези са тржиштем капитала и преузимањем акционарских друштава има велики степен усклађености. Дакле, с обзиром на степен усклађености законодавног оквира и административних капацитета, и непостојање отворених питања, не очекује се да ће бити тешкоћа у испуњавању мерила, и верује се да би ово поглавље могло у релативно кратком року да буде и затворено. Ова област је од изузетног значаја за функционисање привреде. То је у суштини буквар за привреду и ту пише која су права и обавезе власника, која су права и обавезе менаџмента фирме, како се управља фирмом, како се извештава. Ово је оквир без којег нема простора за здраву привреду.²³ За Србију тај оквир омогућава побољшане услове пословања, једнак третман на тржишту ЕУ, поједностављење процедуре и нове облике привредног организовања. Усклађивањем законодавства са правном тековином Европске уније у области права привредних друштава се, између осталог, стварају пословни услови који ће домаћим привредним субјектима омогућити конкурентност и једнак третман на тржишту Европске уније. Истовремено, на овај начин се додатно потврђује правна сигурност, која је неопходан предуслов за успешно пословање и инвестиције. Усклађивањем законодавства на подручју права привредних друштава усвојиће се нови прописи, који ће привредним друштвима омогућавати бржи улазак на тржиште и излазак из њега, створити законодавни оквир на подручју рачуноводства и ревизије за успостављање система јавног надзора ревизије. Даном приступања Србије Европској унији биће уведена и два нова облика привредних друштава – европско акционарско друштво и европско економско интересно удружење која већ постоје у државама чланицама Уније. Увођење нових облика привредних друштава ће омогућити свим привредним субјектима остваривање предности које та два наднационална облика друштва омогућују приликом прекограничног економског деловања. Поглавље шест, у процесу усклађивања правних норми Србије са правном легислативом Европске уније, подељено је на две подобласти: право привредних друштава и корпоративно рачуноводство и ревизија. При томе треба имати у виду да „у области прекограничног спајања привредних друштава Србија није усклађена са Европском унијом и ту нас очекује измена законодавног оквира, како бисмо усвојили основна начела и принципе. Када је реч о регистрима, делимично смо усклађени и очекује нас само техничко

²³ Ана Фиртел, *Блиц*, Београд, 5.4.2017, стр. 4.

усклађивање. Такође, чека нас да усвојимо и одредбе о европском привредном друштву и Европској економској интересној групацији у оквиру Закона о привредним друштвима²⁴. Потом, корпоративно рачуноводство (финансијско извештавање) регулисано је законом и подзаконским актима у складу са ранијим прописима Европске уније, али су донете нове ЕУ Директиве, па је потребно додатно усклађивање које подразумева минимум формулара потребних за финансијско извештавање. Регистар финансијских извештаја је сада потпуно електронски. Смањени су трошкови а повећан ниво правне сигурности. Међутим, када је реч о екстерној ревизији финансијских извештаја свих великих правних лица и свих који имају приход преко 4,4 милиона евра и који се налазе под посебним финансијским надзором, примена прописа који су већ усклађени са ЕУ у последње четири године је евидентна. Тако је у Србији изречено 25 мера због методологије и непоштовања међународних стандарда ревизије. На пример, једном друштву за ревизију одузета је дозвола због непоштовања стандарда ревизије.²⁵ Овим Поглављем регулише се начин вршења ревизије и уводи се независна контрола од 2014. године. Након две године од примене ни неке државе Европске уније се нису ускладиле због високих професионалних захтева за људе који овај посао раде. До ступања у чланство треба да будемо усклађени у потпуности са правном тековином и праксом која постоји у Европској унији. Осим тога, посебно треба имати у виду међусобне каузалне везе и утицаје овог поглавља са преговарачким поглављима 20 (индустријска политика 9, (финансијске услуге), и 11 (пољопривреда). У преговарачком поглављу 6 треба да се дефинише правни оквир тако да, с једне стране, Србија приступа чланству ЕУ али истовремено је потребно имати на уму и домаћи терен и како да то што се прихвати применимо на начин да се добије стварни ефекат (мада се велики део стандарда већ примењује).

²⁴ Душан Вучковић, *Политика*, Београд, 07.02.2018, стр. 3.

²⁵ Александар Јањушевић, *Политика*, 07.02.2018, стр. 4.

УДК: 339.642:339.727.22(497.6)

Biblid 1451-3188, 17 (2018)

Год XVII, бр. 63, стр. 100–116

Изворни научни рад

СЛОБОДНЕ ЗОНЕ КАО ИНСТРУМЕНТ ПРИВЛАЧЕЊА СТРАНОГ КАПИТАЛА ЗЕМАЉА У ТРАНЗИЦИЈИ – ПРИМЕР БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Жељана ВРУЋИНИЋ¹

Abstract: Free zones should be the basis for the faster economic development of BiH and its connection with the world, as well as to be a link to the development and improvement of foreign trade. As free customs zones have long experienced a boom in the world, they also got a form of mutual association, so this paper aims to highlight the advantages and benefits that developing countries can have from the integration and operation of free zones. The last few years were characterised by major changes in international political relations, but many of them are economical in its basis. The laws on free zones in BiH and countries in the region, as well as the Laws on Customs Policy, and the data of the methodology of attracting foreign capital through the formation of free zones and their sustainability are discussed. The development of the Free Zone Institute results in the reorganization of institutional relations in a legal, economic and political sense. A large number of countries that have long been trying to become a part of the centres of the power of the world economy started implementing the Free Zone Institute. Free zones have emerged as part of an industrial policy in a large number of developing countries, as well as in the countries that carry out major economic reforms. Dealing with the topic of free zones, we come to the conclusion that the economic growth and development depend on the level of its involvement in the world market. Yet, there is also the reverse influence since the level of inclusion of some countries in international exchange depends on the level of their economic development.

Key words: tax, export, free trade, customs, concession

¹ Универзитет за пословне студије, Бања Лука, Е-маил: vruciniczeljana@gmail.com

1) УВОД

Слободна зона је слободна територија која је ограђени простор који ужива царинску екстериторијалност земље гдје се налази, и при томе представља за домаће тржиште иностранство, иако је дио домицилне државе. У данашње вријеме имајући у виду извоз као приоритет земаља у развоју, слободне зоне се све више шире и сматра се да се 25% свијетске трговине реализује преко слободних зона. Разлог за успостављањем слободних зона у свијету огледа се у приливу иностраног капитала који ствара услове убрзања индустријског развоја и допуњава недостатке у производњи. Сврха оснивања слободне зоне не лежи само у обављању међународне трговине већ се ставља нагласак на обављање индустријске производње и то извозно оријентисане. Слободна царинска зона представља један од повлашћених облика царинског режима просторно ограниченог и најчешће се оснива у поморским лукама, ваздухопловним и ријечним пристаништима, као и робно транспортним центрима на магистралним путевима и жељезничким пругама преко које се обавља превоз робе за извоз и транзит робе. Слободне зоне и слободна складишта су дијелови царинског подручја или простори у царинском подручју одвојени од осталог царинског подручја гдје се: „За страну робу сматра да није у царинском подручју ради наплате увозне царине и примјене трговинских мјера при увозу, уз услов да роба није стављена у слободан промет или да није стављена у други царински поступак или употребу, односно да није трошена или коришћена другачије од услова одређених царинским прописима“. За неразвијене земље директне стране инвестиције представљају додатни извор капитала за улагања неопходна за развој земље. Недостатак капитала и ниска стопа штедње и неразвијена инфраструктура су пратећа појава неразвијених земаља. Интеграција кроз слободну трговину треба да охрабри стране инвеститоре да усмјере своје инвестиције у мање развијене земље.² Дакле, поједине државе су у жељи да повећају међународну трговину и промет властитих земаља донијеле законе који давањем знатног броја олакшице желе да привуку међународне привредне субјекте и омогуће им да у знатно повољнијим условима у економском смислу послују на међународном тржишту.

2) МЈЕРЕ ЕУ

Примјена *acquis-a* односи се на усклађивање одредби пословања у слободним зонама са Царинским законом ЕУ, по коме би се укинуло изузеће ослобађања плаћања увозних дажбина за опрему која се увози у слободну

² Исмет Кумалић, „Босна и Херцеговина – локација за стране инвеститоре“, *Часопис за економију и тржишне комуникације*, свеска 7, број издања 1/2014, стр. 126.

зону. То усклађивање треба оставити за завршну фазу приступа БиХ у ЕУ.³ Потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП), Босни и Херцеговини је захваљујући „еволутивној клаузули“ потврђен статус државе кандидата.

3) САДРЖАЈ

Поступак оснивања слободних зона

Оснивач зоне је орган локалне самоуправе, привредно друштво, односно предузетник, који је донио одлуку или закључио уговор са другим оснивачем о оснивању зоне, а који преко привредног друштва за управљање зоном подноси захтјев за давање сагласности за одређивање подручја. Подручје зоне се одређује давањем сагласности Владе. Поузданост планирања бизниса привредних субјеката у суштини зависи од стабилности општих услова привређивања. Уколико су они стабилни, у том случају су бизнис планови поузданији и обрнуто. Међутим, у пракси не постоје потпуно стабилни услови привређивања јер се они у свакој држави и читавом свијету стално мање или више мјењају.⁴ Одређивање подручја зоне је економски оправдано ако се на основу приложеног елабората о оснивању слободне зоне и других приложених доказа може оцјенити да ће се постићи позитивни ефекти у погледу привлачења страног капитала, производње робе и пружања услуга, запошљавања, трансфера савремених технологија, привредног реструктурисања, и ако ће пословање у зони допринјети остваривању стратегије развоја и мјера економске политике Владе. Зона се оснива на темељу добијене концесије за оснивање зона, ако законом није другачије одређено. Концесија се даје на основу јавног надметања или јавног прикупљања понуда. Влада својом одлуком о расписивању тендера или јавног прикупљања понуда одређује

³ Неопходно је посебну пажњу скренути на Програм активности за реализацију приоритета у 2004. години из Извјештаја Европске комисије Вијећу министара Европске уније о изводљивости преговарања између Босне и Херцеговине и Европске уније о Споразуму о стабилизацији и придруживању. Као приоритет број 136 прописано је да Босна и Херцеговина мора ревидирати постојеће законске прописе како би се осигурала конзистентна политика слободних зона, поштујући ЕУ стандарде укључујући конкуренцију и правила државне помоћи. Циљ је био укинути све слободне зоне које не послују у складу са Законом о слободним зонама БиХ и обезбјеђују 50% годишњег извоза роба, као што је и учињено, да би и даље преостало потпуно усаглашавање имплементације законске регулативе у назначеној области. Мерсида Сућеска, „Слободне зоне и привредни развој“ *ФКН*, Сарајево 2006, стр. 203.

⁴ Милета Радојевић, Верица Јовановић, Миљана Барјактаровић, „Прилагођавање планирања бизниса кризном привређивању“, *Часопис за економију и тржишне комуникације*, свеска 4, број издања 2/2012, стр. 226.

подручје зоне, дјелатности које ће се обављати у зони, те услове и мјерила за давање концесија. Постоје изузеци, када Влада може дати концесију на темељу захтјева домаће правне особе, која докаже привредну оправданост за оснивање зона на одређеном подручју. Накнаду за концесију за оснивање зоне одређује Влада. Оснивање слободне зоне је економски оправдано ако се на основу приложеног елабората о економској оправданости оснивања слободне зоне и других приложених доказа може оцјенити да ће вриједност робе која се извози из слободне зоне прећи најмање 50% укупне вриједности произведене робе која напушта слободну зону у периоду од 12 мјесеци.⁵ Привредни раст било које државе, регије или било којег другог територијалног обухвата, представља централни проблем савременог свијета. Економско значење привредног раста је очигледно, јер је привредни раст економска појава. Друштвено значење привредног развоја дјелује на схватање становништва, а то изазива промјене у друштвеним односима.⁶ Слободна зона мора бити ограђена, означена и тако уређена да се промет робе, возила и лица у зони или из ње може одвијати само кроз одређене улазе и излазе из зоне. Слободна зона мора бити ноћу освјетљена, а оснивач мора на улазу и излазу из зоне осигурати просторије за рад царинске службе. Оснивач слободне зоне дужан је донијети правилник о условима за обављање дјелатности у слободној зони у року од 30 дана од дана оснивања слободне зоне. Правилником се уређује: радно вријеме, кретање лица и промет робе у зони, обавезе оснивача ради осигурања просторних, техничких и организационих услова кориштења зоне, мјере заштите на раду и мјере заштите околине, права и обавезе корисника у односу на оснивача слободне зоне. Оснивач слободне зоне дужан је сваке године надлежном министарству доставити извјештај о резултатима пословања у слободној зони до краја марта текуће године за претходну годину. Извјештај о пословању у зони садржи сљедеће: Приход привредног друштва за управљање зоном; Број корисника и дјелатности коју обављају; Укупну вриједност произведене робе и пружених услуга у зони; Укупан обим увоза и извоза у зони; Износ улога страног капитала; Број лица запослених код привредног друштва за управљање зоном и број лица запослених код корисника. Без обзира на стилове вођења националних економија, може се слободно утврдити да је вријеме либерализма давно прошло. Све владе настоје дјеловати тако да продуже раст а посебно да зауставе пад. Продужили су раздобље раста, понекада одгодили пад, али он је неминовно наступио: с већим или мањим интензитетом.⁷

⁵ „Закон о слободним зонама у Босни и Херцеговини“, члан. 8, тачка 3, *Службени гласник БиХ*, 453/09, Сарајево, 2009.

⁶ Станко Станић, „Модел друштвеног и економског развоја“, *Acta economica*, број тома 1, број издања II/2003, стр. 9.

⁷ Силвије Орсаг, „Будућност малих транзицијских емерзивних тржишта“, *Acta economica*, број тома 9, број издања 14/2011, стр. 38-39.

Престанак рада слободних зона

Прописано је да слободна зона престаје радити ако не почне радити у року од 24 мјесеца од дана доношења рјешења Министарства о почетку рада; ако се утврди да вриједност робе која напушта слободну зону са царинског подручја Босне и Херцеговине ради извоза, у два узастопна периода од 12 мјесеци, падне испод 50% укупне вриједности произведене робе; ако оснивач или корисници слободне зоне не поштују прописе примјењиве на рад слободне зоне и прописе примјењиве на поступање с робом смјештеном у слободној зони; ако оснивач и корисници слободне зоне престану нудити сва потребна увјерења за правилно вођење поступка; на захтјев оснивача и када престане правно лице оснивача. У случају престанка рада слободне зоне, преостала роба која се налази у слободној зони за коју се увјерењем или на други прописан начин не докаже царински статус босанскохерцеговачке робе сматра се робом која није босанскохерцеговачка и с њом се поступа у складу са царинским прописима.

Оправданост и услови оснивања слободних зона

Фактори који утичу на оснивање страних фирми које послују у слободним зонама могу се према критеријуму значаја груписати као сљедећи:

Политичка (привредна) стабилност	91%
Царинске олакшице	72%
Пореске олакшице	69%
Инфраструктура	66%
Укупна привредна политика земље домаћина	63%
Стабилност валуте	53%
Општи однос према инвестицијама	50%
Помоћ земље домаћина у току и после почетка рада зоне	50%
Расположивост квалификоване радне снаге	47%

Развој саобраћаја и међународни платни промет одувијек су били у тијесној међусобној корелацији. Интензивирањем саобраћаја формирани су важни трговачки и саобраћајни центри. У области привредно политичког окружења потенцијални инвеститори на прво мјесто стављају политичку стабилност земље у којој се слободна зона налази. Битно је да ли земља домаћин са земљом поријекла инвеститора има склопљене споразуме о узајамном гарантовању инвестиција и избјегавању двоструког опорезивања.

Један од основних фактора који утичу на привлачење иностраних фирми да улажу свој капитал у слободну зону је политичка и привредна стабилност која омогућава враћање увећаног капитала. Илустрован примјер је Хонгконг, гдје је (с обзиром на његово враћање Кини 1991) дошло до избјегавања улагања инвестиција на дуже вријеме, па су најбитније биле инвестиције с роком враћања најдуже до 18 мјесеци. Трошкови транспорта су веома битни при одређивању локације неког погона у конкретној слободној зони. У те трошкове спадају трошкови истовара и утовара у лукама, као и евентуални трошкови изазвани застојима у саобраћају. Зато су слободне зоне у неким земљама лоциране у близини урбаних центара с добром саобраћајном инфраструктуром. Трошкови складиштења се по правилу урачунавају у трошак транспорта, нарочито у ваздушном саобраћају. Пореске олакшице у односу на порез на профит нису од одлучујућег значаја. Те олакшице трају најчешће од пет до седам година, али не дуже од десет година. Коначно, пореске преваре, које се великим дијелом реализују у оквиру система ПДВ-а, поред сужавања пореске базе и пореске евазије у највећем степену угрожавају функционисање јединственог тржишта и искривљују дјеловање тржишних механизма којима се усмјерава алокација капитала.⁸ Све слободне зоне ослобађају од пореза на промет улазне сировине и материјале који се употребљавају у производњи, а затим одобравају још изузеће од извозних пореза, пореза на имовину, градских и регионалних пореза, пореза на доходак иностраних грађана запослених у предузећима лоцираним у зонама и сл. Финансијски подстицаји су изузетно значајни за фирме у слободним зонама. Понуда кредита по сниженим каматним стопама у принципу је значајнија за инвеститоре од пореских стимулација. Предузећа у слободним зонама значајним дијелом финансирају своја основна средства из зајмова. Релативно мали број слободних зона нуди изворе финансирања. У многим земљама предузећа у слободним зонама имају приступ развијеним тржиштима кредита капитала из међународних извора по повољним условима. У неким земљама предузећа могу добити кредите за финансирање извоза по повлаштеним каматним стопама. У циљу привлачења финансијског капитала у многим зонама се иностраним банкама дају значајне пореске олакшице. Треба истаћи да су директни финансијски подстицаји карактеристични за развијене земље, за разлику од неразвијених и земаља у транзицији којима недостају слободна средства па се због тога морају ослањати на индиректне мјере као што су порески подстицаји.⁹

⁸ Динка Антић, „Антикризна политика ПДВ-а и поштивање принципа пореске неутралности“, *Acta economica*, број тома 8, број издања 12/2010, стр. 273.

⁹ Драган М. Момировић и Драган Здравковић, „Порески подстицаји из пореза на добит у привлачењу страних инвестиција у Србији“, *Acta economica*, број тома 7, број издања 11/2009, стр. 90.

Девизна контрола земље домаћина у принципу дозвољава неограничен трансфер профита од прве године пословања, као и трансфер укупног иницијално инвестираног капитала последице истека одређеног рока (најчешће три године). У појединим земљама одобрава се иницијатива субвенција за дио инвестиција у фиксне фондове или за покриће дијела трошкова за обуку радника. Мјере ограничења примјењују се на предузеће у слободним зонама, због заштите интереса земље домаћина. Најчешће се постављају ограничења за продају робе произведене у слободним зонама на домаћем тржишту. Либералнији приступ се примјењује када се инострана предузећа желе привући у неразвијене регионе. Кина, Индија, Јужна Кореја, Филипини и Јужни Вијетнам дозвољавају продају дијела произведене робе и из зона на домаћем тржишту. Примјера ради из највеће слободне зоне из Јужне Кореје на домаћем тржишту је продато чак 4,3% производње, и то само оне робе чија производња није постојала изван зоне. Сматра се да до извјесне мјере треба дозволити продају робе из слободне зоне на домаћем тржишту, тако да ће тим дијелом смањити пласман неких домаћих предузећа али рачуна се на два позитивна ефекта: Прво, ширењем пласмана из зоне биће више посла за кооперанте из домаће привреде, и друго, конкуренција из зоне (која има повољније услове пословања него домаћа привреда) може позитивно да утиче на домаћа предузећа. Постоји проблем конкуренције домаћих предузећа с предузећима из слободних зона на извозним тржиштима. Због тога неке земље не дозвољавају оснивање одређене производње у својим слободним зонама, или не дозвољавају извоз из слободних зона на њихова традиционална извозна тржишта. На пример, Тајван последице 1974. године није дозвољавао оснивање предузећа текстилне индустрије у својим слободним зонама, а Шри Ланка је забранила извоз одјеће из својих слободних зона на тржишта Европске уније која је била увела квоте за увоз текстила из Шри Ланке. Конкурентска способност компанија условљена је прије свега окружењем и околностима у којима она послује. Постизање конкурентности у условима глобалног тржишта веома је комплексан процес. Улагањем у друштво, компаније инвестирају у креирање здравог пословног амбијента, који ће им несумњиво помоћи у даљем расту и развоју.¹⁰ Формирање слободних царинских зона у жељезничким и друмским центрима такође представља тековину новијег времена. Тзв. „суве зоне“ лоциране су на координатама укрштања жељезничких и друмских трансверзала. Поморски транспорт доживљава процват, што је разумљиво с обзиром да су трошкови поморског саобраћаја осам до дванаест пута јефтинији од трошкова копненог транспорта. Прогресивни развој жељезничког саобраћаја даје трећу димензију развоја слободних лука. Владе

¹⁰ Виолета В. Ђулафић, „Утицај светске економске кризе на друштвену одговорност компанија“, *Правно-економски погледи*, година четврта, број издања 2/2013, стр. 5.

земаља на чијој територији се налази слободна зона задржавају својинско право над зонама чија вриједност убрзано расте због ослобађања од опорезивања. Да би земља спонзор зоне за развој технологије остварила максималан приход по овом основу, препоручује се политика давања земљишта у закуп путем лицитације најповољнијем понуђачу.

4) ОЦЕНА СТАЊА И УЧИНАКА РЕГУЛАТИВЕ КОЈА СЕ ОДНОСИ НА СЛОБОДНЕ ЗОНЕ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ У КОНТЕКСТУ ЕУ РЕГУЛАТИВЕ

Термин слободна зона афирмисан је 70-их година, док се у БиХ законодавство уводи Законом о слободним и царинским зонама из 1990. године. Ново законодавство БиХ користи доминантан израз слободна зона. Прије тога се у законској регулативи користио термин „царинска зона“, а у литератури „слободна царинска зона“. Поријекло слободних зона потиче из средњевијековних слободних градова и слободних лука у којима се обављао робни промет ослобођен разних намета. Појам слободних зона се током развоја мијења, тако да садашње схватање одговара различитим установама прошлости, али појам је увијек везан за царински суверенитет, као саставни дио извршно-управног суверенитета државе. Питање слободних зона и њихових учинака за економски развој је веома контроверзно питање у досадашњој пракси јавног управљања у БиХ. Све земље су прихватиле слободне зоне као облик преко кога се проводе индустријске политике јачања конкурентности и трговинске политике промоције извоза. Пореска државна помоћ је један од најзаступљенијих видова државне помоћи. Конкретно, ако се има у виду да је Европској унији 2014. године на име државне помоћи додијељено 101,2 милијарде евра (што чини 0,72 БДП-а) удио пореске државне помоћи у укупној државној помоћи додијељеној у Европској унији 2014. године био је 29,7%.¹¹ Атрактивност слободних зона проистиче из дјеловања двије групе фактора. Прву групу чине погодности у регулаторном систему, као што су ослобађање од плаћања царина, пореза, брже и једноставније царинске процедуре, јефтине обављање дјелатности у смислу одлагања плаћања царинских дажбина за робе и услуге, стимулисање потрошње односно набавка сировина и роба са домаћег тржишта који ће се уграђивати у производе произведене у зони. Другу групу чине фактори конкурентности слободних зона које се односе на њихову локацију, расположиву инфраструктуру и облике *clusterskog* дјеловања

¹¹ Синиша Варга, „Пореска државна помоћ у праву Европске уније“, *Правно-економски погледи*, година 7, број издања 2-3/2013, стр. 9.

компанија у њиховом саставу, као међусобно повезаних или индустрија за подршку. Исто тако у слободним зонама се запошљава радна снага из локалних извора. Та локална радна снага долази у контакт са модерном технологијом. Тренингом се подиже општи ниво знања и вјештина новозапослених у зони. Такођер, слободна зона подстиче развој локалног тржишта тако што запослени својим зарадама повећавају куповне фондове и потражњу/потрошњу. У условима све израженије глобализације, гдје глобална инвестициона потрошња може допринјети пуној запослености, регионалној и субрегионалној сарадњи, на основу заједничког интереса и потреба регионалних партнера, регионалне интеграције све више добијају на значају.¹² Све ово указује да се ниједна озбиљна развојна политика и политика индустријског и регионалног развоја данас не одриче доприноса слободних зона у националном развоју. У задњих неколико деценија, а поготово од почетка 21. вијека до данас, свједоци смо убрзане глобалне међузависности свијетских економија и финансија. Европска унија (ЕУ) кључни је учесник тих процеса, јер као водећа регионална економска групација европских држава остварује њихове заједничке циљеве као што су уравнотежен економски и друштвени развој, ниска стопа незапослености, те заштита права и интереса грађана ЕУ.¹³ Зато је зачуђујуће како се у БиХ питању слободних зона прилази неодговорно. С једне стране, историјски посматрано, присутно је познавање и увјерење о могућим позитивним утицајима слободних зона по развој, а с друге стране, конкретна операционализација економских мјера и закона кочи њихово провођење и стално је усмјерена на превенцију могућих шпекулативних понашања учесника у слободним зонама. У ствари, развојни карактер слободних зона је непрестано спутаван уским рестриктивним административним приступом од стране пореских и царинских органа. Недостатак развијених и конзистантних тржишних институција представља један од кључних лимитирајућих фактора успјешнијег спровођења процеса транзиције.¹⁴ Као посљедицу БиХ има сталну несигурност и неизвјесност око тога шта су слободне зоне, шта оне нуде инвеститорима декларативно, односно нормативно, а шта се дешава у стварности и хоће ли се око тога ствари извести на чистац. Инвеститори усмјерени ка извозу, који се излажу међународној конкурентности, у покушају да унаприједи ту конкурентност опредјелили су се за пословање у слободним зонама, познавајући свијетску

¹² Дијана Граховац и Биљана Бараковић, „Утицај СЕФТА 2006 споразума на привреду земаља западног Балкана“, *Пословне студије*, година 9, број издања 17-18/2017, стр. 137.

¹³ Весна Петровић, „Европско економско управљање као нови пост-кризни концепт“, *Нови економист*, година 9, број издања 187/јул–децембар 2015, стр. 19.

¹⁴ Властимир Лековић, „Институционалне промјене као фактор економског просперитета привреда у транзицији“, *Acta economica*, година 6, број издања 8/2008, стр. 21.

праксу слободних зона. Тако су привучени и врло квалитетни страни инвеститори, као што су VW, Превент, ФЕН БХ, а више домаћих компанија настоје своју производњу реструктурирати према извозним тржиштима користећи пословање у слободној зони (КТК, Vitex, Vispak, Ferrokeš, NIZ, Soko). При томе, задовољавају све потребне услове да се производња у слободним зонама са најмање 50% оријентише на извоз. Почев од чињенице да је извоз генератор раста, раст подржан извозом (*export led growth*) може бити оптимално дефинисан циљ развоја једне земље, и то из разлога мултипликовано позитивних ефеката извоза на раст националног дохотка, а сразмјерно граничној склоности домаћој потрошњи у земљи.¹⁵ Али оно што инвеститори сусрећу у слободним зонама у БиХ је јединствено на подручју региона и зато су слободне зоне извор регионалне неконкурентности БиХ. Наиме, све прокламиране предности због ослобађања од царина и пореза у слободној зони не проводе се у пракси. Посебан је случај са онемогућавањем увоза опреме за рад у слободној зони без царине. Потреба регулаторног нормирања услова за формирање, функционисање и дефинисање бенефиција за рад у слободним зонама је исказана у регулативи која је у почетку била дефинисана ентитетским законима о слободним зонама, а коначно успостављена Законом о слободним Зонама БиХ. Када и трговци и произвођачи схвате да раде за истог купца долази до њиховог уједињавања и кроз заједничко дјеловање до рационализације цјелокупног процеса у репродукционом ланцу, који има за циљ смањење цијена и пружања веће вриједности за потрошаче.¹⁶ Релевантна законска регулатива која дотиче проблематику слободних зона односи се на Закон о царинској политици БиХ, Закон о слободним зонама у БиХ и Закон о политици страних директних инвестиција у БиХ. У БиХ дозволе за рад има пет зона. Једна од њих, СЗ Слобомир у Бијељини има минималан обим активности, а остале четири зоне, оне у Пурачићу, Вогошћи, Високом и Мостару могу се сматрати слободним зонама које у потпуности испуњавају формално правне и економске критеријуме функционисања.

¹⁵ Гордана Ченић Јотановић, „Промоција исказа као базна поставка дугорочне стратегије развоја“, *Acta economica*, година 6, број издања 8/2008, стр. 217.

¹⁶ Слободан С. Жупљанин, „Управљање промјенама и развој савремене трговине“, *Сварог*, број 6, мај 2013, стр. 213.

Табела 1: Подаци о пословању слободних зона у 2015. години
(Аутор 2017, Агенција за статистику БиХ 2016)¹⁷

Назив слободне зоне	Број корисника	Број запослених	Учешће извоза у укупној производњи(%)
„Вогошћа“ д.о.о. Вогошћа	30	500	99,98%
„Високо“ д.о.о. Високо	18	850	96,83%
„Херцеговина“ д.о.о. Мостар	56	700	64,00%
„Холц“ д.о.о. Пурачић	1	190	96,40%
УКУПНО:	105	2240	

Сигурно је да у процесу европских интеграција БиХ мора рачунати на усклађивање у статусу СЗ односно могућностима обављања дјелатности које се свде на унутрашњу дораду, али не и на производњу, о укидању могућности ослобађања од плаћања царине на увозну опрему у СЗ и о укидању могућности ослобађања од обавеза ПДВ-а. Захтјев за потпуним отварањем тржишта земаља у транзицији лако је разумјети с гледишта индустријски развијених земаља којима непрекидно треба ново и све веће тржиште за властите производе и пласман капитала.¹⁸

Додатно, подстицајни фактор за привлачење директних страних инвестиција био би бесцарински увоз опреме из земаља ван ЕУ, као што су САД, Јапан, Кина, Кореја и друге земље. Неусклађеност са *acquis-от* огледа се у одступању регулативе слободних зона у БиХ у односу на Царински закон ЕУ. Конкретније, ради се о статусу слободних зона који у ЕУ служе за потребе унутрашње прераде, паковања и других ограничених функција дораде робе али не и производње, као што је то случај у БиХ. Надаље, неусклађеност се односи и на третман увозне опреме која се нормативно у БиХ може за потребе слободних зона увозити без плаћања увозних дажбина, док таква могућност у ЕУ не постоји. Напокон, разлике се односе и на третман пореза на додату вриједност која се према *acquis-и* не изузима од обавеза плаћања за испоруке роба и услуга у слободну зону, док се то у регулативи БиХ омогућава. Менаџмент слободних зона засут је различитим тумачењима и

¹⁷ Интернет: www.bhas.ba, приступљено 20.10.2017.

¹⁸ Нада Лончар, „Осврт на стање српске привреде“, *Правно-економски погледи*, година 2, број 1/2011, стр. 5.

обавјештењима УИО, по којима сада поступају њихови контролни органи и ретроактивно зарачунавају ПДВ, па чак и затезне камате што није у складу са одредбама важећих законских прописа. Друга група се односи на захтијевање обезбјеђења гаранција за производњу у слободној зони. Наиме, пословна дјелатност у слободној зони се одвија под царинским надзором, тако да је потпуно непотребно и несврсисходно захтјевати обезбјеђење банкарске гаранције, јер то повећава трошкове и додатно оптерећује царинску процедуру. Трећа група се односи на проблем царинења опреме у слободној зони намјењене производној дјелатности у слободној зони. Сви наведени проблеми отежавају рад у слободним зонама, али проблем плаћања царине на увоз опреме у слободне зоне је по својој природи најкомплекснији, јер поскупљује инвестирање у модернизацију производње и њено технолошко унапређење. Законом о измјенама и допунама Закона о царинској политици је прописано да се опрема која се ставља у слободан промет намјењена за обављање производне дјелатности у слободној зони, ослобађа од плаћања увозне дажбине. Међутим, та одредба наведеног члана Закона се не проводи у пракси, дакле није утврђена царинска процедура за поступање према предметној одредби и поред истека годину дана од усвајања измјене закона, зато што нема одговарајућег provedбеног акта који доноси вијеће министара БиХ. Такво стање доводи до правне несигурности, а компаније које послују у слободним зонама излаже губицима због немогућности коришћења приспјеле опреме и због административних притисака царинске администрације да се царина за приспјелу опрему плати. У основи, то изражава потребу да земља са сличним или чак истим условима развоја и проблемима у остваривању својих реформских циљева, удруже снаге и средства као одговор на глобалне изазове.¹⁹ Могу се идентификовати најмање три разлога због којих се избјегава рјешавање ових проблема. Прво, сматра се да не треба државу ускратити прихода од царине. Друго, сматра се да би се ослобађањем плаћања царине за компаније које раде у СЗ осигурале бенефиције које представљају вид државне помоћи и представљају конкурентску предност у односу на компаније које послују ван слободних зона. Треће, сматра се да се за рабљену увозну опрему не могу осигурати такве бенефиције и да би се старост опреме за које би ослобађање важило требало лимитирати. Анализом стања ми смо утврдили да су слободне зоне скупови компанија које су извозно оријентисане и компанија које имају статус повезаних, односно индустрија за подршку извозним компанијама. Дакле, постоји рационална организација ланца вриједности који је као цјелина извозно оријентисан, али у њему свака компанија нема извозне учинке, нити је потребно да их има. Оваква сазнања показују да у слободним зонама нема

¹⁹ Јелица Минић и Јасминка Кроња, „Regional cooperation for development and European integration“, *Paper presented on european movement in Serbia*, Belgrade, June 2007, стр. 1-7.

компанија које су ван ланца вриједности извозно оријентисане производње, односно компанија које спекулишу у зонама не доприносећи извозним ефектима. Слободне зоне се међусобно разликују у знатној мјери. Неке од њих имају своју визију, атрактивне су за извозно оријентисане компаније и извозна производња у пуној мјери се развија. Типичан примјер такве зоне је СЗ Високо. Неке од њих су моноструктурног типа, везане за једну компанију од чијег развоја зависи темпо развоја и зоне, а тешко успијевају привући друге производње у зону. Такав су примјер СЗ Вогошћа и Пурачић. Неке од њих су тек у развоју, као што је то СЗ Бијељина у којој је лоцирана само припрема дизајна за штампу пропагандног материјала, а СЗ Мостар нема никакве визије и не показује никакву посебну активност. Када је ријеч о компанијама које послују у слободним зонама, оне се могу груписати по два основна критеријума. Први критеријум су природа инвестиција у слободној зони. По том критеријуму оне се могу подијелити у нове (*greenfield*) компаније и старе компаније које настоје остварити реструктурисање производњом у слободним зонама. *Greenfield* компаније су посебно присутне у СЗ Високо, а реализовао их је Превент изградњом три извозно оријентисане фабрике које имају осигурана тржишта у оквиру *cluster* аутомобилских индустрија у Европи. Такође, у СЗ Пурачић изграђена је Творница ФЕН БиХ са 100% извозном производњом латофлекс лежајева, која има развијен пласман на међународном тржишту (највише извоз у Њемачку). Те инвестиције у потпуности потврђују концепт слободних зона и показују да и индустријске политике морају бити у том подручју додатно усавршаване и подизане на софистициранији ниво. У таквом настојању нови инвеститори не могу да разумеју да имају обавезе плаћања царине на опрему за производњу у слободној зони и може се са извјесношћу тврдити да се њихови инвестициони планови реализују испод могућих због постојања такве инвестиционе кочнице. Неоспоран је став да ће тржишна економија бити економски ефикасна првенствено у условима конзистентно уређених својинских односа и конкурентских тржишта.²⁰ Постојање стимулативног инструмента за промоцију слободних зона у форми ослобађања од плаћања пореза на добит у трајању од пет година, утврђено ентитетским законом о порезу на добит, утицало је на појаву нових предузећа у слободним зонама. Може се очекивати да ће предузетници бити стимулирани да реструктуришу постојеће компаније и оснивају нове компаније које ће преузимати већи дио пословних активности постојећих компанија, како би дуже вријеме могле да користе бенефиције за ослобађање од плаћања пореза на добит. Из наведених разматрања може се закључити да су слободне зоне прешле сложен развојни пут, у коме је развијен прихватљив концепт слободне зоне за БиХ. То је

²⁰ Властимир Лековић, „Институционалне промјене као фактор економског просперитета привреда у транзицији“, *op. cit.*, стр. 64.

концепт извозно оријентисане слободне зоне, у коме најмање 50% производње мора бити извозно оријентисано и у коме у зони функционишу извозно оријентисане компаније за подршку извозним компанијама. Водећа по степену остварења овог концепта је СЗ Високо, која биљежи најдинамичнији развој, а одмах уз њу је СЗ Вогошћа, чије перспективе углавном зависе о будућности развоја Volkswagen Сарајево. Остале зоне су тек у почетном стадијуму развоја. Покретачке снаге развоја слободних зона у БиХ су биле пословне иницијативе инвеститора који су били спремни да прихвате ризике неодлучности и екстремне ригидности влада у третману слободних зона. Владе нису имале јасан став око промоције слободних зона – схватале су потребу да се омогући пословање у тој форми, али су истовремено проводиле екстремну ригидност у провођењу законом предвиђених подстицаја пословања у слободним зонама. У том контексту ограничавање у примјени одредби Закона о царинској политици БиХ, који се односи на ослобађање у плаћању царине на увозну опрему за рад у слободним зонама, треба схватити као оклијевање влада, али истовремено и као очекивање бизниса да ће та мјера ипак бити спроведена и то од дана када је измјена закона ступила на снагу.

5) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

На основу члана IV.4.a) Устава Босне и Херцеговине, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, на 38. сједници Дома народа, одржаној 13. новембра 2009. године и на 64. сједници Представничког дома, одржаној 24. новембра, 2. и 7. децембра 2009. године, усвојила је Закон о слободним зонама у Босни и Херцеговини.

6) ИЗВОРИ

Антић, Динка, 2010, „Антикризна политика ПДВ-а и поштивање принципа пореске неутралности“, *Acta economica*, стр. 273.

Ченић Јотановић, Гордана, 2008, „Промоција исказа као базна поставка дугорочне стратегије развоја (на примјеру Босне и Херцеговине)“, *Acta economica*, стр. 217.

Ђулафић В., Виолета, 2013, „Утицај светске економске кризе на друштвену одговорност компанија“, *Правно-економски погледи*, стр. 5.

Граховац, Дијана и Бараковић, Биљана, 2017, „Утицај ЦЕФТА 2006 споразума на привреду земаља западног Балкана“, *Пословне студије*, стр. 137.

Кумалић, Исмет, 2014, „Босна и Херцеговина – локација за стране инвеститоре“, *Часопис за економију и тржишне комуникације*, стр. 126.

- Лековић, Властимир, 2003, „Институционалне промјене као фактор економског просперитета привреда у транзицији“, *Acta economika*, стр. 62-64.
- Лончар, Нада, 2011, „Осврт на стање српске привреде“, *Правно-економски погледи*, стр. 5.
- Милутиновић, Милован, 2015, „Политичка стабилност Босне и Херцеговине као предуслов друштвеног развоја“, *Сварог*, стр. 34.
- Момировић, М. Драган, и Здравковић, Драган, 2009, „Порески подстицаји из пореза на добит у привлачењу страних инвестиција у Србији“, *Acta economika*, стр. 90.
- Минић, Јелица и Кроња, Јасминка, 2007, „Regional cooperation for development and European integration“. Paper presented on european mevement in Serbia, Belgrade, Serbia, June, pp. 1-7.
- Орсаг, Силвије, 2011, „Будућност малих транзицијских емерзивних тржишта“, *Acta economika*, стр. 38-39.
- Петровић, Весна, 2015, „Европско економско управљање као нови пост-кризни концепт“, *Нови економист*, стр. 19.
- Себастијановић, Нено, 2014, „Концепт хаоса – стратешки оквир за управљање опасностима и приликама“, *Нови економист*, стр. 94.
- Станић, Станко, 2002, „Модел друштвеног и економског развоја“, *Acta economika*, стр. 9.
- Сућеска, Мерсида, 2006, „Слободне зоне и привредни развој“, *ФКН*, стр. 203.
- Варга, Синиша, 2016, „Пореска државна помоћ у праву Европске уније“, *Правно-економски погледи*, стр. 9.
- Жупљанин, С. Слободан, 2013, „Управљање промјенама и развој савремене трговине“, *Сварог*, стр. 213.
- Закон о слободним зонама у Босни и Херцеговини, *Službeni glasnik BiH*, бр. 453/09.
- Агенција за статистику Босне и Херцеговине, 2016, „Пословање слободних зона у Босни и Херцеговини за 2015. годину“, Интернет: www:/bhs.ba, 20.10.2017.

7) ЗНАЧАЈ ЗА БОСНУ И ХЕРЦЕГОВИНУ

Тачно је да слободне зоне нису у стању да саме креирају структуру доминантних економских односа. Међутим, непобитна је чињеница да оне знатно утичу и коригују тешкоће настале у циркулацији капитала, робе и саобраћајних токова. Омогућавајући кретање роба уз одређене царинске олакшице и погодности, подстиче се привредни развој Босне и Херцеговине, али и њеног непосредног регионалног окружења. Успјех у турбулентној

економији изискује много више од традиционалног приступа стратегији. Захтијева нови начин размишљања и стратешког планирања и избор праве стратегије.²¹ Влада БиХ треба да пронађе и прочита пројекте земаља у којима слободне зоне остварују високе резултате, прије свега оне аналитичке и да оцијени шта још треба анализирати и пратити. Могу се, на примјер, почети рачунати и пратити показатељи који су се у свијету показали врло кориснима: удио запослених у слободним зонама у укупној запослености; однос иностраних предузећа/заједничког улагања и домаћих предузећа која послују у зони; удио извоза у укупном извозу; удио директних страних улагања у слободним зонама у укупним директним страним улагањима у домаћу привреду; удио домаћих сировина у укупно кориштеним сировинама у слободној зони. Један од недостатака је и то што се не обухватају друштвене користи и трошкови који требају бити пресудни при додјеливању концесије, као што су: Друштвене користи од запошљавања (остварена је ако су плате исплаћене у зони веће од оних које би биле исплаћене за исти посао у регији у којој је зона смјештена); Ако је цијена енергије и других режија у зони субвенционирана настаје нето губитак за домаћу привреду (друштвена корист остварена је кад предузећа у зони купују енергију и материјале од домаћих добављача скупље од осталих купаца на домаћем тржишту); Трансфер технологије врло је очигледан у слободним зонама, а користан је онолико колико домаћи радници науче радећи у зони (трошкови учења били би већи кад би технологију куповао домаћи произвођач, уз напомену да то домаћи најчешће и не могу; без слободне зоне би се тако учило прескупо или се уопште не би учило); Порез се не наплаћује па домаћа привреда с те стране нема никакве користи; С друге стране, приход од дивиденди домаћим дионичарима предузећа у слободној зони треба сматрати друштвено корисним (...). Свуда треба бити јасно да ће држава помоћи и подстаћи само оне који уз своју остварују и друштвену корист. Управа за развој слободних зона највише може помоћи у едукацији управа зона и прикупљању и ширењу информација о свему што се збива у свјетском слободним зонама, а најпослије у зонама широм европе које су преживјеле укидање пореских повластица и успијевају и даље бити привлачне улагачима. На наговор, а онда и уз помоћ Управе, управо ће зона лакше савладати и вјештину пријављивања пројеката претприсутним, а у будућности и структурним фондовима ЕУ. Кључно је да се у области економије утврде и уведу нови начини привређивања у складу са савременим тенденцијама економије, слободног тржишта у којем ће се створити услови за ефикасно функционисање у условима интензивне конкуренције у Унији. За такво одређење нужно је донијети адекватне законе и прописе којима ће се обезбједити ефикасност

²¹ Нено Себастијановић, „Концепт хаоса – стратешки оквир за урвањање опасностима и приликама“, *Нови економист*, година 8, број 15, јануар–јун 2014, стр. 94.

економског пословања, укључивање у свијетску подијелу рада и отварање простора за снажније подухвате у БиХ тј. ентитетима.²² Прикупљајући податке, рачунајући споменуте показатеље и стално сарађујући са зонама о којима се стара, Управа ће остварити и услове за оно што енглески зовемо *monitoring (and evaluation)*. Пратећи и вриједнујући развој зона и учинке мјера које је преузела, моћи ће поспјешивати шта ваља, на вријеме мијењати шта не ваља и тако бити неупоредиво учинковитија него досад. Окрене ли тај лист, биће и једна од ријетких управа код нас које дјелују у складу с начелима и упутствима стратешког планирања.

²² Милован Милутиновић, „Политичка стабилност Босне и Херцеговине као предуслов друштвеног развоја“, *Сварог*, бр. 10, мај 2015, стр. 35.

УДК: 347.772

Bibliid 1451-3188, 17 (2018)

Год XVII, бр. 63, стр. 117–127

Изворни научни рад

ЗНАЧАЈ И ФУНКЦИЈЕ ЖИГА У ПОСЛОВНОМ И ПОТРОШАЧКОМ СЕКТОРУ

др Љубиша СТЕФАНОВСКИ

др Милица ШУТОВА¹

Abstract: The main goal of this paper is an analysis of the meaning and the functions of the trademark in the global business environment. In today's global economic societies and open market systems, knowing the meaning and the functions of the trademark can help a company in optimising its management actions, create a useful marketing strategy and gain further financial benefits. In this regard, the subject of study is the theoretical and practical aspects of the importance of trademarks and their function (it identifies the product and its origin, it proposes to guarantee its quality, it advertises the product, it creates an image of the product in the minds of the consumers) in companies' every day work. Particular attention is paid to the influence of the trademark functions on the consumers. In order to provide greater comprehensiveness of the issues that are the subject of elaboration in this paper, in addition to numerous theoretical considerations and the views of several authors, practical examples from the case law have been enclosed.

Key words: Trademark, Business, Consumers, Function of a Trademark.

1) УВОД

У стручној литератури егзистира више теорија права индустријске својине која одређују правну природу и суштину права на жиг. Наиме, реч је о теорији жига као делу права о сузбијању нелојалне конкуренције, теорија о жиговима као лично право, теорија лансирања, теорија о клијантели, као и теорија о гарантној и рекламној функцији жига.

¹ Правни факултет, Међународни Славјански Универзитет „Габриел Романовић Державин“, Правни факултет, Универзитет Гоце Делчев, Македонија.

Е-маил: stefanoski_ljubisa@yahoo.com.

Теорија жига као део права о сузбијању нелојалне конкуренције углавном се односи на део жиговног права које регулише услове о заштити знака, односно да знак не сме да буде супротан јавном моралу. Према теорији о жиговима као личном праву, жиг указује на морална права правних лица који су носиоци жига, на суштину жига, његов углед или у кратким цртама речено, он је лично право као и право на име.² Теорија лансирања је настала у италијанској правној теорији и указује на економску моћ робних и услужних жигова, у смислу лансирања предузеће на тржиште, што допунски намеће неопходност правне заштите жигова. Теорија клијантеле, исто тако, указује на економску функцију жига, усмерена је према стицању економске позиције у пословном окружењу преко ширења и освајања што већег тржишта. Према гарантној функцији, жиг има функцију гаранције квалитета, док се рекламна функција односи на функцију жига у смеру рекламирања производа или услуга обележених конкретним жигом. Право на жиг према својој правној природи је апсолутно, искључиво право употребе регистрованог жига у привредном промету, неограниченог трајања, територијално ограниченог дејства и везано за одређено предузеће.³ Апсолутни и искључиви карактер жига, носиоцу права даје искључиво право употребе регистрованог жига за обележавање одређене врсте роба или услуга у привредном промету, како и овлашћење да забрани свим другим лицима употребу тог жига за обележавање своје робе или услуга у привредном промету. У теорији ипак постоје и ставови који оспоравају апсолутни карактер права на жиг. Пол Рубиер (*Paul Roubier*) сматра да је право жига релативног карактера, јер носилац права може забранити употребу жига само својим конкурентима, односно оним лицима који користе његов жиг за обележавање роба или услуга исте или сличне врсте у привредном промету.⁴ Право на жиг, условно речено, и поред ограничења која су предвиђена у свим међународним и националним прописима има карактер неограниченог трајања. Дакле, услов за неограниченост трајања односи се на редовност плаћања таксе за одржавања тог права и важности, уколико се не испуне законски предвиђени разлози за поништење, опозив права или носилац права на жиг престане да постоји. Територијално ограничено право жига, подразумева да је право ограничено на јурисдикцију државе која признаје и штити регистровани жиг. Према Јанићу, принцип територијалности не треба довести у питање и поред

² Н. Цвјетићанин, „Жиг – разлози за брендирање производа“, Интернет: <http://www.cvjeticaninlegal.com/dload/Razlozi%20za%20brendiranje%20proizvoda.pdf>, стр. 3. 14.04.2013.

³ М. Јанић, *Индустријска својина и ауторско право*, Новинска установа службени лист СФРЈ, Београд 1973, стр. 188.

⁴ Р. Raubier. *Le droit de la propriété industrielle*, tom I, II, Paris 1952, 1954, p. 526; М. Јанић, *op. cit.*, стр. 189.

тога што добро познати жигови имају интернационално дејство, јер они уживају правну заштиту јачег карактера и за њих важе иста правила и принципи као и за међународни жиг који је тај свој карактер стекао на основу међународне регистрације.⁵ Везаност жига за предузеће, односно његов акцесорни карактер, произлази из самог циља жига – он у основи служи за идентификацију и гаранцију квалитета робе и услуга конкретног предузећа. Јанић сматра да престанком предузећа за које је везан жиг и сам престаје да постоји. У македонској пракси ипак постоје изузеци, као што је пример са преузимањем и ребрендирањем назива компаније МОБИМАК у Т-МОБИЛЕ, која је одређени период исти тај назив МОБИМАК користила као жиг препознатљив за њихове нове услуге у области мобилне телефоније.

2) ЗНАЧЕЊЕ ЖИГА У ТРЖИШНОМ ПРОМЕТУ

У савременој правној литератури, из области права интелектуалне својине, жиг има неколико значења. Прво значење односи се на коришћење појма жига за означавање знака којим се обележава роба или услуга у промету. Реч је о било ком знаку (лична имена, слова, бројеви, фигуративни елементи), или комбинацији знакова (комбинације боја, комбинације знакова), која су подобна за разликовање робе или услуга једне фирме од робе или услуга друге фирме, а која су подобна да сачине жиг.⁶ Таксативно набрајање знакова или комбинације знакова у члану 15 *TRIPS* Споразума, не треба да се тумачи на начин којим се спречава државама чланицама да регистрирају жиг и по другим основима, под условом да се при томе не дерогирају одредбе Париске Конвенције. Наиме, независно од тога што *TRIPS* уговор наводи да се као жиг може заштитити само визуелни знакови,⁷ ипак даје се могућност чланицама да и другим врстама знакова признају третман жига. То подразумева да предмет правне заштите могу бити и вербалне ознаке.⁸ Наиме, у различитим националним законодавствима сресћемо и друге врсте знакова који могу да сачине жиг и при том уживају правну заштиту. Тако на пример, жигови могу бити и цртежи, слике, логотипи, слогани, тродимензионални знаци (облици производа или паковање), звучни знакови (звукови) или мирисни знакови

⁵ Ibid.

⁶ Члан 15, *TRIPS* Споразум. Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, The TRIPS Agreement is Annex 1C of the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, signed in Marrakesh, Morocco on 15 April 1994.

⁷ М. Поленак-Аќимовска, Ј. Дабовиќ-Анастасовска, В. Бучковски, В. Пепељугоски, Љ. Варга, *Право на индустриска сопственост (практикум)*, Скопје, 2005, стр. 247.

⁸ Идрис Камил, *Интелектуална својина моћно средство економског раста*, Београд, 2003, стр. 129.

(мириси).⁹ Детаљнији приказ врста знакова који се могу признати као жигови даје Приручник Светске организације за интелектуалну својину.¹⁰ Ипак, у пракси најважнији и најбројнији су жигови који садрже речи „*Marque verbale*“, независно да ли је реч о живим или мртвим језицима или је реч о имагинарном пореклу, као и њиховој комбинацији.¹¹ Жиг који се састоји од речи и слова, обухвата заштиту не само саме речи и слова, него и њихову комбинацију, транскрипцију, транслитерацију. Упоредно право признаје чак и заштиту речи које се користе у свакодневном говору, уколико на директан начин не описују робу за коју се употребљавају. Тако на пример, не може се користити реч „вода“ за обележавање минералне воде, али зато може се користити речи „горска“, „планинска“ или „добра“ које не описују производ који се са њим означава, а при том се код потрошача ствара перцепција да је реч о квалитетаном производу. Друго значење појма жига, произлази из његовог коришћења за означавање као правног института уређеног правним нормама одређеног правног порекла. Треће, појам жиг такође се користи за означавање субјективног права који произлази из правног односа створеног у вези употребе жига у тржишном промету. У односу на титулара права жига, жиг је правни однос од чијег садржаја за носиоца права произлази искључиво право да га користи за означавање његових производа или услуга, а за друга лица произлазе обавезе да не употребљавају тај жиг за означавање роба или услуга истог или сличног вида. У ужем смислу, жиг се изједначава са субјективним правом које произлази из правног односа апсолутног и искључивог права титулара,¹² које је такође предвиђено и у члану 6 *septies* Париске Конвенције.¹³

⁹ Making a Mark: An Introduction to Trademarks for Small and Medium-sized Enterprises. WIPO publication No. 900, 2006, p. 3.

¹⁰ WIPO Intellectual Property Handbook: Policy, Law and Use, WIPO, No. 489 (E), 2008, p. 70.

¹¹ М. Поленак-Акимовска, Ј. Дабовић-Анастасовска, В. Бучковски, В. Пепељугоски, Љ. Варга, *op.cit.*, стр. 247.

¹² *Ibid.*, стр. 242.

¹³ Члан 6 *septies*, Париске Конвенције предвиђа: 1) Ако представник или заступник онога који је носилац права на жиг у једној земљи Уније тражи, без овлашћења овог носиоца права, регистровање тога жига на своје име, у једној или више ових земаља, носилац права може се успротивити траженом регистровању или тражити брисање жига, односно, ако закон земље то допушта пренос овога регистровања на своје име, уколико овај представник или заступник не оправда своје поступке. 2) Носилац права на жиг имаће право да се успротиви употреби свога жига од стране свога представника или заступника, под условима из горњег става 1 ако није дао своје овлашћење за ову употребу. 3) Национална законодавства могу предвидети правичан рок у коме носилац права на жиг мора затражити своја права предвиђена овим чланом.

3) ФУНКЦИЈЕ ЖИГА У САВРЕМЕНИМ ПРАВНИМ СИСТЕМИМА

Полазећи од горе наведених значења жигова, одређује се и дефиниција предмета правне заштите жига. Наиме, реч је о праву којим се штити знак који у промету служи за разликовање роба, односно услуга једног привредног субјекта и његове индивидуализације и дистинктивности од исте или сличне робе, односно услуга другог привредног субјекта. Дакле, жиг је монополско и апсолутно право које свом носиоцу даје искључиво право да знак заштићен жигом користи за своје робе или услуге и да другим лицима забрани да користе тај жиг без његове сагласности. Основна функција жига произлази из одредаба којима се дефинише предмет заштите, које су сличне како у националним законима тако и у међународним уговорима. Ова дефиниција обухвата два аспекта, који се понекад називају различитим функцијама жига, а који су међусобно зависни и у практичне сврхе увек треба проучавати заједно.¹⁴ Тако, поред индивидуализације производа, марка мора навести и свој извор, што подразумева да не постоји обавеза да се обавесте потрошачи о произвођачима или трговцима конкретног производа, нити се тражи да потрошач познаје то предузеће, него је довољно да потрошач верује у његову одговорност за производ који продаје под именом заштитног знака.¹⁵ Наиме, реч је о наглашавању разлике између назива компаније и назива жига, јер је у пракси евидентна заблуда да самим чином регистрације назива, фирма аутоматски стиче заштиту и као жиг.¹⁶ Дакле, назив компаније је име које идентификује конкретни бизнис, док жиг је оно што разликује производе једне компаније од производа друге компаније. У деловној пракси ипак постоје изузеци и постоје ситуације када је назив компаније делимично или у целост идентичан са називом жига, као на пример назив компаније *"The Coca Cola Company"* и назив добро познатог жига *"Coca Cola"* којим се означава један од производа ове компаније. Према публикације *WIPO* сретћемо још једну, трећу примарну функцију која има за циљ да мотивише компаније да инвестирају у одржавање или побољшавање квалитета својих производа и да на тај начин њихови производи стекну позитивни углед код потрошача.¹⁷ Према томе, у савременом потрошачком друштву уочљиво је да се функције жига више не перципирају само за означавање порекла и идентификацију роба и услуга на које је жиг постављен, него као нешто што

¹⁴ WIPO Intellectual Property Handbook, WIPO, No. 489 (E), 2008, p. 68.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Secrets of Intellectual Property: a guide for small and medium-sized exporters, International Trade Centre (ITC) & World Intellectual Property Organization (WIPO), Geneva 2003, p. 33.

¹⁷ Ibid.

указује на квалитет, јер су потрошачи у данашње време више заинтересовани за квалитет робе, него за његово реално порекло.¹⁸ Полазећи од употребне вредност жигова и њиховог значења у савременим условима пословног окружења, у правној теорији егзистентне су следеће функције жига: функција обележавања порекла производа, дистинктивна функција, контролна функција (конкурентна и рекламна) и гарантна функција.

Функција обележавања порекла производа

Функција обележавања порекла производа је једна од основних и најзначајнијих функција жига. При том треба нагласити да она није исто што и ознака порекла производа у оквиру интелектуалне својине. Ознака порекла производа означава регион или државу из које долази конкретни производ, док функција обележавања порекла производа указује на порекло производа које производи конкретна компанија или више компанија које су међусобно везане за заједничко коришћење жига. Ово произлази из суштине постојања робних жигова, која симболишу укупност информација које је потрошач прикупио о одређеном производу, укључујући и информацију да сви истоврсни производи који су обележени истом робном марком потичу из истог извора.¹⁹ Дакле, основни циљ ове функције је да упозори потрошаче из којег предузећа или фирме има порекло конкретна роба или услуга. Противници ове теорије, сматрају да у фокусу потрошача није порекло производа и конкретни произвођач или трговац, већ да жиг служи искључиво за разликовање и индивидуализацију робе.²⁰ Наиме, ако је конкретни производ означен неким жигом то не значи да тај производ производи иста компанија, јер може бити у питању уговор о лиценци који је носилац жига закључио са другом компанијом.²¹ Дакле, тумачење функције жига у смислу обележавања порекла производа не смемо ограничавати само на једног привредног субјекта, него морамо имати у виду да је можда реч о више међусобно везаних привредних субјеката који заједнички користе исти жиг. Када је реч о везаности жига са компанијом, у теорији и поред различитих ставова ипак преовладава став да пренос компаније или њен саставни део који производи конкретни производ означен жигом, не подразумева да се истовремено врши пренос

¹⁸ Т. Прајм, *Европско право на интелектуална сопственост*, Просветно дело, 2009, стр. 76.

¹⁹ С. Марковић, „Начело специјалности жига и забрана разводњавања чувеног жига, правноекономско тумачење“, *Анали ПФБ* 1/2011, стр. 36.

²⁰ М. Поленак-Акимовска, Ј. Дабовић-Анастасовска, В. Бучковски, В. Пепељугоски, Љ. Варга, *op.cit.*, стр. 240.

²¹ *Ibid.*, стр. 37.

и право жига.²² Овај став је у потпуности оправдан имајући у виду да је жиг заштићен независно од назива компаније. Дакле, у случају преноса предузећа овај концепт налаже да национална законодавства као својеврсна гаранција при преносу права жига предвиде обавезу преноса и технологије која гарантује исти квалитет роба и услуга стицаоцу жига. У вези функције обележавања порекла производа, свој допринос даје и судска пракса. Тако, у случају *CANON – CANNON* у ставу 28 пресуде, суд налази да је основна функција жига да потрошачу или крајњем кориснику гарантује идентитет порекла означеног производа, тако што ће омогућити, без икакве вероватности да се доведе у забуну, да разликује производ или услугу од осталих које су другог порекла.²³ Дакле, судска пракса сматра да би жиг могао да испуни своју суштинску улогу у систему ненарушене конкуренције која треба да буде успостављена на основу уговора, он мора нудити гаранције да сва роба или услуге које носе тај жиг потичу из извора који је под контролом једног привредног субјекта који је одговоран за њихов квалитет.²⁴ У случају вероватноће да постоји ризик да јавност сматра да предметна роба или услуге потичу из истог привредног субјекта или из економски повезаних привредних субјеката, у ставу 30 пресуде, наводи се да је довољно показати да не постоји вероватноћа да ће јавност бити доведена у забуну у погледу места производње робе или услуга, како и у случају када се не чини да јавност може сматрати да роба или услуге потичу од истог привредног субјекта или од економски повезаних привредних субјеката. На крају, можемо констатовати да, у суштини, функција обележавања порекла производа подразумева идентификацију произвођача или носиоца привредне активности, чиме им се даје могућност рекламације у случају незадовољавајућег квалитета или могућност опредељивања за други производ ради незадовољавајућег квалитета.

Дистинктивна функција

Један од основних услова за остварење своје функције је да жиг буде дистинктиван. Реч је о суштинском обележју жига чији је основни циљ да се направи јасна разлика производа истог или сличног вида, како не би дошло до забуне просечног потрошача, што се може негативно одразити и у промету на тржиште. Дакле, не постоји правни систем који признаје правну заштиту жига а да при том не предвиђа конкретне прописе којим уређује критеријуме за

²² Ibid.

²³ Пресуда 29/9/98, предмет C-39/97. Интернет: <http://www.ipo.gov.uk/c3997.pdf>, 29.10.2012.

²⁴ Предмет C-10/89 HAG GF (HAG II) [1990] ECR I-3711, stav 14 i 13). Интернет: <http://oami.europa.eu/en/mark/aspects/pdf/JJ890010.pdf>, 29.10.2012.

оцену сличности знакова, пре свега због заштите просечног потрошача. Наиме, дистинктивна функција жига у суштини подразумева индивидуализирање роба или услуга, како би се једна врста робе или услуге, разликовале од друге исте или сличне врсте роба или услуга.

Гарантна функција

Гарантна функција, познатија још као функција квалитета, једна је од најважнијих функција жигова за потрошача, односно корисника услуга.²⁵ Наиме, реч је о функцији жига која гарантује потрошачу да конкретни производ или услуга која садржи одређени жиг увек има исти квалитет. Према томе, неспорно је да већи број роба и услуга обележан познатим жигом боље освајају потрошаче него роба и услуге са истим или чак и бољим квалитетом. У стручној литератури сретћемо и ставове према којима жиг не може бити инструмент којим се гарантују својства и квалитет роба или услуга, јер је та функција намењена само за званичне знакове или пунцева за контролу или гаранцију квалитета.²⁶ Дакле, реч је о томе да потрошачи ипак свесно придају значај квалитету у односу на састав, начин производње или географско порекло конкретног жига којим се обележава конкретан производ или услуга. У том смеру је и излагање хрватског посланика у Европском парламенту Биљане Борзан која је изнела закључке последњих истраживања Хрватске агенције за храну и представила резултате анализе квалитета (наизглед) истих производа у Хрватској и Немачкој. Истраживање је показало да само код 4 од 26 (15%) испитаних производа није нађена разлика у квалитету, док је код 56% производа утврђена разлика у квалитету, а чак 60% производа, у тренутку продаје, било је скупље на хрватском тржишту.²⁷ Овом приликом, како би се избегла дискриминација потрошача из сиромашних земаља, председник Европске комисије Жан Клод Јункер саопштио је да објављује борбу за равноправност потрошача широм ЕУ.

Према томе, једина санкција због варијације квалитета конкретног производа долази од стране потрошача који престају да купују тај производ, што утиче на његову укупну продају и с тим на губитак остварење веће зараде компаније која стоји иза њега. Наравно, ово се не односи на случајеве када је у

²⁵ Ј. Дабовиќ-Анастасовска, В. Пепељугоски, *Право на интелектуална сопственост*, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Правен Факултет „Јустинијан Први“ – Скопје, Скопје, 2008, стр. 264.

²⁶ М. Поленак-Аќимовска, Ј. Дабовиќ-Анастасовска, В. Бучковски, В. Пепељугоски, Љ. Варга, *op.cit.*, стр. 241.

²⁷ Интернет: <http://www.biljanaborzan.eu/hr/novosti-detalji/borzan-i-hah-objavili-rezultate-istrazivanja-kvalitete-proizvoda-za-hrvatsku-i-njemacku-367>, 20.09.2017.

питању материјални недостатак конкретног производа и смисао прописа којима се уређују питања везана за ЗОО.

Рекламна функција

Рекламна функција има за циљ, не само да обавести потрошаче за нови производ или услуге које се пласирају на тржиште, него и да утиче на већу продају производа или услуга обележених конкретним жигом. Реч је о пропаганди и рекламирању производа или услуга обележених конкретним жигом, намењеним тј. усмереним према потрошачима. Функција рекламирања жига за лице које је стекло право на заштиту жига за штампане ствари у класи 16 Ничанске класификације роба и услуга, подразумева право да је тај жиг заштићени знак који се користи за штампани материјал (часописе, каталоге, публикације, књиге и сл.), као и да га користи у функцији рекламе тог штампаног материјала (рекламирање часописа, књига, каталога и сл.).²⁸ За значај рекламне функције жига, довољно говори и спроведено истраживање по коме поједине речи које су у свим земљама света разумљиве су „Coca-Cola“ и „Ok“.²⁹ У прилог ове функције је и листа највећих 100 брендова света, где се рангирање прави на основу оствареног профита од продаје у току целе године, а који је поред осталих функција резултат инвестирања у нематеријалне сврхе, као рекламирање и пропаганда. Одатле, произвођач свестан психолошког механизма који потрошача наводи на куповину производа са одређеном робном марком, има снажан мотив да свој производ означава, да инвестира у његову афирмацију и да је штити од евентуалних злоупотреба.³⁰

Конкурентна функција

Конкурентна функција жига је у вези са правом носиоца жига да употребљава жиг не само за означавање производа и услуга у промету, него и на плакату, постере, каталоге, фактуре, огласе, упутства и други пропагандни материјал који се користи у свакодневној кореспонденцији, а посебно преко јавних медија.³¹ Ово уједно подразумева да право на жиг путем копирања,

²⁸ Методологија поступања Завода за интелектуалну својину у поступку за признање жига и у поступцима по регистрованим жиговима, Интернет: http://www.zis.gov.rs/upload/documents/pdf_sr/pdf_zigovi/metodologija.pdf, 20.09.2017.

²⁹ Доступно на следећем веб сајту: <http://www.cvjeticaninlegal.com/dload/Razlozi%20za%20brendiranje%20proizvoda.pdf>, 14.04.2013.

³⁰ Марковић С.: Начело специјалности жига и забрана разводњавања чувеног жига, правноекономско тумачење, Анали ПФБ 1/2011, стр. 38.

³¹ В. Пепељговски, „Заштита на правата од индустријска сопственост од нелојална конкуренција“, *Академик*, Скопје, 2004, стр. 22.

репродуцирања итд., може врло лако бити предмет злоупотребе од стране конкурената, што намеће потребу за широм правном заштитом не само прописима права индустријске својине, него и прописима којима се уређују питања из области нелојалне конкуренције. На крају, можемо констатовати да у оквиру ове функције долазе до изражаја све горе наведене функције жига.

4) ИЗВОРИ

Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, The TRIPS Agreement is Annex 1C of the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, signed in Marrakesh, Morocco on 15 April 1994.

Guidelines Concerning Proceedings before the Office for Harmonization in the Internal Market (Trade Marks and Designs), Интернет:<http://oami.europa.eu/en/mark/aspects/pdf/JJ890010.pdf>, 10.10.2017.

Janić, M.: *Industrijska svojina i autorsko pravo*, Novinska ustanova službeni list SFRJ, Beograd 1973.

Making a Mark: An Introduction to Trademarks for Small and Medium-sized Enterprises. WIPO publication No. 900, 2006.

Paris Convention for the Protection of Industrial Property of March 20, 1883, as revised at Brussels on December 14, 1900, at Washington on June 2, 1911, at The Hague on November 6, 1925, at London on June 2, 1934, at Lisbon on October 31, 1958, and at Stockholm on July 14, 1967, and as amended on September 28, 1979.

Raubier, Paul, *Le droit de la propriété industrielle*, tom I, II, Paris 1952. i 1954.

Secrets of Intellectual Property: a guide for small and medium-sized exporters, International Trade Centre (ITC) & World Intellectual Property Organization (WIPO), Geneva 2003.

WIPO Intellectual Property Handbook, WIPO, No. 489 (E), 2008.

WIPO publication No. 900, 2006.

Дабовић-Анастасовска, Јадранка, Пепељугоски, Валентин, *Право на интелектуална сопственост*, „Универзитет Св. Кирил и Методиј“, Правен Факултет „Јустинијан Први“ – Скопје, Скопје, 2008.

Интернет: <http://www.cvjeticaninlegal.com/dload/Razlozi%20za%20brend-iranje%20proizvoda.pdf>;

Интернет:<http://www.biljanaborzan.eu/hr/novosti-detalji/borzan-i-hah-objavili-rezultate-istrazivanja-kvalitete-proizvoda-za-hrvatsku-i-njemacku-367>, 20.09.2017.

Камил, Идрис, *Интелектуална својина моћно средство економског раста*, Београд 2003.

Марковић, Слободан, „Начело специјалности жига и забрана разводњавања чувеног жига, правноекономско тумачење“, *Анали ПФБ* 1/2011.

Методологија поступања Завода за интелектуалну својину у поступку за признање жига и у поступцима по регистрованим жиговима, Интернет: http://www.zis.gov.rs/upload/documents/pdf_sr/pdf_zigovi/metodologija.pdf, 10.10.2017;

Пепељуговски, Валентин, *Заштита на правата од индустриска сопственост од нелојална конкуренција*, Академик, Скопје, 2004.

Поленак-Акимовска, Мирјана, Дабовиќ-Анастасовска, Јадранка, Бучковски Владо, Пепељугоски, Валентин, Варга, Љиљана, *Право на индустриска сопственост (практикум)*, Скопје, 2005.

Прајм, Теренс, *Европско право на интелектуална сопственост*, Просветно дело, 2009.

Предмет С-10/89 HAG GF (HAG II) [1990] ECR I-3711, став 14 и 13) и Пресуда 29/9/98, С-39/97.

5) ЗАКЉУЧАК

У данашњим глобалним економским друштвима где функционишу системи отвореног тржишта, познавање користи од признавања права на правну заштиту знака, као и функција заштићеног знака који означавају сврху коју знак има у правном и деловном промету може помоћи компанији да оптимизује своје управљачке активности, да створи корисну маркетиншку стратегију и при том да оствари додатне финансијске користи. Заправо, није у питању само повећање продаје производа означене конкретним жигом, што може да буде и краткорочни ефекат конкретне маркетинг активности компаније, него је циљ знања створити навике код просечног потрошача да је конкретни жиг синоним производа континуираног и гарантованог квалитета. Тако ће и компанија да обезбеди већи број верних потрошача, а тиме и прошири и одржи део тржишта, повећа зараду и профитабилност, повећа вредност компаније итд.

УДК: 339.92:339.543.2(4)
Bibliid 1451-3188, 17 (2018)
Год XVII, бр. 63, стр. 128–137
Изворни научни рад

ЕВРОПСКО УДРУЖЕЊЕ ЗА СЛОБОДНУ ТРГОВИНУ

др Мирослав МИЛОСАВЉЕВИЋ

мр Јелена МИЛОСАВЉЕВИЋ¹

Abstract: The paper analyses the European Free Trade Association (EFTA), one of the European economic associations with the legal personality and international legal personality, its origin, its goals, ways and instruments for achieving these goals, as well as the organs of the Association. The rapid and successful economic development of EFTA member states is just a significant motive for this association to be trained in all its segments. The relationship of the Republic of Serbia with the EFTA in the field of economic cooperation, with a special view of the area of free trade and the contracts concluded between the individual EFTA countries and our state, is also presented. Finally, an appropriate conclusion is given indicating, among other things, the relevance and economic benefits of such association and, for example, the Member States of the EFTA which are small, both spatially and in terms of population, indicate how they can successfully and independently develop domestic economy, increase the standard of citizens and build a safe and stable future.

Key words: free trade, goals, instruments, cooperation, economic benefits.

1) УВОД

После Другог светског рата постојала је тенденција оснивања економских и политичких удружења у која су се укључивале државе Европе. Источноевропске земље основале су Савет за узајамну економску помоћ – *Совет економической взаимопомощи (СЕВ)*, којима су се, касније, прикључиле још неке државе,² док је на Западу основана Европска економска заједница –

¹ Факултет за правне и пословне студије Нови Сад; Војвођанска банка, а.д., Нови Сад, Е-маил: m.milosavljevic-ns@hotmail.com.

² Основан 1949. године и у његовом саставу су биле државе: Совјетски Савез, Пољска, Чехословачка, Мађарска, Румунија, Бугарска и Немачка Демократска Република, Вијетнам, Шпанија, Албанија, Монголија и Куба.

*European Economic Community, ЕЕС (каснији назив: Европска унија),*³ као и Европско удружење за слободну трговину (ЕФТА). Свако од тих удружења развијало је посебан систем привредне сарадње и остваривало различите успехе и специфичне односе. Замисао о удружењу држава на флексибилним основама са слободним кретањем роба, капитала и људи, остварила се кроз Европско удружење за слободну трговину. Идеје да се свеобухватније удружи европски простор, с крајњим циљем да се формира нови друштвено-политички простор у коме би органи заједнице имали наднационална карактер и надлежности, док би се према трећим државама успоставила заједничка политика, остваривана је кроз ЕЕЗ (касније ЕУ).⁴

2) ОСНИВАЊЕ

Иницијативу за оснивање Европског удружења дала је Велика Британија после неуспелог покушаја да спроведе свој концепт „Слободног европског тржишта“. ЕФТА је утемељена потписивањем Штокхолмске конвенције (споразума) 20. новембра 1959. године⁵ која је ступила на снагу 8. маја 1960. године.⁶ Државе оснивачи су: Аустрија, Данска, Норвешка, Португал, Шведска, Швајцарска и Велика Британија. Касније су удружењу приступиле: Финска⁷ и Исланд.⁸ Због прикључења Европској унији из ЕФТА су иступиле неке чланице,⁹ тако да сада ова организација има четири чланице и то: Република Исланд, Кнежевина Лихтенштајн, Краљевина Норвешка и Швајцарска Конфедерација. Изузев Швајцарске остале три чланице ЕФТЕ су затражиле пријем у Европску унију.¹⁰ ЕФТА је основана као алтернатива за државе Европе које нису могле или

³ Створена је 1957. године Римским уговором од стране шест оснивача: Белгије, Француске, Италије, Луксембурга, Холандије и Западне Немачке.

⁴ Влатко Милета, „Тридесет година Европског удружења за слободну трговину“, *Политичка мисао*, Загреб, 1990, бр. 4, стр. 9.

⁵ У литератури се наводи и други датум потписивања Конвенције и то 4. јануар 1960. године: Витомир Поповић, Радован Вукадиновић, *Међународно пословно право – општи део*, Правни факултет Бања Лука, Правни факултет Крагујевац, 2005, стр. 207. Видети Интернет: <http://www.efta.int/legal-texts/efta-convention>

⁶ Радомир Ђуровић, *Међународно привредно право*, Савремена администрација, Београд, 2004, стр. 135.

⁷ Финска је приступила 1961, а постала пуноправни члан 1. јануара 1986. године

⁸ Исланд је приступио 1. марта 1970, док је Лихтенштајн приступио 1. септембра 1991. године.

⁹ Данска и Велика Британија су иступиле 1. јануара 1973. године, Португал 1. јануара 1986. године, Финска; Шведска и Аустрија су иступиле 1. јануара 1995. године.

¹⁰ Радомир Ђуровић, *op.cit.*, стр. 135.

нису хтеле да уђу у Европску економску заједницу (сада: Европску унију), односно које су хтеле да задрже политичку неутралност, с обзиром да су неки основни принципи овог интеграционог модела били супротни традиционалном опредељењу неких европских земаља.¹¹ Конвенција о оснивању ЕФТА има већи број анекса, додатака, а и протоколи и њен су саставни део. Најзначајнији су следећи анекси и то: Анекс о правилима о пореклу; Анекс о међусобној административној помоћи у царинским питањима; Анекс о листи пољопривредних добара и роба прерађених из пољопривредних сировина; Анекс о листи тарифних концесија за пољопривредне производе; Анекс о семенима; Анекс о органској пољопривреди; Анекс о санитарним и фитосанитарним мерама; Анекс о процедурама за пружање информација у области техничких прописа и правила о услугама информационог друштва; Анекс о зајамном признавању у вези са проценом усаглашености; Анекс о правима интелектуалне својине; Анекс о резервацији Исланда о инвестицијама и услугама; Анекс о резервацији Лихтенштајна о инвестицијама и услугама; Анекс Норвешке о инвестицијама и услугама; Анекс о резервацији Швајцарске за инвестиције и услуге; Анекс о копненом транспорту; Анекс о ваздушном транспорту; Анекс о јавним набавкама; Анекс о органима, комитетима и другим телима које је основао Савет; Анекс о арбитражи; Анекс о територијалној примени.¹²

3) ЦИЉЕВИ ОСНИВАЊА

ЕФТА је међувладина организација која је основана ради промоције слободне трговине и економске интеграције међу њеним државама чланицама, које су желеле да остваре узајамну слободну трговину индустријским производима и да унапреде трговину пољопривредним производима, без чврстог повезивања како је то било у Европској економској заједници. Дакле, у међусобном промету примењују се заједнички договорене повластице, а према трећим државама свака држава чланица ЕФТА води независну спољнотрговинску политику, што није случај са земљама Европске заједнице (касније ЕУ). У ЕФТА не постоје обавезе вођења заједничке социјалне, пореске и монетарне политике.¹³ Из наведених разлога органи ЕФТА немају наднационалне надлежности и одлуке самостално доносе државе чланице. Укинута су царине веома брзо, пре него што је то урадила Европска економска заједница. Чланице ЕФТА склопиле су са Европском економском заједницом споразуме о успостављању слободне трговине за већину индустријских

¹¹ Кристијан Ристић, Мирко Петковић, *Међународна економија и интернационалне финансије*, Етностил, Београд, 2013, стр. 165.

¹² Члан 53 Конвенције. Интернет: <http://www.efta.int/legal-texts/efta-convention/annexes>

¹³ *Ibidem*, стр. 166.

производа. Дакле, ЕФТА има општи циљ да промовише континуирано и уравнотежено јачање трговине и економских односа између држава чланица са поштеним условима за конкуренцију и уз поштовање еквивалентних правила, у оквиру области Удружења.¹⁴ Конкретни циљеви су: слободна трговина робом; постепена либерализација и слободно кретање људи; прогресивна либерализација трговине, услуга и инвестиција; обезбеђење поштених услова конкуренције која утиче на трговину између држава чланица; отварање тржишта јавних набавки држава чланица; обезбеђење адекватне заштите права интелектуалне својине, у складу са највишим међународним стандардима.¹⁵

4) НАЧИНИ ОСТВАРИВАЊА ЦИЉЕВА ЕФТА

Државе чланице ЕФТА су се обавезале да предузимају све потребне мере, било опште или посебне, како би осигурале испуњавање обавеза које проистичу из Конвенције и дужне су да се уздрже од било које мере која би могла да угрози постизање циљева који су утврђени Конвенцијом.¹⁶ Да би се остварили циљеви ЕФТА, успостављени су одређени инструменти и механизми. Пре свега, укинута су царине на увоз и извоз и све накнаде (дажбине) истог дејства на робу која води порекло из држава чланица ЕФТА, на бази начела најповлашћеније нације, признавањем националног третмана у примени фискалних дажбина на увезену робу и забраном количинских ограничења на робу која води порекло из држава чланица.¹⁷ Државе чланице су се обавезале да на увезене производе из других држава чланица ЕФТА неће наплаћивати дажбине које су веће од оних које наплаћује за сличне производе домаћих произвођача како би се обезбедила заштита домаћих производа. Забрањене су и извозне дажбине и увођење количинских ограничења на увоз, односно извоз робе са територије и на територије других држава чланица ЕФТА, уколико то није посебно предвиђено као изузетак. Без обзира што су у току 1966. године чланице ЕФТА укинуле царине и друга ограничења њеним мање развијеним државама омогућена је додатна фаза прилагођавања. Процес прилагођавања у Финској завршен 1967. године и Норвешкој 1970, у Португалу је рок био до 1979. године, Исланду је омогућено да своје робе извози на тржиште Удружења уз услов да снижава увозне царине за 30% и тек је 1980. године потпуно укинуо царинску заштиту за робе које увози с подручја ЕФТА.¹⁸

¹⁴ Члан 2 Конвенције.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Члан 50 Конвенције.

¹⁷ Витомир Поповић, Радован Вукадиновић, *op. cit.*, стр. 208.

¹⁸ Влатко Милета, *op. cit.*, стр. 95.

Према трећим земљама свака чланица ЕФТА има право да царине уводи и мења према сопственим потребама. У томе се зона слободне трговине битно разликује од принципа на којима се темељи царинска унија.

Стандардизација робе која се продаје на тржишту ЕФТА у знатној мери је поспешила остваривања циљева овог удружења. Државе чланице су обавезне да одобре и обезбеде адекватну и ефикасну заштиту права интелектуалне својине и предвиде мере за извршење таквих права од њиховог кршења, фалсификовања и пиратерије, док ће држављанима других држава чланица ЕФТА обезбедити третман који није мање повољан од оног који они дају својим држављанима.¹⁹ Слобода кретања људи обезбеђује се између држава чланица тако што се: даје право на улазак, боравак, запошљавање, оснивање привредних субјеката и право на боравак на територији држава чланица; олакшава пружање услуга на територији држава чланица; лицима без економске активности у држави домаћину признају право на улазак и боравак на територији држава чланица; обезбеђује исти живот, услове рада као што су они који се дају домаћим држављанима.²⁰ Једна група држава чланица ЕФТА има регулисане трговинске односе са ЕУ на вишем нивоу него што нове чланице ЕУ имају одобрених преференција. То су земље ЕФТА које учествују у јединственом тржишту ЕУ, осим у онима активностима у којима су одабрале да не учествују, као што је јединствена политика рибарења. То су Норвешка, Исланд и Лихтенштајн које су са ЕУ закључиле Споразум о Европском економском простору (European Economic Area EEA) 1993. године, док Швајцарска своје односе са ЕУ уређује системом билатералних трговинских споразума јер је наведени споразум одбијен на референдуму.²¹ Ради ефикасног остваривања циљева ЕФТА и праћења тог остварења, државе чланице су дужне да објављују своје законе и друге прописе, процедуре и административне одлуке, као и судске одлуке, као и међународне споразуме који могу утицати на испуњење права и обавеза које проистичу из Конвенције.

5) ОРГАНИЗАЦИЈА ЕФТА

ЕФТА нема наднационална тела, што се огледа у томе што је формирала само Савет који је састављен од делегација држава чланица које предводе министри или стални представници – шефови делегација. Саветом председава и организује његово функционисање свака земља чланица наизменично по шест месеци. Савет се обично састаје осам пута годишње на нивоу амбасадора

¹⁹ Члан 19 Конвенције

²⁰ Члан 20 Конвенције

²¹ Предраг Бјелић, *Утицај придружења Србије ЕУ на њену спољнотрговинску политику*, Фондација за отворено друштво Србија, Београд, 2016, стр. 9.

(шефови сталних делегација у ЕФТА) и два пута годишње на министарском нивоу.²²

Најначјније одлуке и препоруке за Удружење доносе се једногласно, док је у споредним стварима довољна већина гласова. Одлуке или препоруке сматрају се једногласним уколико ниједна држава чланица не гласа против. Одлуке и препоруке које треба донети већином гласова доносе се тако што за њих треба да гласају три државе чланице. Уколико се број држава чланица ЕФТА промени Савет може да измени број гласова потребних за одлуке и препоруке које треба донети већином гласова.²³ Свака држава чланица има по један глас. Савет може да донесе одлуке, које су обавезујуће за све државе чланице а може дати и препоруке државама чланицама. Делатност Савета је да: одлучује о изменама и допунама конвенције и надгледа њену примену; размотра да ли државе чланице предузимају активности како би се промовисало постизање циљева Удружења; олакшава успостављање блиских веза са другим државама и синдикатима држава; настоји да успостави такве односе са другим међународним организацијама које могу олакшати постизање циљева Удружења; преговара о трговинским споразумима и споразумима о сарадњи између држава чланица и било које друге државе, савеза држава или међународне организације; настоји да реши спорове који могу настати у погледу тумачења или примене Конвенције и разматра друга питања која могу утицати на спровођење Конвенције.²⁴ Савет може да оснује органе, комитете и друга тела, уколико сматра потребним, што је он и учинио. Савет има комитете, као помоћна тела – Комитет за царине, Комитет трговинских експерата, Буџетски комитет, који су основани 1960. године; Комитет за пољопривреду, основан 1963. године; Комитет за економски развој, основан 1963. године; Економски комитет, основан 1964. године и Консултативни комитет, основан 1961. године. Најважнија саветодавна тела ЕФТА су Парламентарни одбор, који представља форум за парламентарце држава чланица, и Консултативни комитет који је састављен од представника синдиката и организација послодаваца.²⁵ Административне послове обавља стални Секретаријат чије се седиште налази у Швајцарској, у Женеви. Унутрашња организација и циљеви које је Удружење поставило указују на његову привременост. Од самог његовог оснивања, оснивачи су га сматрали као привремено економско удружење, чији је задатак да ради на успостављању економског јединства свих земаља Европе, што је и остао главни циљ ЕФТА. Основном циљу подређени су сви задаци и са

²² Интернет: www.efta.int/about-efta

²³ Члан 43 Конвенције

²⁴ Члан 43 Конвенције

²⁵ Интернет: <http://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/eftaconvention/Vaduz%20Convention%20Agreement.pdf>

њим је усаглашена организациона структура ЕФТА и њена делатност у спољнотрговинском погледу.²⁶

6) РЕШАВАЊЕ СПОРОВА

Државе чланице ЕФТА своје спорове у вези са тумачењем и применом Конвенције могу да решавају на неколико начина и то: договором, путем консултација и арбитражом. У Конвенцији је утврђено да државе чланице ЕФТА могу у свако доба настојати да се договоре о тумачењу и примени Конвенције и кроз сарадњу и консултације постигну решења која су на обострано задовољство.²⁷

Држава чланица може поставити било које питање Савету, а које се односи на тумачење или примену Конвенције, ради консултација. Савету се, том приликом, морају доставити све информације које би могле бити од користи у циљу детаљног испитивања ситуације како би се пронашло прихватљиво решења. У том циљу, Савет испитује све могућности за добро остваривање Конвенције. Држава чланица која сматра да је мера, коју предузима друга држава чланица у супротности са Конвенцијом, а спорно питање није решено у року од 45 дана путем консултација и договора, може тражити да спорно питање реши арбитража једне или више држава чланица у спору. Копија овог обавештења мора се доставити свим државама чланицама, тако да свака може да утврди да ли има значајан интерес у овом случају. Када више држава чланица затражи решавање спора путем арбитраже у вези са истим питањем, формира се јединствена арбитража која разматра спорове, уколико је то изводљиво.²⁸ Држава чланица која није страна у спору има право да подноси писмене поднеске арбитражи, прима писмене поднеске држава чланица у спору, присуствује свим рочиштима и даје усмена изјашњења. Одлука арбитраже је коначна и обавезујућа за државе у спору и одмах је извршна.²⁹

7) ОДНОС РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ЕФТА

Почев од 90-их година ЕФТА развија економске односе закључењем споразума о слободној трговини и партнерству с трећим земљама у Европи и изван ње. ЕФТА је у претходном периоду закључила више споразума о слободној трговини,³⁰ и у току су преговори са још неким државама. Текст основног

²⁶ Влатко Милета, *op.cit.*, стр. 79.

²⁷ Члан 47 Конвенције.

²⁸ Члан 48 Конвенције.

²⁹ *Ibidem.*

³⁰ Споразум са Албанијом, Чилеом, Канадом, Египтом, Израелом, Мексиком и др.

споразума ЕФТА са трећим државама је типски по својој садржини, уз одређене специфичности које свака држава која закључује споразум са државама ЕФТА оствари у преговорима. Саставни део ових споразума чине анекси и протоколи, укључујући и њихове додатке. У завршним одредбама, утврђује се ступање на снагу споразума који подлеже ратификацији, прихватању или одобрењу у складу са уставним поретком сваке земље. Први документ на основу кога је успостављена сарадња између Републике Србије и држава ЕФТА јесте Споразум о слободној трговини сачињен 17. децембра 2009. године у Женеви, и ратификован је у Народној скупштини Републике Србије 26. маја 2010. године.³¹ Склапањем овог споразума и допунских споразума о трговини пољопривредним производима, који се истовремено закључују између Републике Србије и сваке појединачне државе ЕФТА, Република Србија и државе ЕФТА успоставиле су зону слободне трговине, у циљу подстицања просперитета и економског развоја на својим територијама.³² Циљеви споразума који се заснива на трговинским односима између тржишних економија и поштовању демократских принципа и људских права су: остваривање либерализације трговине робом у складу са Општим споразумом о царинама и трговини; узајамно повећање могућности за улагања између страна у споразуму и постепено стварање окружења које погодује унапређењу трговине услугама; обезбеђење правичних услова за конкуренцију у трговини између страна у споразуму и осигурање одговарајуће и делотворне заштите права интелектуалне својине; постепено остварање додатне либерализације на тржиштима јавних набавки страна у споразуму на узајамној основи; и допринос складном развоју и повећању светске трговине.³³ Република Србија и државе ЕФТА појединачним споразумима преузеле су обавезу да наставе са спровођењем мера у циљу даље либерализације међусобне трговине пољопривредним производима, узимајући у обзир уобичајене робне токове које таква трговина има између њих, посебну осетљивост таквих производа и развој аграрне политике на обе стране. Стране у споразуму су се обавезале да ће се консултовати како би постигле жељени циљ, и то побољшањем приступа тржишту кроз смањење или укидање царина на пољопривредне производе и кроз проширење обухвата пољопривредних производа у складу са споразумима.

8) ИЗВОРИ

Бјелић, П., Утицај придружења Србије ЕУ на њену спољнотрговинску политику, Фондација за отворено друштво, Србија, Београд, 2016.

³¹ Интернет: <http://www.pks.rs/SADRZAJ/Files/01%20Sporazum%20EFTA.pdf>

³² Члан 1 ст. 1. Споразума о слободној трговини између Републике Србије и држава ЕФТА.

³³ Члан 1 ст. 2. Споразума о слободној трговини између Републике Србије и држава ЕФТА.

Ђуровић, Р., Међународно привредно право, Савремена администрација, Београд, 2004.

Интернет: <http://www.efta.int/legal-texts/efta-convention>

Интернет: <http://www.efta.int/legal-texts/efta-convention/annexes>

Интернет: <http://www.pks.rs/SADRZAJ/Files/01%20Sporazum%20EFTA.pdf>

Интернет: www.upravacarina.rs/.../Medjunarodni%20sporazumi/Sporazum.

Интернет: <http://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/efta-convention/Vaduz%20Convention%20Agreement.pdf>

Милета, В., „Тридесет година Европског удружења за слободну трговину“, Политичка мисао, Загреб, 1990.

Поповић, В., Вукадиновић, Р., Међународно пословно право – општи део, Правни факултет Бања Лука и Правни факултет Крагујевац, 2005.

Ристић, К., Петковић, М., Међународна економија и интернационалне финансије, Етностил, Београд, 2013

9) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Непосредно после Другог светског рата постојала је тенденција оснивања економских и политичких удружења у која су се укључивале државе Европе. Реч је, пре свега, о оснивању Савета за узајамну економску помоћ – СЕВ и Европске економске заједнице – ЕЕЗ (касније: Европска унија – ЕУ). Непосредно после оснивања СЕВ и ЕЕЗ, на иницијативу Велике Британије 1959. године, основано је Европско удружење за слободну трговину (ЕФТА) од стране Аустрије, Данске, Норвешке, Португала, Шведске, Швајцарске и Велике Британије, док су касније Удружењу приступиле Финска и Исланд. Поједине државе су, у међувремену, иступиле из ЕФТА и приступиле ЕУ, тако да сада ЕФТА има четири државе чланице. Ова међувладина организација је основана ради промоције слободне трговине и економске интеграције међу њеним чланицама, које су желеле да остваре узајамну слободну трговину индустријским производима и да унапреде трговину пољопривредним производима, без чврстог повезивања, како је то било у ЕЕЗ. Ради остварења циљева ЕФТА, успостављени су одређени инструменти и механизми, као што су укидање царина на увоз и извоз и све накнаде које имају исто дејство на робу која води порекло из држава чланица ЕФТА, на бази начела најповлашћеније нације, признавањем националног третмана у примени фискалних дажбина на увезену робу и забраном количинских ограничења на робу која води порекло из држава чланица. Поред тога, обезбеђена је адекватна заштита права интелектуалне својине и слобода кретања људи и капитала. ЕФТА нема наднационална тела, што се огледа у томе што је формиран само

Савет који је састављен од делегација држава чланица, које предводе министри или стални представници – шефови делегација.

Државе чланице ЕФТА своје спорове, у вези са тумачењем и применом Конвенције, могу да решавају на неколико начина и то: договором, путем консултација и арбитражом.

Република Србија успоставила је сарадњу са државама ЕФТА закључењем Споразума о слободној трговини 17. децембра 2009. године у Женеви и појединачним споразумима са свим њеним државама, стварајућу зону слободне трговине, у циљу подстицања просперитета и економског развоја на својим територијама. Потписивање уговора са ЕФТА и њеним чланицама доприноси бољем положају Србије у режиму слободне трговине и извозу производа из Републике Србије без царина на тржиште које има преко 13 милиона становника, као и за стимулисање нових улагања код нас. Ова сарадња омогућава да се прошири тржиште за производе који потичу из наше земље и ствара повољне услове за бављењем модерном слободном трговином под истим условима за све привредне субјекте. Посебно је значајна могућност да привредни субјекти из Србије, заједно са привредним субјектима држава чланица ЕФТА, наступају на трећим тржиштима. На крају, можемо констатовати да управо на примерима држава чланица ЕФТА које су мале, како просторно тако и по броју становника, може успешно и самостално да се развија домаћа привреда, повећава стандард грађана и гради сигурна и стабилна будућност.

УДК: 656.8(497.11)(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 17 (2018)
Год XVII, бр. 63, стр. 138–152
Изворни научни рад

РЕФОРМА ПОШТАНСКОГ ТРЖИШТА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И УТИЦАЈ НА РЕГУЛАЦИЈУ ТРЖИШТА ПОШТАНСКИХ УСЛУГА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

проф. др Владета ПЕТРОВИЋ
др Биљана Стојановић-ВИШИЋ
др Сања Јелисавић ТРОШИЋ¹

Abstract: The postal market reform in the European Union began in the 1990s, as part of the process of creating a single European market, with the aim of finding an appropriate response to the decline in the volume of physical items and increasing the volume of substitution by electronic means of communication. The process of the transformation of the postal market, from a monopolistic to that in which the postal services are performed exclusively by the national postal operator, through a partially open market where the public postal operator reserves the right to perform the reserved service, implies complete liberalization characterized by the abolition of the reserved service and the possibility that other postal operators perform services from the universal service. In order to successfully implement these processes, it is necessary to gradually restructure the Public Enterprise Post of Serbia and to enable the independent work of the Regulatory Agency for Electronic Communications and Postal Services (RATEL), in accordance with the European

¹ Висока школа струковних студија за информационе и комуникационе технологије, Београд, Е-маил: vladeta.petrovic@ict.edu.rs; Јавно предузеће „Пошта Србије“, Београд, Е-маил: bilja33@ptt.rs; Институт за међународну политику и привреду, Београд, Е-маил: sanja@diplomacy.bg.ac.rs.

Рад је реализован у оквиру научног пројекта бр. ОI 179029 „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти“, Министарства просвете, науке и технолошког развоја Владе Републике Србије.

Union Directives (97/67/EC, 2002/39/EC, 2008/6/EC). Also, in order to fully establish the free market of postal services in the Republic of Serbia, it is necessary to define: access to the postal network; the base for determining the price of universal service; possible means of financing the universal service, as well as ways of encouraging the development of new services.

Key words: post, liberalization, reform, independent regulatory body.

1) СВРХА

Реформа поштанског тржишта почела је 90-их година прошлог века, као део процеса стварања јединственог европског тржишта са уједначеним перформансама обављања поштанских услуга на територији Европске уније (ЕУ) и проналажењем одговарајућих одговора на појаву пада обима физичких поштиљака и повећање обима супституције електронским видовима комуникације. Да би се формирало јединствено европско поштанско тржиште неопходно је било извршити потпуну либерализацију националних монополских поштанских тржишта свих држава које су приступиле ЕУ. Поред либерализације тржишта било је потребно омогућити ефективно конкурентско понашање поштанских оператора и нових потенцијалних учесника на националним поштанским тржиштима, чиме би поштанске услуге постале јефтиније, брже, ефикасније и модернизоване, као што је спроведено у сектору телекомуникација и енергетике. Вековима уназад поштански сервис био је заштићен законском регулативом у свакој земљи. Монополско понашање поштанских оператора било је покривено универзалним поштанским услугама које су покривале комплетне националне територије и све становнике у земљи. У међувремену, било је потребно регулисати низ препрека (услове за добијање лиценце, тарифну политику, директни приступ поштанској мрежи односно, приступ јавним поштанским ковчежићима за сакупљање поштанских поштиљака, адресном коду, кућним поштанским ковчежићима и сл.). Препреке су не само дотадашње навике Јавних поштанских оператора (ЈПО) у свакој земљи (ценовна дискриминација, предаторске цене и субвенционисање, услови директног приступа, употреба робних марки, заштита интелектуалне својине и сл.), него и баријере које су неминовно повезане са економским приликама у свакој земљи (инвестициони трошкови, економија обима, потрошачка моћ становништва, тржишни имиџ, трошкови који настају када потрошач промени добављача, бренд или производ и сл.). Ове баријере су превазиђене прво законским актима, а временом приватни поштански оператори их превазилазе фокусирајући се на одређене тржишне сегменте, или на неку од фаза технолошког процеса прераде поштанских поштиљака, или флексибилније услове доставе поштиљака и сл. Како се степен либерализације тржишта повећавао тако су се смањивале поменуте баријере. Са аспекта приватних поштанских оператора, највеће баријере су биле оне које

су се односиле на непостојање истих правила и услова за све учеснике на тржишту, настале као последица фаворизовања неких од играча на тржишту (изузимање појединих услуга од плаћања пореза на додату вредност, финансијске гаранције, повољни кредитни услови и сл.).² Важно је напоменути да су поједини ЈПО били делимично или потпуно ослобођени од плаћања пореза на додату вредност, регулисано Европском Директивом о порезу на додату вредност (*The European VAT Directive*). Још 2004. године било је покушаја да се та тржишна предност ЈПО онемогући, али је предлог стопирао Европски Савет. Током 2006. године, на захтев TNT, Европска комисија покренула је процес против Немачке због недовољне контроле цена поштанских услуга (Немачка пошта давала је попусте и до 26% својим бизнис корисницима) и ослобађања Немачке поште од плаћања пореза на додату вредност за услуге из домена универзалног сервиса (Директива Федералног Министарства финансија из 2000. године).³ Према препорукама Европске комисије Немачкој пошти је у 2010. години уведена обавеза плаћања пореза на додату вредност за све услуге које су предмет посебног уговарања са бизнис корисницима. С друге стране, бизнис корисници (осим оних који производе/пружају робу/услуге које су ослобођене пореза на додату вредност попут банака, осигуравајућих компанија, здравствених и просветних установа и других јавних служби) имају право на повраћај плаћеног пореза на додату вредност.⁴ Функционалне способности регулаторних тела биле су различите у појединим земљама чланицама ЕУ тако да се процес либерализације тржишта поштанских услуга одвијао различито. Процес демонополизације је прво уведен у Шведској, а потпуна либерализација је требало да се спроведе до 2009. године како би се добиле нове могућности за развој пословања, како на националном тако и на тржиштима других чланица ЕУ. Међутим, један број земаља, међу којима су Француска, Италија, Шпанија, Белгија, Грчка, Мађарска и Пољска, са учешћем у вредности поштанског тржишта око 37%, страховао је да би убрзана либерализација неповољно утицала на пословање националних оператора због чега би могло да дође до пада квалитета пружених услуга и отпуштања великог броја запослених. Постигнут је компромис којим је једном броју земаља (нове чланице ЕУ, земље са неповољном топологијом или много острва, и земље са малим бројем становника и малом географском површином) датум потпуне либерализације одложен до 1. јануара 2013. године

² Patrick de Bas and Nick van der Lijn, "Effective full postal market opening in Europe: eliminating barriers to competition", Ecorys Netherlands, *Mail & Express Review*, February, 2009 Интернет: <https://postandparcel.info/24391/news/effective-full-postal-market-opening-in-europe-eliminating-barriers-to-competition/> (03.01.2018.)

³ Torsten Brandt, "Liberalisation, privatisation and regulation of postal services in Europe - First international experiences in the run-up to new European regulations", Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung, March 2007.

када је у потпуности укинут монопол (Кипар, Чешка, Грчка, Мађарска, Латвија, Литванија, Луксембург, Малта, Пољска, Румунија и Словачка). Јавно предузеће „Пошта Србије“, Београд (ЈПО), у суштини и даље обавља двојаку функцију: јавну – кроз обезбеђивање универзалне поштанске услуге (УПУ) и законски монопол над резервисаним услугама, и комерцијалну – кроз обављање различитих поштанско логистичких и финансијских сервиса. По извештају Регулаторне агенције за електронске комуникације и поштанске услуге (РАТЕЛ) за 2016. годину на тржишту поштанских услуга у Републици Србији дозволе за обављање поштанских услуга имало је 56 оператора, што је за 18 оператора више него у 2015. години. Комерцијалне услуге обављају сви поштански оператори, док универзалну поштанску услугу обавља само ЈПО. Учешће УПУ у укупним поштанским услугама се код ЈПО смањило у последњих пет година за 1,2% у обиму и 4% у приходу, а по први пут у 2016. години, универзална поштанска услуга остварује мањи приход од комерцијалних услуга, иако са преко 91% доминира у укупном обиму обављених поштанских услуга. Комерцијалне услуге, у обиму испод 9%, у укупном приходу учествују са 51,30%. Дакле, Пошта Србије учествује са 93,9% у обиму свих услуга и 61,6% у приходу, а приватни поштански оператори учествују са 6,1% у обиму и чак 38,4% у укупном приходу.⁵

2) РЕГУЛАТОРНИ ОКВИРИ

Директиве ЕУ из области поштанских услуга

У земљама ЕУ тржиште поштанских услуга Европска комисија регулисала је поштанским директивама. Прва поштанска директива донета је 1997. године и она је до сада два пута мењана и допуњавана у циљу боље хармонизације поштанског тржишта:⁶

1. Директива 97/67/ЕС усвојена децембра 1997. године – основне препоруке се односе на утврђивање заједничких правила регулације поштанског тржишта ЕУ у циљу развоја и побољшања квалитета, а које се посебно односе на: либерализацију тржишта за пошиљке масе изнад 350 гр; пружање УПУ; критеријуме који одређују услуге које могу бити резервисане за даваоце УПУ

⁴ Bad Honnef, Alex Dieke, Dieter Elixmann, “The Impact of Abolishing the VAT Exemption for Postal Services Provided by Deutsche Post AG, A Qualitative and Quantitative Analysis, Study prepared for Bundesverband Internationaler Express – und Kurierdienste e. V”, WIK-Consult GmbH, November 2005.

⁵ „Преглед тржишта телекомуникација и поштанских услуга у Републици Србији у 2016. години“, Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге (РАТЕЛ), Београд, 2017.

⁶ „Стратегија развоја поштанских услуга у Републици Србији за период 2017–2020. године“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 84/2017, Влада Републике Србије, Београд, 2017.

и услове којима се регулише пружање нерезервисаних услуга; тарифна начела и транспарентност обрачуна пружања УПУ; утврђивање стандарда квалитета за даваоце УПУ; утврђивање техничких стандарда; стварање независних националних регулаторних тела (национално регулаторно тело – НРТ).⁷

2. Директива 2002/39/ЕС је усвојена јуна 2002. године – основне препоруке се односе на промене и допуну Директиве 97/67/ЕС у погледу даљег подстицања конкуренције на тржишту поштанских услуга дефинишући: резервисано подручје (до 2003. либерализација пошиљака масе изнад 100 гр, а до 2006. либерализација пошиљака масе изнад 50 гр); минимални ниво резервисаног сервиса; задатке регулатора; стандарде квалитета; начело лиценцирања; препоруке у вези компензационог фонда; принципе одређивања цена и вођење одвојеног рачуноводства.⁸
3. Директива 2008/06/ЕС је усвојена фебруара 2008. године – основне препоруке се односе на промене и допуну Директиве 97/67/ЕС у циљу потпуног успостављања унутрашњег тржишта за поштанске услуге дефинишући: приступ поштанској мрежи; базу за одређивање цене универзалног сервиса; могућа средства финансирања универзалног сервиса; начине подстицања развоја нових услуга, рок за либерализацију до 1. јануара 2013. године (за 11 чланица ЕУ).⁹

Узимајући у обзир постулате Директива Европске уније може се закључити да еволуција позиције поштанског регулатора зависи од степена развоја тржишта поштанских услуга, односно од капацитета државне администрације и могућности прихватања правних тековина ЕУ и спремности да се њиховој имплементацији посвети. Такође, треба напоменути да су у праву Европске уније забрањени споразуми који имају за циљ или последицу нарушавања конкуренције.¹⁰ Имајући

⁷ Directive 97/67/EC of the European Parliament and of the Council of 15 December 1997 on common rules for the development of the internal market of Community postal services and the improvement of quality of service, доступно на: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A31997L0067> (04.01.2018.)

⁸ Directive 2002/39/EC of the European Parliament and of the Council of 10 June 2002 amending Directive 97/67/EC with regard to the further opening to competition of Community postal services, доступно на: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32002L0039> (04.01.2018.)

⁹ Directive 2008/6/EC of the European Parliament and of the Council of 20 February 2008 amending Directive 97/67/EC with regard to the full accomplishment of the internal market of Community postal services, доступно на: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32008L0006> (04.01.2018.)

¹⁰ Сања Јелисавец Трошић, Мина Зиројевић Фатић, Михаило Гајић „Хармонизација законодавства Србије са правом ЕУ на пољу конкуренције – антимонополска политика“ у: (ур.) Димитријевић Д., Брано М., *Хармонизација законодавства Републике Србије са*

у виду да је Република Србија тренутно у процесу преговора о приступању ЕУ, Директиве у том смислу још увек нису нису обавезујуће. Међутим континуирано се врши хармонизација системских закона са регулативом ЕУ и очекује се да до приступања у ЕУ сви закони и друга акта која регулишу област поштанских услуга у потпуности буду усклађени са Директивама ЕУ.

Надлежности државних органа

У ЕУ државе чланице имају обавезу пружања УПУ на читавој својој територији, а при томе за обављање УПУ могу одредити једног или више давалаца УПУ за део или за читаву територију. Државе чланице ЕУ су у обавези да обезбеде обављање УПУ на објективан и непристрасан, односно, недискриминаторски начин.

Надлежности државних органа у одабраним земљама Европе по питању основних системских питања везаних за одрживост универзалне поштанске услуге у изабраним земљама приказане су у Табели 1.

Табела 1: Преглед регулаторног оквира и доносиоца аката који регулишу сегменте УПУ¹¹

Земља	Опсег УПУ	Фреквенција обављања УПУ	Квалитет	Тариф. ставови	Финанс. УПУ	Процедуре лиценцирања
Аустрија	А	А	А	А	АБ	А
Словенија	А	А	АД	А	АД	АД
Португал	А	А	А	А	АГ	АГ
Словачка	АД	АД	АД	-	АД	А
Швајцарска	А	Б	В	АБ	-	АД
Румунија	А	АД	АД	АД	АД	АД
Данска	А	Ц	Ц	-	А	А

Легенда: А – Закон регулише сегменте УПУ; Б – Акти, одлуке, правилници донети од стране Премијера или Савета Министара; Ц – Акти, одлуке, правилници донети од стране Министарства надлежног за област поштанског саобраћаја; Д – Акти независног регулаторног тела; Г – Остало.

правом Европске уније (II), Институт за међународну политику и привреду, Институт за упоредно право, Hans Zajdel Фондација, Београд, 2012, стр. 435.

¹¹ „Истраживање модела Универзалне поштанске услуге“, Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге (РАТЕЛ), Београд, 2015.

Као што се може видети: опсег УПУ, фреквенцију обављања УПУ, квалитет сервиса, тарифне ставове, финансирање УПУ, процедуре лиценцирања не доносе исти законодавни или извршни органи у свим земљама.

Параметри независности регулатора

Пошто Владе и даље усмеравају рад НРТ, дају мишљења или у појединим земљама оборе одлуке НРТ, постоји и потреба за системским решавањем ових проблема. Оваква ситуација се негативно одражава на функционалну способност НРТ.¹² Параметри оцене независности регулатора у изабраним земљама Европе и у Србији су приказани у Табели 2.

Табела 2: Ниво независности регулаторних институција у одабраним европским земљама¹³

Земља	Извор финансирања	Сагласност на буџет	Влада усмерава рад НРТ захтев мишљење	Неке одлуке захтевају мишљење Владе	Да ли Влада може да обори одлуке НРТ?
Аустрија	Буџет	Парламент	Не	Не	Не
Белгија	Такса	Парламент	Не	Не	Не
Бугарска	Такса	-	Не	Не	Не
Кипар	Такса	Парламент	Да	Не	Не
Чешка	Буџет	Парламент	Не	Не	Не
Данска	Буџет	Парламент	Да	Не	Да
Естонија	Буџет	Министарство	Не	Не	Не
Финска	Такса	Парламент	Да	Не	Не
Француска	Буџет	Парламент	Не	Не	Не
Немачка	Буџет	Парламент	Да	Не	Не
Грчка	Такса	-	Не	Да	Да
Мађарска	Такса	Парламент	Не	Не	Не
Ирска	Такса	Рег. тело	Не	Да	Не
Италија	Буџет и такса	Парламент	Да	Да	-

¹² "End user satisfaction and monitoring the market outcomes", ERGP Work programme 2017, ERGP (16) 33 WP 2017, The European Regulators Group for Postal Services (ERGP), Brussel, 2017.

¹³ „Стратегија развоја поштанских услуга у Србији за период 2013–2016. године“, Службени гласник Републике Србије, бр. 43/2013, Влада Републике Србије, Београд, 2013.

Земља	Извор финансирања	Сагласност на буџет	Влада усмерава рад НРТ захтев мишљење	Неке одлуке захтевају мишљење Владе	Да ли Влада може да обори одлуке НРТ?
Летонија	-	Парламент	Не	Не	Не
Литванија	Такса	Парламент	Не	Не	Не
Луксембург	Буџет	-	Не	Не	Не
Малта	Буџет и такса	Министарство	Да	Да	Не
Холандија	Такса	Министарство	Не	Не	Не
Пољска	Буџет	Парламент	Не	Не	Не
Португалија	Такса	Министарство	Не	Да	Не
Румунија	Такса	Парламент	Не	Не	Не
Словачка	Буџет	Парламент	Не	Не	Не
Словенија	Такса	Влада	Не	Не	Не
Шпанија	Буџет	Парламент	Да	Да	-
Шведска	Буџет и такса	Министарство	Да	Не	-
Велика Британија	Такса	Влада	Не	Не	Не
Исланд	Такса	Парламент	Не	Не	Не
Лихтенштајн	Буџет	Парламент	Да	Да	-
Норвешка	Такса	Парламент	Да	Не	Да
Швајцарска	Буџет	-	Да	-	-
Србија	Такса	Влада	Не	Да	Да

Развојем процеса преговора Републике Србије и Европске уније, нарочито у преговарачким поглављима 3 (*Право пословног настањивања и слобода пружања услуга*) и 8 (*Политика конкуренције*), очекује се интензивирање реформе поштанског тржишта у значајној мери. Искуства других земаља могу бити од драгоцене помоћи.

3) ЕФЕКТИ ПОТПУНЕ ЛИБЕРАЛИЗАЦИЈЕ ПОШТАНСКОГ ТРЖИШТА У ЕВРОПскоЈ УНИЈИ

Појавни облици конкуренције

Приликом процеса либерализације поштанског тржишта у САД и земљама Европе, идентификовано је четири сегмента у којима је најучесталија појава конкуренције: компаније које обављају сакупљање и сортирање (*downstream*

specialists); компаније које преносе само пошиљке у свежењевима (*bulk-mail service providers*); компаније које пружају услуге од почетка до краја (*end-to-end providers*); компаније које се баве креирањем бизнис модела (*business model innovators*).¹⁴ Свака од ових категорија се фокусира на стварање сопствене вредности и бизнис модела који ће их издвојити од конкуренције и омогућити привлачење корисника, мада се већина конкурената данас може сврстати у једну од прве две категорије.

Ефекти либерализације поштанског тржишта

Квалитет услуга у урбаним подручјима знатно је побољшан, продужено је радно време пошта, али је зато квалитет у руралним областима урушен, радно време пошта је скраћено, а одређен број пошта је затворен. Ове потезе често су пратили протести корисника. Цене услуга су код појединих оператора повећане али су, генерално, остале без већих удара. Постоје и изузеци, као што је Шведска, у којој је цена за прву класу писмоносних пошиљака повећана за 34% у периоду од 1990–2004. године, док је цена пакета увећана за чак 253%.¹⁵ Снижавање цена било је веома ретко и углавном намењено великим корисницима који су морали да испуне неке предуслове који се разликују од управе до управе и односе се на: припрему пошиљака (нпр. предсортирање, паковање у свежење и сл.); зонирање (Немачка, Холандија, Нови Зеланд, Шведска, САД); количину пошиљака (Француска, Нови Зеланд); величину пошиљака (Холандија); тежину пошиљака (Велика Британија); време доставе (ако корисник пристане на дуже време доставе добија већи попуст – Холандија); друге комерцијалне услове, укључујући лојалност и некоришћење услуга конкурената (Шведска). У многим земљама уведени су одређени механизми контроле цена поштанских услуга ЈПО током процеса либерализације. У сегментима у којима конкуренција није јака било је случајева значајнијег повећања цена. С друге стране, у појединим земљама је држава морала да реагује у циљу заштите ЈПО, јер су конкуренти који су улазили у поједине сегменте тржишта спуштали цене услуга испод цена ЈПО како би придобили што више корисника. Физичка лица, мала и средња предузећа понекад профитирају када ЈПО уведе неку од услуга којима додаје вредност постојећим услугама. Велики корисници користе погодности иновација и повећања флексибилности ЈПО, као и оних које нуде компаније које тек улазе на поштанско тржиште. Снижавањем трошкова, након

¹⁴ “Postal Universal Service Obligation (USO) International Comparison, International Postal Liberalization – Comparative Study of US and Key Countries”, United States Postal Service (USPS), August 2008.

¹⁵ “Challenges facing the postal sector as it moves to full liberalisation”, ANACOM – Nacional Regulatory authority of Portugal, April 2011.

прецизног дефинисања УПУ, многи ЈПО настојали су да ускладе и унапреде своју мрежу и инфраструктуру. Међутим, догодило се веће смањење броја корпоративних пошта, поготову у руралним подручјима и отварање франшизних пошта. На тај начин, поједине поштанске управе смањиле су број пошта у руралним подручјима за 30–40%. принуђени на модификовање инфраструктуре, повећање ефикасности и аутоматизацији процеса, такође, многи ЈПО очували су квалитет својих сервиса уз смањење броја радника, у појединим земљама 10–40% за 4–6 година. Због све јаче конкуренције, поштанске управе принуђене су да траже нове изворе прихода, нудећи корисницима низ услуга које су, у мањој или већој мери, из домена поштанских. Са неколико изузетака, већина развијених поштанских управа настоји да што боље искористи добијену слободу и агресивним наступом покушава да заузме лидерску позицију у комерцијалним сегментима поштанске делатности: транспорт, логистичке услуге, новчано пословање, у којима развијене поштанске управе остварују просечно 40% укупних прихода. То постижу следећим активностима:¹⁶

1. Ширењем пословања у сегментима експрес преноса, превоза робе и логистике (Канада, Немачка, Холандија);
2. Коришћењем постојеће мреже пошта за увођење нових услуга као што су банкарско пословање, услуге осигурања, продаја канцеларијског материјала и др. (Француска, Холандија, Италија);
3. Ширењем присуства у сегментима који су традиционално конкуренција поштанском сектору, као што су телекомуникације, приступ Интернету, електронско плаћање (Велика Британија, Швадска, Италија);
4. Јачањем присуства на међународном тржишту (Немачка, Аустрија, Холандија).

4) СТАЊЕ РЕГУЛАЦИЈЕ ПОШТАНСКИХ УСЛУГА У СРБИЈИ

У Републици Србији УПУ је регулисана Законом о поштанским услугама и подзаконским актима донетим од стране надлежног Министарства и НРТ. У Закону је иста дефинисана као „Услуга од општег интереса и представља скуп поштанских услуга које се обављају у континуитету, на територији Републике Србије у оквиру прописаног квалитета, по приступачним ценама и под једнаким условима за све, без дискриминације“.¹⁷ Све услуге које обавља ЈПО

¹⁶ Alex Kalevi Dieke, Christian Bender, James I. Campbell Jr., Robert H. Cohen, Christine Müller, Antonia Niederprüm, Alexandre de Streel, Sonja Thiele, Claus Zanker, “Main Developments in the Postal Sector (2010–2013)”, WIK-Consult GmbH, August 2013.

¹⁷ „Закон о поштанским услугама“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 18/05, 30/10 и 62/14, Влада Републике Србије, Београд, 2014.

(Пошта Србије) могу се поделити у три сегмента: универзална поштанска услуга (са подсегментом резервисаних услуга која представља формални и практични монопол – тренутно пошиљке до 100 гр), коју чине: пријем, пренос и уручење писмоносних пошиљака, укључујући и регистроване пошиљке масе до 2 кг, као и писмоносне пошиљке у електронској форми; пријем, пренос и уручење пакета масе до 10 кг и уручење пакета до 20 кг у међународном поштанском саобраћају; пријем, пренос и исплата путника у класичној и електронској форми; пријем, пренос и уручење секограма (пошиљке за слепа лица) до 7 кг; комерцијалне поштанске услуге су поштанске услуге изван опсега универзалне (пакети изван лимита, услуге експрес преноса пошиљака, курирске услуге, поштанско логистичке услуге, и др.); остале услуге поштанског оператора (новчано пословање, трговина, и др.).

Развој тржишта поштанско-логистичких и финансијских услуга у Србији неминовно је довео до делимичног тржишног понашања Поште Србије у домену комерцијалних поштанских услуга и потпуног тржишног понашања у делу новчаног пословања. У делу јавног пословања, који се односи на општи јавни интерес за обављањем УПУ, Пошта Србије се споро прилагођава захтевима окружења, првенствено због сложених односа између оператора, регулатора и законодавца и све већим захтевима корисника услуга за електронским сервисима. Тржиште поштанских услуга у Републици Србији тренутно се налази у периоду транзиције. Током овог периода НРТ (РАТЕЛ) треба да има директан утицај на развој процеса реструктурирања кроз такозване мере „*симулације слободног тржишта*“ којима се ЈПО припрема за деловање на потпуно либерализованом тржишту. Овај процес подразумева следеће активности:¹⁸

1. Дефинисање и контролу испуњености стандарда квалитета услуга из области универзалног сервиса – јер једна од основних карактеристика монопола у одређеном сегменту је пад квалитета сервиса; да би се овај тренд предупредио и зауставио НРТ предузима стриктне мере у смислу дефинисања стандарда и независног мерења квалитета УПУ; процедура је заснована на увођењу Европских стандарда EN 13850, EN 14508 и EN 14012;
2. Стриктно рачуноводствено раздвајање трошкова универзалне поштанске услуге и трошкова обављања комерцијалних поштанских делатности – као кључни корак у реструктурирању, пошто се забрањује интерно финансирање комерцијалног сервиса од средстава прикупљених у монополу; самим тим се формирају фер услови на комерцијалном делу тржишта на коме данас делује преко 50 поштанских оператора; с друге стране стварају се предуслови за оптимизацију трошка универзалног сервиса;

¹⁸ Владета Петровић, Никола Трубинт, „Улога Регулаторног тела у области поштанских услуга у реструктурирању јавног оператора“, научни скуп и монографија: *Структурне реформе и улога регулаторних тела у Србији*, Научно друштво економиста Србије са Академијом економских наука и Економски факултет у Београду, Београд, 2017. pp. 181-198.

3. Регулацију цена на трошковном принципу – као начин тачне алокације трошка УПУ и као неопходан предуслов за регулацију цена; тренутно су цене универзалног сервиса у надлежности Владе Републике Србије и оне су међу најнижима у Европи; процедура регулације цена је веома комплексна и дефинисана је Законом и подзаконским актима, а предвиђа и учешће независног ревизора;
4. Калкулацију нето трошка поштанске мреже као алата одрживости универзалног сервиса – јер резервисани сервис као алат одрживости универзалног сервиса има ограничени век трајања (најкасније до уласка у ЕУ, а на пример почев од 2017. Албанија је потпуно либерализовала тржиште поштанских услуга); поред својих добрих страна овај концепт има и низ мањкавости, од којих је највећи недостатак успорена либерализација тржишта која даје лоше ефекте у реструктурирању ЈПО; развој алтернативних метода финансирања од којих је најпознатији „нето трошак“ поштанске мреже који је у најбољем интересу оператора у транзиционом периоду; неопходни предуслови су и алокација трошка УПУ и симулација рада ЈПО у условима када нема обавезу вршења УПУ;
5. Приступ мрежи ЈПО и свим учесницима на тржишту који испуњавају услове – као једна од основних улога НРТ у транзиционом периоду развоја тржишта; концепт посматра поштанску мрежу као „јавно добро“ које је дато на управљање ЈПО. Узимајући у обзир тренд пада поштанских услуга (нарочито у писмоносном делу), као и велике инвестиције у софистициране системе прераде поштиљака позитивни ефекти се огледају кроз: убрзанију либерализацију тржишта кроз потенцијално алтернативне операторе универзалног сервиса, развој тржишта кроз већи број оператора, оптимално коришћење ресурса од стране ЈПО, додатни приход ЈПО, бољу амортизацију трошкова инвестиција;
6. Контролну функцију процеса – односно спровођење било које од претходно наведених мера што је директно повезано са контролном функцијом НРТ; ово питање је постављено као „мерило“ за отварање преговарачког поглавља 3 (*Право пословног настањивања и слобода пружања услуга*) у преговорима Републике Србије и Европске уније.

5) ИЗВОРИ

- “Challenges facing the postal sector as it moves to full liberalisation”, ANACOM – Nacional Regulatory authority of Portugal, April 2011.
- “End user satisfaction and monitoring the market outcomes”, ERGP Work programme 2017, ERGP (16) 33 WP 2017, The European Regulators Group for Postal Services (ERGP), Brussel, 2017.

- “ERGP report 2013 on the quality of service and end-user satisfaction”, ERGP (13) 31, The European Regulators Group for Postal Services (ERGP), Brussel, 2013.
- “Postal Universal Service Obligation (USO) International Comparison, International Postal Liberalization – Comparative Study of US and Key Countries”, United States Postal Service (USPS), August 2008.
- „Закон о поштанским услугама“, *Службени гласник Републике Србије, бр. 18/05, 30/10 и 62/14*, Влада Републике Србије, Београд, 2014.
- „Истраживање модела Универзалне поштанске услуге“, Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге (РАТЕЛ), Београд, 2015.
- „Преглед тржишта телекомуникација и поштанских услуга у Републици Србији у 2016. години“, Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге (РАТЕЛ), Београд, 2017.
- „Стратегија развоја поштанских услуга у Републици Србији за период 2017–2020. године“, *Службени гласник Републике Србије, бр. 84/2017*, Влада Републике Србије, Београд, 2017.
- „Стратегија развоја поштанских услуга у Србији за период 2013–2016. године“, *Службени гласник Републике Србије, бр. 43/2013*, Влада Републике Србије, Београд, 2013.
- Bas, Patrick de, Lijn, Nick van der, “Effective full postal market opening in Europe: eliminating barriers to competition”, Ecorys Netherlands, *Mail & Express Review*, February, 2009. Интернет: <https://postandparcel.info/24391/news/effective-full-postal-market-opening-in-europe-eliminating-barriers-to-competition/> (03.01.2018)
- Brandt, Torsten, “Liberalisation, privatisation and regulation of postal services in Europe – First international experiences in the run-up to new European regulations”, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung, March 2007.
- Directive 2002/39/EC of the European Parliament and of the Council of 10 June 2002 amending Directive 97/67/EC with regard to the further opening to competition of Community postal services, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A31997L0067> (04.01.2018)
- Directive 2008/6/EC of the European Parliament and of the Council of 20 February 2008 amending Directive 97/67/EC with regard to the full accomplishment of the internal market of Community postal services, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32008L0006> (04.01.2018.)
- Directive 97/67/EC of the European Parliament and of the Council of 15 December 1997 on common rules for the development of the internal market of Community postal services and the improvement of quality of service. Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32002L0039> (04.01.2018)

Honnet, Bad, Dieke, Alex, Elixmann, Dieter, "The Impact of Abolishing the VAT Exemption for Postal Services Provided by Deutsche Post AG, A Qualitative and Quantitative Analysis, Study prepared for Bundesverband Internationaler Express – und Kurierdienste e. V", WIK-Consult GmbH, November 2005.

Dieke, Kalevi, Bender, Alex, Christian, Campbell Jr., James I., Cohen, Robert H., Müller, Niederprüm, Antonia, Streeck, Christine, de Thiele Zanker, Alexandre, Claus, Sonja, "Main Developments in the Postal Sector (2010–2013)", WIK – Consult GmbH, August 2013.

Петровић, Владета, „Прилагођавање организације Поште Србије савременим променама у окружењу“, научни скуп и монографија: *Економска политика Србије у 2009. години и изазови светске економске кризе*, Научно друштво економиста Србије са Академијом економских наука и Економски факултет у Београду, Београд, 2009.

Јелисавац Трошић, Сања, Зиројевић Фатић, Мина, Гајић, Михаило „Хармонизација законодавства Србије са правом ЕУ на пољу конкуренције – антимонополска политика“ у: (ур.) Димитријевић Д., Брано М., *Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније (II)*, Институт за међународну политику и привреду, Институт за упоредно право, Hans Zajdel Фондација, Београд, 2012.

Петровић, Владета, Трубинт, Никола, „Улога Регулаторног тела у области поштанских услуга у реструктурирању јавног оператора“, научни скуп и монографија: *Структурне реформе и улога регулаторних тела у Србији*, Научно друштво економиста Србије са Академијом економских наука и Економски факултет у Београду, Београд, 2017.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Имплементација претходно наведених поступака представља изазов, нарочито уколико се посматра у светлу специфичних политичких услова који често нису погодни за реализацију истих. У Републици Србији те специфичности се могу систематизовати на следеће ситуације: место и улогу НРТ (Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге – РАТЕЛ), баланс између примарног и секундарног законодавства, координацију активности различитих институција и визију будућности ЈПО (Јавно предузеће „Пошта Србије“, Београд). И у нашој земљи се, као и у другим земљама ЕУ, више година води полемика о сврсисходности постојања и задацима НРТ. Основна питања о којима се расправља су: да ли су она потребна пошто раде посао који без проблема може обавити класична државна администрација; да ли им треба дати изворна овлашћења, или треба да обављају поверене послове; да ли њихов правни положај треба дефинисати хоризонталним Законом о Независним регулаторним телима или је довољно

тај посао обавити кроз секторске законе (о енергетици, електронским комуникацијама, телекомуникацијама, поштанским услугама и сл.); да ли запослени у НРТ треба да имају статус државних службеника; у којој мери им треба поверити извесна контролна овлашћења у складу са осталим актима која регулишу инспекцијски надзор?¹⁹ Успешна реформа поштанског тржишта у ЕУ оличена је кроз процес реструктурирања ЈПО и кроз деловање НРТ и обавља се кроз фазу транзиције, у којој се тренутно налази и тржиште поштанских услуга у Републици Србији. Пошта Србије (ЈПО) треба у потпуности да предузме континуиране трансформационе промене како би могла довољно да се адаптира и одговори на потребе корисника и изазове конкуренције. Овај процес се у Републици Србији одвија са значајним изазовима у реализацији који су делимично последица и недовољног разумевања позиције и улоге РАТЕЛ-а (НРТ).²⁰ Процес реструктурирања ЈПО (Поште Србије) немогућ је без државног консензуса по следећим питањима: јасне стратешке одреднице развоја Поште Србије (власништво, јавна улога компаније, комерцијална улога компаније, оптимална организациона структура, и сл.); детаљног акционог плана за реализацију стратешких активности са независним мониторингом; едукације менаџмента Поште Србије за управљање у тотално новим условима пословања и оперативне сарадње са НРТ (РАТЕЛ-ом). Развојем процеса преговора Европске уније нарочито у преговарачким поглављима 3 (*Право пословног настањивања и слобода пружања услуга*) и 8 (*Политика конкуренције*), процеси и активности поменуте у раду интензивираће се у значајној мери. Република Србија може користити успешне праксе других земаља које су у потпуности спровеле реформу поштанског тржишта на својој територији.

¹⁹ “ERGP report 2013 on the quality of service and end-user satisfaction”, ERGP (13) 31, The European Regulators Group for Postal Services (ERGP), Brussel, 2013.

²⁰ Владета Петровић, „Прилагођавање организације Поште Србије савременим променама у окружењу“, научни скуп и монографија: *Економска политика Србије у 2009. години и изазови светске економске кризе*, Научно друштво економиста Србије са Академијом економских наука и Економски факултет у Београду, Београд, 2009. pp. 67-80.

УДК: 336.714:339.732.2 (4)
Biblid 1451-3188, 17 (2018)
Год XVII, бр. 63, стр. 153–165
Изворни научни рад

ЕВРОПСКИ ФОНД ЗА СТРАТЕШКА ИНВЕСТИРАЊА

др Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ¹

Abstract: The subject of this paper is the analysis of the European Fund for Strategic Investments (EFSI), which is a separate legal entity that has an open account with the European Investment Bank (EIB). The EFSI was established on the basis of EU Regulation 2015/1017 of the European Parliament and of the Council of 25 June 2015 on the European Strategic Investment Fund, the European Investment Advisory Centre and the European Investment Project Portal and amending Regulations (EU) No 1291/2013 and (EU) No 1316/2013 – the European Fund for Strategic Investments. The EFSI is one of the three pillars of the European Investment Plan. It has the purpose to encourage long-term economic growth and competitiveness in the European Union. The objective of this Fund of EUR 315 million is to contribute to the use of public funds, *inter alia*, of funds from the EU budget, in order to encourage private investment in a wide range of projects in the EU. Projects include areas such as infrastructure, research and innovation, education, health, information and communication technologies.

Key words: European Fund for Strategic Investments, European Commission, European Investment Bank, public and private funds

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд.
Е-маил: dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs.

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

1) УВОД

Оснивање Европског фонда за стратешка инвестирања (у даљем тексту: Фонд), било је подстакнуто светском економском кризом с краја претходне деценије. Криза је, као што је познато, успорила економски раст држава чланица ЕУ. Да би се прекинуо неуједначени регионални развој који је настао због недостатка инвестиционог капитала, потом да би се направио замајак потребан за финансирање делотворне и социјално одрживе структурне реформе и да би повећало поверење у економију ЕУ, Европски парламент и Савет донели су Уредбу 2016/1017 од 25. јуна 2015. године о Европском фонду за стратешка инвестирања, Европском саветодавном центру за инвестирање и Европском порталу инвестиционих пројеката и о измени Уредби (ЕУ) бр. 1291/2013 и (ЕУ) бр. 1316/2013 – Европски фонд за стратешка улагања.² Стратешка инвестирања путем Фонда представљају део свеобухватне стратегије која се реализује на три нивоа. Први се односи на мобилизацију финансијских средстава, други на осигурање протока инвестиција у реалну економију и трећи на побољшање инвестиционог окружења у ЕУ. Циљеви Европског фонда за стратешка инвестирања састоје се у подржавању улагања која подстичу веће запошљавање радника и потражњу, смањење производног јаза и одрживи економски раст. Циљеви су повезани са подстицањем економског опоравка држава чланица ЕУ, као и са имплементирањем циљева европске кохезионе политике на економском, социјалном и територијалном нивоу. Фонд има функцију преузимања финансијских ризика у операцијама Европске инвестиционе банке и Европског инвестиционог фонда. У том смислу, Фонд је један од три кључна стуба Инвестиционог плана за Европу (тзв. Јункеровог плана), поред стуба Европског саветодавног центра за инвестирање и Европског портала инвестиционих пројеката и трећег стуба који се односи побољшања пословног окружења уклањањем регулаторних баријера за улагања на националном и на нивоу ЕУ.³ У том смислу, Фонд делује као гарантни фонд чија су средства неопходна за подстицање нових инвестиционих улагања у пројекте од заједничког интереса у различитим секторима (од саобраћаја, енергетике и телекомуникација, до социјале, здравства, науке, технологије и образовања). У активностима Фонда учествују државе чланице ЕУ које преко својих развојних банака и других финансијских установа, подстичу његово спровођење. У оквиру инвестиционих пројеката, по правилу се удружују различити јавни

² Видети под: „Извори“

³ “What is the European Fund for Strategic Investments (EFSI)?”, European Investment Bank, Интернет: <http://www.eib.org/efsi/what-is-efsi/index.htm>; “What is the Investment Plan for Europe?”, European Commission, Интернет: https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-junker-plan/what-investment-plan-europe_en, 20.02.2018;

инвеститори, релевантни приватни партнери и представници цивилног друштва на националној и регионалној основи. Стога је ЕУ омогућила да поред учешћа држава чланица у Фонду партиципирају и треће стране попут регионалних власти, јавних агенција које су у власништву или су под контролом држава чланица, потом приватни субјекти из држава чланица и субјекти изван ЕУ. Иако ова додатна партиципација не повлачи са собом и управљачка права, процењено је да би укупни мултипликативни финансијски ефекти могли достићи сразмеру од 1:15, тако да би постојећи Фонд од 21 милијарде евра могао генерисати нове инвестиције у износу до 315 милијарди евра. Поменута средстава која се базирају на проценама мултипликацијских ефеката Европске инвестиционе банке и Комисије, требало би да послуже свеукупном побољшању конкурентности ЕУ у привлачењу инвестиционог капитала у сврху остварења циљева из Стратегије Европа 2020. У том погледу, у септембру 2016. године, Комисија ЕУ изнела је нов предлог за продужење важења Уредбе о Европском фонду за стратешка инвестирања.⁴

2) МЕРА

Уредбу 2016/1017 од 25. јуна 2015. године, о Европском фонду за стратешка инвестирања, Европском саветодавном центру за инвестирање и Европском порталу инвестиционих пројеката и о измени Уредби (ЕУ) бр. 1291/2013 и (ЕУ) бр. 1316/2013 – Европски фонд за стратешка улагања (*Regulation (EU) 2015/1017 of the European Parliament and of the Council of 25 June 2015 on the European Fund for Strategic Investments, the European Investment Advisory Hub and the European Investment Project Portal and amending Regulations (EU) No 1291/2013 and (EU) No 1316/2013 – the European Fund for Strategic Investments*).

3) САДРЖАЈ

Дефиниције

Ради правилног тумачења одредби Уредбе потребно је дефинисати основне појмове који су њоме обухваћени, и то:

⁴ “European Fund for Strategic Investments”, Интернет: <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/investment-plan/strategic-investments-fund/> 28.02.2018; “Proposal for a Regulation extending the duration of the European Fund for Strategic Investments and introducing technical enhancements for the Fund and the European Investment Advisory Hub”, European Commission, Brussels, COM(2016) 597 final, 14.9.2016; “Proposal for a Regulation extending the duration of the European Fund for Strategic Investments and introducing technical enhancements for the Fund and the European Investment Advisory Hub”, Council of the European Union, Brussels, Interinstitutional File: 2016/0276 (COD), 1.12.2016.

1. „Споразум о Европском фонду за стратешка инвестирања“ – значи правни акт којим Комисија и Европска инвестициона банка детаљно разрађују услове управљања Фондом прописане овом Уредбом;
2. „Споразум о Европском саветодавном центру за инвестирања“ – значи правни акт којим Комисија ЕУ и Европска инвестициона банка одређују детаљно услове везане за овај Центар;
3. „Национална развојна банка или установа“ – означава правно лице које професионално спроводи финансијске операције и којем су државе чланице или њихови субјекти на централном, локалном или регионалном нивоу поверили спровођење активности развоја или подстицања развоја;
4. „Платформа за улагања“ – означава посебан субјект, административни рачун, уговорно суфинансирање или аранжман за поделу ризика или други аранжман за усмеравање доприноса с циљем финансирања инвестиционих пројеката који могу обухватати: а) националне или поднационалне платформе више улагача на територији једне државе; б) мултинационалне или мултирегионалне платформе више партнера из више држава или трећих земаља; в) тематске платформе улагача у одређеном сектору;
5. „Мала и средња предузећа“ – означавају микро, мала и средња привредна друштва;⁵
6. „Мало предузеће средње тржишне капитализације“ – означава привредно друштво до 499 запослених које није мало и средње предузеће;
7. „Предузеће средње тржишне капитализације“ – означава привредно друштво до три хиљаде запослених које није предузеће наведено под тачком 5. и 6;
8. „Додатак“ – означава помоћ Фонду у операцијама којима се регулишу тржишни недостаци или неповољне улагачке ситуације које се не би могле спровести током периода у којем се могу користити гаранције ЕУ, односно које се не би могле спровести у истој мери посредством Европске инвестиционе банке, Европског инвестиционог фонда или постојећих финансијских инструмената ЕУ. По правилу, инвестициони пројекти које Фонд спроводи имају више нивое ризика од пројеката Европске инвестиционе банке.

Споразум о Европском фонду за стратешка инвестирања

Споразумом о Фонду, Комисија и Европска инвестициона банка регулисале су следећа питања:

⁵ „Commission Recommendation 2003/361/EC of 6 May 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises“, OJ L 124, 20.5.2003, p. 36.

1. Оснивање Фонда као посебног, јасно одредивог и транспарентног инструмента;
2. Отварање рачуна Фонда код Европске инвестиционе банке;
3. Управљање рачуном Фонда од стране Европске инвестиционе банке, и то:
 - износ, који није мањи од пет милијарди евра у гаранцијама или готовини;
 - услове финансијског доприноса који Европска инвестициона банка треба да дâ на располагање посредством Фонда;
 - услове финансирања или гаранција које Европска инвестициона банка посредством Фонда треба да стави на располагање Европском инвестиционом фонду;
 - цене коштања операција у оквиру гаранција ЕУ усклађене са политиком Европске инвестиционе банке;
4. Управљачке аранжмане везане за Фонд којим се не доводи у питање Протокол бр. 5 уз Статут Европске инвестиционе банке који је приложен уз Уговор Европске уније и Уговор о функционисању Европске уније укључујући:⁶
 - састав и број чланова Управног одбора;
 - одредбу да представник Комисије председава седницама Управног одбора;
 - одредбу да Управни одбор одлучује консензусом;
 - поступак за именовање главног директора и заменика главног директора;
 - њихова примања и услове рада у складу са Правилником Европске инвестиционе банке;
 - правила и процедуру њихове замене и покретања одговорности;
 - процедура за именовање и разрешење чланова Одбора за инвестиције;
 - њихова примања и услове рада, процедуру гласања уз кворум и доделу једног гласа сваком члану;
 - захтев да Управни одбор и Одбор за инвестиције донесу пословнике
 - захтев да финансијске операције из Уредбе буду одобрене од стране надлежних органа Европске инвестиционе банке;
 - одредбе о избегавању и решавању сукоба интереса;
5. Безусловне, неопозиве гаранције првог реда ЕУ у корист Европске инвестиционе банке, што укључује:

⁶ "Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community", *Official Journal C* 306/1, 17.12.2007; "Protocol (no 5) on the Statute of the European investment bank", Document 12016E/PRO/05.

- детаљна правила о пружању гаранција ЕУ, укључујући његове аранжмане о покрићу и дефинисано покриће портфеља посебних врста финансијских инструмената;
 - захтеве да преузимање ризика буде расподељено међу даваоцима средстава Фонду сразмерно њиховим уделима у преузимању ризика;
 - захтеве да се приливи ЕУ и плаћања у вези са гаранцијама ЕУ имају вршити правовремено и након обрачуна доприноса и терета пословања;
 - захтеве којима се регулише коришћење гаранција ЕУ са условима плаћања, као што су посебни рокови, камата коју треба платити на доспеле износе и потребне мере за одржавање ликвидности;
 - поступке у вези с наплатом потраживања која се поверавају Европској инвестиционој банци;
6. Аранжмане којима Одбор за инвестиције одобрава употребу гаранција ЕУ за појединачне пројекте или за подршку платформама за улагања или инвестиционим фондовима, или националним развојним банкама, или институцијама;
7. Процедуре за одобравање предлога инвестиција и за коришћење гаранција ЕУ уз:
- поступак прослеђивања предлога Одбору за инвестиције;
 - пружања информација приликом подношења предлога за инвестиције Одбору;
 - захтев да поступак за подношење и одобравање предлога не доводи у питање правила Европске инвестиционе банке приликом доношења одлука;
 - правила којима се утврђују даље појединости везане за финансијске операције које Европска инвестициона банка одобрава током периода из члана 24 Уредбе, а која су обухваћена гаранцијама ЕУ;
8. Извештавања, праћења и преузимања одговорности у вези са Фондом уз:
- оперативно извештавање које треба да изврши Европска инвестициона банка у сарадњи са Европским инвестиционим фондом;
 - финансијска извештавања у вези са Фондом;
 - поштовање правила о ревизији и спречавању превара;
 - поштовање показатеља ефикасности посебно у вези са гаранцијама ЕУ;
9. Оцењивање функционисања Фонда;
10. Комуникацијске и маркетиншке стратегије Фонда уз процедуре измена Споразума о Фонду на иницијативу Комисије ЕУ и Европске инвестиционе банке, уз обавезу извештавања Европског парламента и Савета;

11. Друге административне и организационе услове потребне за управљање Фондом у мери у којој је то потребно ради правилног коришћења гаранција ЕУ;
12. Аранжмане у вези са доприносима држава чланица Фонду у облику новчаних средстава или гаранција и доприноса трећих страна у облику новчаних средстава, којима се не преносе управљачка права;
13. Активности Фонда које спроводи Европски инвестициони фонд и његови органи, а за које постоји обавеза извештавања;
14. Приливи који се могу приписати ЕУ тек након одбитка износа по основу гаранција ЕУ и пратећих трошкова у складу са одредбом чл. 9 ст. 6 Уредбе и Споразумом о Европском саветодавном центру за инвестирање.

КРИТЕРИЈУМИ ЗА КОРИШЋЕЊЕ ГАРАНЦИЈА ЕУ

Фонд, по правилу, пружа подршку инвестиционим пројектима који су економски одрживи према анализи терета и користи у складу са стандардима ЕУ, а полазећи од могуће подршке и суфинансирања приватних и јавних партнера, потом процене усклађености са политикама ЕУ, укључујући процену паметног, одрживог и могућег раста, отварања нових радних места, територијалне, социјалне и економске кохезије, пружања додатака, односно помоћи Фонду у операцијама којима се регулишу тржишни недостаци или неповољне улагачке ситуације, процене мобилизације инвестиционог капитала из приватног сектора, те коначно процене техничке одрживости пројектата. У том погледу, не постоје нека ограничења у погледу величине пројектата који могу примити подршку Фонда за финансијске операције које Европска инвестициона банка или Европски инвестициони фонд спровode посредством финансијских посредника.

Управљање Фондом

Управљање Фондом одвија се преко Управног одбора и Одбора за инвестиције. Ова два тела заједно са генералним директором дужна су да се придржавају циљева утврђених Уредбом о Фонду. Споразум о Фонду предвиђа да Фондом управља Управни одбор који за потребе прибављања ЕУ гаранција врши стратешко усмеравање Фонда укључујући и доделу гаранција ЕУ за инфраструктуру и иновације, потом за спровођење оперативних политика и процедура нужних за функционисање Фонда. Управни одбор примењује прописана правила на платформе за улагања, националне развојне банке или институције, као и у погледу процене финансијских ризика. Управни одбор има четири члана која именује Комисија и једног којег именује Европска инвестициона банка. Управни одбор бира председника из редова својих чланова

на мандат од три године са могућношћу обнављања. Одлуке се у доносе консензусом. Управни одбор и генерални директор заједнички одобравају инструменте које Фонд користи ради извођења финансијских операција, а након консултација са Одбором са инвестиције. Државе чланице ЕУ доприносе Фонду у облику новчаних средстава или путем издавања различитих гаранција. Треће стране могу доприносити Фонду након што сагласност да Управни одбор, и по правилу то чине у облику готовинских новчаних средстава. Државе чланице и треће стране не учествују у управљању Фондом. Споразум о Фонду предвиђа именовање генералног директора одговорног за пословање Фондом и његовог заменика од стране Управног одбора. О избору кандидата обавештава се Европски парламент и Савет. Поступак избора је поверљиве природе. Након давања сагласности Европског парламента, председник Европске инвестиционе банке именује генералног директора и његовог заменика на мандат од три године. Мандат се може једном обновити. Генерални директор има обавезу извештавања Управног одбора свака три месеца. Одбор за инвестиције као посебан и независан орган Фонда састављен је од осам стручњака и директора. Исти је одговоран за разматрање потенцијалних пројеката у складу са инвестиционим политикама Фонда. Ово тело има мандат од три године са могућношћу обнављања. Оно управља операцијама платформи за улагања и операцијама које изводе националне развојне банке и друге финансијске институције. Одбор суделује и у активностима поводом одобравања гаранција ЕУ у складу са одредбама Уредбе о Фонду (смерницама из анекса 2). Одлуке у Одбору за инвестиције доносе се простом већином. Европска инвестициона банка два пута годишње подноси извештаје Комисији, Савету и Европском парламенту свих одлука Одбора за инвестиције којима се одбија коришћење ЕУ гаранција. Комисија у том погледу има овлашћења да доноси делегиране акте који се припремају у сарадњи са Европском инвестиционом банке како би се осигурала независна и транспарентна процена потенцијалне и стварне употребе гаранција ЕУ.

Гаранције ЕУ

ЕУ одобрава безусловне, неопозиве гаранције првог реда у корист Европске инвестиционе банке за финансијске операције и инвестиције које су обухваћене Споразумом о Фонду под условима да се исте спроводе у ЕУ или да у њима учествују правна лица са седиштем у једној или више држава чланица ЕУ, а протежу се на једну или више других држава које су обухваћене Европском политиком суседства, укључујући и случајеве где постоји стратешко партнерство, политика проширења и Европски економски простор, односно Европска асоцијација за слободну трговину, као и на прекоморске земље и подручја обухваћена анексом 2 Уговора о функционисању Европске уније, без обзира да ли у истима постоји пословни партнер. Одобравање гаранција у зависности је од ступања на снагу Споразума о Фонду. Гаранције ЕУ одобравају

се за финансијске операције Европске инвестиционе банке и инвестиције које је одобрио Одбор за инвестиције, такође и за финансирање или гаранције Европског инвестиционог фонда у сврху спровођења операције Европске инвестиционе банке које су, по природи ствари, усклађене са политикама ЕУ. Европска инвестициона банка користи гаранције ЕУ ради подршке платформама за улагања или инвестиционим фондовима, националним развојним банкама и институцијама (прихватљивим субјектима), након што Управни одбор донесе одлуку. У складу са својим Статутом, Европска инвестициона банка може захтевати покриће свих трошкова трансакција насталих у вези са Фондом од стране корисника. Такође, Европска инвестициона банка може искористити ЕУ гаранцију до кумулативне максималне границе у износу од 1% укупних неподмирених обавеза гаранције ЕУ за покриће трошкова које би покрили корисници операција финансирања и инвестирања, а који нису наплаћени од момента испуњења обавеза. Уз наведено, Европска инвестициона банка може користити гаранцију ЕУ ради покрића одговарајућег удела за трошкове свих операција повраћаја, осим ако се одбију од прихода од повраћаја, те свих трошкова повезаних са управљањем ликвидношћу. Државе чланице могу користити све постојеће изворе финансирања ЕУ, поред структурних и инвестиционих фондова, трансевропских мрежа и индустријских политика како би дале допринос реализацији прихватљивих инвестиционих пројеката. Европска инвестициона банка користи ЕУ гаранције за покриће ризика за следеће „прихватљиве инструменте“: а) зајмове, гаранције, противгаранције, инструменте тржишта капитала, било који други облик финансирања или инструмената за кредитно побољшање, потом и власничке или квази-власничке уделе; б) финансирање или гаранције Европског инвестиционог фонда којима му се омогућује преузимање зајмова, гаранција и других инструмената за кредитно побољшање, инструмената тржишта капитала, потом и власничке или квази-власничке уделе; в) гаранције националним развојним банкама или институцијама, платформама за улагања или инвестицијским фондовима у оквиру противгаранција ЕУ.

Гаранције ЕУ не могу да премаше 16 милијарди евра, од чега се део може деделити Европској инвестиционој банци за финансирање или Европском инвестиционом фонду на име гаранција. Добици за преузимање ризика портфеља расподељује се међу даваоцима доприноса и то сразмерно њиховим уделима у преузимању. Гаранција ЕУ прихватљива је за давање јемства за први губитак на основу портфеља или за давање потпуног јемства. Гаранције ЕУ могу се одобрити равноправно са другим даваоцима доприноса. Кад Европска инвестициона банка пружа финансирање или гаранцију Европском инвестиционом фонду ради спровођења њених операција, издаје се потпуно јемство уз услов да банка пружа једнак износ финансирања или гаранцију без покрића гаранцијом ЕУ до почетне границе од 2,5 милијарди евра. Та граница се у изузетним случајевима може померити и на три милијарде евра након што о

томе одлучи Управни одбор. У случајевима када Европска инвестициона банка активира гаранцију ЕУ, ЕУ на захтев врши исплате у складу са условима Споразума о Фонду и на њу прелазе сва права у вези са финансијским операцијама и инвестирањем. Гаранције ЕУ дају се као јемство на захтев за дужничке инструменте, главницу и споредна потраживања, капитална улагања и разне повезане трошкове финансирања.

Европски саветодавни центар за инвестирање

Уредбом о Фонду установљен је и Европски саветодавни центар за инвестирање чија је сврха унапређење постојећих саветодавних услуга Европске инвестиционе банке и Комисије на плану припреме, развоја и реализације инвестиционих пројеката. Подршка коју даје Европски саветодавни центар усмерена је на употребу техничке помоћи за израду и структурисање пројеката, употребу иновативних финансијских инструмената, употребу приватно-јавних партнерстава и консултације у вези са законодавним питањима ЕУ. У том смислу, његова подршка је суплементарне природе поред оне коју пружају већ постојећа тела у ЕУ (на пример на плану пружања техничке помоћи за органе државне власти, за маркетиншке услуге, за осигурање платформе за узајамну размену искустава и знања о развоју пројеката итд.). Финансирање рада Европског саветодавног центра претежно се врше преко Европске инвестиционе банке. ЕУ обезбеђује до 20 милиона евра годишње средстава за покриће трошкова Европског саветодавног центра. Европска инвестициона банка која се стара о спровођењу његових активности подноси извештаје о раду и финансијама Европском парламенту, Савету и Комисији на годишњем нивоу.

Европски портал инвестиционих пројеката

Задатак Европског портала који је установила Комисија и Европска инвестициона банка јесте прикупљање и објављивање података о текућим и будућим инвестицијама унутар ЕУ. Портал представља јавно доступну и лако употребљиву базу података пројеката, те садржи све релевантне информације о сваком пројекту понаособ. На транспарентан начин Портал чини видљивим све битне информације о инвестиционим пројектима. Државе чланице ЕУ могу допринети изради и управљању овим Порталом, а приватним промотерима инвестиционих пројеката може се наплатити услуга обраде предлога пројеката које стављају на Портал.

Извештавање, одговорност и евалуација

Европска инвестициона банка у сарадњи са Европским инвестиционим фондом на шестомесечној основи подноси Комисији одговарајуће извештаје

са проценама усклађености захтева за коришћење гаранција ЕУ и о извршеним финансијским операцијама. Извештаји садрже статистичке, финансијске и рачуноводствене податке о свакој финансијској операцији и инвестирању Европске инвестиционе банке. Слично, али на годишњој основи Европска инвестициона банка у сарадњи са Европским инвестиционим фондом подноси извештаје Европском парламенту и Савету. Ти извештаји садрже процене финансијских операција и инвестирања на нивоу операције, сектора, земље или регије, процену додатне вредности мобилизације средстава из приватног сектора, процену мера којима операције обухваћене Уредбом доприносе постизању општих циљева, те процену нивоа улагања из фонда у истраживања, развој, иновације, саобраћај, телекомуникације, енергетику и др. Европска инвестициона банка у сарадњи са Европским инвестиционим фондом подноси Комисији и Ревизорском суду процене ризика које се односе на њихово пословање, као и податке о класификацији финансијских операција и инвестирања обухваћених Уредбом. Такође, ове две установе у својим годишњим извештајима пружају информације о неподмиреним обавезама које произилазе из гаранција ЕУ, као и све друге потребне додатне информације нужне за испуњавање обавеза Комисије у складу са овом Уредбом. Комисија има обавезу да на годишњем нивоу (до 31. марта), доставља извештаје Европском парламенту, Савету и Ревизорском суду о управљању Гарантним фондом. На захтев Европског парламента или Савета, председник Управног одбора и генерални директор Фонда извештавају установу која је тражила извештај о успешности управљања Фондом. Извештај се може пружити непосредним усменим саслушавањем пред Европским парламентом. Европски парламент може закључити споразум са Европском инвестиционом банком о пружању и давању информација по овим и другим питањима. Што се тиче евалуације, Европска инвестициона банка даје оцену функционисања Фонда до 5. јануара 2017. године. Евалуација се прослеђује Европском парламенту, Савету и Комисији. До истог датума, Комисија даје оцену коришћења гаранција ЕУ и функционисање Гарантног фонда. Та оцена формулисана у извештају прослеђује се Европском парламенту и Савету, уз мишљење Ревизорског суда који спроводи екстерну ревизију у складу са Уредбом и чланом 287 Уговора о функционисању Европске уније. До 30. јуна 2018. године, те сваке три године након тога, Европска инвестициона банка дужна је да објави целовите извештаје о функционисању Фонда, док је Комисија у обавези да свеобухватно извести о коришћењу гаранција ЕУ и употреби Гарантног фонда. Иначе, Европска инвестициона банка и Европски инвестициони фонд достављају независне извештаје Комисији, Европском парламенту и Савету о евалуацији и проценама ефеката остварених кроз Фонд. Најкасније до 5. јула 2018. године Комисија има обавезу да поднесе Европском парламенту и Савету извештаје о примени Уредбе који, ако има позитиван карактер у погледу испуњавања

циљева деловања Фонда, представља основу за покретање механизма измене Уредбе или продужетка њеног трајања.

Забрањене активности и некооперативна јурисдикција

У финансијским операцијама и инвестирању која су обухваћена овом Уредбом Европска инвестициона банка, Европски инвестициони фонд и сви посредници не могу да подупиру незаконите активности које се тичу прања новца, финансирања тероризма, организованог криминала, пореских превара, утаја, корупције и дела која штете интересима ЕУ. Европска инвестициона банка у том смислу има посебну обавезу да не сарађује са субјектима који се налазе у некооперативној јурисдикцији, а на основу европских политика и стандарда утвђених у Праву ЕУ.⁷

4) СТУПАЊЕ НА СНАГУ

Уредба 2016/1017, од 25. јуна 2015. године, о Европском фонду за стратешка инвестирања, Европском саветодавном центру за инвестирање и Европском порталу инвестиционих пројеката и о измени Уредби (ЕУ) бр. 1291/2013 и (ЕУ) бр. 1316/2013 – Европски фонд за стратешка улагања, ступила је на снагу трећег дана од датума објављивања у Службеном листу ЕУ, тј. 4. јула 2015. године. Иста се примењује непосредно на читавој територији ЕУ.

5) ИЗВОРИ

“Regulation (EU) 2015/1017 of the European Parliament and of the Council of 25 June 2015 on the European Fund for Strategic Investments, the European Investment Advisory Hub and the European Investment Project Portal and amending Regulations (EU) No 1291/2013 and (EU) No 1316/2013 – the European Fund for Strategic Investments”, *Official Journal L* 169, 1.7.2015, pp. 1-38.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

У току 2014. године, Комисија ЕУ и Европска инвестициона банка најавиле су Инвестициони план за Европу (тзв. Јункеров план). Као централно питање

⁷ “Regulation (EU) 2015/847 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on information accompanying transfers of funds and repealing Regulation (EC) No 1781/2006”, OJ L 141, 5.6.2015, p. 1; “Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC”, OJ L 141, 5.6.2015, p. 73.

поменутог Плана наводи се Европски фонд за стратешка инвестирања у износу од 315 милијарди евра, чија је основна функција подстицање економског опоравка европске економије. Будући да је њиме требало да се допуне други фондови и активности ЕУ на плану економске, социјалне и територијалне кохезије, 14. септембра 2016. године, Комисија ЕУ изнела је предлог за продужење важења Уредбе о Европском фонду за стратешка инвестирања. Тим Планом предвиђено је улагање додатних средстава намењених инвестирању превасходно у мање развијеним регионима и то, чак на 500 милијарди евра до 2020. године. Ово повећање, у комбинацији са другим инвестиционим изворима, требало би да допринесе превазилажењу неповољних ситуација на тржишту. Планом се још предвиђа да гаранције ЕУ буду повећане са 16 на 26 милијарди евра. Европска инвестициона банка овим предлогом требало би да повећа капитал са 5 на 7,5 милијарди евра. Све то, у комбинацији са европским структурним и инвестиционим фондовима требало би да доведе до ефикаснијег искоришћавања средстава намењених државама чланицама ЕУ. Како се Уредбом о Европском фонду за стратешка инвестирања не спречавају субјекти ЕУ да успостављају или унапређују сарадњу са субјектима из држава које нису чланице Уније, за очекивати је да би реализација тзв. Јункеровог плана могла допринети ефикаснијем управљању средствима Фонда у циљу реализације прекограничних инвестиционих пројеката. Тиме би и кохезиона политика ЕУ имала ефикаснија дејства како у погледу структурних реформи, политике запошљавања и одрживог раста унутар Уније, тако и посредно ван Уније, укључујући ту и Републику Србију као државу кандидаткињу за пријем у њено чланство.

УДК: 336.71.078.3(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 17 (2018)
Год XVII, бр. 63, стр. 166–176
Изворни научни рад

НАДЗОРНИ МЕХАНИЗАМ БАНАКА У ЕУ

проф. др Цариша БЕШИЋ

Снежана БЕШИЋ, М.А.¹

Abstract: The global level of a long-term economic and financial crisis continues to be a challenge for the financial and banking system. Banks continued their association and growth across borders, applying one-size-fits-all approach, where this size is always extra-large. In some of the poor communities across the European Union, banking institutions closed to cut costs. However, directors of those banks who had personal relationships with their debtors became attractive, and these communities were increasingly separated from the wider economy as the financing for their needs became the subject of speculation. Such regulations meant reducing the total number of branches of each bank and savings cooperatives to a smaller size than the network of postal branches. All this suggests the global banking system is changing or creating a new banking architecture on a global scale. A major "contribution" to this was the general financial and economic crisis. Therefore, banks had to become more flexible in their operations and their adaptability to new business conditions was reflected in the efforts to create an alternative banking system, capable of responding to the challenges of a long-term crisis or shortages of capital on the global financial market. The EU institution adopted new rules of banking supervision which bear the losses and an appropriate part of the cost arising from the failure of the institution and not the taxpayers. Serbia needs to harmonize timely its regulations in the field of banking supervision with EU regulations.

Key words: Unedited supervisory, banks, mechanism, financial restructuring, harmonize, regulations

¹ Универзитет у Крагујевцу, Факултет техничких наука у Чачку, Висока железничка школа струковних студија, Београд. E-mail: carisa.besic@sbb.rs

1) СВРХА

Глобални ниво дуготрајне економске и финансијске кризе и даље је изазов за финансијски и банкарски систем. Светска економска криза умногоме утиче на бројне, углавном еволутивне, промене у функционисању, готово свих субјеката и међународних финансијских институција, али и на промену светске финансијске архитектуре. Савремени банкарски систем трпи и еволутивне и револуционарне промене. Оне се крећу у више праваца, али када се тражи алтернативни банкарски систем иду у два правца: дерегулације и демутуализације. Разноликост локалних финансијских институција у појединим земљама, у којима функционише развијен банкарски систем, је делимичан одговор на начин одигравања либерализације.

С друге стране, да би се избегао случај поновног стављања терета губитака на пореске обвезнике институције Европске уније су креирале нову регулативу надзора банака, након искустава са дуготрајном финансијском кризом. Након што је Централна банка спровела низ конвенционалних и неконвенционалних мера ради спуштања тензија, односно неповерења које је настало на тржишту новца, владе земаља ЕУ су усвојиле и имплементирале мере фискалних подстицаја које су имале за циљ раст агрегатне тражње и повећање броја запослених. Озбиљни проблеми у банкарском пословању настали су одмах након избијања дужничке кризе када су банке затражиле помоћ националних влада. Са аспекта буџетског дефицита и нивоа јавног дуга, додатни одлив средстава из буџета су истањили фискалне позиције и на тај начин увећали трошкове даљег задуживања. Последишно, услед пораста приноса, посебно на тржиштима државних обвезница оних чланица ЕУ које су биле највише изложене финансијској кризи, ниво квалитета потраживања банака довео је у питање и њихове финансијске извештаје.² То је, даље, довело до продубљивања кризе и покренуло нове захтеве банака за државном помоћи. Надзорна тела прикупљају бројне информације о пословању банака, а при томе квалитативни аспекти ових информација и спознаја коју ова тела имају о пословним банкама су битне колико и квантитативни показатељи о кредитним институцијама. Укрштање, односно размена информација и извештаја ниво децентрализације процедура, и доношење одлука одржавају јединствен концепт надзора и не дозвољавају дуплирање активности у процесу супервизије. Посебно је значајна конзистентност надзорних активности и превентивно деловање које има за циљ да се избегне разлика у третману банака земаља чланица. Принцип хомогености је формулисан да би се обезбедило формирање, функционисање и одржавање интегралног система надзора свих кредитних институција. Земље чланице ЕУ које нису у еврозони могу иницирати сарадњу са ЕЦБ у циљу

² M. Abscal et.al., 2015, „A banking union for Europe: Making a virtue out necessity“, The Spanish Review of Financial Economics, in press (према: Ђукић, М., наведени рад).

ширења механизма надзора. Надзорне активности контролних тела су у пропорцији са:³ (1) значају кредитних институција по финансијски систем; (2) профилем ризика банке која је предмет супервизије. Треба имати у виду да су ограничени ресурси контролних механизма, и да их треба ефикасно алоцирати. Врло битан циљ стварања банкарске уније је креирање окружења у коме се банке задужују у зависности од ефикасности свог пословања и сопственог кредитног рејтинга, а не од рејтинга земље у којој им је седиште.

2) МЕРЕ ЕУ

У циљу избегавања, поновног стављања терета губитака на пореске обвезнике, институције Европске уније су компоновале нови правни оквир надзора пословања банака. Дерегулација је укинула многе лимите (строга раздвојеност концептуалног – кредити и депозити, и инвестиционог банкарства – послови са вредносним хартијама) имплицирајући пуну слободу банака у развијеном свету, у погледу обављања послова са вредносним папирима, физичке дисперзије (њихових) организационих јединица, те детерминације каматних стопа на депозите. Задржани су прописи о обавезном осигурању (малих) банкарских депозита и ограничењу обима великих банкарских депозита и ограничењу обима великих банкарских кредита. Осим тога, на међународном нивоу су настале као одговор на минималну капитализираност банака, надзора над њиховим пословањем и тржишне транспарентности тих институција, и то појавно регулаторног облика. Главна сврха дерегулације банака, оличене у јачању здраве тржишне узајамне конкуренције тих институција, али без битног нарушавања специфичности њиховог пословања генеришући на тај начин шире, благотворне економске и друштвене ефекте. Те пруденционе норме банкарског пословања уважавале су специфичности појединих банака, односно омогућавајући да примењују властите моделе евалуације и ревитализације својих ризика (кредитног, тржишног и оперативног), уз услов да су потврђени од националних регулаторних институција и транспарентно јавно објављени.⁴ Дерегулација банкарства је подржавала и охрабривала други фактор промена – промена ИТ, односно електронизација пословања, како директно тако и индиректно тангирајући комплетну привредну и финансијску структуру, а тиме и само банкарство (платне картице је

³ European Central Bank, *Guide to banking supervision*, EIB, Frankfurt, 2014.

⁴ Конципрао их је Базелски комитет за супервизију (БЦБС) дефинишући их, у почетку, више круто (1998), па тржишни ризици банке (додатак Базела 1 у 1996) да би их у својој даљој верзији (Базел 2, 2006) чија је примена изашла изван оквира периода дерегулације, завршава се почетком прве глобалне кризе (2007), а која се манифестовала до средине 2009. године.

карактерисао блажи темпо дисперзије). Основна последица синергетског деловања фактора дерегулације и електронизације банкарства одражавала се заштравањем његове компетитивне позиције. Уз то, стандардизовањем финансијских услуга и чинећи их, у том погледу, генерално и конкретно мање банкарским, лабаве везу банака и њихових комитената развијајући, уједно, мотивацију и потенцијале небанкарских финансијских институција за пружање таквих услуга. Такође, омогућавајући брзу и квалитетну евалуацију кредитне способности доприносе директном повезивању инвеститора и великих нефинансијских компанија као тражилаца ресурса на финансијском тржишту, потискујући тако банкарску и општу финансијску интермедијацију (ефекат дезинтермедијације). На заштравање овог конкурентског положаја банке су одговориле:⁵ а) маркетингом и њеним специјалним аспектом – глобализацијом своје делатности; б) окрупњавањем своје делатности – концентрацијом банкарског сектора; в) експанзијом ванбилансних услуга – аспект реструктурирања пословне понуде; г) секјуритизацијом или појачаним обављањем послова са вредносним хартијама као видом преусмеравања својих, ризичних, пословних активности; д) конгломератизацијом продукције финансијских услуга и комбиновањем са пословним алијансама са одговарајућим нефинансијским компанијама, и њ) генерално имплементацијом (делотворних) профитно оријентисаних метода управљања ризицима. Све ове мере, такође, доприносе сламању штетног утицаја рецесионих фактора општег обухвата којима банке бивају повремено (циклично) изложене. Финансијско реструктурирање и санације привредних друштава у Европској унији одвија се у врло широко заснованом регулаторном оквиру. За опоравак и санацију кредитних институција и инвестиционих друштава основа је Директива 2014/59/ЕУ Европског парламента и Већа од 15. маја 2014. године, а којој су корени измена Директиве Већа 82/891/ЕЕЗ и директива 2001/24/ЕЗ, 2002/47/ЕЗ, 2004/25/ЕЗ, 2005/56/ЕЗ, 2007/36/ЕЗ, 2011/35/ЕУ, 2012/30/ЕУ и 2013/36/ЕУ те уредби (ЕУ) бр. 1093/2010 и (ЕУ) бр. 648/2012 Европског парламента и Већа (Текст значајан за ЕГП) (СЛ Л ЕУ173, 12. 6. 2014, у даљем тексту: Директива 2014/59/ЕУ). Осим ове директиве као мере Европске уније наводе се следеће уредбе Европске уније:

- 1) Уредба (ЕУ) бр. 575/2013 је Уредба (ЕУ) бр. 575/2013 Европског парламента и Већа од 26. јуна 2013. о бонитетним захтевима за кредитне институције и инвестициона друштва и о измени Уредбе (ЕУ) бр. 648/2012 (Текст значајан за ЕГП);⁶

⁵ П. Петровић, А. Живковић, *Маркетинг у банкарској индустрији*, Чигоја штампа, Београд, 2011, стр. 56-77.

⁶ *Official Journal L* 176, 27.6.2013.

- 2) Уредба Већа (ЕУ) бр. 1024/2013 од 15. октобра 2013. о додели одређених задатака Европској централној банци у вези са политикама бонитетног надзора кредитних институција;⁷
- 3) Уредба (ЕУ) бр. 648/2012 је Уредба (ЕУ) бр. 648/2012 Европског парламента и Већа од 4. јула 2012. о ОЦЦ изведеницама, средишњој другој уговорној страни и трговинском репозиторију (Текст значајан за ЕГП);⁸
- 4) Уредба (ЕУ) бр. 1093/2010 је Уредба (ЕУ) бр. 1093/2010 Европског парламента и Већа од 24. новембра 2010. о оснивању европског надзорног тела (Европског надзорног тела за банкарство), којом се измењује Одлука бр. 716/2009/ЕЗ и ставља изван снаге Одлука Комисије 2009/78/ЕЗ;⁹
- 5) Директива 2013/36/ЕУ је Директива 2013/36/ЕУ Европског парламента и Већа од 26. априла 2013. о приступању делатности кредитних институција и бонитетном надзору над кредитним институцијама и инвестицијским друштвима, измени Директиве 2002/87/ЕЗ, те стављању изван снаге директива 2006/48/ЕЗ и 2006/49/ЕЗ (Текст значајан за ЕГП);¹⁰
- 6) Директива 2014/49/ЕУ је Директива 2014/49/ЕУ Европског парламента и Већа од 16. априла 2014. о системима осигурања депозита (Текст значајан за ЕГП);¹¹
- 7) Директива 2009/65/ЕЗ је Директива 2009/65/ЕЗ Европског парламента и Већа од 13. јула 2009. о усклађивању закона и других прописа у односу на субјекте за заједничка улагања у преносиве вредносне папире (УЦИТС) (Текст значајан за ЕГП);¹²
- 8) Директива 2002/47/ЕЗ је Директива 2002/47/ЕЗ Европског парламента и Већа од 6. априла 2002. о финансијском колатералу;¹³
- 9) Директива 98/26/ЕЗ је Директива 98/26/ЕЗ Европског парламента и Већа од 19. маја 1998. о коначности намирења у платним системима и системима за намирења вредносних папира;¹⁴
- 10) Директива 97/9/ЕЗ је Директива 97/9/ЕЗ Европског парламента и Већа од 3. марта 1997. о системима накнаде штете за инвеститоре;¹⁵

⁷ *Official Journal L* 287, 29.10.2013.

⁸ *Official Journal L* 201, 27.2.2012.

⁹ *Official Journal L* 331, 15. 12. 2010.

¹⁰ *Official Journal L* 176, 27. 6. 2013

¹¹ *Official Journal L* 173, 12. 6. 2014.

¹² *Official Journal L* 302, 17. 11. 2009.

¹³ *Official Journal L* 168, 27.6. 2002.

¹⁴ *Official Journal L* 166, 11. 6. 1998.

¹⁵ *Official Journal L* 84, 26. 3. 1997.

- 11) Директива 2014/65/ЕУ је Директива 2014/65/ЕУ Европског парламента и Већа од 15. маја 2014. о тржишту финансијских инструмената и измени Директиве 2002/92/ЕЗ и Директиве 2011/61/ЕУ (Текст значајан за ЕГП);¹⁶
- 12) Директива Већа 2001/23/ЕЗ је Директива Већа 2001/23/ЕЗ од 12. марта 2001. о усклађивању законодавства држава чланица у односу на заштиту права запосленика код преноса подuzeћа, погона или делова предузећа или погона;¹⁷
- 13) Препорука Комисије 2003/361/ЕЗ је Препорука Комисије 2003/361/ЕЗ од 6. маја 2003. о дефиницији микропредузећа те малих и средњих предузећа (Текст значајан за ЕГП)¹⁸

Универзални, односно јединствени надзорни механизам банака у ЕУ створен је по основу практичних искустава приликом контроле финансијских институција. Ова контрола се обављала у оквиру сарадње Европске банкарске управе (ЕБА), Европског парламента, Еврогрупе, Европске комисије и Европског борда за системски ризик у банкарству. Интегралном регулативом је предвиђено да Европска централна банка преузима одговорност за функционисање укупног банкарског система. Тачније, одговорности су подељење између ЕЦБ и надлежних институција у националној регулативи. Те институције су категорисане на оне финансијске институције које су од посебног значаја и оне које имају, у пракси, мањи значај. При томе треба имати у виду да, с једне стране, Европска централна банка непосредно обавља надзор кредитних институција од посебног значаја док, с друге стране, националне овлашћене институције контролишу оне кредитне институције које су од мањег значаја. Близина националних надлежних институција банкама које послују у оквиру њихових граница доноси низ користи док, с друге стране, доприноси конзистентности супервизије у свим земљама чланицама еврозоне¹⁹. Процес конвергенције, као саставни део и процес јединственог европског тржишта, у извесној мери, је у зависности и од супервизије кредитних институција. То иде у прилог примене принципа конзистентности. Јединствени механизам контроле узима у обзир висину штете која може настати у случају лошег пословања конкретне банке, као и њено евентуално лоше пословање у будућности. У ситуацији када регулаторно тело процени да је банка или кредитна институција изложена повећаном ризику, оно ће интензивирати контролни процес, све док не процени да је ниво ризика прихватљив.

¹⁶ *Official Journal L* 173, 12.6.2014.

¹⁷ *Official Journal L* 82, 22.3.2001.

¹⁸ *Official Journal L* 124, 20.5.2003.

¹⁹ М. Ђукић, „Банкарска унија и фискалне позиције земаља чланица ЕУ“, *Финансије*, Београд, 2015, стр. 148-161.

3) САДРЖАЈ

У глобалном банкарском систему, посматрано са аспекта структуре и пословања система као целине, постоји више модела. Банкарски систем представља организацију банкарства у некој земљи или групи земаља, у смислу структуре, функционисања, власништва и међусобне повезаности банака. Потом, сличност банкарских система потиче из околности да им је заједничко постојање централне банке и великог броја пословних банака различитог профила. Углавном разлике настају сходно томе коме припада водећа улога при финансирању привредних субјеката. Неслагања са начелима на којима се заснива конвенционални банкарски систем доводи до настанка алтернативног система, па све до облика бескаматне банкарске праксе. Увођење јединственог механизма надзора односно формирање банкарске уније имало је за циљ прекидање везе између банака и националних јавних финансија. Формирањем банкарске уније све банке биле би сигурније, односно захваљујући јединственом надзорном механизму надлежне институције могле би раније да реагују спречавајући тиме настанак великих проблема. У најгорем случају, ако би се опстанак банке довео у питање, новим инструментима би се управљало кризом искључујући могућност интервенција из националних буџета.²⁰ Напредовање у стварању и даљем обликовању јединственог тржишта финансијских услуга подразумева јединствен регулаторни оквир финансијског сектора у Европској унији. То захтева и примену регулативе прописане Базелом III у свим земљама чланицама. Нови стандарди Базелског комитета и регулатива Европске банкарске управе представљају базу за припремање регулативе, супервизију банака и управљања ризицима у банкарском сектору. Јединствени надзорни оквир обухвата девет принципа који могу покренути активности ЕЦБ, на вишем нивоу, или институција земаља чланица на нижем нивоу. Овај механизам је заснован на искуствима и примерима најбоље праксе која обухвата циљеве, инструменте и поделу надлежности. Бројни експерти и сви ресурси националних надлежних институција укључени су у супервизију банака применом централизованих процедура и пословних активности. То је пут према креирању услова за конзистентне резултате. Стубови банкарске уније су: 1. Јединствени надзорни механизам банака (Директива о адекватности капитала) – спречавање настанка кризе; 2. Јединствени механизам реструктурирања (Директива о опоравку и реструктурирању банака) – рана интервенција; 3. Хармонизовано осигурање депозита (Директива о опоравку и реструктурирању банака), јединствени механизам реструктурирања – управљање кризом.²¹ Интегрални надзор кредитних институција обавља се тако што се подразумева независност контролних тела. То значи самостално

²⁰ М. Ђукић, *op.cit.*, стр. 148-161.

²¹ Интернет: www.ecb.europa.eu и [Evropska komisija, http://ec.europa.eu/](http://ec.europa.eu/)

доношење одлука, без уплитања неких других институција. Међутим, интезитет надзора варира са фокусом на највеће, односно сложене групације и значајне супсидијаре, односно ћерке супсидијара банкарске групације. Тако се постиже и конзистентност са принципом спровођења контроле на основу процене ризика анализирајући како групације тако и супсидијаре групација.²² Механизам јединственог надзора је створен с циљем подизања нивоа сигурности пословања банака и тиме подигао ниво стабилности европског финансијског система. Стубови банкарске уније захтевају и стварање додатних трошкова банака у виду накнада и доприноса за надзор и реструктурирање, и то поред постојећих трошкова за осигурање депозита и уплата у корист европских надзорних институција. Покретање механизма формирања банкарске уније и решавање проблема према Директиви о опоравку и реструктурирању банака (Bank Recovery and Resolution Directive 2014/59/EU) је крајња мера која би заштитила јавне финансије земаља чланица, али и губитке и пребацила на акционаре, односно повериоце по унапред утврђеном редоследу.²³ Процедура реструктурирања банака треба да буде покренута онда када надлежна институција процени да постоји велика вероватноћа да ће банка отићи у стечај, односно када институција процени да ће у догледно време имовина банке бити мања од обавеза, те да банка неће моћи да измирује доспеле обавезе или да ће затражити интервенцију, односно помоћ државе. Међутим, ситуација у којој банка тражи хитну помоћ централне банке да би одржала одговарајући ниво ликвидности, не представља нужно услов за покретање поступка реструктурирања. По усвајању плана реструктурирања од јединственог надзорног одбора (ЈНО) и евентуалне одлуке Европске комисије о помоћи државе постоје два могућа сценарија.²⁴ У првом сценарију Европска комисија може предложити Савету ЕУ да оспори план реструктурирања ако се успостави да план није у складу са јавним интересима. Савет ЕУ разматра предлог Европске комисије и доноси одлуку. У ситуацији када Савет ЕУ има примедбе на план реструктурирања установљени ЈНО обавезан је да спроведе измене. По другом сценарију, Европска комисија може да оспори план реструктурирања не само по основу јавног интереса што обавезује ЈНО да промени своју одлуку. У оба сценарија процес се мора завршити у року од 36 часова од подношење предлога Европске комисије. Директива о опоравку и реструктурирању банака дефинише основна правила за израчунавање доприноса банака свих двадесет осам фондова за реструктурирање. Висина

²² М. Ђукић, *op.cit.*, стр. 155.

²³ Депозити до 100.000 евра би увек били осигурани, док би терет губитака сносили приватни инвеститори, односно банкарски сектор, а не порески обвезници као што је раније био случај.

²⁴ М. Ђукић, *op.cit.*, стр. 148-161.

доприноса се израчунава у две фазе: (1) фиксни део доприноса који зависи од обавеза, искључујући сопствена средства и осигуране депозите као полазну основу за утврђивање укупног износа доприноса; (2) пондерисање фиксног дела доприноса у складу са ризицима кредитне институције који се мере и приказују одговарајућим показатељима ризика;

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Систем јединственог надзорног механизма, којим надзор обавља Европска централна банка и националне институције земаља које обухвата еврозона, ступио је на снагу новембра 2014. године. Директива 2014/59/ЕУ Европског парламента и Већа од 15. маја 2014. године, а којој су корени измена Директиве Већа 82/891/ЕЕЗ и директива 2001/24/ЕЗ, 2002/47/ЕЗ, 2004/25/ЕЗ, 2005/56/ЕЗ, 2007/36/ЕЗ, 2011/35/ЕУ, 2012/30/ЕУ и 2013/36/ЕУ, те уредбе (ЕУ) бр. 1093/2010 и (ЕУ) бр. 648/2012 Европског парламента и Већа (Текст значајан за ЕГП) (СЛ Л ЕУ173, 12. 6. 2014. Уредба Комисије Европске уније бр. 651/2014 ступила је на снагу 17. априла 2014. године. Односи се на оцењивање одређених категорија подршке спојивим са унутрашњим решењима, а у примени чланова 107 и 108 Уговора. Финансијска дефрагментација је другом половином 2014. године смањена чему је, у великој мери, допринела и политика ЕЦБ и настојање да се предузму све мере како би се очувала политика заједничке валуте. У децембру 2014. године Савет ЕУ донео је одлуку да имплементира регулативу којом се уређује начин утврђивања висине доприноса који банке треба да уплате у посебан јединствени фонд за реструктурирање банака (Single Resolution Fund – SRF). Овај Фонд се оснива у оквиру јединственог механизма за реструктурирање банака, с циљем да у року од осам година укупан износ прикупљених доприноса банака буде минимум 1% осигураних средстава (депозита) свих кредитних институција земаља чланица Европске уније. Регулатива Европске комисије примењује принцип пропорционалности утврђујући посебан износ доприноса код релативно малих банака. У већини случајева, мале банке послују са мањим ризицима због чега је и вероватноћа мања да се користи фонд за реструктурирање. Од јануара 2016. године национални фондови за реструктурирање замењени су јединственим фондом за реструктурирање. Међутим, да би се избегао могући нагли скок трошкова банака осмишљен је механизам осмогодишњег прилагођавања, односно спајања свих националних фондова до 2023. године.

5) ИЗВОРИ

Abscal, M., et.al., 2015, „A banking union for Europe: Making a virtue out necessity“, *The Spanish Review of Financial Economics*, in press (према: Ђукић, М., наведени рад).

Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on access to the activity of credit institution and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, amending Directive 2002/87/EC and repealing Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC, OJ L176.

Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on access to the activity of credit institution and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, amending Directive 2002/87/EC and repealing Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC, OJ L176.

Directive 2014/49/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on deposit guarantee schemes, OJ L, 173.

Directive 2014/59/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms, Official Journal of the European Union, L 173/190;

European Banking Authority, 2015, Implementing Basel III in Europe, <http://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/implementing-basel-iii-europe>;

European Banking Authority, 2015, The Single Rulebook, <http://eba.europa.eu/regulation-and-policy/single-rulebook>.

European Central Bank, 2014, Banking union, restoring financial stability in the Eurozone.

European Stability Mechanism, 2015, ESM Factsheet, ESM Luxembourg Eurozone, Brussels.

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

Ђукић, М., 2015, Банкарска унија и фискалне позиције земаља чланица ЕУ, 2015, Финансије, Београд, стр.148-161.

Закон о банкама, „Службени гласник РС“, бр.72/2003, 55/2004, 85/2005, 44/2010, 76/2012, 106/2012 и 14/2015.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Нови надзорни јединствени механизам представља даљи помак у европској хармонизацији јер представља нови приступ обављања надзора по основу јединственог скупа прописа, а земље чланице обавезујући прихватају јединствени скуп прописа из домена надзора. Јединствени надзорни механизам банака има више циљева, а први је стално унапређење процеса надзора банака поређењем са новим искуствима и најбољим примерима из праксе. Правна усаглашеност надзорне функције, хармонизација надзорних активности са аспекта скупа прописа доводи до јединствене контроле банака на српском банкарском тржишту и под надлежношћу различитих институција. Треба имати

у виду да је на тај начин, преко припреме водича за надзор банака, Европска банкарска управа допринела ограничавању, детекцији и контроли системског ризика у пословању банака. Проактивни приступ у третману процеса супервизије кредитних установа произилази из принципа благовремене и ефективне примене корективних мера. На тај начин се смањује могућност настанка већих губитака, односно великих штета, нарочито оних институција које су од посебног значаја. С друге стране, потребно је да и реакција банке буде реализована у прихватљивом временском распону. Тако се смањује могућност настанка губитака и за банке и за депоненте односно штедише. Имајући у виду стратешко опредељење Србије за чланством у ЕУ од пресудног је значаја и хармонизација прописа и у овој области. Дакле, у домену надзора банака, са јединственим правним оквиром Европске уније, изискује благовремено анализирање и поређење регулативе Србије са директивама и подзаконским актима и праксом која се спроводи у земљама Европске уније. У том циљу Србија је, почетком 2015. године, усвојила Закон о изменама и допунама Закона о банкама којима се у великој мери обавља усклађивање српских прописа са регулативом ЕУ. У области финансирања реструктурирања банака у Србији овај закон омогућава да се средства за ту намену обезбеђују из фонда за осигурање депозита и да држава може обезбедити та средства. Србија, у односу на брзину отварања поглавља за приступ у чланство ЕУ треба да утврди динамику усклађивања прописа из ове области. То је врло важно и са аспекта стабилности јавних финансија и ефикасности српске фискалне политике.

УДК: 347.736:347.72

Biblid 1451-3188, 17 (2018)

Год XVII, бр. 63, стр. 177–192

Изворни научни рад

ЛИКВИДАЦИЈА ПРИВРЕДНИХ ДРУШТАВА

проф. др Перо ПЕТРОВИЋ

др Марина ПРОТИЋ¹

Abstract: Liquidation is one way of ending the activity of a commercial company, whereby during the procedure, it continues its activities in the same organizational scheme retaining its legal status until the end of the liquidation proceedings, although significantly reduced. Since the liquidation of a company may only be carried over a solvent business organization, it is the basic characteristic by which the liquidation differs from bankruptcy because the bankruptcy proceedings are conducted in respect of an insolvent company. As a rule, liquidation is carried out over a time-limited duration company. The liquidation occurs because of non-financial reasons which distinguish it from bankruptcy that occurs because of the insolvency of the company. The liquidation procedure is carried out in legally determined cases, after concluding the debtor's obligations could be settled from its assets if a solvent company is in question. From the beginning of this procedure, only the purpose of the company is being changed. From this moment its intention is not to make a profit but to carry out the liquidation of the company assets and their distribution to the authorized persons. All debts are being settled, while the rest of liquidation surplus is distributed among the company's members.

Key words: European Union, liquidation, commercial companies, according, act

1) УВОД

Солвентност сваког привредног друштва представља основни правни основ (*conditio sine qua non*) мада питање солвентности није увек несумњиво.

¹ Научни саветник, Институт за међународну политику и привреду, Београд; Висока школа академских студија „Доситеј“, Београд. Е-маил: pera@diplomacy.bg.ac.rs. Рад представља део научног пројекта Института за међународну политику и привреду: „Србија у међународним односима – стратешки правци развоја и учвршћивање положаја Србије у међународним интеграционим процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти“, финансираног од Министарства просвете, науке и технолошког развоја Владе Републике Србије (евиденциони број:179029).

То се најчешће дешава управо кад ликвидацију покрећу и спроводе ортаци, чланови друштва и акционари. Међутим, ако ликвидациони управник утврди да имовина привредног друштва није довољна за подмирење свих потраживања поверилаца, дужан је да без одлагања обустави даље спровођење поступка ликвидације и да покрене поступак стечаја. Обустава поступка ликвидације региструје се и објављује у складу са законом којим се уређује регистрација привредних субјеката, а дејство према трећим лицима наступа од дана објављивања. У таквом случају у питању је инсолвентност која је материјално правни услов за покретање стечајног поступка. Овлашћења ликвидационог управника произилазе из статуса привредног друштва у ликвидацији. То значи да су послови ликвидационог управника одређени промењеним циљем друштва у ликвидацији. У обављању свог посла ликвидациони управник мора поступати тако да се тај циљ оствари, тј. да се деловање друштва приведе крају на најприхватљивији начин за друштво. Због тога он мора окончати послове који су у току, наплатити потраживања друштва, уновчити имовину и подмити дугове друштва, па остатак имовине поделити ортацима, члановима или акционарима. Сва имовина друштва укључује се у биланс стања по њеној тржишној или процењеној вредности. То је посебно значајно, с обзиром на потребу уновчавања имовине, односно намирење поверилаца. Почетни биланс стања се подноси на усвајање ортацима (ортачко друштво), комплементарима (комадитно друштво), скупштини чланова (друштво са ограниченом одговорношћу) и скупштини акционара (акционарско друштво). Пословне књиге и документа привредног друштва престалог ликвидацијом чувају се у складу са прописима којима се утврђује архивска грађа. Тај значајан податак мора бити регистрован у регистру привредних субјеката. Заинтересована лица која имају правни интерес, као и сви бивши чланови и акционари, могу извршити увид у пословне књиге јер су оне јавне и доступне. Правилима о индивидуалном и колективном обавештавању даје се довољно времена повериоцима да се пријаве, како би њихова потраживања могла бити узета у обзир и подмирена из имовине друштва. Поред тога, ликвидациони управник на тај начин отклања одговорност за штету према оним повериоцима који нису пријавили своја потраживања.

2) СВРХА

Ликвидација привредног друштва је доста сложен поступак чијим спровођењем и окончањем престаје да постоји, до тада, солвентно привредно друштво које је доспело у тешкоће, јер су наступиле околности (основи) које у прописане Законом, или оснивачким актом, или другим аутономним актом друштва, или чак и без постојања било ког Законом или аутономним актом прописаног основа, одлуком ортака, скупштине чланова или акционара. У

процесноправном смислу, под ликвидацијом се подразумева поступак где се имовина трговачког друштва прикупља и уновчава да би се исплатила сва његова дуговања, а по њиховом намирењу преостала средства (ако преостану) на начин прописан статутом друштва, при чему се по окончању поступка ликвидације друштво брише из трговачког регистра. Правни основи за покретање поступка ликвидације солвентног друштва јесу: 1) да друштво има довољно средстава за покриће својих обавеза; 2) да је испуњен неки од законом или аутономним актом друштва прописаних основа за ликвидацију привредног друштва. Посебни Законски основи за ликвидацију солвентног привредног друштва јесу: 1) да се основни капитал друштва из било ког разлога смањи испод вредности минималног новчаног основног капитала друштва; 2) да то захтевају мањински акционари из Законом утврђених разлога и други Законом утврђени разлози. Привредна друштва, у већини националних законодавстава, односно у њиховом оквиру, оснивају се да би трајно обављала пословање у циљу остваривања добити. У специфичним околностима привредно друштво може да се оснује ради обављања неког конкретног пословног подухвата или одређеног циља. Кад је у питању такав, специфичан, случај конститутивним актом друштва само постојање друштва је временски ограничено на одређени рок. То се односи до наступања одређеног временског периода или раскидног услова. Дакле, уколико је друштво основано са ограниченим трајањем оно престаје да постоји, по правилу, након обављеног посла или испуњеног циља. Изузетак је могућ ако његови чланови не донесу одлуку о продужењу рока трајања друштва. Међутим, када је друштво основано на неодређено време оно може престати, с обзиром на основ, на два начина:² (1) престанак привредног друштва из разлога који нису финансијске природе – у законом утврђеним случајевима, када се претпоставља да се из имовине привредног друштва дужника могу измирити његове обавезе (солвентно друштво); и (2) престанак по основу трајније неспособности плаћања (инсолвентно друштво); Престанак привредног друштва по основу инсолвентности назива се принудна ликвидација, стечај, банкрот, инсолвентна ликвидација, судска ликвидација, док престанак солвентског друштва има своја различита термилошка одређења: добровољна ликвидација, редовна ликвидација или само ликвидација³. Од тренутка отварања овог поступка мења се само циљ или сврха друштва. Да би промена циља друштва била јасно видљива (начело транспарентности) након отварања ликвидације у пословно име друштва мора се унети ознака „у ликвидацији“, те се на тај начин доприноси правној сигурности трећих лица. У

² Д. Милановић, „Напомене о неким питањима ликвидације привредних друштава према закону о привредним друштвима“, *Правни живот*, Београд, 2008, бр. 12, Том 4, стр. 31-49; (Наше право не познаје поверилачку ликвидацију друштва).

³ М. Васиљевић, *Компанијско право*, Правни факултет, Београд, 2007, стр. 577.

упоредном праву ликвидатор може бити свако лице које испуњава законске и аутономним актом друштва одређене услове који се захтевају за избор чланова управе друштва. У српском праву није регулисано питање која својства треба да има лице које се именује за ликвидационог управника. Регулисање овог питања препуштено је аутономној вољи чланова друштва, односно скупштине друштва. Ова аутономија воље је значајно ограничена правилем о једнаким овлашћењима ликвидационог управника са овлашћењима стечајног управника. У пракси, ликвидатори се најчешће именују из реда чланова управе друштва, али одлуком скупштине, а у складу са аутономним актом друштва могу се именовати и друга лица изван друштва (нпр. адвокати). То значи да ликвидатор може бити и трговачко друштво. На почетку поступка ликвидације ликвидациони управник саставља почетни ликвидациони биланс стања, а на крају поступка завршни рачун.

Привредно друштво у ликвидацији задржава својство правног лица читаво време трајања тог поступка, све до његовог закључења и брисања друштва из регистра привредних субјеката. С друге стране, треба имати у виду да тиме наступају правне последице:⁴ (1) привредно друштво има ограничену правну и пословну способност – након наступања разлога за престанак оно постоји само због тога да би привело послове крају, наплатило своја потраживања, уновчило имовину, подмирило обавезе и ако шта преостане од имовине поделило је ортацима, члановима и акционарима (може да предузима само оне послове који су у функцији завршетка већ започетих послова, као и да закључује нове уговоре, ако су они по својој природи такви да ће се њима спречити наступање штетних последица по имовину друштва у поступку ликвидације).⁵

(2) друштво у ликвидацији задржава своје органе управљања који доносе све одлуке у вези са окончањем поступка ликвидације и брисања друштва из регистра привредних субјеката – не могу донети одлуку о повећању основног капитала новим улозима ако би то било противно циљу друштва (ако би се прикупила потребна средства за инвестициона улагања и унапређење пословања), али би то могли учинити у случају када би скупштина пре тога, или истовремено са одлуком о повећању сопственог капитала, донела одлуку о настављању друштва чиме би се променио циљ друштва који је постављен наступањем разлога за престанак друштва. У поступку ликвидације појављује

⁴ U. Huffer, *Aktiengesetz*, Munchen, 1999, pp. 1217-1218..

⁵ У упоредном праву и судској пракси, ако је потребно за постизање циља ликвидације могу се продати делови или цело предузеће, основати ново друштво како би се њиме располагало и била постигнута боља цена него да је имовина распродата по деловима, предузети радње ради припајања друштва са другим друштвом или га спојити са другим друштвом, пренети целокупну имовину другом друштву и слично.

се више категорија лица у својству поверилаца привредног друштва, као што су следећа: (1) повериоци који су своја потраживања стекли пре наступања дејства одлуке о ликвидацији привредног друштва; (2) као повериоци друштва могу се појавити и ортаци, комплементари, чланови друштва и акционари, а њихов статус поверилаца заснован је на пословима закључених са друштвом али и по основу утврђеног а неисплаћеног удела у добити друштва, односно неисплаћене дивиденде из периода пре ликвидације друштва; (3) ликвидациони управник има правни статус повериоца друштва у погледу трошкова које је имао у спровођењу поступка ликвидације, као и права на накнаду за свој рад.

Привредна друштва која су донела одлуку о ликвидацији дужна су да пошаљу познатим повериоцима (за која знају према стању својих пословних књига) писано обавештење (индивидуално обавештавање), са Законом прописаном садржином и копијом уписа одлуке о ликвидацији у регистар, са посебним упозорењем да ће им потраживање бити преклудирано ако га не пријаве у року од 120 дана од дана пријема обавештења, односно, ако у року од 30 дана од дана пријема одлуке привредног друштва о оспоравању пријављеног потраживања не покрену поступак пред надлежним судом ради утврђивања тог потраживања. Основни циљ ликвидационог поступка јесте намирење поверилаца, а то значи да у поступку ликвидације повериоци имају апсолутну предност. Осим намирења потраживања поверилаца, врши се и депоновање износа спорних али и других потраживања (нпр. потраживања која нису била пријављена, али су на неки начин позната ликвидационом управнику, при чему он нема обавезе посебног позива, али се он не забрањује). У погледу спорних потраживања обавеза депоновања односи се и на непријављена, али ликвидационом управнику позната истраживања. У упоредном праву ово питање се регулише одговарајућим правилима. На пример, у хрватском праву се предвиђа да ако неки поверилац не пријави своје потраживање, дуговани износ треба за њега положити у суд код кога је друштво уписано у судски регистар, а ствари депоновати у јавна складишта на рок од шест месеци. Ако се дуговање не може, без кривице друштва, подмирити повериоцу ни у том року, новац, односно куповна цена постигнута јавном продајом ствари, умањена за трошкове чувања и продаје предаће се општини на чијем је простору седиште друштва, ако одлуком о продаји имовине није друкчије одређено.⁶ Повериоцима друштва које је престало у поступку ликвидације, који евентуално нису измирени, а чија потраживања нису преклудирана (нпр. повериоци оспорених потраживања), неограничено су одговорни ортаци и комплементари до истека застарног рока. С друге стране, повериоци чија су потраживања преклудирана изгубили су право на наплату својих потраживања, тако да њима не одговарају

⁶ Закон о привредним друштвима Хрватске, чл. 379, ст. 2.

ни чланови друштва са неограниченом одговорношћу (ортаци и комплементари), као ни командитори, чланови друштва с ограниченом одговорношћу и акционари акционарских друштава. Повериоци чија потраживања нису преклудирана, наплаћују их пре расподеле ликвидационог вишка ортацима, члановима друштва с ограниченом одговорношћу или акционарима. Повериоци чија потраживања нису преклудирана, а нису ни наплаћена пре расподеле ортацима, члановима или акционарима (нпр. зато што није резервисан довољан износ за повериоце оспорених потраживања) према којима би остали одговорни, поред неограничено солидарно одговорних чланова до истека застарелог рока (ортаци и комплементари) и командитори, чланови и акционари солидарно ограничено, и то до истека застарелог рока, до висине примљеног износа из ликвидационог вишка, иако су примили исплате у доброј вери (савесни су), ако је потребно за намирење тих поверилаца друштва. Ово правило је, такође, у функцији заштите поверилаца привредног друштва у ликвидацији.

3) МЕРЕ ЕУ

Основ регулисања ликвидације солвентног привредног друштва, по правилу се одвија на основама компанијског права појединих земаља чланица Европске уније. Током поступка ликвидације друштво наставља са радом у истом организационоправном облику. То значи да друштво не престаје наступањем основа за почетак ликвидације, као ни отварањем поступка ликвидације. Од тог тренутка циљ друштва више није обављање делатности ради стицања добити, већ ликвидација имовине друштва (окончање пословања друштва и регулисање имовинских односа са другим лицима) и њена подела овлашћеним лицима. У англосаксонском праву, ако у периоду од пет недеља од доношења одлуке о престанку компаније већина директора (чланови борда) донесе статутарну декларацију о солвентности, одлука о престанку компаније се назива *members voluntary winding up* (добровољна ликвидација). Статутарна декларација је, дакле, основа за добровољну ликвидацију од стране чланова или акционара. Под солвентношћу се подразумева да су директори, након што су извршили потпуну проверу пословног и финансијског стања компаније, заузели став да је компанија у стању да исплати своје дугове у пуном износу (све повериоце и то са каматом) у року од годину дана од почетка ликвидације. У упоредном праву ликвидацију трговинског друштва спроводи један ликвидациони управник (индивидуални ликвидатор) или више ликвидационих управника (колективни ликвидатор). То су, по правилу, исти органи који су водили друштво до доношењу одлуке о ликвидацији, ако се: 1) аутономним актом друштва, или 2) одлуком скупштине друштва не именују друга лица као ликвидатори (ликвидациони управници), или их 3) не именује суд. У упоредном праву, правила о именовану

ликвидатора регулишу се законом (депозитна правила) и аутономним актом друштва (статутом друштва). Тако словеначко и хрватско право предвиђају да ликвидацију друштва спроводе чланови управе друштва, осим ако статутом друштва није одређено друго лице или чланови, односно акционари на скупштини изберу друго лице за ликвидатора.⁷ Лица која воде послове друштва за време ликвидације називају се ликвидатори или ликвидациони управници. Ако су у питању лица која су била чланови органа који су водили друштво до доношења одлуке о ликвидацији, она настављају водити пословање привредног друштва, али као ликвидатори, а не чланови органа друштва, све док се не изврши брисање из регистра привредних субјеката, без обзира на то колико им је још остало времена до краја мандата на који су била именовани као чланови органа. Уколико скупштина или суд уместо њих именује друге ликвидаторе, мандат им престаје и пре тога. С обзиром да трајање мандата ликвидационог управника није регулисано то би требало узети да он траје док се не заврши ликвидација, ако се пре не опозове његово именовање или он не да оставку.⁸ При ступању на дужност, ликвидациони управник је дужан да пружи писмену изјаву суду којом се обавезује да ће одговорно и свесно обављати све послове везане за ликвидацију привредног друштва.⁹ Хрватско право предвиђа да ликвидатори морају дати изјаву да не постоје околности које спречавају њихово именовање, као и да су упознати с тим да о свему морају уредно обавештавати суд.¹⁰ С обзиром на то да акционарско друштво у ликвидацији иступа у правном промету само преко свог (својих) ликвидационог управника, то је логично да се он региструје у регистру привредних субјеката, што се и објављује у складу са законом којим се регулише регистрација привредних субјеката. На пример, у бугарском праву друштво у ликвидацији може да се трансформише у друго друштво, а при доношењу одлуке о трансформацији примењују се правила о заштити поверилаца.¹¹

4) САДРЖАЈ

У српском праву Закон о привредним друштвима представља основни извор права за институт ликвидације солвентног друштва. На основу овог Закона ликвидација друштва се уређује на јединствен начин за све правне форме привредних друштава, на једном месту и у посебном поглављу. Овим

⁷ Словеначки закон о трговачким друштвима, чл. 378; Хрватски закон о трговачким друштвима, чл. 371, ст. 1.

⁸ U. Huffer, *Aktiengesetz*, Munchen, 1999, p.1213.

⁹ На пример, Словеначки закон о трговачким друштвима, чл. 379.

¹⁰ Хрватски Закон о трговачким друштвима, чл. 372, ст. 3.

¹¹ Трговачки закон Бугарске, 2011, Софија, чл. 270а и 273.

законом се утврђују услови и поступак ликвидације, статус друштва за време поступка ликвидације и ликвидациони управник, положај поверилаца, аконтације ликвидације. Правилима о ликвидацији привредних друштава првенствено се штите интереси поверилаца, а тек у другом реду и чланова друштва капитала (акционарског друштва и друштва са ограниченом одговорношћу). За разлику од друштава лица (ортачко и комадитно друштво) код којих се повериоци могу намирити од лично одговорних чланова и по престанку друштва, повериоци друштва капитала, по правилу намирују се само у поступку ликвидације. У упоредном праву постоје три врсте ликвидације:¹² 1) ликвидација од стране акционара и чланова друштва (добровољна ликвидација); 2) ликвидација од стране поверилаца; 3) ликвидација од стране суда (принудна ликвидација); Основни облик је ликвидација од стране ортака, чланова друштва и акционара, тзв. добровољна ликвидација. Ликвидацију солвентног привредног друштва покрећу и спроводе ортаци, чланови друштва и акционари у случају постојања законом или оснивачким актом прописаних материјалних основа, или чак и без постојања било ког прописаног основа одлуком скупштине чланова или акционара. Добровољна ликвидација солвентног привредног друштва спроводи се уз помоћ суда. Суд врши именовање и опозив ликвидационог управника по захтеву ортака, чланова друштва и акционара. Потом, контролише законитост поступка ликвидације, а посебно третман поверилаца друштва. Собзиром да је у питању ликвидација солвентног друштва, то се она, по правилу, третира као приватна ствар друштва. Друштво делује да би окончало правне односе и престало. Закон у томе пружа довољну заштиту повериоцима, битно се растерећује рад суда, а поступак ликвидације појефтиније. Законом је осигурано да се спровођење ликвидације ставља свакоме до знања, да друштво док она траје и даље послује уз услове који су у њему прописани, а да се не изиграју повериоци.¹³ Друга врста ликвидације представља ликвидацију од стране суда, односно принудну ликвидацију. Када су у питању овлашћени субјекти за покретање и спровођење поступка ликвидације солвентног друштва, на основу законских правила, којима се регулише овај институт, може се закључити да је основна идеја Закона да поступак ликвидације покрећу и спроводе акционари, чланови друштва и ортаци уз одређено присуство суда. У правној литератури се истиче да је могућност добровољне ликвидације предузећа предвиђена из разлога целисходности – тај се поступак спроводи вољом власника предузећа, односно одлуком његовог највишег органа управљања¹⁴. Ликвидациони поступак се

¹² Farrar, Furey, Hanningan, Farrar's Company, London, Dublin, Edinburgh, 1991, p. 681.

¹³ Ј. Барбић, „Утицај немачког права на стварање хрватског права“, Зборник радова правног факултета у Сплиту, 2007, vol. 44, 3-4/2007, стр. 158.

¹⁴ Д. Милановић, *op. cit.*, стр. 31-49.

одвија у предузећу у власништву чланова те организације, где не би требало да буде ништа спорно, па су они и меродавни да рашчисте имовинско правне односе свог предузећа у ликвидацији. У конкретној ситуацији, од разлога (основа) престанка друштва зависи и ко ће донети одлуку о престанку друштва у ликвидацији. У неким случајевима неопходна је ликвидација од стране суда (ако је привредном друштву изречена мера забране делатности због тога што не испуњава услове за обављање делатности, а у року одређеном о изреченој мери не испуне те услове, односно не промени делатност. С друге стране, ако се број оснивача односно чланова привредног друштва, осим код акционарског друштва и друштва са ограниченом одговорношћу, сведе на један, а у року од шест месеци, ако Законом није друкчије означено регистру се не пријави нови члан; Потом, ако привредно друштво није организовано у складу са Законом и слично. На пример, по захтеву мањинских акционара који у акционарском друштву поседују најмање 20% акција основног капитала друштва надлежни суд може наложити престанак друштва ликвидацијом.¹⁵ Међутим, када је у питању укључивање суда у поступак добровољне ликвидације, у српском праву предвиђено је неколико облика укључивања (именовање и опозив ликвидационог управника по захтеву ортака, чланова и акционара, контрола законитости поступка од стране наведених лица пре брисања друштва из регистра након спроведеног поступка, третман поверилаца друштва и слично). У упоредном, а посебно у англосаксонском праву, основи укључивања суда у ликвидацији трговачког друштва су бројни. Законом прописани основи за ликвидацију друштва су:¹⁶ 1) да је друштву изречена мера забране вршења делатности због неиспуњавања услова за њено обављање; 2) да су престали да постоје природни или други услови за вршење делатности; 3) да је истекао рок за који је друштво основано; 4) да се број оснивача, односно чланова друштва сведе на једног члана (осим код акционарског друштва или друштва с ограниченом одговорношћу), а у року од шест месеци регистру се не пријави нови члан; 5) да друштво није организовано у складу са законом; 6) да друштво не обавља делатност дуже од две године непрекидно; 7) у случају ништавности оснивања друштва. Својим аутономним актима (оснивачким актом, уговором чланова друштва и статутом друштва) привредно друштво може утврдити и друге основе за ликвидацију. Сам поступак ликвидације започиње доношењем одлуке о ликвидацији солвентног привредног друштва. Надлежност органа за доношење ове одлуке зависи од врсте ликвидације. У српском праву одлука о ликвидацији ортачког и комадитног друштва доноси се једногласном одлуком свих ортака, односно свих комплементара. Такво решење је диспозитивне природе, јер је допуштено ортацима, односно комплементарима да

¹⁵ Закон о привредним друштвима, ЗОПД, чл. 346.

¹⁶ Закон о привредним друштвима, члан 347.

оснивачким актом предвиде доношење одлуке о ликвидацији друштва већином гласова. Одлука о ликвидацији друштва са ограниченом одговорношћу доноси се сагласношћу свих чланова друштва, тј. једногласно (ако оснивачким актом није утврђено одлучивање већином гласова скупштине чланова друштва, али не мањом већином од укупног броја гласова чланова друштва), а одлука о ликвидацији акционарског друштва доноси се квалификованом већином, тј. двотрећинском већином скупштине акционара са акцијама са правом гласа у акционарском друштву (ако оснивачким актом није утврђена већа квалификована већина). На поступак сазивања, обавештавања и одлучивања скупштине чланова, односно скупштине акционара при одлучивању о ликвидацији друштва примењују се одредбе Закона које уређују ова питања у друштвима са ограниченом одговорношћу и акционарском друштву. У случају ликвидације од стране суда, одлуку о ликвидацији доноси суд. Нашим Законом о привредним друштвима не регулише се садржина одлуке о ликвидацији друштва. Међутим, на пример у словеначком праву ова одлука мора да садржи, најмање, пет битних елемената, и то:¹⁷ 1) фирму и седиште друштва; 2) орган који је донео одлуку, 3) разлог за престанак друштва; 4) рок за пријаву потраживања; 5) име (назив) ликвидационог управника. Одлука о покретању поступка ликвидације привредног друштва региструје се и објављује у складу са законом којим се уређује регистрација привредних субјеката. Обуштава поступка ликвидације, такође се региструје и објављује. Дејство према трећим лицима наступа од дана објаве. Ликвидационог управника кога је изабрао надлежни орган привредног друштва разрешава тај орган, а ликвидационог управника кога је именовао суд разрешава тај суд. Док се у упоредном праву за разрешење ликвидационог управника тражи постојање „важног“, „оправданог“ разлога, наш Закон о привредним друштвима не говори о потреби постојања „оправданог разлога“. Може се закључити, да ликвидациони управник може бити разрешен, односно опозван и без оправданог разлога. У упоредном праву мањинским акционарима или члановима друштва дато је право да могу тражити да суд именује, односно опозове ликвидаторе, али за то мора постојати важан разлог. Закон о привредним друштвима тако овлашћење не даје мањинским акционарима или члановима друштва са одређеним учешћем капитала, што би било логично овлашћење, а што је у складу са начелом заштите мањинских акционара или чланова). Законом је ликвидационом управнику, да би могао обављати радње за друштво, дато је право за заступање привредног друштва у ликвидацији, а у складу са законским овлашћењима (законски заступник друштва у ликвидацији). У погледу заступничких овлашћења ликвидационог управника важи правило да су она неограничена, као и заступничка овлашћења стечајног управника. Ликвидациони управник одговара

¹⁷ Словеначки закон о трговачким друштвима, чл. 374, ст. 1.

повериоцима друштва и ортацима, члановима и акционарима друштва за накнаду штете проузроковане његовом кривицом. Као лице које има дужност према друштву, ликвидациони управник је обавезан на савесно и лојално понашање према привредном друштву. Он одговара наведеним лицима за штету коју им причини скривљеним радњама у извршавању својих дужности, односно поводом својих дужности. Директна одговорност ликвидационог управника, као органа друштва у ликвидацији, повериоцима, ортацима, члановима друштва и акционарима последица је потребе за појачаном заштитом наведених лица у односу према друштву које престаје да постоји.

Одговорност ликвидационог управника је субјективна. Питање кривице, узрочности између радње, односно пропуста и настале штете и њене висине морају се посебно утврђивати у сваком конкретном случају. Услов за одговорност ликвидационог управника је да поверилац своје потраживање уредно и благовремено пријави, а да исто није утврђено нити је упућен на парницу ради утврђивања потраживања, а преостала имовина друштва је већ расподељена између ортака, чланова и акционара. Ако за штету одговара више ликвидационих управника одговорност је солидарна.¹⁸ Међутим, треба имати у виду да се штетом не сматрају непријављена потраживања која ликвидационом управнику нису призната, нити су му могла бити призната. С друге стране, непријављена потраживања, али позната ликвидационом управнику, или она која су му морала бити позната, представљају штету. Након брисања привредног друштва из регистра не могу се побијати радње ликвидационог управника. Одговорност ликвидационог управника застарева за годину дана од брисања привредног друштва из регистра. Ликвидациони управник не одговара за обавезе друштва које је престало ликвидацијом и не одговара повериоцима, као ни члановима друштва или акционарима за било какве губитке друштва, обавезе или смањења вредности имовине, која су настала као резултат савесних и разумних пословних одлука у вези са спровођењем поступка ликвидације. Потом, ликвидациони управник има право на примерену накнаду за свој рад. Висину трошкова и накнаде за рад одређују ортаци који су га именовали, односно скупштина чланова или акционара, а у случају спора суд. Ликвидациони управник је дужан да састави биланс стања (почетни ликвидациони биланс стања) најкасније у року од три месеца после отварања поступка ликвидације (објава одлуке о ликвидацији и одлука о избору ликвидационог управника на интернет страници Агенције за привредне регистре). Законом о привредним друштвима одређује се садржај овог биланса. У биланс стања се уноси стање активе и пасиве друштва, неопходне радње за спровођење ликвидације и време потребно за завршетак ликвидације. У случају да ликвидација траје дуже од једне године, по протеку три месеца од сваке пословне године ликвидациони управник подноси

¹⁸ Д. Милановић, *op. cit.*, стр. 31-49.

ортацима, комплементарима, скупштини чланова или скупштини акционара и финансијски извештај. На тај начин се омогућава контрола стања имовине друштва и поступка ликвидације. Ликвидациони управник је дужан да поднесе привремени извештај о предузетим радњама, уз образложење разлога због којих ликвидација није окончана. У упоредном праву, по окончању поступка ликвидације друштва, ликвидатор подноси завршни ликвидациони биланс и извештај о спроведеној ликвидацији органа трговачког друштва који је донео одлуку о покретању ликвидације. То је, по правилу, скупштина акционара. На пример, шпанско право предвиђа да се завршни ликвидациони биланс подноси на одобрење генералној скупштини друштва, а такође се објављује у службеном гласнику трговачког регистра у коме је друштво уписано, као и у високо тиражном гласилу које излази у месту седиштва друштва.¹⁹ Приближно исто решење је изнађено и у српском праву. После окончања поступка ликвидације привредног друштва, одобрења финансијског извештаја који је састављен са даном обављене ликвидације и то од стране ортака, комплементара, скупштите чланова или скупштите акционара, ликвидациони управник је дужан да без одлагања достави све акте и одговарајуће одлуке о њиховом усвајању у седиште друштва и регистар привредних субјеката, уз захтев да друштво буде брисано из регистра. Законом је допуштена могућност да ликвидациони управник оконча поступак ликвидације и без одобрења завршног финансијског извештаја и извештаја о спровођењу поступка ликвидације од стране ортака, комплементара, скупштите чланова и скупштите акционара из два разлога:²⁰ 1) ако се ортаци и комплементари нису могли састати; 2) ако се не може одржати скупштина због недостатка кворума; Статус друштва у ликвидацији, нашим Законом о привредним друштвима регулисан је са три правила.

Прво, за време поступка ликвидације привредно друштво не може предузимати нове послове, осим послова везаних за спровођење ликвидације и за испуњење промењеног циља друштва. Друго, током ликвидације не исплаћује се учешће у добити ортацима и члановима друштва, а акционари немају права на дивиденде, али то се не односи на утврђену а неисплаћену дивиденду (имовина друштва не може се расподељивати ортацима, члановима или акционарима пре исплате потраживања повериоцима друштва); Треће, у току поступка ликвидације делатности и послове друштва воде иста лица која су извршавала иста овлашћења и пре ликвидације, осим ако друштво или надлежни суд не именује друго лице или лица да воде делатност и пословање друштва у ликвидацији (ликвидациони управник/управник). Положај

¹⁹ Шпански Ley de Sociedades Anonimas, чл. 274, ст. 1 и 2 и чл. 275, ст. 1; Д. Милановић, *op. cit.*, стр. 42.

²⁰ ЗОПД, чл. 162, ст. 2.

поверилаца регулише се читавим низом правила у упоредном праву а у поступку ликвидације привредног друштва. Правила су прописана ради заштите поверилаца привредног друштва у ликвидацији и њима се предвиђају одређени правни инструменти заштите поверилаца, а то су: 1) првенство намирења поверилаца привредног друштва у односу на ортаке, чланове друштва и акционаре; 2) одговорност ликвидатора за штету коју причини повериоцима друштва својом кривицом у поступку ликвидације, као и чланова и акционара до висине средстава која су примили из ликвидационе масе; (3) расподела преостале имовине привредног друштва између његових чланова тек по истеку прописаног рока по објављивању јавог позива повериоцима да пријаве своја потраживања (овај рок се креће од 30 дана до једне године); (4) обавеза уплате неисплаћеног износа акција у случају да се из постојеће имовине не могу исплатити сва потраживања поверилаца.²¹ Поред ових правних инструмената, који обезбеђују заштиту имовинских интереса поверилаца, постоје и правила којима се настоји да се убрза и учини ефикаснијим поступак спровођења ликвидације у пракси, што је у функцији заштите трећих лица (упис покретања поступка ликвидације у регистре, именовање и упис ликвидационих управника у регистар, објављивање тих правно релевантних и регистрованих чињеница, уношење у пословно име друштва ознаке „у ликвидацији“, састављање биланса за почетак и на крају поступка ликвидације, брисање друштва из регистра, чување пословних књига). Када су у питању потраживања поверилаца која произилазе по основу њиховог статуса, који су стекли уношењем улога у друштво, односно уплатом акција (нпр. право да се захтева исплата неисплаћених дивиденди из периода пре ликвидације), таква потраживања нису у истом рангу са осталим потраживањима, тако да се намирују после исплате поверилаца друштва и покривања трошкова ликвидације, али пре расподеле преостале имовине између акционара. Ако се покрене спор у вези са расподелом имовине друштва у ликвидацији ортацима, члановима или акционарима друштва, ликвидациони управник је дужан да одложи расподелу до коначног решења спора. Одлуком суда пред којим тече тај спор може се и друкчије одредити (нпр. привремена мера). С обзиром да ортаци, чланови и акционари у том својству не представљају повериоце друштва, већ сносе ризик пословања друштва до висине унетог улога у друштву (приликом оснивања и касније – приликом повећања основног капитала), а они имају право на ликвидациони вишак само ако га буде након намирења обавеза друштва.

²¹ Наш закон о привредним друштвима, по угледу на правила из упоредног права, прописује наведене правне инструменте заштите поверилаца, као и решења којима се настоји постићи убрзавање и ефикасност ликвидационог поступка.

5) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Већ доношењем Директиве 2005/19/ЕС Скупштине и Савета Европе од 11. марта 2005. године постојали су услови за функционисање инвестиционих фондова, тако да је крајем 2007. године пословало четири инвестициона фонда. У Србији пословање инвестиционих фондова контролише Комисија за хартије од вредности. У Европској унији такозвана UCITS Директива донета је 13. јула 2009. године, а такозвана AIFM Директива 8. јуна 2011. године од стране Европског Парламента и Савета. Са AIFM Директивом земље чланице биле су обавезне да се ускладе до 1. јула 2013. године. УЦТС Директива 2009/65/ЕС заменила је Директиву 85/611/ЕЕЦ (Council Directive 85/611/EEC of 20 December 1985 on the coordination of Parliament Europe).

6) ИЗВОРИ

Directive 2009/05/EC of the European Parliament and of Council of 13 July 2009 on the coordination of laws regulators and administrative provisions relating to undertakings for collective invest.

Directive 2011/61/EU of the European Parliament and the Council of 8 June 2011 on alternative investment fund managers amending directives 2003/41/EC and 2009/65/EC and regulations (EC) no1060/2009 and (EU) no 1095/2010.

Farrar, Furey, Hanningan, Farrar's Company, London, Dublin, Edinburgh, 1991

Милановић, Д., 2008, Напомене о неким питањима ликвидације привредних друштава према закону о привредним друштвима, Правни живот, Београд тематски број, бр.12, Том IV;

Васиљевић, М., Компанијско право, Правни факултет, Београд, 2007.

Директива 2002/87/ЕЦ Скупштине и Савета Европе, „Право и привреда“, Правни факултет, Београд, бр. 3-4/2003.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

У садашњим условима, осим Закона о привредним друштвима који је основни извор права у процесу ликвидације, на поједина питања ликвидације привредних друштава примењује се: Закон о стечајном поступку, Закон о регистрацији привредних субјеката, Закон о Агенцији за привредне регистре и други прописи. У садашњим условима, наш закон о привредним друштвима врло штуро регулише институт ликвидационог управника. У поступку ликвидације послове привредног друштва могу водити исти органи који су водили друштво до доношења одлуке о ликвидацији, ако се доношењем ове одлуке не одлуче другачије и друштво не изабере друго лице или друга лица. У оба случаја, лица која воде послове друштва за време ликвидације називају

се ликвидациони управници. У нашем праву они се дефинишу као лице или лица која имају овлашћења у поступку ликвидације привредног друштва.²² Ликвидационе управнике могу именовати посебном одлуком о ликвидацији, као посебна лица, надлежни органи друштва у ликвидацији. Исто тако, на захтев надлежног органа друштва суд може из оправданих разлога да именује другог ликвидационог управника ради замене управника изабраног од стране друштва. Ако већ постоје ликвидациони управници, именовање нових значи да је опозвано именовање оних људи који су то били до тада. С обзиром на могућност да скупштина именује само неке, а не све ликвидационе управнике, то би требало у њеној одлуци одредити да се појединим ликвидационим управницима опозива именовање и ко се именује уместо њих. Међутим, могуће је да суд именује другог ликвидационог управника ради заједничког поступања са лицима која извршавају овлашћења у друштву. Уколико има више ликвидационих управника, по правилу, права и дужности обављају заједно, али им се може дати могућност да послују самостално. Након измирења дугова друштва у ликвидацији (евентуалне резервације за потраживања поверилаца чија су потраживања оспорена, ако ти спорови нису завршени), ликвидациони управник је дужан да састави три документа:²³ 1) извештај о спроведеној ликвидацији; 2) завршни ликвидациони биланс; и 3) предлог поделе ликвидационог вишка ортацима, члановима друштва или акционарима. Законом о привредним друштвима прописан је садржај завршног ликвидационог биланса. Он мора да садржи приказ извора прихода и њихову употребу: списак имовине која је отуђена и приходе који су на тај начин остварени; изјашњење да ли постоје још нека питања која треба решавати и предлог њиховог решавања; износ трошкова ликвидације и накнаде ликвидационом управнику.²⁴ Међутим, ако се накнадно, по окончању поступка ликвидације привредног друштва, утврди да је потребно спровести нове радње надлежни суд ће на предлог лица које за то има правни интерес именовати ранијег или новог ликвидационог управника.²⁵ С обзиром да је привредно друштво већ брисано из регистра привредних субјеката, па не постоји као правно лице, то ликвидациони управник може заступати само пронађену ликвидациону масу. Привредно друштво које је прописно донело одлуку о покретању поступка ликвидације, регистровало је и објавило на интернет страници Агенције за привредне регистре, мора да обави и посебно обавештење о ликвидацији за повериоце (колективно обавештавање) са

²² Закон о привредним друштвима, „Службени гласник РС“, чл. 353, ст. 2.

²³ Д. Милановић, *op. cit.*, стр. 41.

²⁴ УОПД, чл. 359, ст. 2.

²⁵ На пример, повериоци су оспореним потраживањем успели у свом тужбеном захтеву, пронађена нова имовина и слично.

прописаном садржином, најмање три пута и са прописаним размацима. Најважнији део обавештења је посебно упозорење повериоцима друштва у ликвидацији да ће им потраживања бити преклудирана ако их не пријаве у року од 30 дана од дана објављивања последњег обавештења повериоцима (треће обавештење), односно ако у року од 30 дана од дана пријема обавештења о оспоравању тих потраживања не покрену спор пред надлежним судом ради утврђивања њиховог постојања. Наш Закон о привредним друштвима није се, на адекватан начин, бавио регулисањем питања намирења поверилаца, што се сматра недостатком кога треба отклонити. Ортаци, чланови друштва и акционари учествују у расподели само оне имовине друштва која је преостала након намирења поверилаца, као и оне која је резервисана (депонована), у односу на потраживања оних поверилаца који докажу основаност овог потраживања након деобе. Ако оснивачким актом, уговором ортака, статутом друштва или одлуком надлежног суда није друкчије предвиђено, расподела ликвидационог вишка врши се у складу са Законом успостављеним правилима приоритета: прво, исплаћују се ортаци, чланови или акционари са повлашћеним акцијама који имају право приоритета на плаћање у ликвидацији; друго, исплаћују се ортаци и чланови друштва сразмерно уделима у друштву и акционари сразмерно поседованим акцијама у друштву.

УДК: 657:[343:004

Bibliid 1451-3188, 17 (2018)

Год XVII, бр. 63, стр. 193–208

Изворни научни рад

ИЗАЗОВИ ФОРЕНЗИЧКОГ РАЧУНОВОДСТВА У САЈБЕР ОКРУЖЕЊУ

Жаклина СПАЛЕВИЋ

Косана ВИЋЕНТИЈЕВИЋ¹

Abstract: Information technologies with the expansion of the global computer network (the Internet) have brought new forms of socially unacceptable behaviour, which should be sanctioned accordingly. The emergence of cybercrime has provoked the need for the engagement of specially trained specialists, for the suppression and prevention of such criminal actions. In this paper, we identify the state of cybercrime in the global environment, which is the biggest threat to the stability of business entities. We provide guidelines for future research in order to monitor investments in the security of information systems of businesses, in order to reduce the costs of cybercrime.

Key words: cyber-attacks, cyber security, forensic accounting, Cyber Law.

1) УВОД

Према схватању индијског професора *Subramaniana* преваре су погубни, пажљиво скривани, тајни, злонамерни и малигни, углавном инсајдерски, послови који се временом умножавају.² Обављање великог броја послова коришћењем информационих технологија ствара нове могућности за преварне радње. Сајбер криминал је омогућен или почињен злочин коришћењем дигиталних комуникационих уређаја и интернета.³ Привредним субјектима могу помоћи стручњаци из области информационе безбедности тако што ће да

¹ Универзитет Сингидунум, Факултет за туристички и хотелијерски менаџмент, Београд; Универзитет Сингидунум, Факултет здравствених, правних и пословних наука, Ваљево, E-mail: zpalevic@singidnum.ac.rs

² Интернет: http://www.ignou.ac.in/ignou/aboutignou/icc/aciiil/staff/detail/Prof_K_Subramanian-775; 12.3.2017.

³ *Cybercrimes*, National Crime Prevention Council, United States of America, 2012, pp. 1.

осмисле и спроведу контра мере ради ублажавања безбедносних ризика током електронског пословања. Дигитална форензичка истрага у рачуноводству одвија се након што је дошло до инцидента и она у широком спектру помаже обраду кривичних предмета пред судом.⁴ Најчешће се ради о индустријској шпијунажи, финансијским истрагама у вези са економским питањима (прање новца, преваре са кредитним картицама, преваре осигурања) и корпоративној политици (*e-mail* злоупотребе, недолично понашање и запошљавање). Промене у пословном окружењу које утичу на процес финансијског извештавања су: технолошки напредак, глобализација економије и пословања, промене на финансијским тржиштима и на тржишту капитала.⁵ Ове промене активно прате и прилагођавају им се у свом пословању запослени у рачуноводственом сектору у привредним субјектима и запослени у ревизорским друштвима. Да би се одговорило на захтеве корисника финансијских и нефинансијских информација привредних субјеката, у време дигитализације спроведено је редизајнирање рачуноводства и ревизије. *Big data* обухвата не само класични свет рачуноводствених трансакција, већ укључује нови свет интеракција и запажања који носе широк спектар мултиструктуралних извора података који од рачуновођа и ревизора траже нове дигиталне приступе пословању. Већина врхунских дигиталних форензичких алата и техника настала је у задњих двадесет година. Преовладавање дигиталних медија и информација у скоро сваком аспекту деловања привредног субјекта, узрокује повећану потребу за дигиталним форензичким стручњацима. Дигитална форензика обухвата налажење, чување, идентификацију, извлачење, анализу, документацију и припрему случаја повезаног са дигиталним подацима и догађајима.⁶

2) УЛОГА ФОРЕНЗИЧКОГ РАЧУНОВОЂЕ У ПРЕВЕНЦИЈИ САЈБЕР НАПАДА

Информационе технологије и дигитално окружење утичу на преваре и сајбер криминал због: повећане употребе информационих технологија у пословању, повећане употребе података од стране ревизора финансијских извештаја, повећаног коришћења информационих технологија од стране починилаца превара и сајбер криминалаца⁷. Интерпол истиче да све више

⁴ UK Legislation, Criminal Damage Act 1971. Интернет: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1971/48/contents>, датум прегледа 25.03.2017.

⁵ Zabihollah Rezaee, Richard Riley, *Prijevara u finansijskim izvještajima, sprečavanje i otkrivanje*, Zagreb, 2014, str. 287.

⁶ *Ibid.*, str. 301.

⁷ *Education and Training in Fraud and Forensic Accounting: A Guide for Educational Institutions, Stakeholder Organizations, Faculty, and Students*, NIJ Special Report, West Virginia University – Forensic Science Initiative, 2012, p. 15.

криминалаца користи брзину, практичност и анонимност на интернету да изврше широк спектар криминалних активности које не познају границе, било физичке или виртуелне, изазивају велике штете и представљају реалне претње жртвама широм света.⁸ По проценама фирме за безбедност – *McAfee Labs* (извештај из 2014. године) сајбер криминал кошта глобалну економију 445 милијарди долара годишње.⁹ У глобалном привредном окружењу *on line* криминалне активности су се интензивирале од 2010. године. Према истраживању *Juniper Research* процењују се да ће до 2019. године трошкови сајбер криминала износити 2,1 трилиона америчких долара.¹⁰ Због тога су у скоро свим земљама покренуте активности против сајбер криминала. Стручњаци у заједници технолошке сигурности процењују да губици због интернет криминала износе до 100 милијарди долара годишње, надмашујући вредност кријумчарења наркотика и опојних средстава на светском нивоу.¹¹ Напредак технолошких достигнућа повећава опасност за глобалну економију и сигурност. Г20 земље имају велике губитке од сајбер криминала. Четири највеће привреде (САД, Кина, Јапан и Немачка) имају губитак од 200 милијарди долара годишње. Земље са ниским дохотком имају мање губитке, али се и то мења јер ће те земље повећати употребу интернета, а сајбер криминалци користе мобилне платформе.¹² У корак са новим техникама напада највећи изазов безбедносних тимова данас је одбрана од тих претњи, истиче се у *Водичу за сајбер решења* сигурносне компаније *Palo Alto*, која помаже десетинама хиљада организација широм света да спрече сајбер нападе.¹³ У САД постоји неколико форензичких сертификата које истражитељи морају имати да би могли да сведоче на суду. Један од сертификата је *Global Information Assurance Certification (GIAC)*¹⁴. Форензичар који поседује тај сертификат постаје сертифицирани *GIAC* форензички аналитичар – *Certified Forensic Analyst – GCFA*. *Tom's IT Pro* компанија за 2017. годину фаворизује следећих пет сертификата из области дигиталне форензике: *CCE: Certified Computer Examiner*, *EnCe: EnCase*

⁸ Интернет: <https://www.interpol.int/Crime-areas/Cybercrime/Cybercrime%20>; 12.3.2017.

⁹ McAfee, Inc., *Net Losses: Estimating the Global Cost of Cybercrime*, Santa Clara, USA, 2014, p. 3.

¹⁰ *Cybercrime Will Cost Businesses Over \$2 Trillion by 2019, Finds Juniper Research*, PR Newswire; Интернет: www.prnewswire.com/news-releases/cybercrime-will-cost-businesses-over-2-trillion-by-2019-finds-juniper-research-503449791.html; датум прегледа: 19.3.2017.

¹¹ Alison Diaz, *Meet A-Z: The Computer Hacker behind a Cybercrime Wave*, USA TODAY; Интернет: http://usatoday30.usatoday.com/tech/news/computersecurity/2008-08-04-hacker-cybercrime-zeus-identity-theft_N.htm, датум прегледа: 19.3.2017.

¹² *Net Losses: Estimating the Global Cost of Cybercrime*, Intel Security, USA, 2014, p. 5.

¹³ *Buyers Guide: Cybersecurity – The definitive guide for evaluating cybersecurity solutions*, Palo Alto Networks, Santa Clara, California, USA, 2015, p. 1.

¹⁴ Интернет: <http://www.giac.org/>

*Certified Examiner, CFCE: Certified Forensics Computer Examiner, GCFA And GCFE Certification, CSFA: CyberSecurity Forensics Analyst.*¹⁵

Прикупљање електронских информација је први корак током истраге дигиталних доказа. Успешна истрага дигиталне форензике захтева ангажовање стручњака који има техничке основе компјутерских технологија и који је упознат са релевантним правилима правног субјекта и истрагом. Већина алата за анализу *e-података* може вратити, исфилтрирати, извући, сортирати и анализирати податке из рачуноводствених база. Ови алати такође могу идентификовати празнине, дупликате, информације које недостају и статистичке аномалије.¹⁶ Данас са развијеним софтверима и технолошким способностима за обраду велике количине података 100% популације у оквиру датотека може се анализирати и тестирати. Једна од предности ИТ алата у форензичком рачуноводству је да се подаци могу преузимати код клијента из главне књиге, могу се преузети и новчани токови, мрежни диск, корисничке датотеке, разне врсте веб евиденција, било где да се налазе електронски подаци. Према истраживању *AICPA Forensic and valuation Services (FVS)*, спроведеног са *CPA* форензичарима 2011.¹⁷ године, они на терену у 25% истрага користе *CAATS* алате, ИТ ревизорске вештине у 25% истрага, *Data Retrieval Methods* у 41% истрага и друге методе које користе су у 9% истрага.¹⁸ Током 2014. године иста организација је објавила истраживање које показује да је *Cybersecurity* наредних две до пет година највећа претња информационој безбедности привредних субјеката – 40% свих претњи ће се односити на *Cybersecurity*.¹⁹ Компјутери постају све савременији из дана у дан, тако да област дигиталне форензике мора да прати њихов развој. *InfoSec Institute* издваја и препоручује следеће форензичке алате који су адекватни за данашње компјутере: *SANS SIFT, ProDiscover Forensic, Volatility Framework, The Sleuth Kit (+Autopsy), CAINE, Xplico, X-Ways Forensics*.²⁰ У зависности од обима и предикције ангажовања, сваки седми форензичар у истражним техникама значајно се може ослањати на електронска складишта информација за ефикасно и ефективно анализирање и разматрање велике количине различитих

¹⁵ Ed Tittel, Kim Lindros. est Digital Forensics Certification, Интернет: <http://www.tomsitpro.com/articles/computer-forensics-certifications,2-650.html>, 12.03.2017.

¹⁶ Zabihollah Rezaee, Richard Riley: op. cit., str. 303.

¹⁷ Интернет: <http://www.aicpa.org/Pages/default.aspx>; 19.3.2016.

¹⁸ *AICPA Forensic and valuation Services: The 2011 Forensic and Valuation Services (FVS) Trend Survey*, AICPA, American Institute of CPAs, 2011, p. 19.

¹⁹ *AICPA Forensic and valuation Services: The 2014 AICPA Survey on International Trends in Forensic and Valuation Services*, AICPA, American Institute of CPAs, 2014, p. 8.

²⁰ *7 Best Computer Forensics Tools*, Интернет: <http://resources.infosecinstitute.com/7-best-computer-forensics-tools/#gref>; 19.3.2016.

дигиталних података познатих као *electronically stored information (ESI)*.²¹

Слика 1: Трихотомија сајбер криминала



Извор: Accountancy Europe²²

Прилике за усклађивање технологија за анализу података за потребе откривања преваре и истраживања су одавно препознате. У студији коју су заједно издали Институт интерних ревизора (*The Institute of Internal Auditors – ИА*²³), Амерички институт сертифицираних јавних рачуновођа (*The American Institute of Certified Public Accountants – АИЦПА*) и Асоцијација сертифицираних истражитеља превара (*Association of Certified Fraud Examiners – АСФЕ*²⁴) „*Managing the Business Risk of Fraud: A Practical Guide*“,²⁵ аутори идентификују како анализа података, континуирана ревизија и мониторинг технике, као и други сродни алати и технологије, могу да се користе за откривање преварних активности.

²¹ *Forensic Procedures and Specialists: Useful Tools and Techniques*, АИЦПА, American Institute of CPAs, 2006, pp. 3-6.

²² *Present and future of cybersecurity*, Интернет: https://www.accountancyeurope.eu/wp-content/uploads/29.03.2017-Digital-Day_Lars-van-Mullighen.pdf, 19.3.2016

²³ Интернет: <https://na.theiia.org/Pages/ИАHome.aspx>; 19.3.2016.

²⁴ Интернет: <http://www.acfe.com>; 19.3.2016.

²⁵ Интернет: <http://www.theiia.org/media/files/fraud-white-paper/fraud%20paper.pdf>; 19.3.2016.

Студија описује анализу података, коришћење технологија у идентификовању аномалија, трендове и индикаторе ризика у разним трансакцијама, као и идентификовање односа међу људима у организацији и дешавања. Еуропол је уврстио у своје активности превенцију и сузбијање сајбер инцидената, јер криминалци брзо искоришћавају нове прилике и вешто се одупиру традиционалним мерама спровођења закона.²⁶ Еуропол представља трихотомију сајбер криминала на следећи начин. Дигитална форензичка истрага има за циљ да испита доказе како би се утврдило да ли је дошло до преваре, када се то и како десило, ко је био укључен и колико новца је изгубљено.²⁷ Методологија дигиталне форензичке ревизије објашњава: смернице да се пронађу трансакције које треба подвргнути тестирању, упућује на начине лоцирања скривених знакова преваре, идентификацију *црвених заставица* које доводе до незаконитих трансакција и наводи процедуре планирања ове ревизије.²⁸ Ако дође до прекида *ланца доказа*, суд такве доказе не прихвата. Одржавање *ланца дигиталних доказа* и метода заштите интегритета дигиталних доказа спроводе се у циљу одржања животног циклуса дигиталног доказа, да би био валидан пред судом или у извештају за менаџмент. Према Yeager-у термин *ланац очувања* или *ланац чувања*²⁹ односи се на потпуну ревизију и контролу оригиналног доказног материјала који би потенцијално могао бити употребљен у легалне сврхе. Допринос пружању комплексних рачуноводствених форензичких услуга дају национални и међународни закони и прописи о приватности. Такви прописи захтевају да форензички рачуновођа пажљиво процени потребу да се добију поверљиви лични подаци. Ако је потребно форензички рачуновођа ће можда морати да спроведе мере безбедности да ублажи ризик од повреде података и сакупи само податке који се могу сматрати релевантним за ангажовање. Ако добије поверљиве податке форензички рачуновођа мораће да спроведе одговарајуће стратегије за смањење опасности од неовлашћеног коришћења таквих информација.³⁰

²⁶ Интернет: <https://www.europol.europa.eu/>, 19.3.2016.

²⁷ Tracy L. Coenen, *Expert Fraud Investigation: A Step-by-Step Guide*, John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, New Jersey, 2009, p. 19.

²⁸ Leonard W. Vona: *Fraud Data Analytics Methodology: The Fraud Scenario Approach to Uncovering Fraud in Core Business Systems*, John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, New Jersey, 2016, p. 10.

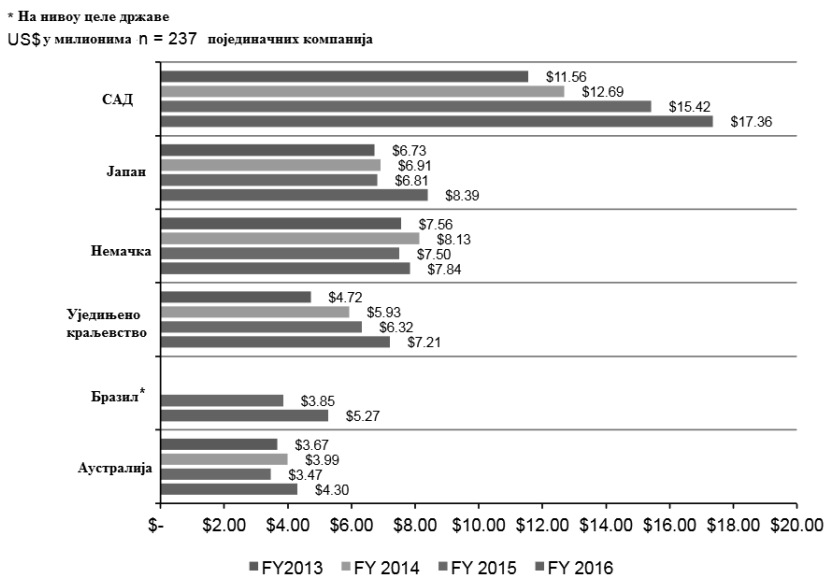
²⁹ R. Yeager: *Criminal computer forensics management*, Proceedings of the 3rd annual conference on Information security curriculum development – InfoSecCD'06, 2006, p. 168.

³⁰ Интернет: aicpa.org/InterestAreas/InformationTechnology/Resources/Privacy/GenerallyAcceptedPrivacyPrinciples/Pages/Generally%20Accepted%20Privacy%20Principles.aspx, датум прегледа: 19.3.2017.

3) ПОСЛЕДИЦЕ САЈБЕР НАПАДА НА ПРИВРЕДНЕ СУБЈЕКТЕ

Са порастом важности примене информационих система у пословању саветодавна функција ревизије информационих система постаје све присутнија. Користи се као независно тело које ће снимити стање, уочити критичне тачке, проценити ризике примене информатике у пословању и дати препоруке како тим ризицима управљати. Тиме се, поред статутарне ревизије која је у многим земљама обавезна, ревизија ИС све чешће користи и као аналитичка и саветодавна активност којом се жели побољшати постојећа пословна пракса.³¹ Према истраживању *Ponemon* института из САД, у 2016. години повећани су трошкови сајбер криминала. Презентовање трошкова сајбер криминала треба да утиче на привредне субјекте да се одреде на инвестирање у области спречавања и ублажавања последица сајбер напада. На слици испод су резултати истраживања из 2016. године. Они показују да у поређењу са претходним годинама постоји пораст сајбер криминала и да је највећи раст у 2016. години био у Бразилу.

Слика 2: Укупни трошкови сајбер криминала у шест земаља у четири године



Извор: Ponemon institute³²

³¹ Марио Спремић, *Сигурност и ревизија информацијских система у окружењу дигиталне економије*, Свеучилиште у Загребу, Економски факултет, Загреб, 2017, стр. 196-197.

³² *2016 Cost of Cyber Crime Study & the Risk of Business Innovation*, Sponsored by Hewlett Packard Enterprise, Independently conducted by Ponemon Institute LLC, Michigan, USA, 2016, p. 4.

Према резултатима истраживања из 2014. године које је спровео Амерички институт овлашћених јавних рачуновођа (AICPA), потражња за услугама овлашћених јавних рачуновођа (CPA) у форензичком рачуноводству се убрзала. Чак 68% од 5.400 чланова AICPA Forensics Valuation Services Section испитаних 2014. године кажу да су се њихове форензичке услуге прошириле током претходних година. Од испитаника који су навели повећану потражњу њих 67% је навело израчунате економске штете као водећи разлог за повећану тражњу њихових услуга. Већина испитаника у наредне две до пет година очекује раст потражње за њиховим услугама у овој области између 10 и 50%. Федерални истражни биро Internet Crime Complaint Center (IC3) у САД, од 2003. године (од 2000. године до 2003. године – Internet Fraud Complaint Center) прима жалбе у вези са *on line* преварама, укључујући преваре у области права интелектуалне својине, компјутер нападе (*hacking*), економску шпијунажу, међународно прање новца, крађу идентитета и друге облике интернет злочина. Да би рачуновође у Индији имале звање „форензички рачуновођа у дигиталној области“ морају испутнити неколико захтева: да положе за сертификат (ACFE, огранак у Индији), да похађају курсеве превара *белих оковратника* који преовлађују у САД, на основу њихових закона. Ипак, у Индији не постоји формално тело које пружа образовање од превара. У Индији, према извештају KPMG из 2015. године, број сајбер инцидената расте и то доминантно у правцу повећања финансијског сајбер криминала. Испитаници у овом извештају, њих 63%, истичу да су њихови привредни субјекти претрпели финансијски губитак због сајбер криминала.³³ Сајбер криминалци редовно нападају привредне субјекте широм ЕУ. Немачка је највећа жртва ове врсте криминала у финансијском сектору, као и у енергетском и фармацеутском сектору.³⁴ На основу информација од Интернет провајдера у Великој Британији привредни субјекти су погођени 230.000 пута сајбер нападима у 2016. години.³⁵ Државна ревизија у Великој Британији процењује трошкове сајбер криминала у Великој Британији између 18 и 27 милијарди фунти годишње.³⁶ На основу изјаве Америчке агенције за националну безбедност *US National Security Agency (NSA)* глобални тршкови компјутерског

³³ *Cybercrime survey report 2015*, KPMG in India, November 2015, p. 8.

³⁴ *2015 Cost of Cybercrime Study: Global*, Sponsored by Hewlett Packard Enterprise Independently conducted by Ponemon Institute LLC Publication Date: October 2015, p. 10.

³⁵ Anmar Frangoul, “UK businesses were hit 230,000 times each by cyber-attacks in 2016, says internet service provider”, Интернет: <http://www.cnn.com/2017/01/11/uk-businesses-were-hit-230000-times-each-by-cyber-attacks-in-2016-says-internet-service-provider.html>, 25.05.2017.

³⁶ Emmanuel G. Baud et al. “Europe Proposes New Laws and Regulations on Cybersecurity.” Jones Day, 1 Jan 2014. Web. 10 Jun 2014. Интернет: <http://www.jonesday.com/europe-proposes-new-laws-and-regulations-on-cybersecurity-01-02-2014>, 25.05.2017.

криминала процењују се на више од 385 милијарди долара.³⁷ Највећа глобална претња како наглашава *Ernst and Young* за опстанак привредних субјеката је високотехнолошки криминал. Функција информационе безбедности задовољава потребе само 17% привредних субјеката, 93% привредних субјеката одржава или повећава безбедност. Привредни субјекти морају бити окренути ка будућности и припремити се за нове технологије и заштиту од преварних радњи путем истих.³⁸ У оквиру PwC глобалног истраживања привредног криминала у 2016. години, интервјуисано је више од 6.300 привредних субјеката из 115 земаља. Три најчешћа облика привредног криминала према извештају из 2016. године су: проневера имовине (64%), сајбер криминал (32%) и на трећем месту подмићивање и корупција (24%).³⁹ Статистички подаци у овом истраживању обухватили су у Хрватској 47 водећих привредних субјеката из области финансијских услуга, осигурања, инжењеринга, грађевинарства, технологије и производње. У Хрватској 25% анкетираних привредних субјеката било је жртва сајбер криминала (глобални ниво 32%). Упркос наведеној чињеници 22% испитаних привредних субјеката сматра да ће имати сајбер нападе у наредне две године. Мање од половине испитаника (45% привредних субјеката) у Хрватској има припремљен план одговора на инциденте сајбер претњи, а сваки пети привредни субјект (њих 21%) нема ни најмању меру таквог плана. Интересовање привредних субјеката у Хрватској који би ангажовали форензичког истражитеља када се установи превара је само 9% од испитаника у PwC истраживању.⁴⁰ Резултати истраживања PwC из 2016. године сајбер криминала у Русији⁴¹ су следећи: само 26% привредних субјеката има план за одговор на сајбер инциденте, 43% привредних субјеката директно брине о сајбер безбедности, 25% компанија сматра да ће бити погођено сајбер криминалом у наредне две године. Ови резултати су засновани на одговорима преко 120 привредних субјеката из Русије. Као најчешће врсте преваре наведене су проневера имовине (72%), преваре приликом набавки (33%), мито и корупција (30%) и сајбер криминал (23%). Како привредни субјекти постају све више ослоњени на информациону

³⁷ *Net Losses: Estimating the Global Cost of Cybercrime*, Center for Strategic and International Studies. Jun 2014. Web. 18 Jun 2014, p. 6. Интернет: <http://www.mcafee.com/us/resources/reports/grp-economic-impact-cybercrime2.pdf>; 25.05.2017.

³⁸ *Cyber-crime is greatest global threat to organizations' survival today*, Ernst & Young, 29 Oct 2013; Интернет: http://www.ey.com/lu/en/newsroom/news-releases/news_20131105_cyber-crime-is-greatest-global-threat-to-organizations-survival-today, 26.3.2017.

³⁹ *Global Economic Crime Survey*, PWC, 2016, p. 9.

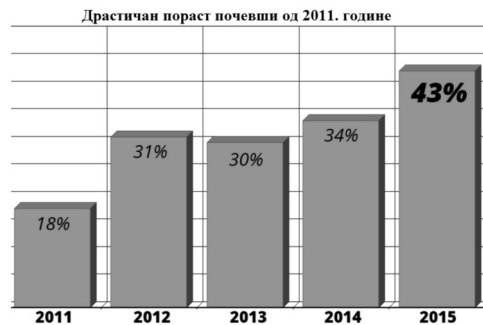
⁴⁰ Per Sunbye, Martina Butković, Ivana Rapč, „Globalno istraživanje gospodarskog kriminala iz 2016. – Hrvatska Naoružani i spremni za bitku? (Vaši protivnici jesu!)“, Интернет: <http://www.pwc.hr/hr/forenzicke-usluge/Globalno-istrazivanje-gospodarskog-kriminala-iz-2016-za-Hrvatsku.pdf>, 26.3.2017.

⁴¹ *Russian Economic Crime Survey 2016*, PwC Russia 2016.

технологију и све више информација о свом пословању чувају електронски о клијентима, постоје велике могућности да сајбер криминал искористи слабости и недостатке у контролама. Ово је област у којој је Велика Британија испред тренда у свим истраживањима: 44% испитаника у Великој Британији је претрпело привредни криминал у последње две године и били су жртва неке врсте сајбер инцидента (овај проценат је много већи од светског просека од 32% за 2016. годину). Сем тога у 2014. години у Великој Британији тај проценат је био 24%. Овај податак је у складу са другим истраживањима која приказују велики пораст броја детектованих инцидента у Великој Британији у последњих неколико година. Више од половине испитаника у Великој Британији сматра да је вероватно да ће имати нападе сајбер криминалаца у наредне две године, а 71% испитаника виде да је овај ризик повећан током последње две године.⁴² Ризик у Великој Британији од превара у економским трансакцијама према процени⁴³ националне агенције за криминал стално расте, са развојем електронске трговине. Г20 наводе да је Велика Британија највише сајбер зависна економија у групи Г20 земаља. Овај раст је довео до повећања опасности по Велику Британију од сајбер криминала. Сајбер криминал је транснационални феномен и претње у Великој Британији долазе и из унутрашњости и од међународних криминалаца. Према подацима из 2016. године мала правна лица постала су велика мета за сајбер нападе, ово истраживање је спровео Symantec's⁴⁴ – 2016 Internet Security Threat Report је објављено је 2016. године.

Слика 3: Сајбер напади на мала правна лица

43% сајбер напада усмерено је на мала предузећа



Извор: Symantec's

⁴² *Global Economic Crime Survey 2016: UK report*, PwC UK, 2016.

⁴³ *National Strategic Assessment of Serious and Organised Crime 2015*, National Crime Agency UK, London, UK, 2015, p. 18.

⁴⁴ Symantec, Innovation, Sophistication, Organization – Producing Ominous Results. Интернет: <https://www.symantec.com/security-center/threat-report>, 26.3.2017.

Мала и средња правна лица у Србији, као и представништва неких иностраних компанија показују огромне недостатке или чак непостојање процедура за сајбер безбедност пословних система. У привредном окружењу наше земље уочава се потреба за систематизованим документом који би понудио решење за ситуације које се дешавају у привредним процесима,⁴⁵ везано за сајбер нападе и заштиту од њих од напада изван привредног субјекта и злонамерних упада у оквиру самог привредног субјекта. Према истраживању *Vault Top Ranked* најбољих десет фирми које се препоручују за форензичку ревизију у 2017. години су:

1. PwC (PricewaterhouseCoopers),
2. Ernst & Young (EY),
3. Deloitte,
4. KPMG,
5. Grant Thornton,
6. BDO USA,
7. RSM US,
8. Crowe Horwath,
9. Baker Tilly Virchow Krause,
10. Moss Adams.⁴⁶

У анализи из 2016. године компанија *Who's Wholegal – WWL* наводи које су форензичке рачуновође и дигитални стручњаци најистакнутији у овој области.⁴⁷ Ови стручњаци су на глобалном нивоу препознати по својим знањима у решавању спорова и регулаторних питања, а неки су препознати по вештинама, *е-знањима*, компјутерској форензици, проналажењу података, анализама за клијенте, заједно са адвокатским фирмама и корпорацијама. Велики значај у овом истраживању имају *Big Four* ревизорске фирме, као и водеће међународне рачуноводствене и консултантске фирме: *FTI Consulting, Grant Thornton, Kroll* и *Berkeley Research Group*. У анализи се појединачно наводе искуства и препоруке стручњака из ове области, имајући у виду да ове компаније послују широм света и да су у стању да понуде клијентима услуге из области: истраживања превара у финансијским институцијама, јавним привредним субјектима, борбе против корупције,

⁴⁵ М. Д. Ђекић, „Сајбер процедуре за пословно окружење у Србији“, *Техника*, 71(3), 2016, стр. 471-474.

⁴⁶ Vault, *2018 Best Accounting Firms for Forensic Accounting*. Интернет: <http://www.vault.com/company-rankings/accounting/best-firms-in-each-practice-area?sRankID=418>; 26.3.2017.

⁴⁷ *Forensic Accountants and Digital Forensic Experts Analysis*, Интернет: <http://whoswholegal.com/news/analysis/article/32915/forensic-accountants-digital-forensic-experts-analysis>; 26.3.2017.

форензичке истраге и експертизе за електронска открића, компјутерску форензику, питања о информацијама за управљање.

4) САЈБЕР ИНЦИДЕНТИ У МЕЂУНАРОДНИМ И НАЦИОНАЛНИМ И ПРАВНИМ ОКВИРИМА

Националне и међународне организације укључујући *The National Institute of Standards and Technology (NIST)*⁴⁸ и *The European Union Agency for Network and Information Security (ENISA)*⁴⁹ објавиле су смернице које имају за циљ да помогну привредним субјектима да реагују на сајбер инцидент. Они пружају детаљне информације за планирање процеса прикупљања и анализирања доказа о преварним активностима које је потребно да форензичар докаже. У Републици Србији Законом о потврђивању конвенције о високотехнолошком криминалу *Службени гласник РС, бр. 19/2009*, потврђена је примена Конвенције о високотехнолошком криминалу, која је усвојена од стране Савета Европе 2001. године у Будимпешти. Будимпештанска конвенција представља први међународни споразум о високотехнолошком криминалу. Конвенција је закључена у циљу усклађивања националних права, унапређења истражних метода и сарадње међу државама на пољу сајбер криминала. Додатни протокол уз конвенцију о високотехнолошком криминалу који се односи на инкриминацију радње расистичке и ксенофобичне природе учињених преко рачунарских система, сачињен 2003. године у Стразбуру, Република Србија прихватила је Законом о потврђивању додатног протокола уз конвенцију о високотехнолошком криминалу који се односи на инкриминацију дела расистичке и ксенофобичне природе извршених преко рачунарских система – *Службени гласник РС, бр. 19/2009*. Европска комисија је донела Директиву 2013/40/EU⁵⁰ Директива о нападима на информационе системе од држава чланица захтева да предвиде својим законодавством кривична дела против информационо комуникационих технологија, да пропишу казнене одредбе, да се одреди кривична одговорност привредних субјеката, као и да се омогући размена корисних информација. ЕУ је 2013. године усвојила Стратегију сајбер безбедности.⁵¹ У Стратегији се истиче да су међународни правни акти у области људских права примењиви и у мрежном, интернет свету. У Републици Србији Закон о информационој безбедности – *Службени гласник РС, бр. 6/2016*, дефинише стручне термине из информационо

⁴⁸ Интернет: <https://www.nist.gov/>, 26.3.2017.

⁴⁹ Интернет: <https://www.enisa.europa.eu/>, 26.3.2017.

⁵⁰ "Directive 2013/40/EU of the European Parliament and of the Council", Интернет:<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:218:0008:0014:EN:PDF>, 26.3.2017

⁵¹ *Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace*. Интернет: http://eeas.europa.eu/archives/docs/policies/eu-cyber-security/cybsec_comm_en.pdf, 26.3.2017

комуникационих технологија, одређује безбедност ИКТ система од посебног значаја, препоручује превенцију и заштиту од безбедносних ризика у ИКТ системима у Републици Србији, регулише криптобезбедност и заштиту од компромитујућег електромагнетног зрачења, препознаје инспекцију за информациону безбедност и казнене одредбе. Осигуравајућа друштва у САД и нека у ЕУ увели су полисе за сигурност против сајбер напада. Ове врсте осигурања на захтев привредног субјекта могу садржати хакерске нападе који су довели да производња стагнира, или утичу на лошу репутацију фирме. Ово нас упућује на закључак да и осигуравајућа друштва морају одлично познавати проблематику сајбер напада и откривања друштвено недоличног понашања у сајбер окружењу.

5) ДИГИТАЛНА ФОРЕНЗИКА, ПРАЊЕ НОВЦА И САЈБЕР ТЕРОРИЗАМ

Сајбер тероризам је једна од највећих претњи данашњем савременом окружењу. У овом делу рада навешћемо модалитете прања новца које користе терористичке организације за стицање средстава у вези финансирања сајбер тероризма. За формирање инфраструктуре и извођење терористичких инцидената у сајбер простору један од најважнијих услова представља поседовање легалних финансијских средстава. Терористичке организације финансијска средства стечена различитим типологијама прања новца уводе у финансијски систем скривањем намене новца за организоване терористичке сајбер нападе. На светском нивоу због проблема прања новца у сајбер простору и финансирања тероризма, уводе се превентивни механизми кроз сарадњу финансијско обавештајних служби земаља које подржавају ову борбу и кроз њихову сарадњу са међународним оргнизацијама које се баве овом проблематиком. Финансирање сајбер тероризма пролази кроз процес прања новца. Процес прања новца за финансирање сајбер тероризма пролази кроз три фазе: улагање, раслојавање и интеграција. ОЕЦД идентификује ове три фазе прања новца, али фазу интеграције дели у две подфазе и то: оправдање и инвестиције.⁵² Наведене фазе прања новца препознала је и *FATF* група (*the Financial Action Task Force*⁵³) која је успоставила стандарде и бави се имплементацијом правних и оперативних мера за превенцију и сузбијање прања новца и финансирања тероризма. Широм света земље које подржавају борбу против прања новца прихватиле су смернице и међународне стандарде *FATF*-а. Манивал (*Moneyval*)⁵⁴ је регионално тело слично *FATF*-у. Бави се

⁵² *Money Laundering Awareness Handbook for Tax Examiners and Tax Auditors*, OECD, 2009, p. 11.

⁵³ Интернет: <http://www.fatf-gafi.org/>, 26.3.2017.

⁵⁴ Council of Europe, Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism, Интернет: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/>, 26.3.2017.

проценом система за борбу против прања новца и финансирања тероризма у земљама чланицама Савета Европе, које нису чланице *FATF-a*. Од 2003. године Република Србија је члан система Манивал у оквиру борбе против прања новца и подлеже процени тог тела. Управа за спречавање прања новца Републике Србије, као финансијско обавештајна служба је чланица Егмонт групе (удружење финансијско обавештајних служби) од 2003. године.⁵⁵ Циљ Егмонт групе је унапређење међународне сарадње и размена података у области прања новца и финансирања тероризма. Ово је посебно важно за базе података регистрованих терориста и терористичких организација, за успешну борбу против прања новца и финансирања тероризма.⁵⁶ По питању сајбер криминала и сајбер тероризма огласио се и Интерпол (*INTERPOL*) препознајући их као једну од глобалних претњи и активно се прикључио у борбу против прања новца и финансирања тероризма.⁵⁷ Северноатлантски пакт (НАТО)⁵⁸ усвојио је Сајбер стратегију препознавши сајбер претње као објективну опасност по државе чланице, али и по саму организацију. У порасту је број билатералних споразума држава о сарадњи на овом пољу, попут Русије и Израела, или Бразила и Аргентине.⁵⁹ Истраживање по налогу немачког Министарства финансија које је спровео *Halle-Wittenberg* универзитет истиче да се у Немачкој износ прања новца у финансијском и нефинансијском сектору годишње креће око 100 милијарди евра.⁶⁰ Ова студија истиче да се на продручју трговине некретнинама и уметничким делима годишње идентификује од 15 до 28 хиљада сумњивих трансакција, којима се утиче на трансакције прања новца. Са аспекта прања новца у Републици Србији највећи ризик по питању имовинске користи проистекле од извршених дела у овом пољу, као високо ризична кривична дела окарактерисани су пореска утаја, неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога и кривично дело злоупотребе службеног положаја.⁶¹ Према Националној процени ризика од прања новца у Републици Србији недостатак система чини нејединственост статистика (или се уопште не воде), непостојање електронског уписа података и неумреженост

⁵⁵ Интернет: <https://www.egmontgroup.org/>, 26.3.2017.

⁵⁶ Жаклина Спалевић, Жељко Спалевић, „Стање сервиса електронске управе базираних на рачунарству у облаку“, *Култура полиса*, година XIV, посебно издање, Нови Сад, 2017, стр. 171-183.

⁵⁷ Интернет: <https://www.interpol.int/>, 26.3.2017.

⁵⁸ Интернет: <http://www.nato.int/>, 26.3.2017.

⁵⁹ К. Јонев, „Сајбер тероризам и употреба сајбер простора у терористичке сврхе“, *Безбедност*, Београд, 58(2), 2016, стр. 206-222.

⁶⁰ Интернет: <http://www.uni-halle.de/>, 26.3.2017

⁶¹ *Национална процена ризика од прања новца у Републици Србији*, Савет Европе, Канцеларија у Београду, 2013, стр. 15.

информационих система и база података на нивоу државних органа. Према овој процени најрањивији у оквиру финансијског сектора са високим ризиком прања новца су банке, а у нефинансијском сектору висок степен ризика је промет некретнина. Манивал је при Савету Европе објавио саопштење у 2016. години којим се Босна и Херцеговина ставља на „црну листу“ заједно са Украјином, Северном Корејом и Ираном, због неиспуњавања обавеза према Акционом плану *FATF-a* у области мера увођења стандарда за спречавање прања новца и финансирања тероризма.⁶² Из анализе прикупљених података у Хрватској следећа кривична дела представљају највећу претњу за кривично дело прања новца: корупција (злоупотреба поверења у привредном пословању, злоупотреба положаја), утаја пореза и царине, злоупотреба опојних дрога.⁶³ Према Националној процени ризика од прања новца и финансирања тероризма у Републици Хрватској, процена способности одупирања ризицима од прања новца на националном нивоу је средња. Главне рањивости према овој процени у националној способности да се супротстави ризицима од прања новца су: недостаци техничких (потребно је јачање информатичке инфраструктуре) и административних капацитета (повећање броја аналитичара у Уреду за спречавање прања новца Републике Хрватске, повећање броја финансијских истражитеља), мали број покренутих кривичних дела за прање новца, неадекватно вођење службене статистике о међународној сарадњи и кривичним делима. Сложеност и глобална повезаност данашњег пословног окружења резултирали су растућом потражњом за осигурањем информација које су обелодањене поштено и тачно.⁶⁴ Поред сталног праћења и преиспитивања ризика од прања новца и финансирања тероризма, потребно је да привредни субјекти поседују функцију интерне ревизије да би имали независну процену система управљања ризиком од прања новца и финансирања тероризма. Ову независну ревизију могу да спроводе интерни и екстерни ревизори, стручни консултанци или дуга квалификована лица која нису непосредно ангажована на примени или у функцији управљања ризиком од прања новца и финансирања тероризма у привредном субјекту.⁶⁵

⁶² Council of Europe, Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism, Интернет: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/>, 26.3.2017

⁶³ *Nacionalna procjena rizika od pranja novca i financiranja terorizma u Republici Hrvatskoj*, Међуинституционалне радне skupине за спречавање прања новца и финансирања тероризма (MIRS), Загреб, 2016, стр. 12

⁶⁴ Косана Вићентијевић, „Нова форма и садржај извештаја независног ревизора“, *Ревизор*, година XX, бр. 77/2017, Институт за економику и финансије, Београд, 2017, стр. 37-48.

⁶⁵ *Смернице за процену ризика*, Савет Европе, Канцеларију у Београду, 2013, стр. 25.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Иако расту потребе за заштитом и превенцијом сајбер превара, привредни субјекти не ангажују довољно дигиталне форензичаре. Могући разлози су: услуге су захтевне и превазилазе финансијске могућности клијента да их исфинансира, недовољна је информисаност и сазнање о услугама које су доступне. Сем тога, све више привредних субјеката у својој организационој структури има *fraud* одељење, па је и то могући разлог мањег екстерног ангажовања дигиталног форензичара рачуновођа. Не треба занемарити ни чињеницу да у условима претрпљене штете по основу превара које нису материјално значајне правна лица су спремнија да пређуте ту информацију како не би нарушила своју репутацију. Поред откривања сајбер превара, израчунавања износа преварне радње, извештавања о истражном поступку, дигиталне форензичке рачуновође имају саветодавну улогу превентивног карактера да се сузбију незаконити поступци и преваре, да се сачува репутација компаније. У том правцу потврђујемо да је дигитална форензика у рачуноводству у сајбер окружењу интердисциплинарна јер обједињује знања из области рачуноводства, форензичког рачуноводства, интерних контрола, пореског и кривичног права, информационих технологија. Форензички експерти из рачуноводства у дигиталном окружењу спремни су да пруже следеће услуге корпоративним клијентима: истраге финансијских превара, превенцију и сузбијање превара, управљање ризицима преварних радњи, процене губитака и прорачуни опоравка од преваре, саветовања у вези спречавања превара и друге активности у правцу *anti-fraud* за компаније.

УДК: 327.51+355.02(4-672EU)
Bibliid 1451-3188, 17 (2018)
Год XVII, бр. 63, стр. 209–230
Изворни научни рад

ПРАГМАТИЧНОСТ ЕУ ИЛИ РЕДЕФИНИСАЊЕ МОЋИ СА НАТО ПАРТНЕРОМ

др Хатица БЕРИША
др Миленко ЦЕЛЕТОВИЋ
др Мила ЈЕГЕШ¹

Abstract: In this paper, the authors deal with the pragmatism of the European Union, as well as redefining relations with NATO as their partner. The analysis makes it easier to understand the current processes that are happening between the two organisations, with the aim of assessing the needs for strengthening the interest-investment potential of security.

Key words: security, pragmatism, European Union, NATO, ZSBP, partnership, cooperation, rivalry.

1) УВОД

У данашње време, када се цео свет осећа несигурно због развоја догађаја на међународној сцени, Европска унија је приморана да јасно детерминише ставове у намери да се политички и војно ојача. Наиме, ЕУ је била принуђена на овај корак због бројних криза у регионима и њиховог интензитета, као и због могућности у погледу будућег развоја догађаја. Нове перцепције европске безбедности, јасно указују да је дошло до дубоких промена глобалне политичко-безбедносне сцене, укључујући и природу безбедносних претњи и ризика. Промене у области безбедности испољене су управо на европском

¹ Школа националне одбране, Универзитет одбране; Факултет безбедности, Универзитет у Београду, Центар за развој и примену науке, технологије и информатике. Е-маил: berisa.hatidza@gmail.com

континенту чија је политичко-безбедносна слика за кратко време добила потпуно нови изглед. Суштина проблема лежи у томе што се све претње не дефинишу и не доживљавају подједнако уз одсуство сагласности водећих чланица Уније око класификације претњи европској безбедности. Проширење ЕУ и ширење граница Уније према евроазијском граничном простору довело је наведене претње ближе, тј. надомак саме границе Уније. Данас ниједна европска држава нема тако велике способности да потпуно самостално гарантује за своју безбедност. Стога је готово немогуће самостално обезбедити свестрану безбедност и на регионалном, европском и светском нивоу. Зато се сви субјекти очувања безбедности морају усмерити на заједничко јачање регионалне и шире глобалне безбедности. Имајући у виду такве карактеристике савремених безбедносних претњи, а нарочито чињеницу да их је тешко унапред дефинисати, за ЕУ и НАТО постоји примарни циљ да ће убудуће морати да развијају шири и ефикаснији спектар способности за самосталнији и заједнички одговор на нове изазове, ризике и претње. То ће од обе организације захтевати јачање постојећих и изградњу нових безбедносних капацитета за превенцију претњи, а у крајњем управљању кризама и стабилизацију ситуације у посткризним периодима. Поред способности за обезбеђење европске евроатланске безбедности, као главне безбедносне одговорности, обе организације ће морати да развијају и способности којима ће успешно моћи да заштите своје интересе у свету, изван евроатлантске зоне и да још више допринесе општем међународном миру и безбедности.

2) ЕВОЛУЦИЈА И ЈАЧАЊЕ ВРЕДНОСТИ ЕУ – РАЗЛОГ ИЛИ ПОТРЕБА САРАДЊЕ СА НАТО

Изузимајући НАТО и његово посредство за унапређење сарадње, приступило се детерминисању и разумевању безбедности од стране Европе што се манифестовало кроз континуирани низ покушаја за унапређење заједнице. Почетна иницијатива Европе за стварањем заједница држава датира од Бриселског уговора (1948. године), када је јасно и повезана намера држава потписница (Велика Британија, Француска, Белгија, Холандија и Луксембург) за успоставом заједничког штита што је значило почетак унапређења безбедносне сарадње. Затим 1952. година, без значајног успеха формирана Европска одбрамбена заједница (ЕДЦ), као покушај стварања европске војске под јединственом командом. Циљ формирања био је милитаризовање СР Немачке и надоградња заштите од СССР-а. Напокон, Европа остварује значајнији корак формирањем Европске политичке заједнице (ЕПС) са основним циљем успостављања федерације европских држава. Потписницима Западноевропске уније (WEU), ради заштите и пружања потпуне помоћи у случају мира и безбедности. Европска унија у

даљем кроз еволуцију унапређења сопствене безбедности задржава основне постулате суверенитета држава чланица.² Даља еволуција ЕУ доношењем Европског акта из 1986. године, развија способности да један у име свих субјеката у колективитету заступа демократске вредности савременог друштва. Европска унија применом Заједничке спољне и безбедносне политике (ЗСБП) усмерава на заједнички приступ, дајући јој интегративну димензију на једној страни, док на другој, проблемски осврт поставља у зони државног суверенитета и потребу за превазилажењем схватања безбедности. Унија настоји да јасно детерминише норме (разлоге) које се огледају у: уобичајеној комуникацији и редовним консултацијама актера, респектовању идентитета кроз заједничко поверење, сагласности свих актера уз могућности блокаде без оправдања и способности за уважавање и прихватање посебних интереса других чланица унутар дебате. Наведене вредности огледају се у заједничким примењиваним идејама, нормама и обрасцима схватања безбедности држава и могу се подешавати уколико национални интереси нису угрожени. Самим тим, ЕУ у односу на НАТО поседовала би и већи безбедносни потенцијал и утицај, како на регионалном тако и на глобалном нивоу. Значајни фактори (разлози против) који би условили примену претходног састава ЗСБП ЕУ су: промене у геополитичкој структури, недостижна технолошка надмоћ једне у односу на остале актере у војној индустрији и интересно понављање грешака Велике Британије и Француске са САД, апсолутна превласт унутар заједнице од стране Немачке. Наиме, ЗСБП ЕУ настоји да операционализује перцепцију претње што и јесте механизам који се односи на чињеницу да међународне институције утичу на спровођење норми националних представника уз примену социјалног утицаја и медијског посредовања о потенцијалним кризама.³

У прилогу овој чињеници доприноси и став америчке администрације која је јасно ставила до знања ЕУ, у Стразбуру 2009. године, да само ако постане озбиљан стратешки партнер за САД остварио би се и коначни изазов суверености у области безбедности од стране држава чланица ЕУ, а тиме и остварење могућности за већу спољнополитичку улогу ЕУ. Стога је императив да је за успостављање сарадње неопходно да НАТО мора прихватити ЕУ као равноправног партнера и схватити јачање заједничке безбедносне и

² Европски идентитет у историјском контексту први пут се помиње у „Документу о Европском идентитету“ усвојеном 1973. године. Наведеним документом, тадашња Европска заједница (ЕЗ) тежила је да допринесе праведнијим међународним односима, једнакости субјеката, као и очувању равноправности у подели просперитета зарад независности и једнакости држава. Видети: „Document on the European Identity, Nine Foreign Ministerst of the EC“, 14.12. 1973, p. 51.

³ С. О. Mayer, “Convergence towards, a European strategic culture? A constructivist frame work for explaining changing norms“, *European Journal of International Relations*, 2005, pp. 532-543.

одбрамбене политике ЕУ као сопствено јачање Уније. Као битан моменат је институционализација сарадње ради јачања на међународној сцени и одговор на друге савезе, Шангајска организација за сарадњу (СОШ), Организације држава за колективну безбедност (ОДКБ). Први круцијални кораци су били враћање Француске у командну структуру НАТО и примена праваца спољне политике САД, што је представљало историјски искорак у односима НАТО и ЕУ.

3) ПРЕКРЕТНИЦА У ЈАЧАЊУ ЕУ У ОДНОСУ НА НАТО - ПРЕИСПИТИВАЊЕ ИНСТИТУЦИОНАЛНЕ МОЋИ САМЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Значајнија потреба ЕУ за јачањем војних потенцијала и брига за сопствену безбедност проистекла је из односа равнотеже моћи и страха и представља основ за размишљање и предузимање нових корака у безбедносној заштити. Потреба Европе је да сама за себе узме учешће и да се заштити од америчке „империјалне“ моћи, трансформишући сопствене способности уз брзо мобилисање економских и технолошких потенцијала за војне потребе, наводи и Бжежински. Такође, уз то као разлог додаје да су све империје засновале своју моћ на хијерархији својих „вазала“ потчињених земаља и протектората и колонија, док су сви остали изван овог простора сматрани варварима.⁴ Непрепознавање лутајућих држава које круже по орбити чини те државе немоћним за остваривање сопствених интереса дајући им ограниченост у заступању интереса. Нове околности већина размагнетисаних источно-европских земаља није ни приметила, као и наступајућу обновљену блоковску логику чланица ЕУ. Овакав след догађања захтевао је снажније међународно активно учешће и јасну артикулацију за заједничким деловањем држава заједница, при чему је тржиште било на развоју и институализацији војних капацитета ЕУ, у којој би Европа имала значајнију улогу у безбедносном међународном систему. Нејединство најмоћнијих чланица ЕУ, опречни ставови о укрупњавању ресурса и војних способности, као и распућен став у имплементацији, дискредитовало је и оспорило улогу ЕУ као водећег актера у међународној политици и приказало је, свакако, као немоћног политичког актера који има артикулисану спољну политику.⁵ Оваквим приступом ЕУ настоји да демантује улогу најмоћнијег савеза какав је НАТО, што је узроковано лидерском позицијом у инвестирању мере моћи, али је то и даље чини нереспектабилном у војном смислу. Стога је ЕУ тежила стварању сопствених оружаних снага. Наиме, Европа тежи да преузме одговорност и значајнију улогу у безбедносном смислу. Капитализујући своју намеру, ЕУ настоји да

⁴ Збигњев Бжежински, *Велика шаховска табла*, ЦИД, Подгорица, 2001, стр. 14.

⁵ Nedley Bull, „Civilian Power Europe: a Contradiction in Term“, *Journal of Common Market Studies*, vol. 21 No2, 1982, pp.149, 164.

ангажовањем војних снага оствари прагматичну еквивалентност са НАТО. При утврђивању потребних врста снага, поред осталог, узете су у обзир и чињенице да савремене безбедносне кризе нису увек војне или чисто војне, односно, да њихово управљање намеће потребу за ангажовањем војних, али све чешће и широког спектра не војних (цивилних) капацитета. Значајна погодност у том смислу била је чињеница да чланице ЕУ располажу изузетним цивилним потенцијалима. Стога се Унија определила за кохеретнији приступ решавања криза уз широк спектар цивилних снага, по принципу „све на једном месту“, како би адекватно и свеобухватно одговарала на различите типове криза у свим фазама њиховог битисања. Применом ЗСПБ и ЗБОП ЕУ у политичком и војном пољу деловања су означени и проблеми. Први је различит концептуалан приступ и размишљање о колективној политици, а други је парцијални приступ јачању утицаја ЕУ на међународном пољу. Када ЕУ делује у свом окружењу, поставља се низ питања: „У којој мери делују њене најмоћније чланице“? Да ли је спољни ЕУ само пуки збир држава чланица или постоји нека додатна вредност која се ствара на нивоу ЕУ? И да ли је могуће и обрнуто – да је утицај у одређеним доменима (нпр. одбрана и безбедност) мањи од простог збира њених деловања.⁶ Правовремена промена перцепције претње у ЗБОП ЕУ за Француску је била облик аутономности у односу на НАТО, за Велику Британију посебан релацијски однос са САД, док је Немачкој то била прва прилика да учини помак од безбедносног ослањања и меке политике ка јачању геостратешког утицаја. ЕУ кроз примену ЗСПБ ствара потребу држава чланица и саме организације за унифицирањем заједничких ставова и вредности који помажу у превазилажењу озбиљних препрека у сарадњи приликом доношења важних одлука за решавање проблема. Однос ЕУ и НАТО датирају још од краја блоковске поделе света, што је човечанству дало нови оквир стандардизације и разматрања безбедности савременог света. Да је страх био оправдан по Џезефу Нају, страх од могућег нуклеарног рата и бриге за стабилност која је проистигла из „равнотеже моћи и равнотеже страха“, представљао је основ за размишљање и предузимање нових корака у безбедносној заштити. Овакав став поткрепљује и чињеница да је величински оквир претње постао основ за нове исказе безбедности. Равнотежа снага је дефинитивно нарушена и наступило је затишје у међународним односима, што је од стране неких субјеката протумачено као тренутак „униполарности“, затишје пред новим „историјским“ разрачунавањем великих и потенцијалних стварања нових центара моћи.⁷ Тежња ЕУ да се детерминише доказује се кроз дефинисање сопственог идентитета и заступање идеје да се супротстави алтернативним могућностима, при чему се кроз еволуцију размишља у одређивању параметра,

⁶ Karen Smith, *EU Foreign Policy in a Changing World*, Polity Press, Cambridge, 2008.

⁷ Џозеф Нај, *Како разумевати међународне односе*, Стубови културе, Београд, 2006.

трежећи стандардизацију и институционални однос унутар саме заједнице, а потом ка НАТО. Овакво деловање је усмерено на три правца: просторном, временском и етничком, при чему се остварени утицај преноси на политички, економски и војни ниво.⁸

3) УНАПРЕЂЕЊЕ САРАДЊЕ БЕЗБЕДНОСТИ - ЕВОЛУЦИЈА СХВАТАЊА МОГУЋНОСТИ ЗСБП ЕУ И НАТО

Применом новог приступа у имплементацији стратешких докумената два колективитета за Европску унију значио је нужност јединственог става у примени и јединство најмоћнијих нових чланица. Самим тим би се и прокламовао хармоничан партнерски однос са НАТО. Даљим институционалним развојем ЕУ тежи и развоју механизма поштовања, узајамних правила у институционализованим телима ЕУ. Оваквим приступом решавања проблема од стране ЕУ је јачање сигнала проблема у њеној иницијалној фази. Наиме, правовремено узбуњивање пре почетка кризе онемогућило би ескалацију и глобализацију кризе с циљем међузависног промовисања добросусетских односа интегрисаних субјеката региона, а у крајњем и НАТО по принципу „прво себе чиним безбедним, а онда кроз сарадњу се јачим у односу на друге“. Конкретан развој политичких способности је крунисан формирањем политичко-војног комитета с једне стране док, с друге стране, Војни комитет ЕУ и Војни штаб су представљали део новоформираних војних способности (Келнски и Хелсиншки самит 1999). Сасвим је јасно да ЕУ кроз поседовање дипломатске и економске моћи на међународној сцени жели да преузме улогу лидера и да материјализује своју предност. Друга предност ЕУ огледа се у настојању да се представи као респективан фактор у одговору на комплексне кризе и нове безбедносне изазове.⁹ Међународно активно учешће и јасноћа артикулације за заједничким деловањем, поред захтева за перцепцијом трећих држава, захтевала је развој и институализацију ЗСБП у којој би Европа имала значајну улогу у међународним систему. Крунисање сарадње у историјском контексту десило се потписивањем Аранжмана Берлин плус којима су предвиђене мере и средства за јачање Уније у спољнополитичком и војном смислу у циљу комплементарности. Данас се огледа у садржаности докумената и заједничком детерминисању сарадње како би се избегло дуплирање у безбедности, а добија се функционално и реално напреднија безбедност. По Ричарду Коену, први степен се огледа у унапређењу и заштити људских права грађана унутар државе и грађана држава чланица савеза

⁸ Филип Ејдус, *Безбедност, култура идентитет у Србији*, Центар за ЦВО, бр. 7-8, 2007, стр. 73-74.

⁹ Nicole Gnesotto, "The need for a more strategic EU", in: Álvaro de Vasconcelos (ed), *What ambitious for European Defence in 2020*, Institute for Security Studies EU, Paris, 2009, pp. 29, etc.

(појединачна безбедност); други прстен би представљао одржавање мира унутар њиховог заједничког простора (колективна безбедност); док трећи прстен представља узајамну војну заштиту чланица савеза од агресије или претњама агресијом на безбедност која настоји да спречи и преухитри нестабилност употребом свих дипломатских средстава и у крајњем не изузима могућност за употребом силе (унапређење стабилности). Овакав вид сарадње у безбедности представља стратешки систем кога чине државне либералне демократије, увезане у мрежу формалних и неформалних савеза и институције које препознају заједничке вредности, исказујући недвосмислену намеру да практично и транспарентно остварују сарадњу у области економије, политике и одбране.¹⁰ Нови приступ прстеновања безбедности има за циљ јачање колективитета (сателити) који пролази по утврђено договореној орбити и ствара међузависни повезани однос.

5) ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЈА ПОЛИТИЧКЕ И ВОЈНЕ КОМПОНЕНТЕ ЕУ СА СТРАТЕГИЈОМ НАТО

Аспирације ЕУ да у своје институционално окриље повуче што више земаља применом меке моћи, представљају њену тежњу. Инструментализација ЗСБП огледа се у јачању и заједничкој безбедносно-одбрамбеној политици (ЗБОП) и представља прелаз да се баланс претњи концентрише на биланс моћи. Овакав приступ реалиста заснива се на жељи за аутономијом и потребом за парирањем кроз одговоре на велесилу САД и њен утицај у светској политици и мултиполарности у Европи.¹¹ Употребом парцијалне стратегије меког балансирања и неагресивних средстава у опирању светској доминацији САД, навело је ЕУ да преиспита јачину ЗБОП. Разлози за преиспитивање Европске безбедносне одбрамбене политике су: стална тежња за доминацијом између Велике Британије и Француске и традиционално ривалство Немачке и Француске и потребе за јаче везивање Немачке за Европу. С друге стране, конструктивност сматрају да ЗБОП зависи од дипломатско-економских јачања презентујући као основ за укључивање и капитализовање сопствених активности кроз ангажовање војне и цивилне компоненте. Инсистирање на традиционалним модалитетима одбране и стварање перспективе моћи, означен је као ангажовање силе и испољавање снаге.¹² Стога је ЕУ кроз ЗСБП и ЗБОП коју је усагласила са стратешким документима НАТО тежила јасној међународно нормативно-правној конекцији о обавезивању са НАТО.

¹⁰ Ričard Koen, Majkl Mihalka, „Saradnja u bezbednosti – Novi horizonti bezbednosti“, *Rasprave centra Džordž Maršal*, 2005, br. 3, str. 8-12.

¹¹ S. Jones, *The Rise of European security Cooperation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

¹² B. Giegrich, *European Security and Strategic Culture: National Responses to the EU*, Security and Deterrence Policu Nomos Baden Baden, 2006.

6) ЗАЈЕДНИЧКА СПОЉНА И БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА ЕУ – ПРАВНО РЕГУЛАТИВНА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА

Улога Европске уније на међународној политичко-безбедносној сцени и могући правци њеног даљег развоја сагледани су кроз генезу успостављања и развоја спољнополитичких безбедносних и одбрамбених способности. У том смислу наведене способности на реалацији државе чланице-организација ЕУ чине три сегмента: институције, инструменти и средства. ЗСБП представља политички оквир спољнополитичких и безбедносних наступа ЕУ у коме она развија, усклађује и спроводи заједничку европску спољну и безбедносну политику у циљу очувања европских интереса и вредности, јачања опште европске безбедности и јачања улоге ЕУ у области међународних односа и безбедности. Циљеви ЗСБП (укључујући и ЗБОП, као њен саставни део) и акције Уније према Лисабонском уговору (тачка 2, члан 21, опште одредбе о спољном деловању Уније, Глава V), обухватају:

- Очување вредности, основних интереса, безбедности, независности и интегритета Уније;
- Учвршћивање и подржавање демократије, правне државе, права човека и принципа међународног права;
- Очување мира, спречавање конфликта и јачање међународне безбедности у складу са циљевима и принципима садржаним у Повељи УН;
- Давање подршке дугорочном развоју на економском и социјалном плану као и заштити животне средине у земљама у развоју;
- Подстицање интеграције свих земаља у светску пивреду, које укључује и постепено елиминисање препрека у међународној трговини;
- Допринос разради међународних мера за очување и побољшање квалитета животне средине и дугорочног управљања светским природним ресурсима у циљу осигурања дугорочног развоја;
- Пружању помоћи становништву, државама и регионима суоченим са природним катастрофама или изазваним људским фактором;
- Унапређење међународног система заснованог на појачаној мултилатералној сарадњи и добром вођењу светских послова.

Након самита у Ст. Малоу (1998) лидери две кључне чланице ЕУ (Велике Британије и Француске), недвосмислено су исказали јединствен став о потреби да ЕУ „има на сопственом располагању кредибилне војне капацитете за регулисање криза на европском простору и адекватну улогу у међународној безбедности“.¹³

¹³ “Declaration on European Defence”, in: Nicole Cnesotto (ed), *EU Security and Defence Policy: The first five year (1994–2004)*, IISS EU, Paris, 2004, p. 261.

Значај Декларације из Ст. Малоа увећан је чињеницом да је у њеном креирању, као један од иницијатора, учествовала Велика Британија, до тада углавном индиферентна, па чак и супротстављена идејама о било каквом самосталном европском војном пројекту. Овај заокрет у британској спољној политици, од наглашено „про-атланске“ према „проевропској“ оријентацији, нарочито се позитивно одразио на јединство и одлучност чланица ЕУ за даље јачање ЗСБП и успостављање посебне европске политике за област безбедности и одбране. Кључни садржај Декларације чине два става:

1. Унија треба да буде у позицији да игра пуну и адекватну улогу на међународној сцени. У том смислу, од Европског савета се очекује да донесе одлуку о развоју заједничке безбедносне и одбрамбене политике у оквиру ЗСБП, и
2. Унија мора да има капацитете за аутономну акцију, базиране на кредибилним војним снагама, средствима и спремности за њихову употребу, да би могла да одговори на међународне кризе.

Функционисање ЕУ је инструментализовано, а само се операционализације манифестују кроз: прописе, директиве, одлуке, препоруке и мишљења. Прописима се државе чланице обавезују за њихову примену и поштовање, док директиве обавезује све државе чланице на које се односе и које су учествовале у њиховом доношењу, али је на националним властима чланицама избор форми и метода реализације. С друге стране, одлуке су обавезујуће у потпуности. У специфичним случајевима одлукама може бити регулисано на кога се само односе. Препоруке и мишљења немају обавезујућу снагу, већ се однос и обавезност истичу кроз њихов садржај. Међутим, у области ЗСБП препоруке и мишљења (укључујући и ЗБОП, као њен саставни део) јесу правни инструменти које Савет ЕУ може користити и разликују се од законских аката, односно, немају снагу правних аката. Заједничке позиције (гlediшта или ставови) дефинишу погледе и спољну политику ЕУ према посебним питањима (тематске природе) у трећим земљама (нпр. људска права, демократија), одређеним регионима (стабилност) или активностима међународних институција и органа (нпр. према активностима Међународног суда за ратне злочине). Заједничке одлике се односе на предузимање координираних заједничких акција чланица Уније и ангажовање заједничких ресурса да би се остварили циљеви заједничке спољне, безбедносне и одбрамбене политике. Оне се доносе (усвајају) у ситуацијама које захтевају да ЕУ, уместо јединственог усвајања политичког става, предузме „оперативну акцију“. Одлуке о заједничкој акцији (операцији, мисији) усваја Савет ЕУ у складу са процедурама доношења одлука. У принципу, одлуке у области ЗСБП/ЗБОП, нарочито ако имају и одбрамбене (војне) импликације доносе се једногласно. Заједничке стратегије као инструмент ЕУ у области ЗСБП уведене су с циљем да се на уређен начин прикажу свеобухватни средњорочни и дугорочни поглед ЕУ у

односу на најзначајнија спољнополитичка и безбедносна питања, дефинишу циљеви, приоритети и ресурси за њихово остваривање. Заједничке стратегије усваја Европски савет на препоруке Савета ЕУ за оне области, земље и регионе у којима ЕУ има посебне интересе. У области опште спољнополитичког наступа, развијене су три посебне стратегије: Стратегија стабилизације и приближавања, Стратегија проширења и Европска политика (стратегија) односа према суседству.

7) СТРАТЕГИЈА ЕВРОПСКЕ БЕЗБЕДНОСТИ

Европска унија је формулисала и усвојила заједничку Европску безбедност – ЕСБ,¹⁴ тек деценију после оснивања, 12. децембра 2003. године. Доношење Европске статегије безбедности представља историјски догађај, не само за постмодерну Европу, него и уопште за систем међународних односа. Она представља највиши израз самосталне, европске безбедносне политике за очување европске безбедности и адекватан европски (заједнички) допринос међународном миру и безбедности. Основна намена ЕСБ је да омогући Унији ефикасније суочавање са новим регионалним и глобалним изазовима и претњама и већи допринос стварању глобалног мултилатералног система. Европска стратегија безбедности на јасан начин афирмише оправданост и потребу јачања улоге и одговорност ЕУ у европској и глобалној безбедности. Према ЕСБ, главне претње европској и међународној безбедности долазе првенствено од:

- Тероризма
- Неконтролисаног ширења ОМИ
- Регионалних сукоба
- Нестабилних државних режима тј. слабих држава
- Организованог криминала

Нагласак Стратегије на потреби јачања војне моћи за одговор на савремене изазове безбедности, не значи напуштање генералног безбедносног концепта ЕУ, према коме решење комплексних безбедносних питања у савременом свету пре свега мора бити политичко и глобално, предвођено од Организације уједињених нација (ОУН), а употреба силе није главни начин очувања безбедности. Безбедносни концепт који даје стратегија потврђује широку лезу активних мера ЕУ самостално и у сарадњи са осталим међународним субјектима, при чему је тежиште изражено на политичким, дипломатским и другим невојним мерама. Тек када такве мере не дају резултете, онда се могу применити акције

¹⁴ *Безбедна Европа у бољем свету, Европска стратегија безбедности*, ISAC Fond, International and Security Affairs Centre, Београд, 2006, стр. 106-109.

принуде у складу са Повељом УН (глава VII) и међународним правом, као што су санкције, блокаде до коришћења силе. Према томе, у приступу очувања европске и глобалне безбедности ЕСБ даје значајну улогу и првенство на војне чиниоце и међународне организације, да је употреба војне силе последње средство које се користи и захтева одлуке СБ ОУН.¹⁵ Тежећи балансу са стратешким партнером САД–НАТО и пружањем помоћи у цивилним ресурсима (дипломатске активности, трговинско-економске мере, развојна кооперација и хуманитарна помоћ), ЕУ жели да повећа и конкретизује ниво партнерске сарадње. Конкретизација сарадње између ЕУ и НАТО, као и њен оквир, дефинисани су 2003. године аранжманом „Берлин плус“. Након шестогодишњег преговарања коначно је регулисано стратешко опредељење до 2010. године, коришћењем НАТО војних потенцијала у операцијама под вођством ЕУ. Истим аранжманом је извршена доступност ангажовања Врховне команде савезничких снага у Европи (СХАРЕ) за потребе операција ЕУ и адаптација система планирања одбране НАТО, на начин да НАТО снаге буду на располагању и за оперативне потребе под руководством ЕУ. У коначном резултату политичких усаглашавања био је настанак и развој борбених група ЕУ који је манифестован кроз концепт „брзог одговора“. Са војне тачке гледишта „брзи одговор“ се односи на специфичну способност која омогућава брзо реаговање на кризне ситуације. Закључено је да је тај начин знатно ефикаснији јер омогућава спречавање ескалације кризе.

8) ЈАЧАЊЕ ВОЈНЕ КОМПОНЕНТЕ ЕУ – ОТКЛОН ОД ИЛИ ЗАКЛОН ПОД НАТО

Оружане снаге ЕУ имају на располагању, условно, следеће снаге које можемо разврстати у две категорије: Снаге за брзо реаговање, често називане Европске снаге за брзо реаговање (ЕСБП) и борбене групе. Категоризација војних снага на располагању ЕУ, нарочито када се ради о снагама које се декларишу као ЕСБП, заиста је дискутабилна. Нејасно дефинисање оружаних снага ЕУ условила је чињеница да се не ради о сталним снагама, издвојеним наменски, успостављеним првенствено за потребе ЕУ. Постоји жеља за војном способности чланица ЕУ. Фебруара 2004. године Француска, Велика Британија и Немачка су заједнички предале нацрт којим би се развиле снаге за брзо реаговање ЕУ – борбене групе. Остале чланице ЕУ су одобриле ту иницијативу јуна 2004. године. Борбена група ЕУ је високо обучена војна формација ЕУ која се дефинише као „минимално делотворан, кредибилан, брзо разместив, кохерентан пакет снага способан за извођење самосталних операција или иницијалних фаза већих операција.“¹⁶ Концепт БГ достигао је иницијалну

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Myrto Hatzigeorgorouls, “The Role of EU Battlegroups in European Defence”, *European Security Review*, Jun 2012, p. 1.

оперативну способност јануара 2005. године.¹⁷ То значи да је од тада ЕУ имала једну БГ у готовости за извршавање додељених мисија и задатака. Пуна оперативна способност достигнута је касније, што значи да је ЕУ била у могућности да ангажује паралелно две групе у различитим регионима. Борбена група је у основи јединица ранга батаљона заснована на принципу родова. У састав БГ улазе борбене и логистичке подршке. Бројно стање је од 1.500 до 2.500 људи, могу се распоредити на удаљеност од 6.000 км од Брисела и одрживе су у периоду од 30 дана, с тим да се тај период може продужити адекватним снабдевањем и ротацијом људства до 120 дана. Важно је истаћи и да се у зависности од специфичних захтева мисије БГ могу ојачати поморским, ваздухопловним, логистичким или елементом специјалних снага. Свеукупно, ови елементи сачињавају „пакет снага“. У почетку БГ ЕУ биле су намењене за ангажовање након формалног захтева УН, првенствено за извођење такозваних „операција премошћавања“ или у улози „снага за почетно ангажовање“.¹⁸ Међутим, обим њихових задатака се проширио на аутономне операције брзог реаговања и самосталне операције за решавање криза мањег обима. Концепт БГ наглашава да би јединице требало да буду у стању да извршавају читав низ операција у складу са задацима идентификованим у стратегији европске безбедности. То подразумева област од хуманитарних и операција наметања мира до управљања кризом, помоћи реформи безбедности и стабилизације након конфликта. Борбене групе националног или вишенационалног типа представљају снаге углавном из држава чланица ЕУ, а могуће је и да државе које нису чланице ЕУ доприносе својим снагама формирању БГ. Одговорност за достизање оперативне спремности за извршавање задатака лежи на државама које обезбеђују снаге за састав БГ, а посебно на водећој држави у БГ ако се говори о вишенационалним БГ. Државе које формирају БГ су одговорне за планирање, припрему, обуку и сертификацију, као и да ставе БГ на располагању ЕУ, у временском периоду од шест месеци. Водећа нација је одговорна за обезбеђење оперативне команде и достизање захтеваних војних способности. У случају анагажовања БГ оперативни командант преузима одговорност за комплектан „пакет снага“. Одлучујуће критеријуме оперативне способности БГ чине интероперабилност и војна ефикасност. Критеријуми сертификације оперативних способности су засновани на НАТО стандардима. Такође, нације које их обезбеђују су одговорне за сертификацију читаве БГ. Кроз циљеве и задатке које реализују снаге ЕУ у мултинационалним операцијама, може се разматрати и војни елемент ЕУ чији је међурелацијски однос са Алијансом дефинисан у стратешком концепту НАТО 2010.

¹⁷ Jasna Belin et al., *Borbene grupe EU – pojmovnik*, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2011. str. 3.

¹⁸ Myrto Hatzigeorgorouls, op.cit., p. 2.

9) СТРАТЕШКИ КОНЦЕПТ НАТО 2010

Нови изазов за НАТО огледао се у развоју и изградњи способности Алијансе за адекватно реаговање на већ испољене догађаје и флексибилан одговор на појаву нових изазова, ризика и претњи. Ефикасност НАТО више се не може сагледавати само кроз способност и интерес самих чланица, већ да се тежи предузимљивости у решавању и превентивнијем приступу кризе у самој иницијалној фази. У припреми за формулисање нове стратегије НАТО, које су трајале готово пола деценије, тражен је заједнички приступ и одговор на више питања проистеклих из новог безбедносног окружења и нове природе претњи:

- Како обезбедити проактивно и флексибилно деловање Савеза, формираног за одговор на јасно видљиве војне претње, као што је транснационални тероризам, како спречити пролиферацију ОМУ?
- Како дефинисати активно учешће НАТО у одговорима на кризу у свету, изван зоне колективне безбедносне одговорности, нарочито на удаљеним просторима (на пример у Африци и Азији)?
- Како дефинисати проактивно ангажовање НАТО у спречавању криза и пружању помоћи, демократизацији држава, „пропалих режима“, а да то не представља кршење Повеље УН о суверенитету?
- Шта НАТО мора да предузме у заштити транснационалне инфраструктуре и безбедности комуникација широм света (саобраћајни, енергетски коридори, електронске мреже и сл.)?
- Каква је стратегијска улога НАТО у заштити енергетских извора и дефицитарних животних ресурса?

Иако је НАТО непревазиђен пример безбедносног заједништва, показало се да државе без јасне и непосредне претње сопственој безбедности нису склоне да се излажу повећаним војно-одбрамбеним ризицима, напорима и трошковима. Због тога није било једноставно постићи сагласност по изнетим питањима и, упркос изјавама челника Алијансе у више наврата да су неке баријере и стереотипи о проширивању улоге Савеза превазиђене, доношењем новог стратегијског концепта је значајно пролонгирано.¹⁹

Већ на годишњој скупштини НАТО 2005. године, изнети су јасни аргументи у прилогу доношења новог стратешког концепта: „проблем операција лежи у нејасноћи надлежности команданата над свим задацима националних контингената, па се тако ствара уписак да су они неспособни да реализују додељене дужности.²⁰ Коначно, на Самиту НАТО у Лисабону, 19. новембра 2010.

¹⁹ Генерални секретар НАТО, Ј. Х. Шефер (Jaap de Hoop Sheffer) наговестио је доношење нове стратегије НАТО, још на самитима 2006, 2008. и 2009. Видети: *The Alliance's New strategic Concept*, Интернет: www.nato.int/cps/natolive/documents

²⁰ *NATO's Out of Area Parliamentary Assembly*, 2005, Интернет: <http://www.nato-pa.int>

године, усвојен је нови стратегијски концепт НАТО, под радним насловом „Активан ангажован, модерна одбрана“ („Active engagement, Modern Defence“).²¹ Концепт НАТО не уноси суштинске и радикалне промене. Пре би се могло рећи да њене ревитализиране основне улоге – колективне одбране – јасније дефинишу обавезу у превенцији криза, ма где оне избијале. Војно-безбедносне улоге, лако би се проценило да могу да угрозе безбедност чланицама. Ревитализује се такође безбедносна сарадња НАТО ојачавањем постојећих и успостављањем нових партнерстава са државама и организацијама широм света. Из овог приступа, прилично се јасно назире намера Алијансе да утврди своју позицију централне војно-безбедносне организације у мрежи глобалне безбедности, која би настајала постепено кроз глобално ширење партнерства НАТО са другим државама и међународним организацијама. Што се тиче европске безбедности, новим концептом се потврђује да она остаје у фокусу НАТО одговорности и да је ЕУ кључни партнер. Такође, Савез и даље остаје темељ евроатлантске заједнице безбедности и основне институционалне везе у области безбедности и одбране између САД и ЕУ. Са аспекта војног наступа НАТО, нови стратегијски концепт има нешто „ближу“ интерпретацију и оставља значајан простор за укључивање и других субјеката и других средстава у решавању кризе. Ипак, у погледу војних способности, врло јасно инсистира на јачању експедиционих способности, војних снага за ангажовање било где и било кад, ако затреба. Нови Стратегијски концепт од чланица и Алијансе као целине тражи одлучност, јединство, солидарност и снагу у решавању безбедносних криза, у свим њиховим фазама, ма где се појавиле, уколико би могле да угрозе безбедност чланицама и НАТО као целине.

10) ПАРТНЕРСТВО ИЛИ РИВАЛСТВО У ОДНОСИМА ЕУ И НАТО

Када разматрамо развој и начин функционисања као и основне карактеристике односа у области безбедности и одбране између ЕУ и НАТО долазимо до закључка да се исти најреалније могу увидети као међурелацијски однос између ЕУ и САД. Основ ових односа се заснива на заједничким вредностима и интересима. Као разлог новог поимања је и чињеница да су бројни чиниоци међународних односа и безбедности промене у односу на време када је ЕУ и настајала. Једна од битних промена на европској и глобалној сцени после „хладног рата“ са аспекта безбедности је појава ЕУ, нарочито њено израстање у снажан политичко-безбедносни субјекат. Стога и стоји констатација да је почетком новог века дошло до промене безбедносне архитектуре Европе. Несумњиво је да је то довело до потребе за редефинисањем и успостављањем нових односа између кључних субјеката европске безбедности уз значајније

²¹ Интернет: <http://www.nato.int/cpslen/natdive/offiricial.texts.68580htm>

учешће ЕУ. Ново поглавље у процесу европских интеграција је отворено након потписане декларације у Ст. Малоу, што је назначено као почетак стварања Европске безбедносне и одбрамбене политике. Наведена декларација је отворила пут Европској унији као важном безбедносном актеру презентујући њену безбедносну и одбрамбену политику, што је на крају довело до споразума који истиче да одговорност за безбедност Европе остаје у рукама НАТО, док истовремено европски савезници јачају институционалне и практичне механизме за заједничко војно деловање у операцијама, као што је очување мира у којима Алијанса као целина није укључена.

Нови безбедносни изазови су затекли ЕУ неспремном да одговори безбедносним ризицима и претњама глобализованог света. Тежећи да ојача своју улогу у односима са НАТО и код ЕУ се јавила и потреба да поред политичке, економске и дипломатске моћи развије капацитете за јачање војне моћи, који су до тада били само декларативни. То је довело до низ нових споразума у ЕУ на самиту у Келну и Хелсинкију 1999. године, којима се касније означила улога ЕУ у области одбране.²² Самит у Келну означио је преокрет у развоју заједничке спољне и безбедносне политике јер су се све државе сложиле да је неопходно да ЕУ развије сопствене одбрамбене и војне капацитете. Да ЕУ није оклевала у својој намери исказала је кроз институционално-војно јачање. Прво, кроз формирање Европске одбрамбене агенције и доношење Европске безбедносне стратегије представља сопствену спољну политику и инструмент за спровођење исте, а с друге стране, војно јачање огледа се у формирању борбених група ЕУ. Опрез НАТО на развој одбрамбене политике ЕУ довело је до дилеме да ли ће јачање ЕУ у области одбране значити и јачање НАТО, или је то смањење утицаја НАТО у Европи као гарант безбедности. За ЕУ је пак, с друге стране, то било друга врста дилеме. Да ли је развој ове политике одустајање од ЕУ као мировног пројекта? Или „неопходност која је условљена новим безбедносним изазовима и претњама“! У односу на ЕУ– НАТО било је важно да та иницијатива за стварање одбрамбене политике ЕУ не умањује улогу НАТО, да нема дискриминација према ЕУ члановима Алијансе и да не дође до дуплирања капацитета ове две организације.²³ У пракси је то изгледало другачије у односу на оно што је прокламовано. Да ли НАТО има двостроки аршин ка политици ЕУ – што се види у чињеници да је водећа чланица САД до сада увек уз помоћ Велике Британије минирала Европску безбедносну и одбрамбену политику и сам покушај ЕУ да оформи самосталне капацитете. Оваквим приступом НАТО јасно тежи да иста без њега не може. Стога, НАТО тежи кооперативнијем приступу у решавању проблема, а основна иницијација је био резултат након интервенције у

²² *The Future of NATO and European defence*, Nine report of Session 2007-08, House of Commons, Defence Committee, p. 15.

²³ *Ibid.*

Авганистану. Порука је била: „Када нам требате сви учествујете или тонете сами бавећи се собом“. Оваквим приступом НАТО тј. Савез од европских чланица, путем уцена захтева активније учешће у НАТО операцијама по сваку цену, наводећи као разлог нејединство свих чланица ЕУ. С друге стране и водеће земље ЕУ имају своје разлоге за нејединство свих чланица ЕУ.²⁴ У конкретном развоју, ривалство или пријатељство је кренуло пажљивије но икада.

11) РАЗВОЈ РЕЛАЦИЈСКИХ ОДНОСА ЕУ И НАТО У ОКВИРУ ЗАЈЕДНИЧКЕ СПОЉНЕ И БЕЗБЕДНОСНЕ ПОЛИТИКЕ

Сам почетак односа између ЕУ и НАТО и већа изградња наступила је као логичан след догађаја после оснивања ЕУ. Првенствено је развој наведених односа био у области економије и тржишта, да би НАТО тежио развоју у сфери одбране и безбедности, што је и био основ за интересе и активности две снажне организације. Међутим, сам почетак у области безбедности је био донекле конфузан и неко време је текао прилично споро због тога што се ЕУ није декларисала као самостални субјекат европске безбедности и одбране. Неопходно је било уместо тога успоставити политичке оквире за сарадњу у области спољне и безбедносне политике. Лутање ЕУ за сопственим идентитетом је довело до успостављања и изградње заједничког европског идентитета безбедности и одбране. Неопходно је било приступити ревитализацији улоге и способности саме ЕУ са ослоном на НАТО, што је подржано од стране НАТО (САД и других чланица које нису чланице ЕУ). Упркос настојању институција и чланица ЕУ од Мастрихтског уговора 1992. године да ојачају сопствене безбедносне капацитете како би иста постала релевантнији и самосталнији актер у питањима европске безбедности, пратила су и разна ограничења и недостаци: потпуна неспремност за озбиљније укључивање у решавање безбедносних криза у Европи. Кризе су избиле првих година последње деценије прошлог века. Оне су биле више пута предмет расправе, па и критиковане на највишим нивоима у НАТО. Најартикулисаније су свакако биле чланице Савеза које нису чланице ЕУ под посредним утицајем од стране САД, а односиле су се на смањивање војних буџета држава чланица ЕУ и улагања у опремање и модернизацију војних снага и допринос НАТО. С друге стране, ЕУ је своје незадовољство испољавала углавном у неограничавању у погледу самосталности око чега су се и сложиле неке од чланица тежећи јачем развоју (Француска, Италија, Шпанија, Немачка). Наиме, политички субјекти саме ЕУ захтевали су веће учешће и значајнију улогу на међународној сцени, што је посебно значајно јер ово укључује и земље које су биле мање

²⁴ Разлози водећих земаља ЕУ се огледају кроз избегавање нерезонског трошења ресурса и средстава у агнажовању војних снага.

ентузијастичне по питању ЗСБП, као што су Велика Британија и Пољска. У крајњем случају, ЕУ је свој значај по сваку цену желела избећи кроз јачање војних потенцијала јер је и сама лидер у развојној способности невојних средстава за управљање кризама, као што су развојна помоћ, правно саветовање, реформа локалних власти. Као највећи донатор развојне помоћи у свету је ЕУ која је и ојачала јединствену позицију на међународној сцени. Као пандам НАТО, ЕУ проактивном улогом настоји да капитализује комбинацију меке и тврде моћи, односно војних и невојних средстава у управљању кризама. Ова тврдња је поткрепљена чињеницом да Унија има заједнички консензус водећих чланица, што је нарочито значајно превентивно деловање пре избијања саме кризе јер се традиционална војна сила показује као потпуно неадекватно приликом њиховог решења. Као доказ новине је Лисабонски уговор данас у области заједничке безбедносне и одбрамбене политике, што је свакако помак у стварању улоге коју ЕУ тежи да има на међународној сцени. Наиме, Лисабонским уговором се предвиђају и мере које ће Унију учинити јачом у спољној политици која ће јој обезбедити средства за ефикасније акције. Нова Европска служба спољњег деловања, Високи представник који је потпредседник Европске комисије и на челу је Савета за спољне послове, задужен је за заједничку спољну и безбедносну политику и нова позиција представника Европског савета су значајни институционални кораци у јачању улоге ЕУ у њеном спољном деловању.²⁵ Институционо решење и јачање представља први разлог за сарадњу НАТО и ЕУ. Однос НАТО–ЕУ можемо пратити и поређењем изазова и претњи предвиђених за њихово решавање у новом стратешком концепту НАТО 2010. и Европској безбедности, стратегији донетој 2003. године. Међутим, подела без дуплирања је могућа с обзиром да свака организација има своју снагу и улогу коју треба да игра, али да оне доприносе на различите начине – НАТО у војним операцијама високог интензитета, а ЕУ у операцијама са веома цивилном компонентом.²⁶ Логично, први корак на успостављању стабилних и трајних односа био је утврђивање оквира сарадње, односно споразума о сарадњи.

12) СПОРАЗУМИ ЕУ–НАТО

Да су споразуми важни наводи се, с једне стране, као етапни процес јачања сарадње ЕУ и НАТО који је уследио са одлукама Савета НАТО, одржаном у Вашингтону (1999). Тада је потврђена подршка ЕУ, односно, операцијама које

²⁵ Aleksandar Stubb, In search of a smart power, What ambitions for European Defence in 2020, EU Institute for Security Studies, str. 133.

²⁶ House of Commons, Defence Committee, The Future of NATO and European defence, Nine report of Session 2007-2008, p. 84.

би она предузела. На наведеном Самиту су јасно дефинисане осетљиве области односа ЕУ и НАТО, а које је требало дефинисати. Сама идеја је на овом Самиту потекла од кључних чланица НАТО које нису чланице ЕУ и показују њихову двострукост у наступању. Прво, да се спречи непотребно дуплирање развоја војних капацитета у ЕУ и НАТО што је, индиректно, и даље ограничавало ЕУ у погледу развоја сопствених безбедносних способности и везивало је за НАТО, и друго, уговорно обавезујућим споразумима ојача међусобно партнерство кроз усаглашавање задатака две организације у управљању кризама на европским простору. Позив европским чланицама од стране НАТО на веће напоре и улагања у развој војних способности Алијансе је и позив и препорука за осамоставање, што је у обостраном интересу јер је 21 држава од укупно 28 чланица обе организације. У виду крајњег разматрања сарадње НАТО и ЕУ већина аутора је сагласна да је она отпочела упостављањем Европске безбедносне и одбрамбене политике (ЕБОП, 1999.) и да од тада до данас поделу можемо сврстати у три фазе: *Прва фаза*: од 1999. до 2003. године, која карактерише „тражење и успостављање јасних и компатибилних метода заједничког рада“. Кључни резултати заједничког рада из овог периода актуелни су и данас (ЕУ и НАТО). *Друга фаза*: од 2003. до 2007. године, доношење Декларације о ЕБОП. Ову фазу карактеришу прилично турбулентни односи, праћени и одређеним поделама, нарочито у односу према инвазији САД и Ирак. *Трећа фаза*: од 2007. године до данас. Овај период представља актуелни период кога генерално карактерише избалансиран и конструктивнији приступ са обе стране. Ово је посебно истакнуто као „Арапско пролеће“ и кризе у Либији.

13) БЕРЛИНСКЕ ОДЛУКЕ О САРАДЊИ НАТО И ЕУ

Први оквир институционалне сарадње НАТО и ЕУ је Одлука министара спољних послова и одбране чланица НАТО о пружању подршке развоју европских безбедносних одбрамбених интереса и коришћењу командно-штабних структура НАТО од стране ЕУ у истраживању Петерсбершких задатака. Одлука је усвојена 3. јуна 1996. године у Берлину, документ познат као Берлинске одлуке или „Берлински споразум“.

Берлинским одлукама министри чланица НАТО су по први пут јасно исказали подршку развојем безбедносних интереса ЕУ унутар саме Уније уз јасно исказано уверење да ће то допринети изградњи већих европских безбедносних способности и јачању саме ЕУ. У другом делу одлуке, што је и њена суштина, министри су озваничили ранију сагласност (са Самита НАТО из Брисела 1994), којом се ЕУ третира као еквивалент НАТО, при чему се ЕУ омогућава приступ војним капацитетима Алијансе за реализацију Петерсбершких задатака. Према одредбама споразума, ЕУ може користити део инфраструктуре и командних система НАТО по јасно утврђеним процедурама

преузимања и враћања. Истовремено је обострано подржана иницијатива оба савеза да се успоставе редовне консултације између две организације. И операционализација се огледа у томе да Генерални секретар НАТО присуствује састанцима Савета ЕУ приликом расправа питања из области безбедности и развоја европских војних способности док, с друге стране, председавајући Савет ЕУ би присуствовао састанцима када се разматрају питања која се непосредно тичу европске безбедности. Посебно наглашене допунске процедуре ЕУ користе капацитете НАТО, а истим је предвиђено да се за време операција предвођених од стране ЕУ, потребно људство, штабови, штабни елементи, јединице и опрема Алијансе стављају под команду ЕУ, док се капацитети ваздухопловног транспорта, системи за рано упозоравање, обавештајне службе и системи комуникација могу користити за потребе операције непрекидно под контролом НАТО.

14) СПОРАЗУМ „БЕРЛИН ПЛУС“

Јасније исказивање намере ЕУ да преузме већу, непосреднију и самосталнију улогу и одговорност у европској безбедности, као и за снажнијом заштитом сопствених интереса у свету је почело доношењем споразума „Берлин плус“. Упркос сумњама које су пратиле такву намеру од стране НАТО након истог, међународни односи су се посматрали у троуглу ЕУ– САД– НАТО. Ипак, кључ будућих односа ЕУ– НАТО био је у рукама главне чланице Алијансе, САД, односно, у њеном схватању и прихватању ЕБОП. САД су испред НАТО условиле подршку јачања ЕУ кроз ЕБОП кроз наметање пинципа „не три Д“ („*No Three D*“). То значи – нема дискриминације (*No discrimination*) чланица НАТО које нису чланце ЕУ (као што је Турска), нема раздвајања европске и северноамеричке безбедности (*No Decoupling*), и нема дуплирања планских и командних структура ЕБОП са НАТО (*No Duplication*). Међутим, две важне чланице Алијансе, САД и Турска, и даље су са резервом гледале на интензивне процесе договора око приступа ЕУ средствима и капацитетима НАТО. Док је противљење Турске било срачунато више за успех њене кандидатуре за чланство у ЕУ,²⁷ много озбиљнија била је резервисаност САД. После усвајања заједничке Декларације (принципа сарадње), 12. марта 2003. године (у Бриселу), усвојен је Споразум о размени и безбедности информација између ЕУ и НАТО, да би потом на састанку Савета ЕУ и НАТО, 17. марта 2003. године (у Бриселу), усвојен комплетан докуменат о сарадњи, познат под називом Споразум „Берлин плус“.²⁸ Назив споразуму је дат на предлог САД, како би се видео „континуитет“ са ранијим споразумом о сарадњи (Берлин, 1966) о чему је раније у раду било истакнуто.

²⁷ А. Missiroli, “Turkey and EU/NATO Cooperation”, *Security Dialogue*, No. 3, March 2002, pp. 9-26.

²⁸ Интернет: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/smsUpload/03-11-1/20Berlin%20Plus%20pres%20Blo.pdf>

Споразум наглашава функцију развоја стратегијског партнерства две организације и да је један од његових циљева „избегавање непотребног дуплирања“. Споразумом се регулишу следеће области:

- Приступ ЕУ савезничким капацитетима за оперативно планирање,
- Стављање на располагање Унији војних капацитета и заједничких средстава НАТО,
- Командовање операцијама које предводи ЕУ и прилагођавање система одбрамбеног планирања НАТО (како би се пружила могућност коришћења истог и снагама за операције под вођством ЕУ);
- Развој „кохерентне“ и међусобно ојачавајуће способности;
- Утврђена су правила (процедура) консултација између ЕУ и НАТО.

Прва провера имплементације ЕУ, операција Concordia у Македонији која је показала завидну практичност (рационалност и ефикасност) у заједничком раду на терену, што је био основ за подстицај даљем ширењу и јачању међусобне сарадње две организације у решавању проблема у кризним регионима.

15) ОД ПРЕИСПИТИВАЊА ДО ПОМАКА У САРАДЊИ ЕУ И НАТО

До извесних „пукотина“ у односима на трансатлантском правцу дошло је након 22. фебруара 2005. године у Бриселу, на коме је председник САД Џорџ Буш (George Bush) истакао да је савез Европе и Америке „централни ослонац безбедности у 21. веку“, и да „не постоји та сила на Земљи која би могла да наруши њихово пријатељство“. Он је посебно апострофирао улогу НАТО као *главног форума* за стратегијске политичко-безбедносне консултације савезника и партнера чиме је одбацио иницијативу немачког канцелара Герхарда Шредера (Gerhard Schroeder), да НАТО није више једини форум, и да треба да расправљају и координирају стратегију. Значајнији напредак у односима већ се осетио 2007. године након вишегодишњих континуираних политичких дипломатских напора, где долази до интензивирања и ширења сарадње две организације и конкретизовање исте у текућим операцијама и мисијама (Авганистан, Ирак, Африка). Поједини аутори, као Д. Киохејн,²⁹ заслуге за нови талас јачања односа ЕУ и НАТО приписују одласку неких европских и америчких лидера са политичке сцене (Г. Шредера 2005, Ж. Ширака и Т. Блера 2007, односно Џ. Буша 2008. године). Променом наведених лидера између ЕУ и НАТО је остварен квалитетнији дијалог, разумевање и сарадња, заснована на међусобном уважавању, поверењу и отворености,

²⁹ European Security and Defence Policy: the first ten years (1999–2009), op. cit., pp. 133-135.

односно, избалансираном стратегијском партнерству. После одређених осцилација у односима ЕУ и САД, као последице разлика у приступу борби против „међународног“ тероризма, оружја за масовно уништавање и нестабилних режима, политички односи две стране су врло брзо обновљени. ЕУ данас пружа јасну политичку подршку САД у одговорима на актуелне безбедносне изазове у свету, а војне снаге готово свих чланица Уније непосредно учествују, заједно са војском САД у операцијама против транснационалног тероризма у Авганистану. НАТО прагматизам (пре свега САД) у међународном наступу и борби против протагониста безбедносних претњи по матрици „ко није са нама, против нас је“, прети да конфронтира транснационалне савезнике и оставља мало простора другим алтернативама између одређеног „потчињавања“ и преласка у опозицију.³⁰ Овај својеврсни позив САД за сврставање европских чланица НАТО има различите, углавном негативне последице и по јединству ЕУ и развој ЕБОП. Може се рећи да је ова врста заокрета била основ за формирање нове коалиције чланица вољних за сарадњу, јасно је означио смер према двоструким и неискреним ставовима од стране самих чланица. Наиме, ново преиспитивање унутар колективитета значило је и јачање трансатлантских односа чиме је стимулисана европска одлучност за јачање ЕБОП и уверење о потреби развоја аутономних способности за очување европске безбедности и заштиту европских интереса у свету док је, с друге стране, унео одређене поделе које су запретиле и сарадњи на трансатлантском правцу и јединству унутар ЕУ и НАТО. Стога се може закључити да неартикулисаност у ставовима значи да оба колективитета не верују у евроатлантско партнерство. Међутим, да су проблеми сложеније природе манифестовано је кроз испоставу „завршног рачуна“ и деобу интересно-инвестиционог потенцијала. Преиспитивање партнерства прате и бројне дилеме „Колико је заиста искрен партнерски однос НАТО и ЕУ“, „Колико је издвајање финансијских средстава за ангажовање снага“ и „Како се стратешка експлоатација једног у односу на други колективитет може исплатити свима“? Дакле, разлике у војним способностима ЕУ и НАТО, нарочито у односу на војне способности САД, представљају значајнију препреку за заједничке операције. У троуглу кључних актера европске безбедности постоји сагласност о развоју комплементарних, међусобно ојачавајућих војних капацитета. Међутим, превазилажење јаза у војним капацитетима савезника са две стране Атлантике тече веома споро и вероватно ће трајати дужи временски период. Стога се и доводи у питање прагматичност и улога безбедносних способности ЕУ са НАТО. Развојем нове форме сарадње, које карактерише избалансирано стратегијско партнерство засновано је на међусобном уважавању, транспарентности, координацији

³⁰ О америчком новом прагматизму видети: Nicoll Cnesotto at. al., *A Proposal for a White Papers*, Institute for Security Studies European Union, Paris, 2004.

активности и међусобној подршци, односно, као што је Драган Симић закључио: „између евро-атланских савезника се развијају осетљиви, повремено противуречни односи сложене међузависности“.³¹ Стога и стоји чињеница да ће се будућа сарадња ЕУ и НАТО развијати у правцу осамостаљивања ЕУ као колективитет, дајући на значај економичности ресурса, а кроз превентиву као алтернативно решење кризе уз надгледање супрематије каква је НАТО. Наиме, ЕУ ће своје тежиште и даље усмерити на коришћење механизма за брзо дејство, како би одговорила на кризу брзо и ефикасно још у њеном зачетку, ангажовањем инструмента превенције кроз мере упозорења, слањем специјалног представника, увођењем санкција и слањем хитне економске помоћи делујући као пријатељ, а у ствари ЕУ омамљивањем реализује сопствену идеју у пракси вршећи контролу над кризном територијом и каналишући експлоатацију интереса и ресурса.

16) ЗАКЉУЧАК

Данас, после деценије заједничког рада и напора водећих чланица ЕУ у оквиру ЗБОП, ЕУ има на располагању респективне војне и цивилне капацитете за широк спектар мисија и задатака у служби мира и безбедности у Европи и свету. Међутим, све анализе и пракса ангажовања показују да они и даље нису у сразмери са потенцијалним, интересима и потребама Уније у односу на НАТО. Сам почетак у области сарадње у безбедности са НАТО био је донекле конфузан и неко време је текао прилично споро због недеklarисања ЕУ као самосталног субјекта европске безбедности и одбране, али успоставом сопственог политичког оквира у области спољне и безбедносне политике (ЗСБП) ствари су постале сасвим другачије. Међурелацијски однос НАТО (САД) и ЕУ увек је пролонгиран услед нејединства унутар самог Европског савеза држава чланица која ни сама није била одлучна у намери да ли да буде пандам или пак јачи партнер НАТО. Наиме, ЕУ даљим својим проактивним приступом јача сопствене институционалне, нормативне и војне способности како би учврстила поверљачки однос са Алијансом. Оваквим приступом ЕУ настоји да избегне разграничење са НАТО у безбедносном смислу, представљајући се за партнера, а не „вазала“.

³¹ Д. Симић, *Наука о безбедности, савремени приступ безбедности*, Службени гласник, Београд, 2002. стр. 119.

*УДК: 341.24(497.11:497-15)
Biblid 1451-3188, 17 (2018)
Год XVII, бр. 63, стр. 231-249
Изворни научни рад*

ФОРМАЛНИ ПРЕДУСЛОВИ ПРАВНЕ И БЕЗБЕДНОСНЕ САРАДЊЕ ИЗМЕЂУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ДРУГИХ ДРЖАВА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА

проф. др Војислав ЈОВИЋ

Драган МАНОЈЛОВИЋ

проф. др Здравко ПЕТРОВИЋ¹

Abstract: The inter-state cooperation, whether bilateral or multilateral, is one of the key factors which improves different areas of national states and makes them more efficient. From the standpoint of legal security cooperation and cooperation in the field of criminal and security issues, transnational cooperation contributes to a more efficient fight against crime and efficient resolution of certain issues in the national security of the signatory countries. The significance of the instrument of interstate cooperation in the Western Balkans, among other things, is particularly evident due to border crossing liberalization and the representation of the dual citizenship institute. These are some of the factors that favour the development of various forms of criminal activity, and provide opportunities for perpetrators of criminal offenses to relatively quickly and safely leave the territory of the State where the offense was committed. Hence, the formal legal regulation of interstate cooperation and assistance in criminal and security issues are extremely important. Starting from the main hypothesis that international treaties as formal legal prerequisites are essential for the establishment of inter-state cooperation in various spheres of social life, and directing the focus to the field of criminal justice and security cooperation, this paper presents some international legal standards in this area, along with a descriptive analysis of their most important provisions. From the analysis of certain international legal standards it seems, formally speaking, that they cover a significant part of the legal safety issues and that in the factual sense, the implementation of agreed issues is not too advanced. One of the reasons for this situation is certainly the fact that the countries of the Western Balkans are in transition, they are occupied by the process of integration into the European Union, and compatibility of their legal systems is

¹ Правни факултет, Мегатренд универзитет, Београд. E-mail: vjovicbg@gmail.com

not yet achieved. Areas covered in this paper are particularly related to: legal assistance in criminal matters (extradition, mutual execution of court decisions); protection of classified information; police cooperation; protection of human rights and fundamental freedoms; security; law enforcement; the Statute of limitations of criminal offenses; assistance in civil and criminal matters; illegal entry and residence; the fight against crime. The work concludes with the research which includes the types and forms of criminal legal aid and police cooperation which were carried out on the basis of signed contracts and agreements, as well as the assessment of their effectiveness.

Key words: international treaties, international agreements, security, cooperation

1) УВОД

Земље Западног Балкана које пролазе кроз фазу транзиције у условима конфликта између националних и западних политичких култура, перманентну тежњу усмеравају ка политичкој модернизацији која се не може посматрати само из економског и политичког аспекта, већ знатно шире.² Ако се политичка модернизација тумачи као процес трансформације из традиционалног у савремено друштво, онда она обухвата промену политичког система који представља саставни део општег система транзиције. Када говоримо о промени политичког система, онда подразумевамо промену свих чиниоца политичког живота, све институције и друге субјекте који имају утицаја на процес доношења одлука, односно на процес стварања и остваривања права у различитим областима друштвеног живота. Остваривање концепта правне државе као дела политичке модернизације, примарно обухвата реформу правног система и система безбедности, нарочито усаглашавањем законодавства и безбедносних процедура са системима савремених држава. Међудржавна правно безбедносна сарадња као облик флексибилизације правно безбедносног система представља веома значајан корак ка свеукупној политичкој модернизацији, нарочито ако се остварује у процесу у којем је једна од страна уговорница транзициона држава или се остварује између транзиционих држава. У складу са насловом теме, акценат стављамо на правно безбедносну сарадњу између држава Западног Балкана које су, по свему судећи, у дубокој транзицији без обзира што су неке од њих формално постале део савременог друштва. Формалноправни предуслови за остваривање међудржавне кривичноправне и/или безбедносне сарадње подразумевају конкретне правне акте којима се манифестују правна правила у узајамном регулисању конкретне области.³ Они су, по правилу, међународног

² Зоран Милошевић, *Политичка модернизација*. Институт за политичке студије, Београд, 2010, стр. 16.

³ Станко Бејатовић, *Међународна кривичноправна помоћ и међународни кривични суд*, Интермех, Београд, 2007, стр. 25.

карактера у форми уговора или споразума (билатерални или мултилатерални),⁴ али могу да буду и националног карактера у складу са националним правним стандардима по принципу узајамности, односно реципроцитета. Правна помоћ у кривичним стварима може бити двојака: активна, када једна од страна уговорница тражи помоћ од друге стране, односно пасивна када једна од страна уговорница пружа помоћ другој страни. Иначе, према тумачењу одређених аутора, за пружање правне помоћи није неопходно постојање међународних уговора и националних прописа, односно да пружање помоћи није међународна обавеза већ ствар дискреционе одлуке сваке државе која се по правилу заснива на фактичком или формалном реципроцитету.⁵ Међудржавна сарадња је по правилу најефикаснија када се спроводи на основу закљученог уговора, из разлога што је такав облик формалноправног предуслова најфлексибилнији и представља одраз узајамног поверења између уговорних страна.

2) ФОРМАЛНОПРАВНИ ПРЕДУСЛОВИ САРАДЊЕ

Формалноправне предуслове за правно безбедносну сарадњу између Републике Србије и других држава Западног Балкана (бивших југословенских република), приказујемо дескрипцијом одредби појединих међународних уговора које су стране уговорнице закључиле на бази билатералних односа.

Билатерална сарадња између Републике Србије и Републике Словеније

Правна помоћ у кривичним стварима:

Уговор између Републике Србије и Републике Словеније о изручењу, сачињен на Брду код Крања 15. априла 2011. године потврђен 22. новембра 2011. године.⁶ Према одредбама уговора, државе уговорнице се обавезују да ће изручивати једна другој лица која се у држави која тражи изручење гоне због кривичног дела или се траже ради извршења правноснажно изречене казне

⁴ Уговори се по правилу закључују у области правне помоћи у кривичним стварима, а споразуми у области полицијске сарадње и других безбедносних питања.

⁵ Тихомир Васиљевић, Момчило Грубач, *Коментар Законика о кривичном поступку*, Службени гласник. Београд, 2002, стр. 924. „Фактички реципроцитет постоји када се држава која тражи пружање помоћи позива на ранији случај када је она била у улози државе која пружа помоћ, док је формални реципроцитет заснован на декларацији о реципроцитету као посебној врсти споразума.“

⁶ Закон о потврђивању Уговора између Републике Србије и Републике Словеније о изручењу „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 9/2011.

затвора или мере безбедности, односно васпитне мере.⁷ Правни оквир спровођења уговора односи се на: изручење ради кривичног гоњења само за кривична дела за која је, како према праву државе молиље тако и према праву замољене државе, прописана казна затвора у трајању од најмање једне године или се може изрећи мера безбедности, односно васпитна мера у трајању дужем од једне године, затим изручење ради извршења правноснажно изречене казне затвора или мере безбедности, односно васпитне мере за кривична дела која су кажњива према праву обе државе уговорнице и ако трајање казне затвора или мере безбедности, односно васпитне мере, или њихов остатак који треба да се изврши, износи најмање четири месеца, као и изручење за више кривичних дела која су по закону државе молиље као и по закону замољене државе кажњива казном затвора или мером безбедности, односно васпитном мером, а ако нека од њих не испуњавају услове у погледу висине прописане кривичне санкције, изручење се може дозволити и за та кривична дела. Одбијање изручења, поред осталих разлога каталогски наведених у уговору, односи се и на лица која на дан одлучивања о молби за изручење имају држављанство замољене државе, дакле изручење својих држављана није дозвољено, с тим што су државе уговорнице у таквим случајевима дужне да примене институт трансфера кривичног поступка. Поред наведеног, уговором су регулисана и питања одлагања изручења и привремено изручење, стицај молби за изручење, поступак изручења, примена начела специјалности и административна питања.

Уговор између Републике Србије и Републике Словеније о правној помоћи у грађанским и кривичним стварима, сачињен на Брду код Крања 15. априла 2011. године, потврђен 22. новембра 2011. године.⁸ Према одредбама уговора, правна помоћ у грађанским стварима обухвата: ослобађање од плаћања трошкова судског поступка и давања обезбеђења парничних трошкова; начин поступања са замолницама; исправе и заоставштине. Правна помоћ у кривичним стварима обухвата: 1) извршење процесних радњи /позивање и достављање писмена, саслушање окривљеног, испитивање сведока, вештака и других лица, увиђај, претресање просторија и лица, привремено одузимање предмета/; 2) примену

⁷ Изручење окривљеног и осуђеног и други облици међународне кривичноправне помоћи, прописан је и националним Законом о међународној правној помоћи у кривичним стварима „Службени гласник РС“, бр. 20/2009.

⁸ Закон о потврђивању Уговора између Републике Србије и Републике Словеније о правној помоћи у грађанским и кривичним стварима „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 9/2011. Уговор није ступио на снагу с обзиром да га словеначка страна још увек није ратификовала, тако да се међународна правна помоћ са Републиком Словенијом (осим изручења и извршавања судских одлука у кривичним стварима) пружа на основу Европске конвенције о међусобном пружању правне помоћи у кривичним стварима од 20. априла 1954. године „Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, бр. 10/2001.

посебних мера (надзор и снимање телефонских и других разговора или комуникација и оптичка снимања лица, контролирана испорука, склапање симулованих правних послова, прикривене радње, претраживање рачунарског система или његовог дела и у њему сачуваних података, као и обрада тих података); 3) размену обавештења и достављање писмена и предмета који су у вези са кривичним поступком, достављање података без замолнице, саслушање аудио и видео-конференцијском везом, формирање заједничких истражних тимова; 4) привремену предају лица лишеног слободе ради испитивања у својству сведока или вештака или суочења пред надлежним органом државе молиље. Поред наведеног, у оквиру правне помоћи у кривичним стварима, уговором су регулисана и питања као сто су: присуство радњама правне помоћи, случајеви достављања података без замолнице, одлагање и одбијање правне помоћи, услови за уступање и преузимање кривичног гоњења.

Уговор између Републике Србије и Републике Словеније о међусобном извршавању судских одлука у кривичним стварима, потписан у Београду 30. новембра 2011. године, потврђен 22. новембра 2012. године.⁹ Уговором је прописана обавеза држава уговорнице да, на основу замолнице, међусобно извршавају правноснажне судске одлуке у кривичним стварима које донесе суд једне државе уговорнице против држављанина друге државе уговорнице или против лица које на њеној територији има пребивалиште, које се односе на преузимање извршења казне затвора и других мера које подразумевају лишење слободе и преузимање надзора над лицима којима је изречена условна осуда у току времена проверавања. Извршење или надзор преузеће се ако су испуњени следећи услови: ако је осуђено лице држављанин државе извршења или у њој има пребивалиште; ако је судска одлука правноснажна и извршна; ако осуђено лице да сагласност; ако је дело, на коме се заснива правноснажна судска одлука, кривично дело према праву обе државе уговорнице; ако држава која је изрекла кривичну санкцију и држава која је преузима, постигну сагласност о преносу извршења или надзора. Уговором су прописана и друга питања која се односе на поступак извршења кривичне санкције и надзор, као и одређена административна питања.

Полицијска сарадња:

Споразум између Владе Републике Србије и Владе Републике Словеније о полицијској сарадњи, потписан у Љубљани 14. новембра 2012. године, потврђен 8. априла 2013. године.¹⁰ Према одредбама споразума, полицијска сарадња

⁹ Закон о потврђивању Уговора између Републике Србије и Републике Словеније о међусобном извршавању судских одлука у кривичним стварима „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 5/2012.

¹⁰ Закон о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Републике Словеније о полицијској сарадњи „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 4/2013.

између уговорних страна заснива се на принципу реципроцитета и обухвата следеће области: 1) размену информација, укључујући податке о личности и остале мере у складу са сврхом споразума и националним законодавством уговорних страна, као и преузетим међународним обавезама; 2) сарадњу у свим облицима полицијског надзора, контролираним испорукама, прикривеним операцијама, заштити сведока, заједничким истражним тимовима, сарадњу у случајевима талачких ситуација и преговарања, процени претње по јавну безбедност на великим приредбама, безбедности на путевима, обучавању и упућивању официра за везу; 3) размену искустава у погледу мера за спречавање и борбу против криминала, као и у погледу заједничке анализе стања криминалитета, размене експертских посета и пружање информација и чињеница које су у вези са стањем криминалитета и трендовима криминалитета у ове две државе. Област размене података о личности уређен је на начин који подразумева да уговорне стране могу, у складу са својим националним законодавством,¹¹ да размењују: 1) податке о личности појединаца који учествују у извршењу или припремању кривичног дела и њихове везе у погледу извршења кривичног дела: презиме, претходно презиме, име, остала имена (псеудоними, надимци), пол, датум и место рођења, место становања, садашње и претходно држављанство и биометријске податке појединца; 2) податке документа који доказује идентитет појединца у складу са претходно наведеним подацима, односно пасош или други путни документ (број, датум издавања, орган издавања, место издавања, период важења, област важења); 3) податке који се односе на отисак прста или отисак длана лица које је укључено у извршење кривичног дела, ДНК узорак или профил, лични опис, фотографија; 4) податке које су полицијски органи овлашћени да прикупљају, обрађују и размењују. Непосредно спровођење споразума врши се преко Министарства унутрашњих послова, односно Дирекције полиције уговорних страна, по принципу директне размене захтева. Захтеви као и одговори на захтеве достављају се у писаној форми, а у хитним случајевима и усмено након чега мора да уследи писани захтев. Начин достављања података о личности детерминисан је врстом података, односно степеном њихове

¹¹ Закон о заштити података о личности „Службени гласник РС“, бр. 97/2008, 104/2009-др. закон, 68/2012-одлука УС и 107/2012. Према одредбама овог закона, подаци се могу износити из Републике Србије у државу чланицу Конвенције о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података Савета Европе, као и у државу која није чланица наведене Конвенције, односно међународну организацију, ако је у тој држави, односно међународној организацији, прописом, односно уговором о преносу података, обезбеђен степен заштите података у складу са конвенцијом. Приликом изношења података, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, утврђује да ли су испуњени услови и спроведене мере заштите података приликом њиховог изношења из Републике Србије и даје дозволу за изношење.

осетљивости. Иначе, област заштите података о личности споразумом је посебно уређена, најпре дефинисањем појмова „подаци и личности“ и „обрада података о личности“,¹² а потом и питања обрађивања података, њихове веродостојности и ажурности, сврхе коришћења, уступање другим надлежним органима и трећим државама, време и начин чувања, као и поступак исправљања и брисања.

Билатерална сарадња између Републике Србије и Републике Хрватске

Правна помоћ у кривичним стварима:

Уговор између Републике Србије и Републике Хрватске о изручењу, сачињен у Београду 29. јуна 2010. године, потврђен 22. децембра 2010. године.¹³ Према одредбама уговора, државе уговорнице обавезују се да на молбу једна другој изруче лица која се у држави молиљи гоне због кривичног дела или се траже ради извршења казне затвора или друге мере која укључује одузимање слободе, према праву држава уговорница. У складу са начелом идентитета нормe и обостране кажњивости, изручење ради кривичног гоњења биће дозвољено само ако је за кривично дело према праву обе државе уговорнице прописана казна затвора или мера која укључује одузимање слободе у трајању од најмање једне године, док ће изручење ради извршења правноснажно изречене казне затвора или мере која укључује одузимање слободе бити дозвољено само за кривична дела која су кажњива према праву обе државе уговорнице и ако трајање казне затвора или мере која укључује одузимање слободе, односно њихов остатак који се треба извршити износи најмање

¹² *Подаци о личности* означавају све информације везане за физичко лице чији је идентитет утврђен или се може утврдити („предмет података“). Лице чији се идентитет може утврдити је лице које се може идентификовати, непосредно или посредно, такође према звуку, сликама, деловима тела или изгледу, нарочито према јединственом матичном броју или према једном или више чинилаца карактеристичних за физички, физиолошки, ментални, економски, културни или друштвени идентитет лица. *Обрада података о личности* означава сваку операцију или низ операција које се врше над подацима о личности, без обзира да ли на аутоматски начин или не, као што су прикупљање, бележење, преписивање, умножавање, копирање, преношење, претраживање, разврставање, похрањивање, раздвајање, укрштање, обједињавање, уподобљавање, мењање, обезбеђивање, коришћење, стављање на увид, откривање, објављивање, ширење, организовање, чување, прилагођавање, откривање путем преноса или на други начин, прикривање, измештање и на други начин чињење недоступним, као и спровођење других радњи у вези са наведеним подацима.

¹³ Закон о потврђивању Уговора између Републике Србије и Републике Хрватске о изручењу „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 13/2010.

четири месеца. Уговором је такође прописано изручење држављана замољене државе или лица без држављанства са пребивалиштем у замољеној држави које ће се дозволити само за кривична дела организованог криминала и корупције у складу са њиховим међународно прихваћеним дефиницијама, нарочито узимајући у обзир: Конвенцију Уједињених нација против транснационалног организованог криминала, с протоколима; Конвенцију Уједињених нација против корупције; и Кривично-правну конвенцију о корупцији, с протоколом. Рестриктивном одредбом уговора прописано је да се изручење се неће дозволити за лице које ужива азил на територији замољене државе, као и за лице чије би изручење било у супротности са обавезама замољене државе из мултилатералних уговора који је обавезују, а посебно обавезама из Европске конвенције о екстрадицији из 1957. године и додатних протокола. Поред наведених, уговором су прописана и друга питања која се односе на поступак изручења.

Полицијска сарадња:

Споразум између Владе Републике Србије и Владе Републике Хрватске о полицијској сарадњи, потписан у Ријеци 25. маја 2009. године, потврђен 23. марта 2010. године.¹⁴ Према општим одредбама споразума, полицијска сарадња обухвата: 1) утврђивање власника и лица на која су возила регистрована, као и лица која управљају моторним возилима, ваздушним и воденим превозним средствима; 2) провере о возачким дозволама, пловидбеним дозволама и сличним дозволама; 3) утврђивање пребивалишта, боравишта и њиховог правног основа; 4) утврђивање власника и корисника телефонских прикључака или других телекомуникационих уређаја; 5) утврђивање идентитета; 6) информације о пореклу ствари, на пример оружја, моторних возила, као и водених превозних средстава (провере у вези са правним основом); 7) информације о поседовању и власништву непокретности, покретности и хартија од вредности; 8) усклађивање и покретање првих мера потраге; 9) посебне доказне радње; 10) прикупљање потребних обавештења; 11) спровођење конкретних мера при пружању заштите сведока; и 12) откривање, обезбеђење трагова, анализа и упоређивање трагова. Одредбе о посебним облицима полицијске сарадње обухватају сарадњу у области: контролисана испоруке (за кривична дела недозвољене трговине опојним дрогама, оружјем, експлозивним направама, фалсификованим новцем); прикривених иследника; заштите сведока; слања официра и сарадња у области безбедности на спортским и другим великим манифестацијама. Споразумом је поред осталог прописана сарадња која се тиче

¹⁴ Закон о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Републике Хрватске о полицијској сарадњи „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 19/2010.

заштите личних и тајних података, правни статус службених лица када обављају послове на територији стране уговорнице, као и административно техничка питања.

Билатерална сарадња између Републике Србије и Републике Македоније

Правна помоћ у кривичним стварима:

Уговор између Републике Србије и Републике Македоније о међусобном извршавању судских одлука у кривичним стварима, потписан у Београду 29. новембра 2011. године, потврђен 22. новембра 2012. године.¹⁵ Предмет уговора обухвата обавезу страна уговорница да на основу замолнице, међусобно извршавају правноснажне судске одлуке у кривичним стварима које је донео суд једне државе уговорнице против држављана друге државе уговорнице или против лица која на њеној територији имају пребивалиште, које се односе на: казне затвора и друге мере које укључују одузимање слободе; казне затвора и друге мере које укључују одузимање слободе уз премештај (трансфер) осуђених лица и надзор над лицима којима је изречена условна осуда у току времена проверавања. Формалноправне претпоставке за спровођење извршења или надзора подразумевају: да је осуђено лице држављанин државе извршења или у њој има пребивалиште; да је судска одлука правноснажна и извршна; да је дело на коме се заснива судска одлука кривично дело према праву обе државе уговорнице; да дело на коме се заснива судска одлука, по мишљењу државе извршења, није политичке или војне природе; да извршење или надзор нису у супротности са основним начелима правног поретка државе извршења; да извршење или надзор нису у супротности са другим обавезама државе извршења из мултилатералних конвенција; да се у држави извршења против осуђеног лица не води кривични поступак због кривичног дела за које се тражи пренос извршења или надзора; да осуђено лице у држави извршења није већ правноснажно осуђено за исто кривично дело или ослобођено од оптужбе; да извршење кривичне санкције није застарело према праву једне од држава уговорница; да судска одлука није донета у одсуству осуђеног; и да осуђено лице не ужива право азила у држави изрицања. Уговором је надаље прописан поступак извршења, односно надзора и друга питања административне природе.

Уговор између Републике Србије и Републике Македоније о изручењу, потписан у Београду 29. новембра 2011. године, потврђен 24. децембра 2012.

¹⁵ Закон о потврђивању Уговора између Републике Србије и Републике Македоније о међусобном извршавању судских одлука у кривичним стварима „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 5/2012.

године.¹⁶ Предмет уговора јесте изручење окривљених и осуђених лица, односно обавеза државе уговорнице да на молбу једна другој изруче лица која се у држави молиљи гоне због кривичног дела или се траже ради извршења казне затвора или друге мере која укључује одузимање слободе у складу са правом држава уговорница. Уговором су поред осталог регулисана и врста кривичних дела за која је дозвољено изручење и сопствених грађана. Наиме, држава уговорница може да одобри изручење својих држављана само за кривична дела организованог криминала и корупције, као и кривично дело прање новца за која је према праву обе државе уговорнице прописана казна затвора или мера која укључује одузимање слободе у трајању од четири године или тежа казна, односно ради извршења правноснажно изречене казне затвора или мере која укључује одузимања слободе такође само за кривична дела организованог криминала и корупције,¹⁷ као и кривично дело прање новца која су кажњива према праву обе државе уговорнице, и ако трајање изречене казне затвора или мере која укључује одузимање слободе, односно њихов остатак који треба да се изврши износи најмање две године.

Полицијска сарадња:

Споразум између Владе Републике Србије и Владе Републике Македоније о полицијској сарадњи, потписан у Београду 30. новембра 2011. године, потврђен 26. новембра 2013. године.¹⁸ Предмет споразума у складу са националним законодавством обухвата полицијску сарадњу која се односи на: 1) идентификовање власника и лица која користе превозна средства; 2) провере које се односе на јавне исправе и на друга документа у вези са њима; 3) утврђивање пребивалишта и боравишта; 4) идентификовање власника и корисника телефонских бројева или других средстава за комуникацију; 5) утврђивање идентитета лица; 6) утврђивање порекла предмета којим је извршено кривично дело или које проистиче из извршеног кривичног дела; 7) прикупљање потребних обавештења; 8) спровођење конкретних мера које се

¹⁶ Закон о потврђивању Уговора између Републике Србије и Републике Македоније о изручењу „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 6/2012.

¹⁷ Кривична дела организованог криминала подразумевају: кривична дела за која је прописана казна затвора у трајању од четири године или тежа казна, која су извршена од стране организоване криминалне групе, у складу са домаћим правом; организовање и припадност организованој криминалној групи, у складу са домаћим правом. Кривична дела корупције обухватају: злоупотребу положаја од стране службеног или одговорног лица; активно и пасивно противзаконито посредовање коришћењем утицаја; активно и пасивно подмићивање службеног лица; активно и пасивно подмићивање у приватном сектору; проневера.

¹⁸ Закон о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Републике Македоније о полицијској сарадњи „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 13/2013.

односе на заштиту сведока. Комуникација између страна уговорница по правилу се спроводи писаним путем, а у изузетним случајевима и усмено уз обавезу достављања писаног захтева у року од 24 сата. Споразумом су прописани и посебни облици полицијске сарадње који се нарочито односе на: сузбијање корупције и других кривичних дела против службене дужности; контролисане испоруке (одобравање контролисаних испорука на својим територијама); прикривене иследнике (ангажовање прикривеног иследника на територији стране уговорнице); заштиту сведока (размена информација, логистика, пријем лица која захтевају заштиту); слање официра за везу; упућивање службених лица (ради спречавања и расветљавања кривичних дела, отклањање опасности по јавну безбедност у време туристичке сезоне и у другим оправданим случајевима); сарадњу у области безбедности на спортским приредбама са повећаним безбедносним ризиком. Поред наведених области, споразум регулише и питања заштите личних и тајних података и правни статус службених лица када поступају на територији стране уговорнице.

Билатерална сарадња између Републике Србије и Федерације БиХ

Правна помоћ у кривичним стварима:

Уговор између Србије и Црне Горе и Босне и Херцеговине о правној помоћи у грађанским и кривичним стварима, потписан у Сарајеву 24. фебруара 2005. године.¹⁹ С обзиром да је уговор потписан у време важења државне заједнице СЦГ, 2010. године је уследила његова измена и допуна. Правна помоћ у грађанским стварима према одредбама овог уговора обухвата: ослобођење од давања обезбеђења парничних трошкова и ослобођење од плаћања трошкова судског поступка; поступање по замолницама у грађанским стварима; заоставштине и признање и извршење судских и арбитражних одлука. Правна помоћ у кривичним стварима обухватала је: опште видове правне помоћи; привремену предају лица лишеног слободе; заштиту личне слободе; присуство радњама правне помоћи; обавештења из казнене евиденције; уступање и преузимање кривичног гоњења.

Уговор између Републике Србије и Босне и Херцеговине о изменама и допунама Уговора између Србије и Црне Горе и Босне и Херцеговине о правној помоћи у грађанским и кривичним стварима, потписан у Београду 26. фебруара 2010. године, потврђен 22. децембра 2010. године.²⁰ Измене и допуне овог

¹⁹ Закон о потврђивању Уговора између Србије и Црне Горе и Босне и Херцеговине о правној помоћи у грађанским и кривичним стварима "Службени лист СЦГ" – Међународни уговори, бр. 6/2005.

²⁰ Закон о потврђивању Уговора између Републике Србије и Босне и Херцеговине о изменама и допунама Уговора између Србије и Црне Горе и Босне и Херцеговине о правној

уговора у области правне помоћи у кривичним стварима тичу се општих видова правне помоћи који обухватају: 1) извршење процесних радњи, као што су позивање и достављање писмена, саслушање окривљеног, испитивање сведока и вештака, увиђај, претрес просторија и лица, привремено одузимање предмета; 2) примену мера, као што су надзор и снимање телефонских и других разговора или комуникација и оптичка снимања лица, контролисана испорука, пружање симулованих пословних услуга, склапање симулованих правних послова, ангажовање прикривеног истражника, рачунарско претраживање и обрада података; 3) размену обавештења и достављање писмена и предмета који су у вези са кривичним поступком у држави молиљи, достављање података без замолнице, коришћење аудио и видео-конференцијске везе, формирање заједничких истражних тимова; и 4) привремену предају лица лишеног слободе ради испитивања пред надлежним органом државе молиље. Уговором је такође прописана могућност: формирања заједничких истражних тимова; достављања података без замолнице; као и подношења захтева за притварање пре подношења замолнице.

Уговор између Републике Србије и Црне Горе и Босне и Херцеговине о међусобном извршавању судских одлука у кривичним стварима, потписан у Сарајеву 24. фебруара 2005. године.²¹ Као и у претходном случају, овај уговор, који је потписан у време важења државне заједнице Србије и Црне Горе, измењен је и допуњен 2010. године. Према одредбама уговора, стране уговорнице обавезују се да ће, на основу замолнице, у складу са условима прописаним уговором, међусобно да извршавају правноснажне судске одлуке у кривичним стварима које донесе суд једне државе уговорнице против држављана друге државе уговорнице или против лица која на њеној територији имају пребивалиште, тако што ће: 1) вршити надзор над лицима којима је изречена условна кривична санкција у току времена проверавања; и 2) извршавати казне затвора и друге мере које подразумевају лишење слободе.

Уговор између Републике Србије и Босне и Херцеговине о изменама и допунама уговора између Србије и Црне Горе и Босне и Херцеговине о међусобном извршавању судских одлука у кривичним стварима, потписан у Београду 26. фебруара 2010. године, потврђен 22. децембра 2010. године.²² Према изменама

помоћи у грађанским и кривичним стварима “Службени гласник РС – Међународни уговори”, бр. 13/2010.

²¹ Закон о потврђивању Уговора између Републике Србије и Црне Горе и Босне и Херцеговине о међусобном извршавању судских одлука у кривичним стварима “Службени лист СЦГ” – Међународни уговори број 6/2005.

²² Закон о потврђивању Уговора између Републике Србије и Босне и Херцеговине о изменама и допунама уговора између Србије и Црне Горе и Босне и Херцеговине о међусобном извршавању судских одлука у кривичним стварима “Службени гласник РС – Међународни уговори”, бр. 13/2010.

и допунама уговора, надзор или извршење, уколико се осуђено лице налази у замољеној држави, преузеће се: ако је осуђено лице држављанин државе извршења или у њој има пребивалиште; ако је судска одлука правноснажна; ако је дело на коме се заснива правноснажна судска одлука кривично дело према праву обе државе уговорнице. Уколико се осуђено лице у време подношења замолнице налази на издржавању кривичне санкције, трансфер у другу државу у циљу извршења кривичне санкције ће се дозволити ако су, поред наведених услова, испуњени и следеће услови: ако је осуђено лице дало своју сагласност; ако осуђено лице у време подношења замолнице треба да издржи још најмање шест месеци од изречене кривичне санкције; и ако су државе уговорнице постигле сагласност.

Полицијска сарадња:

Споразум између Владе Републике Србије и Већа министара Босне и Херцеговине о полицијској сарадњи, сачињен у Београду 24. септембра 2010. године, потврђен 31. марта 2011. године.²³ Предмет споразума обухвата сарадњу у области: 1) отклањања опасности за јавну безбедност и јавни ред; 2) спречавања и расветљавања кривичних дела, а нарочито у области организованог криминала, тероризма и корупције; 3) стања безбедности у заштити државне границе у пограничном подручју; 4) образовања и стручног усавршавања кадрова и превенцији криминала; 5) заштите сведока; 6) слања официра за везу, и 7) заштите података. Споразумом су прописани и посебни облици полицијске сарадње који се поред осталог односе на контролисане испоруке и употребу прикривеног иследника. Сарадња у области контроле и обезбеђења државне границе, заштите података и правни статус службених лица када се налазе на територији друге уговорне стране, такође представљају неке од области које су регулисане споразумом.

Билатерална сарадња између Републике Србије и Републике Српске.

Споразум о успостављању специјалних паралелних односа између Републике Србије и Републике Српске, потписан 26. септембра 2006. године у Бања Луци, потврђен 23. јула 2007. године.²⁴ Споразум је потписан у жељи страна уговорница да, у складу са Дејтонским мировним споразумом, успостављањем специјалних паралелних односа, остварују развој институционалних и свих других облика сарадње у оквиру општих политичких и привредних услова, уз уважавање посебних интереса и развој транспарентне сарадње њихових

²³ Закон о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Већа министара Босне и Херцеговине о полицијској сарадњи „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 1/2011.

²⁴ Закон о потврђивању Споразума о успостављању специјалних паралелних односа између Републике Србије и Републике Српске „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 70/2007.

извршних, законодавних и других институција. Према одредбама споразума, области у којима ће се унапређивати сарадња, поред осталог, обухватају: законодавство, заштиту слобода и права грађана у складу са највишим међународним признатим стандардима и сузбијање криминала. Надлежно тело за остваривање сарадње јесте Веће које чине председници Републике и председници Владе страна уговорница, а остваривање сарадње у области законодавства остварује се редовним контактима између Народних скупштина и надлежних скупштинских тела страна у споразуму.

Билатерална сарадња између Републике Србије и Републике Црне Горе

Правна помоћ у кривичним стварима:

Уговор између Републике Србије и Црне Горе о изручењу, сачињен у Подгорици 29. маја 2009. године, потврђен 5. маја 2010. године.²⁵ Предмет овог уговора јесте *изручење окривљених и осуђених лица*, а његово спровођење подразумева обавезу држава уговорница да ће под условима предвиђеним уговором, на молбу, изручивати једна другој лица која се гоне због кривичног дела или се траже ради извршења правноснажно изречене казне затвора или мере безбедности, односно васпитне мере од стране правосудних органа државе молиље. Начин комуницирања у примени уговора врши се по правилу преко министарства правде, односно дипломатским путем ако за то постоје оправдани разлози, а у хитним случајевима посредством Интерпола. Уговором је поред осталог прописано да се изручење може извршити само за кривична дела за која је у државама уговорницама прописана казна затвора у трајању од најмање једне године или се може изрећи мера безбедности, односно васпитна мера у трајању дужем од једне године (начело идентитета норме или обостране кажњивости). Што се тиче изручења у циљу извршења правноснажно изречене казне затвора или мере безбедности, односно васпитне мере, дозволиће се за кривична дела која су кажњива према праву обе државе уговорнице и ако трајање казне затвора или мере безбедности, односно васпитне мере или њихов остатак који треба да се изврши износи најмање четири месеца, као и у случајевима када треба извршити више казни или мера безбедности, односно васпитних мера, чији збир износи најмање четири месеца. Уговором су прописани и разлози за одбијање изручења, односно његово одлагања и привремено изручење, као и институт поједностављеног изручења који се примењује ако лице које се изручује, пред надлежним судом изјави да је сагласно са таквим начином изручења. У складу са начелом специјалности, изручено лице не може да буде кривично гоњено,

²⁵ Закон о потврђивању Уговора између Републике Србије и Црне Горе о изручењу „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 1/2010.

подвргнуто извршењу казне или било којој другој мери ограничења слободе или изручено трећој држави, за било које кривично дело извршено пре изручења, које није предмет изручења. Уговором о изменама и допунама Уговора између Републике Србије и Црне Горе о изручењу, сачињеним у Београду 29. октобра 2010. године, потврђен 31. марта 2011. године („Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 1/2011), прописано је изручење сопствених држављана, само за кривична дела организованог криминала, против човечности и других добара заштићених међународним правом, корупције и прања новца, за која је према праву обе државе уговорнице прописана казна затвора у трајању од четири године или тежа казна, односно мера која подразумева лишење слободе, као и за остала тешка кривична дела, односно тешке облике кривичних дела, за која је прописана казна затвора у трајању од најмање пет година или тежа казна, односно мера која подразумева лишење слободе. Изручење сопствених држављана у циљу извршења правоснажно изречене казне затвора или мере која подразумева лишење слободе дозволиће се ако су испуњени услови прописани овим уговором само за наведена кривична дела и ако изречена казна затвора или мера која подразумева лишење слободе, односно њихов остатак који се треба извршити, износи најмање две године. Кривичним делима организованог криминала, кривичним делима против човечности и других добара заштићених међународним правом и кривичним делом прања новца, сматрају се кривична дела која су као таква прописана домаћим правом држава уговорница, а кривична дела корупције су: злоупотреба службеног положаја, трговина утицајем по Кривичном законнику Републике Србије, односно противзаконит утицај по Кривичном законнику Црне Горе, примање и давање мита, проневера.

Уговор између Републике Србије и Црне Горе о међусобном извршавању судских одлука у кривичним стварима, сачињен 29. маја 2009. године у Подгорици, потврђен 5. маја 2010. године.²⁶ Предмет уговора јесте извршење правоснажне судске одлуке у кривичним стварима које је донео суд једне државе уговорнице против држављана друге државе уговорнице или против лица која на њеној територији имају пребивалиште, који подразумева: извршавање казне затвора и друге мере лишења слободе; извршавање казне затвора и друге мере лишења слободе уз премештај (трансфер) осуђених лица; извршавање надзора над лицима којима је изречена условна осуда у току времена проверавања. Услови за извршење или надзор тичу се испуњења следећих претпоставки: да је осуђено лице држављанин државе извршења или у њој има пребивалиште; да је судска одлука правоснажна и извршна; да је дело на коме се заснива судска одлука кривично дело према праву обе државе

²⁶ Закон о потврђивању Уговора између Републике Србије и Црне Горе о међусобном извршавању судских одлука у кривичним стварима „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 1/2010.

уговорнице; да дело на коме се заснива судска одлука, по мишљењу државе извршења, није политичке или војне природе; да извршење или надзор нису у супротности са основним начелима правног поретка државе извршења; да извршење или надзор нису у супротности са другим обавезама државе извршења из мултилатералних конвенција; да се у држави извршења против осуђеног лица не води кривични поступак због кривичног дела за које се тражи пренос извршења или надзора; да осуђено лице у држави извршења није већ правноснажно осуђено за исто кривично дело или ослобођено од оптужбе; да извршење кривичне санкције није застарело према праву једне од држава уговорница; да судска одлука није донета у одсуству осуђеног; да осуђено лице не ужива право азила у држави изрицања.

Полицијска сарадња:

Споразум између Владе Републике Србије и Владе Црне Горе о полицијској сарадњи, потписану Бечићима 17. марта 2011. године, потврђен 18. октобра 2011. године.²⁷ У складу са националним законодавством, предмет споразума може бити: 1) утврђивање власника и лица на која су возила регистрована, као и лица која управљају моторним возилима, превозним средствима намењеним за ваздушни или водени саобраћај; 2) провере о возачким дозволама, пловидбеним дозволама и сличним дозволама; 3) утврђивање пребивалишта, боравишта и њиховог правног основа; 4) утврђивање власника и корисника телефонских прикључака или других телекомуникационих уређаја; 5) утврђивање идентитета; 6) информације о пореклу ствари, на пример, оружја, моторних возила и пловила (провере у вези са правним основом); 7) информације о поседовању и власништву непокретности, покретности и хартија од вредности; 8) усклађивање и покретање првих мера потраге; 9) посебне доказне радње; 10) прикупљање потребних обавештења; 11) спровођење конкретних мера при пружању заштите сведока; 12) откривање, обезбеђење трагова, анализа и упоређивање трагова. Посебни облици полицијске сарадње који су регулисани споразумом, односе се на: 1) сузбијање корупције и других кривичних дела против службене дужности (размена искустава, превенција, размена информација); 2) контролисане испоруке (дозвољавање контролисане испоруке); 3) послове прикривеног иследника (помоћ у вођењу истрага помоћу прикривеног иследника, ангажовање прикривеног иследника уговорне стране молиље); 4) заштиту сведока (размена информација, логистичка помоћ, пријем лица које је потребно заштитити); 5) слање официра за везу; 6) сарадња у области безбедности у спорту и великих манифестација; 7) сарадња у области заштите државне границе. Споразум такође регулише област размене и заштите личних и тајних

²⁷ Закон о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Црне Горе о полицијској сарадњи „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 8/2011.

података и правни статус службених лица једне уговорне стране када се налазе на територији друге.

3) ИЗВОРИ

- Милошевић, З., *Политичка*, Институт за политичке студије, Београд, 2010.
- Бејатовић, С., *Међународна кривичноправна помоћ и међународни кривични суд*, Интермех, Београд, стр. 2007.
- Васиљевић, Т., Грубач, М., *Коментар Законика о кривичном поступку*, Службени гласник, Београд, 2002.
- Закон о заштити података о личности „Службени гласник РС“, бр. 97/2008, 104/2009-др. закон, 68/2012-одлука УС и 107/2012.
- Закон о потврђивању Споразума о успостављању специјалних паралелних односа између Републике Србије и Републике Српске „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 70/2007.
- Закон о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Већа министара Босне и Херцеговине о полицијској сарадњи „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 1/2011.
- Закон о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Републике Словеније о полицијској сарадњи „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 4/2013.
- Закон о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Републике Хрватске о полицијској сарадњи „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 19/2010.
- Закон о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Републике Македоније о полицијској сарадњи „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 13/2013.
- Закон о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Црне Горе о полицијској сарадњи „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 8/2011.
- Закон о потврђивању Уговора између Републике Србије и Босне и Херцеговине о изменама и допунама Уговора између Србије и Црне Горе и Босне и Херцеговине о правној помоћи у грађанским и кривичним стварима “Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 13/2010.
- Закон о потврђивању Уговора између Републике Србије и Босне и Херцеговине о изменама и допунама уговора између Србије и Црне Горе и Босне и Херцеговине о међусобном извршавању судских одлука у кривичним стварима “Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 13/2010.

- Закон о потврђивању Уговора између Републике Србије и Републике Македоније о међусобном извршавању судских одлука у кривичним стварима „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 5/2012.
- Закон о потврђивању Уговора између Републике Србије и Републике Македоније о изручењу „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 6/2012.
- Закон о потврђивању Уговора између Републике Србије и Републике Словеније о изручењу „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 9/2011.
- Закон о потврђивању Уговора између Републике Србије и Републике Словеније о правној помоћи у грађанским и кривичним стварима „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 9/2011.
- Закон о потврђивању Уговора између Републике Србије и Републике Словеније о међусобном извршавању судских одлука у кривичним стварима „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 5/2012.
- Закон о потврђивању Уговора између Републике Србије и Републике Хрватске о изручењу „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 13/2010.
- Закон о потврђивању Уговора између Републике Србије и Црне Горе о изручењу „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 1/2010.
- Закон о потврђивању Уговора између Републике Србије и Црне Горе о међусобном извршавању судских одлука у кривичним стварима „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 1/2010.
- Закон о потврђивању Уговора између Републике Србије и Црне Горе и Босне и Херцеговине о међусобном извршавању судских одлука у кривичним стварима „Службени лист СЦГ – Међународни уговори“ број 6/2005.
- Закон о потврђивању Уговора између Србије и Црне Горе и Босне и Херцеговине о правној помоћи у грађанским и кривичним стварима „Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 6/2005.

3) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Из истраживања налазимо да је овим обликом сарадње између Републике Србије и држава с подручја бивше СФР Југославије у највећој мери обухваћена област изручења окривљених и осуђених лица, односно извршавања судских одлука у кривичним стварима, док је у мањој мери обухваћена област правне помоћи у грађанским и кривичним стварима, односно област успостављања специјалних паралелних односа. Изручење се по правилу односи на лице против којег је покренут кривични поступак или је изречена правноснажна судска одлука, док се извршење судских одлука у кривичним стварима односи на извршавање правноснажне судске одлуке или трансфер осуђених лица, односно мере надзора над условно осуђеним лицима. Правна помоћ у

грађанским стварима по правилу се односи на трошкове поступка и доказивање, а правна помоћ у кривичним стварима односи се на предузимање појединих процесних радњи. Закључени билатерални споразуми односе се на полицијску сарадњу која обухвата веома широку област криминалистичко оперативних и процесно криминалистичких мера и радњи. Примарна заступљеност кривичноправне и безбедносне помоћи и сарадње у довољној мери указује опредељеност страна потписница за успешну борбу против свих облика криминалитета и успостављања стабилног система безбедности на територији држава Западног Балкана. Либерализација граничног режима у оквиру Европске уније и Шенгенског споразума, поред добробити грађанима, веома је погодовала покретљивости криминалних група и њиховим делатностима, нарочито када се посматра из аспекта бекства учинилаца кривичних дела са места извршења и веома брзог напуштања територије државе у којој је кривично дело извршено. Отуда су у оквиру државне реакције закључени међународни билатерални уговори којима се ефикасније прикупљају докази а окривљени чине доступним правди. Перманентност, правовременост, безбедносна ефикасност и процесна ваљаност свих мера предузетих у оквиру безбедносне сарадње и кривичноправне помоћи представља један од кључних предуслова успешне борбе против криминалитета и стања безбедности у целини.

УДК: 327+327.56(4-672EU)
341.645.2:328(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 17 (2018)
Год XVII, бр. 63, стр. 250–268
Изворни научни рад

ЈАЧАЊЕ УЛОГЕ ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА У ОБЛАСТИ ЗАЈЕДНИЧКЕ СПОЉНЕ И БЕЗБЕДНОСНЕ ПОЛИТИКЕ КРОЗ ПОСТУПКЕ ПРЕД СУДОМ ПРАВДЕ ЕУ

Јелена ПЕЈИЋ¹

Abstract: This paper seeks to contribute to a wider explanation of the deepening of European integration manifested through a gradual strengthening of the supranational European Union (EU) institutions during the periods between the formal treaty revisions. The case study explains the evolution of the European Parliament's role in the area of Common Foreign and Security Policy (CFSP), which has remained intergovernmental. Rational choice institutionalist presumptions are used as a theoretical basis. In the interinstitutional fight for power, the European Parliament (EP) is seen as a rational actor who uses its locus standi to achieve a favorable and authoritative interpretation of treaty norms from the Court of Justice of the European Union. An analysis of four litigation cases initiated by the EP regarding the CFSP showed that it applied two alternative strategies – first, attacking the choice of the legal basis for individual acts in order to reduce, in the long run, the sphere of application of this policy in favor of community policies where it plays a far greater role; second, insisting on an extensive interpretation of general procedural rules aiming at their broader application, and with a more detailed parliamentary participation. Whilst the first strategy had a very promising start before the Lisbon treaty, afterwards it suffered a complete failure and became even counterproductive. The other strategy, however, brought about an absolute empowerment of the European Parliament in the procedure leading to the conclusion of EU's international agreements, not only in the CFSP area. The duty to keep the EP immediately and fully

¹ Факултет политичких наука Универзитета у Београду. Е-маил: jelenapejic.do@hotmail.com. Чланак је настао у оквиру научно-истраживачког пројекта „Политички идентитет Србије у регионалном и глобалном контексту“ (евиденциони број: 179076), који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

informed at all stages of the procedure also applies to the CFSP. Moreover, its content is largely specified in the EP's favor.

Key words: European Parliament, Court of Justice of the European Union, Common Foreign and Security Policy, inter-institutional litigation, institutionalism.

1) УВОД

Развој европских интеграција обележио је константан раст надлежности Европског парламента као представничког органа грађана Европске уније. Тврдимо да ова тенденција није само последица покушаја да се отклони недостатак демократске легитимности Европских заједница (ЕЗ), данас Европске уније (ЕУ), већ и резултат упорне институционалне борбе Европског парламента (ЕП). Претпостављамо да свака институција ЕУ има засебан институционални интерес који промовише као монолитни рационални актер наспрам других институционалних актера и држава чланица.² Структура, начин деловања и надлежности свих актера прописани су оснивачким уговорима. Но, у једном све сложенијем политичком систему ови уговори, настали погађањем све већег броја чланица, нужно или намерно остављају низ недоречености и вишезначја са којим су актери суочени у свакодневном функционисању система.³ Они су, стога, упућени да постојеће нејасноће и празнине основног скупа правила надоместе њиховим тумачењем или стварањем допунских неформалних правила. Тиме се отвара простор за развој интеграције и у периоду између ревизија уговора. Управо у њему различити актери настоје да институционализују оно тумачење основних правила које максимизује њихове интересе, односно њихове надлежности, буџет и моћ. У овом раду анализираћемо једно од средстава за институционално јачање којим се служио Европски парламент, изворно најслабији актер у троуглу Савет–ЕП–Комисија.⁴ Реч је о обраћању Суду правде ЕУ (Суд), ауторитативном тумачу

² Simon Hix, "Constitutional Agenda-Setting Through Discretion in Rule Interpretation: Why the European Parliament Won at Amsterdam", *British Journal of Political Science*, 2002, No. 32, pp. 259-280.

³ Henry Farrell, Adrienne Heritier, "Introduction: Contested Competences in the European Union", *West European Politics*, 2007, Vol. 30, No 2, p. 231; Jeffrey Stacey, Berthold Rittberger, "Dynamics of formal and informal institutional change in the EU", *Journal of European Public Policy*, 2003, Vol. 10, No 6, pp. 858-883; Paul Pierson, "The Path to European Integration: An Historical Institutional Analysis", *Comparative Political Studies*, 1996, Vol. 29, No 2, pp. 135-142.

⁴ Richard Corbett, *The European Parliament's Role in Closer EU Integration*. Palgrave MacMillan, Basingstoke, 1998. О активизму наднационалних органа ЕУ уопште видети: David Howarth, Mechthild Roos, "Pushing the Boundaries: New Research on the Activism of EU Supranational Institutions", *Journal of Contemporary European Research*, 2017, Vol. 13, Issue 2, 2017, pp. 1007-1024.

европских норми са историјом проинтегративне јуриспруденције.⁵ Наиме, значај судских пресуда не зауставља се на решењу конкретног спора, већ се потенцијално протеже и на будућност интеграција обезбеђењем формалног тумачења спорних правила. Зато ниједан спор није изолован од осталих и наше је становиште да се ради о смисленом низу који Европском парламенту, најслабијем актеру који има најмање да изгуби, може да донесе дугорочне користи. Управо је Суд, екстензивно и телеолошки тумачећи одредбе оснивачких уговора, још 1980-их постепено признао Парламенту активну и пасивну процесну легитимацију и снабдео га *de facto* моћи одуговлачења у законодавном поступку консултације.⁶ С друге стране, борба ЕП у тужилачкој клупи за широку примену клаузуле о хармонизацији и отпор маргинализацији у области спољног деловања ЕЗ/ЕУ били су делимично успешни, док су напори против коминологије пред Судом доживели потпуни крах.⁷ Трећину својих тужби против Савета и Комисије ЕП је поднео након ступања на снагу Лисабонског уговора, што сведочи колико о новим приликама за институционалну борбу које је овај уговор донео, толико и о ревности европарламентараца да их искористе. У предмет рада, међутим, улазе само међуинституционални спорови пред Судом у којима је ЕП био умешач или тужилац, а у вези са Заједничком спољном и безбедносном политиком (ЗСПП). Прво ћемо предочити улогу ЕП у области ЗСПП, која се, као последњи забран међувладине сарадње у ЕУ, чини најмање вероватном ареном за овај вид институционалне борбе. У другом делу изложићемо стратегије ЕП за јачање у овој политици коришћењем активне процесне легитимације, и то тужбама за поништај услед погрешног правног основа аката и/или битне повреде поступка. Најзад, даћемо оцену успешности изложених стратегија у досадашњој судској пракси.

⁵ Џозеф Вајлер, *Устав Европе*, Филип Вишњић, Београд, 2002, стр. 32-85. Walter Mattli, Anne-Marie Burley, "Europe before the Court: A political theory of legal integration", *International Organization*, 1993, Vol. 47, no. 3, pp. 41-76. Martin Shapiro, Alec Stone Sweet, *On Law, Politics & Judicialization*, Oxford University Press, New York, 2002.

⁶ В. *Roquette Frères v Council*, C-138/79, пресуда 20.10.1980. *Parliament v Council* C-13/83, пресуда 22.5.1985. *Les Verts v. Parliament* C-294/83, пресуда 23.4.1986. *Parliament v Council* C-70/88 (*Chernobyl*), *interim* пресуда 22.5.1990. Уговор из Мастрихта 1992. институционализовао је судско тумачење, а Уговор из Нице 2001. уврстио је ЕП најзад у групу привилегованих тужилаца.

⁷ Holly Cullen, Andrew Charlesworth, "Diplomacy by other means: The use of legal basis litigation as a political pp. 1243-1270. Klaus Offerman, *European Parliament and European Court of Justice*, Working Document, European Parliament, 1997; Kieran Bradley, "The European Parliament and Comitology: On the Road to Nowhere", *European Law Journal*, 1997, Vol. 3, no. 3, pp. 230-254.

2) УЛОГА ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА У ОБЛАСТИ ЗАЈЕДНИЧКЕ СПОЉНЕ И БЕЗБЕДНОСНЕ ПОЛИТИКЕ

Од увођења Заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ Уговором из Мастрихта 1993. године, ова област је обележена међувладином сарадњом са минималном улогом наднационалних институција. Комисија је делила право предлагања аката са државама чланицама, и морала је да буде повезана са функционисањем ове политике у мери у којој је, заједно са Саветом, била задужена за јемчење доследности спољног деловања Уније. Надлежност Суда није била предвиђена, а улога Европског парламента се сводила на доста неодређену обавезу Председништва ЕУ да се с њим саветује о главним аспектима и основним опредељењима ЗСБП и размотри изнесене ставове са дужном пажњом, као и обавезу Савета и Комисије да га редовно обавештавају о развоју ове политике. Такође, ЕП је имао право да Савету поставља питања и даје препоруке, те да једном годишње расправља о напретку у примени ЗСБП. Савет је минималистички тумачио своју обавезу према ЕП, који је био огорчен због обавештавања које се састојало из пуког набрајања информација без икаквих политичких процена или истакнутих приоритета.⁸ Европска безбедносна и одбрамбена политика била је, као део ЗСБП, обухваћена овим меким овлашћењима, изузев низа органа ове политике који су у међувремену развијени и остали ван уговора. Прозор за утицај отвориле су одредбе о финансирању ЗСБП и Парламент их је ревностно користио.⁹ Наиме, у мери у којој се ова политика финансирала из буџета ЕЗ, примењивао се уобичајени буџетски поступак са учешћем ЕП.¹⁰ Лисабонски уговор је срушио стубове, а ипак задржао посебност међувладине ЗСБП; увећао је надлежности ЕП уопште, па и у овој области, али уз изричита ограничења. Прво, обавезу редовног консултовања сада имају Високи представник за спољне послове и

⁸ Udo Diedrichs, "The European parliament in CFSP: More than a marginal player?" *The International Spectator*, 2004, 39, no. 2, p. 35.

⁹ Низом међуинституционалних споразума регулисана су питања од значаја за улогу ЕП у оквиру ЗСБП и његово учешће је битно увећано и прецизирано, иако на мање формалној основи. Видети: "Interinstitutional Agreement of 16 July 1997 between the European Parliament, the Council and the European Commission on provisions regarding financing of the common foreign and security policy", OJ C 286, 22.9.1997; "Interinstitutional Agreement of 6 May 1999 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure", OJ C 172, 18.06.1999, articles 39-40; "Annex III. Interinstitutional Agreement of 17 May 2006 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management", OJ C 139, 14.6.2006, Part II B.

¹⁰ За усвајање административних трошкова ЗСБП, а касније и оперативних трошкова цивилних мисија.

безбедносну политику (ВП) и специјални представници за одређена питања.¹¹ Друго, сада су предвиђене две (уместо једне) годишње парламентарне расправе о напретку у спровођењу ЗСБП, а први пут је изричито наглашено да је њима обухваћена и Заједничка безбедносна и одбрамбена политика (ЗБОП).¹² Треће, Савет је дужан да консултује ЕП пре доношења одлуке којом уређује поступке за бржи приступ средствима из ЕУ буџета у случају потребе за хитним финансирањем активности ЗСБП.¹³ Четврто, консултовање ЕП је обавезно и за оснивање Европске службе за спољно деловање (EEAS), што су европарламентарци одмах зграбили као згодну прилику за јачање утицаја.¹⁴ Пето, ЕП мора да буде обавештен о успостављању појачане сарадње у оквиру ЗСБП, о примени клаузуле солидарности и увођењу рестриктивних мера.¹⁵ Наведене промене у позитивном смеру малог су домета, дотле да унеколико потврђују а можда и јачају маргинализацију ЕП у области ЗСБП.¹⁶ Његова улога своди се на право да буде обавештаван и саветован, а реалан утицај на креирање ове политике и надзор над њеним спровођењем и даље проистиче само из његових буџетских овлашћења. Поучене досадашњом праксом стихијског растезања значења уговорних норми у правцу наднационалности, државе чланице су предупредиле потенцијално јачање наднационалних институција у овој области. У Декларацији бр. 14 уз Лисабонски уговор стоји: „Одредбе које обухватају заједничку спољну и безбедносну политику не дају нова овлашћења Комисији за доношење одлука и не јачају улогу Европског парламента“. Иако се ЕП сматра једним од највећих институционалних добитника Уговора из Лисабона, тренд јачања његових надлежности заустављен је на рубу ЗСБП. Државама чланицама је очигледно било стало да задрже њену посебност у односу на остатак деловања ЕУ, чак и након рушења

¹¹ Члан 36 Уговора о ЕУ. Штура одредба оставља нејасноће у погледу форме и рокова ових консултација, нарочито услед аналогичности са законодавном процедуром, а није ни сасвим јасно која су то најважнија питања и одређења која су превиђена као њихов предмет.

¹² Ibid.

¹³ Члан 41(3) УЕУ.

¹⁴ Члан 27(3) УЕУ. Употребивши моћ одуговлачења, ЕП се активно наметнуо у преговорима са јасном визијом политички и финансијски одговорне EEAS у оквиру административних структура Комисије. Добио је низ уступака који су се тицали информисања и саслушања функционера, те увођења функције генералног директора за буџет и администрацију. Anna Herranz-Surrallés, *The Contested 'Parliamentarisation' of EU Foreign and Security Policy*. PRIF-Report No. 104, Peace Research Institute Frankfurt, 2011, pp. 9-12.

¹⁵ Чланови 329(2), 222(3) и 215(2) Уговора о функционисању ЕУ, респективно.

¹⁶ Дејана Вукчевић, *Европска унија као стратешки актер*, Институт за политичке студије, Београд, 2013, стр. 103.

структуре стубова. Ово је најјаче изражено у другом ставу члана 24 Уговора о ЕУ који истиче да се на њу примењују посебна правила и поступци, преовлађују органи међувладиног типа који углавном одлучују једногласно, акти немају законодавни карактер, а учешће органа наднационалног типа је изричито ограничено. Посебност се огледа и томе што надлежност Уније у области ЗСБП не спада ни у једну од три категорије њених надлежности.¹⁷ Такође, тзв. *клаузула флексибилности* не сме да се користи за циљеве ЗСБП.¹⁸ Најзад, надлежност Суда правде ЕУ, која је Лисабонским уговором добила општи карактер, изричито је искључена у овој области. Изузеци су контрола законитости рестриктивних мера по тужби погођеног лица и надзор над поштовањем члана 40 УЕУ.¹⁹ Први изузетак пружа заштиту основним правима и слободама, а други обезбеђује судски надзор над разграничењем између ЗСБП и осталих политика ЕУ. Речена надлежност је тим важнија што ово разграничење постаје све теже. Најпре, ЗСБП одувек користи јединствен институционални оквир ЕУ и део је јединственог правног поретка који је од Лисабонског уговора заснован на јединственој правној личности ЕУ. Друго, циљеви ЗСБП су интегрисани у заједничке циљеве спољног деловања ЕУ, који су остали подједнако уопштено дефинисани као и пре четврт века.²⁰ С обзиром на испреплетаност европских политика и потребу за доследним спољним деловањем, кристалисање правних основа за конкретне инструменте је отежано. Најзад, савремене безбедносне претње опиру се разграничењу домена унутрашње и спољне безбедности, а они су у ЕУ одвојено регулисани – у Простору слободе, безбедности и правде (ПСБП), с једне, и у ЗСБП, с друге стране. Комунитаризација бившег трећег стуба Лисабонским уговором додатно је повећала, у процедуралном смислу, значај мутне границе између питања међународног мира и безбедности (ЗСБП) и питања азила и миграција, надзора над спољним границама Уније, као и полицијске и правосудне сарадње у борби против криминала (ПСБП). Наиме, док се у домену ПСБП углавном примењује редовни законодавни поступак у коме је ЕП равноправни саодлучилац, дотле је из усвајања ЗСБП аката ЕП сасвим искључен.

¹⁷ То су искључива и подељена надлежност, те надлежност за подршку, координацију или допуну мера држава чланица. Члан 2 УФЕУ.

¹⁸ Став 4 члана 352 УФЕУ који, уз захтевну процедуру али без потребе за ревизијом Уговора, омогућава деловање ЕУ у областима које нису Уговором предвиђене, а које је неопходно за остваривање неког од циљева ЕУ.

¹⁹ Чланови 24(2) УЕУ и 275 УФЕУ.

²⁰ Члан 21(2) УЕУ.

3) СТРАТЕГИЈЕ ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА ЗА ИНСТИТУЦИОНАЛНО ЈАЧАЊЕ У ОБЛАСТИ ЗАЈЕДНИЧКЕ СПОЉНЕ И БЕЗБЕДНОСНЕ ПОЛИТИКЕ ПРЕД СУДОМ ПРАВДЕ ЕУ

Услед маргиналних надлежности и Парламента и Суда у области ЗСБП коришћење активне процесне легитимације за ЕП било је и остало отежано, али не и немогуће. Своју борбу за освајање тог последњег упоришта међувладиног облика сарадње повео је имајући у виду неколико научених лекција из свог претходног искуства пред Судом. Прво, Суд је већ потврдио своју надлежност за разграничење комунитарних мера од аката бившег међувладиног трећег стуба на основу члана 47 УЕУ, који штити надлежности Заједнице у односу на Унију. Штавише, предност је у досадашњој јуриспруденцији јасно дата Заједници.²¹ Позивање на исту одредбу могло би да отвори надлежност Суда и у односу на акте ЗСБП уколико би се доказивало да њихов правни основ заправо спада у неку од комунитарних политика. Друго, при неопходности слагања више правних основа за акте који пресецају границе политика ЕУ, степен парламентарног учешћа у одлучивању је препознат као битан чинилац.²² Уколико законодавни поступци које ти правни основи подразумевају нису међусобно ускладиви, Суд је давао предност оном поступку (а самим тим и политици) који максимализује учешће ЕП, или је стварао дотад незамисливе процедуралне комбинације којима ЕП не би био оштећен.²³ Треће, Суд се показао знатно пријемчив за инсистирање на процедуралним правилима, а нарочито када се тиме штити тек минимална улога европског представничког органа у поступку усвајања аката, нпр. у законодавном поступку консултације.²⁴ Услед немогућности директног напада

²¹ Парламент је успешно интервенисао на страни Комисије у споровима: *Commission v. Council C-170/96 (Airport Transit Visas)*, 12.5.1998. *Commission v. Council C-176/03*, 13.9.2005. и *C-440/05*, 23.10.2007. Изузетак представљају спојени случајеви *Parliament v. Council C-317/04* и *Parliament v. Commission C-318/04 (EU-US PNR Agreement)*, 30.5.2006, када је Суд утврдио надлежност да штити и трећи стуб од наметања првог стуба, а не само обрнуто.

²² Степен учешћа Парламента у законодавном поступку тумачен је као израз „основних демократских начела да народи треба да учествују у вршењу власти преко представничке скупштине као посредника.“ В. *Commission v. Council C-300/89*, 11.6.1991, para. 19-20.

²³ Нпр. спајање саодлучивања и једногласности у Савету. *Parliament v. Council C-166/07 (International Fund for Ireland)*, 3.9.2009, para. 69. Видети: *Commission v. Parliament and Council C-178/03*, 10.1.2006., para. 57-59. *Parliament v. Council C-155/07 (EIB)*, 6.11.2008, para. 76-83.

²⁴ О еволуцији улоге ЕП у поступку консултације видети: Raya Kardasheva, “The Power to Delay: The European Parliament’s Influence in the Consultation Procedure”, *Journal of Common Market Studies*, 2009, Vol. 47, no. 2, pp. 385-409.

на акте ЗСБП, Парламент је био приморан да тражи погодне заобилазне путеве. Један од њих је управо у надлежности коју је Суд потврдио у погледу разграничења између стубова. Међутим, за разлику од некадашњег члана 47 УЕУ, који је ставио брану на задирање Уније у послове Заједнице, нови члан 40 УЕУ предвидео је заштиту како комунитарног акија (*acquis communautaire*), тако и тековина међувладине сарадње од узајамног угрожавања. Тиме је Суд, на посредан начин, постао тумач одредаба о ЗСБП и јемац њеног интегритета.²⁵ Писци уговора су овом изменом желели да зауставе уочен тренд давања предности првом стубу. Парламент је, ипак, и даље рачунао на проинтегративни активизам Суда. Други правац напада полазио је од проширених надлежности које је Лисабонски уговор донео Парламенту изван ЗСБП. Најзначајнија прилика проистекла је из уређења поступка за закључење међународних споразума Уније на једном месту – у члану 218 Уговора о функционисању ЕУ (УФЕУ). Парламент је добио право вета на закључење међународних споразума у свим областима у којима се на унутрашњем плану примењује редовни законодавни поступак или поступак сагласности.²⁶ У осталим случајевима примењује се поступак консултације, али пажљиво коригован тако да Савет одређује рок Парламенту за давање мишљења, а овлашћен је и да донесе коначну одлуку ако се тај рок пропусти. Међутим, споразуми који се „искључиво односе на заједничку спољну и безбедносну политику“ представљају изузетак, тако да је у њиховом закључивању улога ЕП остала изричито искључена.²⁷ Парламент је видео шансу у инсистирању на уском тумачењу овог изузетка како би свео његову примену на најмању могућу меру. Надаље, структура члана 218 упућује да се ЗСБП изузетак не односи на став 10, који захтева да се ЕП „одмах и у целости обавештава о свим фазама поступка.“ Поврх свега, из одсуства изричитог искључења надлежности Суда у односу на целину члана 218 УФЕУ произилази да је могуће поднети тужбу због повреде поступка који је њиме прописан.²⁸

Европски парламент је искористио оба правца. Изазвао је акте ЗСБП први пут 2005. године као умешач на страни Комисије у случају *ECOWAS*, а онда и

²⁵ Christophe Hillion, “A Powerless Court? The European Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy”, In: Marise Cremona – Anne Thies (eds), *The European Court of Justice and External Relations Law – Constitutional Challenges*, Hart Publishing, Oxford, 2014, p. 60.

²⁶ Такође, право вета је задржано и за споразуме о придруживању, споразуме који успостављају институционални оквир сарадње и оне са битним буџетским импликацијама.

²⁷ Члан 218(6) УФЕУ.

²⁸ Доктрина сматра и да овде није искључен судски надзор над поштовањем уставних начела попут искрене сарадње међу институцијама, као ни саветодавна надлежност СПЕУ у вези са закључењем међународних споразума Уније, укључујући и оне у области ЗСБП. Видети: Christophe Hillion, “A Powerless Court?”, *op.cit.*, стр. 57, 66-69.

три пута као тужилац, непосредно по ступању Лисабонског уговора на снагу, у случајевима *Листа терориста 2010*, *Пирати Маурицијус 2011.* и *Пирати Танзанија 2014.* године.²⁹ У све четири тужбе изазивао је правне основе аката Савета који су искључивали његово учешће, тврдећи да предметне мере ни превасходно ни искључиво не спадају у област ЗСБП. Његова прва стратегија је, стога, имала за циљ извојевање судског тумачења које би сузило домен ЗСБП у корист различитих комунитарних политика у којима је играо већу улогу. Парламенту је комбинација низа правних и практичних аргумената деловала обећавајуће: правило да се сви изузеци уско тумаче, избор строжег придева *искључиво* уместо *превасходно* или *преовлађујуће* у формулацији овог изузетка, као и немогућност изоловања конкретних мера ЗСБП од елемената других политика који би захтевану искључивост нарушили. Друга стратегија позивала се на повреду битних правила поступка као основ за тужбу за поништај, а све у циљу постизања екстензивног тумачења улоге Парламента у поступку, као и проширења важења општих процедуралних правила на област ЗСБП. У том смислу, Парламент се устремio на комплексну конструкцију члана 218 УФЕУ, а нарочито на издвојену и непрецизирану обавезу обавештавања ЕП о читавом процесу закључивања међународних споразума Уније из става 10. Последње две тужбе садржале су и алтернативне поднеске у вези са овим процедуралним правилом. Како је сам био лишен права да тужи, ЕП је у случају *ECOWAS 2005.* године подржао Комисију у тужби за поништење имплементационе одлуке Савета услед повреду члана 47 УЕУ. Била је то уједно и проба судске надлежности у вези са ЗСБП. Спорна одлука је предвиђала финансијску и техничку помоћ Уније Економској заједници држава западне Африке (*ECOWAS*) у оквиру Мораторијума на лако и малокалибарско оружје.³⁰ Парламент и Комисија су тврдили да ова одлука спада у развојну помоћ из првог стуба. Савет није уложио приговор, већ се бранио аргументом да до повреду члана 47 не може доћи у области која спада у подељену надлежност ЕЗ и држава чланица, као што је случај са развојном политиком.³¹ Приговор је уложен само на други поднесак који је, без преседана, захтевао испитивање законитости заједничке одлуке ЗСБП на којој је спорна имплементациона одлука била заснована. Прва тужба Европског парламента за поништај акта ЗСБП уследила је убрзо након ступања на снагу Лисабонског уговора. У питању је била уредба Савета којом је измењена уредба ЕЗ из 2002. о наметању санкција лицима и субјектима

²⁹ *Commission v. Council C-91/05*, 20.5.2008. *Parliament v. Council C-130/10*, 19.7.2012. *Parliament v. Council C-658/11*, 24.6.2014. *Parliament v. Council C-263/14*, 14.6.2016.

³⁰ Council Decision 2004/833/CFSP of 2 December 2004 implementing Joint Action 2002/589/CFSP with a view to a European Union contribution to ECOWAS in the framework of the Moratorium on Small Arms and Light Weapons, OJ L 359, p. 65.

³¹ *Commission v. Council C-91/05 (ECOWAS)*, op.cit., para 30, 53-54.

повезаним са означеним терористичким мрежама.³² Неопходно је било прилагођавање правног основа спорне уредбе и поступка њеног усвајања. Савет је изворни основ заменио чланом 215(2) УФЕУ који се односи на ЗСБП, док је Парламент инсистирао на примени члана 75 УФЕУ у оквиру комунитаризованог Простора слободе, безбедности и правде. Оба члана овлашћују ЕУ да усвоји рестриктивне мере, али постоји разлика у циљевима, адресатима и, што је за нас најважније, у поступку: док члан 75 прописује редовни законодавни поступак, дотле члан 215 захтева тек обавештавање ЕП. Један од аргумената ЕП полазио је од тога да мера има озбиљне последице по јединствено тржиште и заштиту основних права и стога захтева његово учешће у одлучивању. Обе стране су пружиле виђење тероризма у складу са својим интересима – док је Савет инсистирао на разлици између међународног и унутрашњег тероризма (самим тим и између ЗСБП и ПСБП), ЕП је ову разлику побијао као нереалну.³³ Наредне две тужбе Парламента биле су веома сличне, иако са временском разликом од три године. Тражено је поништење одлука Савета о закључењу скоро идентичних споразума ЕУ о трансферу лица осумњичених за гусарење и ухапшених у оквиру ЗБОП мисије *ЕУНАВФОР Аталанта* уз обалу Сомалије, али са различитим државама – Маурицијусом и Танзанијом.³⁴ Оба пута Парламент је, уз подршку Комисије, изашао пред Суд са два поднеска која су се тичала члана 218, ставова 6 и 10, респективно. Првим поднеском у обе тужбе Парламент је желео да наметне уско тумачење изузетка сопственог учешћа у закључењу споразума који се искључиво односе на ЗСБП. Нарочито се позвао на разлику у формулацији из ставова 3 и 6 овог члана. Док први прописује почетни део поступка (отварање преговора и именовање преговарача) који се *искључиво или преваходно* односе на ЗСБП, потоњи једино спомиње услов *искључиво* за сâмо закључење споразума и зато је ужег опсега. Пошто предметни споразум садржи и елементе полицијске и правосудне

³² Council Regulation (EU) No 1286/2009 of 22 December 2009 amending Regulation (EC) No 881/2002 imposing certain specific restrictive measures directed against certain persons and entities associated with Usama bin Laden, the Al-Qaeda network and the Taliban, OJ L 346, p. 42. *Kadi and Al Barakat International Foundation v Council and Commission* (спојени случајеви) C-402/05 P and C-415/05 P, 3.9.2008.

³³ *Parliament v. Council* C-130/10 (Листа терориста), op. cit., para. 16, 21-22.

³⁴ Council Decision 2011/640/CFSP of 12 July 2011 on the signing and conclusion of the Agreement between the European Union and the Republic of Mauritius on the conditions of transfer of suspected pirates and associated seized property from the European Union-led naval force to the Republic of Mauritius and on the conditions of suspected pirates after transfer, OJ L 254, p. 1. Council Decision 2014/198/CFSP of 10 March 2014 on the signature and conclusion of the Agreement between the European Union and the United Republic of Tanzania on the conditions of transfer of suspected pirates and associated seized property from the European Union-led naval force to the United Republic of Tanzania, OJ L 108, p. 1.

сарадње у кривичним стварима (главнина се односи трансфер и процесуирање лица), као и развојне помоћи (јер су Маурицијус и Танзанија земље у развоју), није испуњен услов искључивости. Штавише, наведени елементи указују да правни основ споразума спада у ЗСБП, те је за његово закључење била неопходна сагласност ЕП. Без обзира што је споразум везан за операцију *Аталанта*, он надмашује њене циљеве и опсег и уређује задатке који нису војне природе.³⁵ Парламент је тврдио и да је главни циљ борбе против гусарења у ствари заштита унутрашње безбедности Уније.³⁶ Покушао је да сузи домет ЗСБП и аргументом да све активности које произилазе из једне војне мисије ЕУ не спадају аутоматски у домен ове политике.³⁷ Касније је ублажио позицију признавши да сврха споразума спада у ЗСБП, али да су присутне и друге, макар и споредне, сврхе из других политика ЕУ, што је довољно да наруши услов искључивости.³⁸ Другим поднеском ЕП је настојао да потврди и прецизира обавезу из члана 218, става 10 да буде одмах и у целости обавештен о свим фазама поступка за закључење међународног споразума ЕУ. Пошто је спорна одлука спадала у област ЗСБП, Савет је примарно оспоравао надлежност Суда по овом ставу. Алтернативно, бранио се његовим уским тумачењем. Савет је покушао и да се огради од ове обавезе тврдњом да она спада у задатке Високог представника, који је одговоран за преговоре, али не у својству председавајућег Саветом за спољне послове. Тиме би се искључила одговорност Савета чак и за проверу да ли је ВП своју обавезу испунио. С друге стране, залагао се за широко тумачење прилога *одмах* које оправдава и вишедневно закашњење, пошто је „у пракси немогуће да се, током преговора у вези са ЗСБП, Парламент одржи обавештеним о свим развојима који могу да се догоде брзо и неочекивано.“³⁹

4) ИСХОДИ ПРИМЕЊЕНИХ СТРАТЕГИЈА ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА

Случај *ECOWAS* је отворио пут за даљу институционалну борбу за сужавање домена ЗСБП на основу члана 47 УЕУ, јер је Суд искористио прилику да први пут изврши разграничење између првог и другог стуба. Не само да је потврдио своју надлежност, већ је ублажио и квалификациони критеријум за оспоравање аката ЗСБП, сматравши да је довољно да буду „у стању да произведу правне последице“⁴⁰ (курзив Ј.П.) да би могли да наруше

³⁵ *Parliament v. Council C-658/11*, op.cit., para. 24-29, 37-38.

³⁶ *Parliament v. Council C-263/14*, op.cit., para. 32.

³⁷ *Ibid.*, пара. 38.

³⁸ *Parliament v. Council C-658/11*, op.cit., para. 44-46.

³⁹ *Ibid.*, para. 62.

⁴⁰ *Commission v. Council C-91/05*, op.cit., para. 33.

надлежност ЕЗ.⁴¹ Поред тога, Суд је дозволио примену члана 47 и на заштиту надлежности које ЕЗ дели са државама чланицама. Закључио је да тип надлежности ЕЗ није пресудан чинилац – довољно је та надлежност постоји. Инструмент ЗСБП не мора нужно да спречи или ограничи надлежност ЕЗ; довољно је да има као сврху спровођење једне од политика ЕЗ и да је било могуће усвојити га у првом стубу.⁴²

Анализом спорне одлуке Суд је утврдио да она по садржају и сврси има две неодвојиве компоненте из два различита стуба ЕУ. Пошто члан 47 УЕУ не дозвољава комбиновање правних основа из првог и другог стуба, дошло је до његове повреде јер спорна одлука *такође* спада у домен првог стуба.⁴³ Ово је битна победа за Комисију и ЕП јер Суд сугерише да у оваквим случајевима неускладивих правних основа „ЕУ елементи мера треба да буду асимиловани у ЕЗ елементе.“⁴⁴ Алтернативно, могло би се покушати са цепањем мере по шавовима стубова ЕУ. Суд је и јасно ставио до знања да одлука којом се спроводи заједничка акција као инструмент ЗСБП не мора нужно да спада у ову област.⁴⁵ Користан наук ове пресуде је и да у областима подељене надлежности могу да делују или државе чланице или ЕЗ, а у одсуству њихове акције Унија не сме да се намеће.⁴⁶ Имајући у виду широко дефинисан домен развојне помоћи, велике су шансе за Комисију и ЕП да за усвајање аката сличних хибридних циљева примењују законодавне поступке у којима је њихова улога далеко већа наспрам оне која им је дата у оквиру ЗСБП. Државе чланице, међутим, нису дозволиле да се потенцијал ове пресуде искористи увевши двосмерну заштиту комунитарног и међувладиног акција у новом члану 40 УЕУ, што је битно променило и судско резонување. У постлисабонском случају *Листа терориста* Суд је прво утврдио да није могуће комбиновање чланова 215 и 75 УФЕУ у правном основу за рестриктивне мере услед неускладивих поступака које прописују.⁴⁷ Пошто је неопходно изабрати само један од њих, упоредио је оба члана са предлисабонским троструким правним основом. Предност је дао мерама у области ЗСБП, због њихове спољне

⁴¹ Штавише, у вези са чланом 47 дозволио је и приговор незаконитости на ЗСБП акте, али га због успешности првог поднеска на крају није разматрао.

⁴² *Commission v. Council C-91/05*, op.cit., para. 44, 60-62.

⁴³ *Ibid*, para. 76-77, 108-109.

⁴⁴ Christophe Hillion, Ramses Wessel, "Competence Distribution in EU External Relations After ECOWAS: Clarification or Continued Fuzziness?", *Common Market Law Review*, 2009, Vol. 46, p. 575.

⁴⁵ *Commission v. Council C-91/05*, op.cit., para. 86-88.

⁴⁶ Christophe Hillion, Ramses Wessel, „Competence Distribution in EU External Relations After ECOWAS: Clarification or Continued Fuzziness?“, op.cit., стр. 581.

⁴⁷ *Parliament v. Council C-130/10*, op.cit., para. 49.

димензије. Узео је у обзир да спорна уредба представља спону ЕУ са Саветом безбедности Уједињених нација, чију листу терориста у ствари репродукује у европском правном систему и са одговарајућим правним јемцима.⁴⁸ Насупрот главним настојањима ЕП, судско тумачење је ограничило домет ПСБП на унутрашње мере борбе против тероризма, док борба против *међународног* тероризма служи очувању међународног мира и безбедности као циљу спољног деловања ЕУ, укључујући ЗСБП.⁴⁹ Један део пресуде посвећен је и разматрању последица избора правног основа на овлашћења ЕП. У контрасту према дотадашњој јуриспруденцији, Суд је одбацио положај ЕП као детерминанту правног основа, с обзиром на очигледну намеру држава чланица да у Лисабонском уговору задрже посебност ЗСБП у односу на остале надлежности и политике ЕУ. Један аспект те посебности је и „додела прилично ограничене улоге Парламенту.“⁵⁰ Тиме су осујећена настојања ЕП да користи судских преседана пренесе на неосвојену територију ЗСБП. Два каснија пиратска случаја запечатили су пораз прве стратегије ЕП која је циљала сужавању домена ЗСБП. Суд је опет дао предност посебности ЗСБП, коју општи карактер члана 218 мора да уважи и одрази, укључујући и маргинализацију ЕП. Такође, сматрао је да поређење формулација из различитих ставова овог члана није оправдано јер се оне односе на различите ситуације.⁵¹ Након анализе члана 218(6) УФЕУ, Суд је објаснио да се њиме „успоставља симетрија између поступка за усвајање ЕУ мера на унутрашњем плану и поступка за усвајање међународних споразума“⁵² пресликавајући улогу ЕУ органа у њима. Овај члан обезбеђује само процедурални правни основ који зависи од суштинског правног основа, који се налази другде у Уговорима. Довољно је да једини суштински правни основ спада у област ЗСБП да би се задовољио услов искључивости у смислу члана 218(6) и применио поступак за закључење споразума без учешћа ЕП.⁵³ Чињеница да неке од мера предвиђених споразумом о трансферу пирата личе, појединачно гледајући, на мере из неке друге политике ЕУ нема утицаја на избор његовог правног основа.⁵⁴ Наиме, предвиђене мере спроводе припадници *ЕУНАВФОР*-а а не правосудни или полицијски органи држава чланица, чак и ако оне личе на активности правосудне и полицијске сарадње у кривичним стварима. Оба споразума произилазе из операције *Аталанта* и помажу у постизању њеног (ЗСБП) циља

⁴⁸ Ibid, para. 67, 71-72.

⁴⁹ Ibid, para. 61.

⁵⁰ Ibid, para. 82.

⁵¹ *Parliament v. Council* C-658/11, op.cit., para. 61.

⁵² Ibid, para. 56.

⁵³ Ibid, para. 59.

⁵⁴ *Parliament v. Council* C-263/14, op.cit., para. 47.

тима што обезбеђују да лица ухапшена у оквиру ове операције буду изведена пред правду у случају да државе чланице не могу или не желе саме да их процесуирају у домаћим правним системима. Дакле, не само да споразуми не излазе из оквира ове ЗБОП мисије, већ би без ње били сасвим обесмишљени. Први поднесак је тако у оба случаја одбачен као неоснован.⁵⁵

Пораз прве стратегије Европског парламента углавном је компензован успехом друге, примењене у другом поднеску оба пиратска спора. Пре свега, Суд је утврдио своју надлежност по члану 218 УФЕУ и у случајевима оспоравања одлуке о закључењу споразума у области ЗСБП, иако је иначе ненадлежан за акте ЗСБП, уз образложење да изузеци од његове опште надлежности морају уско да се тумаче. Наиме, члан 218 УФЕУ је општег карактера и зато повлачи судски надзор чак и ако делом обухвата поступак усвајања аката ЗСБП.⁵⁶ Овај општи карактер односи се и на став 10 овог члана јер се ту, за разлику од става 6, не прави никаква разлика међу споразумима које ЕУ закључује. Суд је тиме већ у случају *Пирати Маурицијус* потврдио и општост обавезе потпуног и тренутног информисања ЕП о закључењу споразума у области ЗСБП. Штавише, дао јој је статус битног правила поступка које повлачи ништавост акта,⁵⁷ закључивши да чак и ограничена улога ЕП у домену ЗСБП мора да садржи његову обавештеност, иначе би био онемогућен да преиспитује избор правног основа ових аката и тако штити своје прерогативе. Потом се упустио и у тумачење садржине ове обавезе, а касније га и битно продубио у пресуди спора *Пирати Танзанија*. Наиме, супротно покушају Савета да наметне уско тумачење, Суд је установио да обавеза обавештавања ЕП не може да се сведе на обавезу објављивања одлуке и споразума у службеном гласилу ЕУ, пошто оне служе сасвим различитим сврхама – прва као услов за вршење демократског надзора, а друга као предуслов ступања на снагу споразума.⁵⁸ Не може ни да се ограничи само на обавештење о отварању преговора и о закључењу споразума, већ се протеже и на све фазе поступка које претходе закључењу споразума, а нарочито на преговоре и њихове посредне резултате. Штавише, како би избегао нове покушаје уског тумачења Суд изричито набраја ове фазе. То су, између осталог: „одобрење за отварање преговора, дефинисање преговарачких смерница, именовање ЕУ преговарача и, у неким случајевима, формирање посебног

⁵⁵ Суд је у другој пресуди констатовао да споразум *преовлађујуће* (а не искључиво) спада у домен ЗСБП. *Ibid.*, пара. 55. Но, сходно преседану из првог пиратског случаја, услов искључивости из члана 218(6) је тиме испуњен. Ова формулација указује и на то да је Суд спровео тзв. тест центра гравитације.

⁵⁶ *Parliament v. Council C-658/11*, *op.cit.*, para. 73.

⁵⁷ *Ibid*, para. 85-86.

⁵⁸ *Ibid*, para. 79.

комитета, завршетак преговора, одобрење за потписивање споразума, одлука о привременој примени споразума пре његовог ступања на снагу, по потреби, и закључење споразума.⁵⁹ Суд је одбацио и остале аргументе Савета. Обавеза обавештавања важи за сваки споразум посебно, без обзира да ли су раније закључени споразуми имали скоро идентичан текст.⁶⁰ Утврдио је да већину битних одлука током поступка закључења споразума доноси Савет, што га обавезује да сâм о њима обавести ЕП, уместо да одговорност пребацује на Високог представника.⁶¹ Допустио је, међутим, могућност да се у одређеној ситуацији прилог *одмах* растегне на неколико дана.⁶² Коначно, обе спорне одлуке су поништене услед повреде члана 218(10) УФЕУ.

5) ИЗВОРИ

Bradley, Kieran, „Maintaining the balance: the role of the Court of Justice in defining the institutional position of European Parliament.“ *Common Market Law Review* Vol. 24, no. 1, 1987.

Bradley, Kieran, „The European Parliament and Comitology: On the Road to Nowhere.“ *European Law Journal* Vol. 3, no. 3, 1997.

Corbett, Richard, *The European Parliament’s Role in Closer EU Integration*. Palgrave MacMillan, Basingstoke, 1998.

Council Regulation (EU) No 1286/2009 of 22 December 2009 amending Regulation (EC) No 881/2002 imposing certain specific restrictive measures directed against certain persons and entities associated with Usama bin Laden, the Al-Qaeda network and the Taliban, OJ L 346.

Council Decision 2004/833/CFSP of 2 December 2004 implementing Joint Action 2002/589/CFSP with a view to a European Union contribution to ECOWAS in the framework of the Moratorium on Small Arms and Light Weapons, OJ 2004 L 359, p. 65.

Council Decision 2011/640/CFSP of 12 July 2011 on the signing and conclusion of the Agreement between the European Union and the Republic of Mauritius on the conditions of transfer of suspected pirates and associated seized property from the European Union-led naval force to the Republic of Mauritius and on the conditions of suspected pirates after transfer, OJ L 254.

⁵⁹ *Parliament v. Council* C-263/14, op.cit., пара. 76. Листа чак није ни исцрпљујућа. Изузет је једино интерни припремни процес унутар Савета. Ibid., пара. 77.

⁶⁰ Ibid., пара. 78.

⁶¹ *Parliament v. Council* C-263/14, op.cit., пара. 73.

⁶² Ibid., пара. 82.

- Council Decision 2014/198/CFSP of 10 March 2014 on the signature and conclusion of the Agreement between the European Union and the United Republic of Tanzania on the conditions of transfer of suspected pirates and associated seized property from the European Union-led naval force to the United Republic of Tanzania, OJ L 108.
- Cullen, Holly, Charlesworth, Andrew. „Diplomacy by other means: The use of legal basis litigation as a political strategy by the European Parliament and Member States“, *Common Market Law Review* Vol. 36, no. 6, 1999.
- Diedrichs, Udo, “The European parliament in CFSP: More than a marginal player?” *The International Spectator* Vol. 39, no. 2, 2004.
- Engel, Annegret, „Delimiting Competences in the EU: CFSP versus AFSJ Legal Bases“, *European Public Law* Vol. 21, no. 1, 2015.
- Farrell, Henry, Héritier, Adrienne, “Introduction: Contested Competences in the European Union”, *West European Politics* Vol. 30, no. 2, 2007.
- Herranz-Surrallés, Anna, *The Contested ‘Parliamentarisation’ of EU Foreign and Security Policy*. PRIF-Report No. 104, Peace Research Institute Frankfurt, 2011.
- Hillion, Christophe, “A Powerless Court? The European Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy”, In: *The European Court of Justice and External Relations Law - Constitutional Challenges*. Cremona, Marise. Thies, Anne (eds). Oxford: Hart Publishing, 2014.
- Hillion, Christophe, Wessel, Ramses, “Competence Distribution in EU External Relations After ECOWAS: Clarification or Continued Fuzziness?” *Common Market Law Review* Vol. 46, 2009.
- Hix, Simon, “Constitutional Agenda-Setting Through Discretion in Rule Interpretation: Why the European Parliament Won at Amsterdam”, *British Journal of Political Science* Vol. 32 2002.
- Howarth, David, Roos, Mechthild, “Pushing the Boundaries: New Research on the Activism of EU Supranational Institutions“, *Journal of Contemporary European Research* Vol. 13, Issue 2, 2017.
- Interinstitutional Agreement of 16 July 1997 between the European Parliament, the Council and the European Commission on provisions regarding financing of the common foreign and security policy, OJ C 286, 22.9.1997.
- Interinstitutional Agreement of 17 May 2006 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management, OJ C 139, 14.6.2006.
- Interinstitutional Agreement of 6 May 1999 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure, OJ C 172, 18.06.1999.

- Kardasheva, Raya, "The Power to Delay: The European Parliament's Influence in the Consultation Procedure", *Journal of Common Market Studies* Vol. 47, no. 2, 2009.
- Mattli, Walter, Burley, Anne-Marie, "Europe before the Court: A political theory of legal integration", *International Organization* Vol. 47, no. 3, 1993.
- McCown, Margaret, "The European Parliament before the bench: ECJ precedent and EP litigation strategies", *Journal of European Public Policy* Vol. 10, no. 6, 2003.
- Offerman, Klaus, *European Parliament and European Court of Justice*, Working Document, European Parliament, 1997.
- Ooik van, Ronald, "Cross-Pillar Litigation Before the ECJ: Demarcation of Community and Union Competences", *European Constitutional Law Review* Vol. 4, 2008.
- Pierson, Paul, "The Path to European Integration: An Historical Institutional Analysis", *Comparative Political Studies* Vol. 29, no. 2, 1996.
- Rosén, Guri, "EU Confidential: The European Parliament's Involvement in EU Security and Defence Policy", *Journal of Common Market Studies* Vol. 53, no. 2 2015.
- Shapiro, Martin, Stone Sweet, Alec. *On Law, Politics & Judicialization*. Oxford University Press, New York, 2002.
- Stacey, Jeffrey, Rittberger, Berthold, "Dynamics of formal and informal institutional change in the EU", *Journal of European Public Policy* Vol. 10, no. 6, 2003.
- Вајлер, Џозеф, *Устав Европе*, Београд: Филип Вишњић, 2002.
- Вукчевић, Дејана, *Европска унија као стратешки актер*, Институт за политичке студије, Београд, 2013.
- Радивојевић, Зоран, Кнежевић-Предић, Весна, *Институционални механизам Европске уније после Лисабонског уговора*, Пунта, Ниш, 2016.

Судска пракса

- C-130/10, CJEU Judgment, 19.7.2012.
- C-155/07, ECJ Judgment, 6.11.2008.
- C-170/96, ECJ Judgment, 12.5.1998.
- C-263/14, CJEU Judgment, 14.6.2016.
- C-316/91, ECJ Judgment, 2.3.1994.
- C-317/04 and *Parliament v Commission* C-318/04 (joined cases), ECJ Judgment, 30.5.2006.
- C-355/10, CJEU Judgment, 5.9.2012.
- C-65/90, ECJ Judgment, 16.7.1992.
- C-658/11, CJEU Judgment, 24.6.2014.
- C-70/88, Interim ECJ judgment on admissibility, 22.5.1990.
- Commission v. Council* C-300/89, ECJ Judgment, 11.6.1991.

Commission v. Parliament and Council C-178/03, Judgment of the European Court of Justice, 10.1.2006.

Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission (joined cases) C-402/05 P and C-415/05 P, 3.9.2008.

Les Verts v. Parliament C-294/83, ECJ Judgment, 23.4.1986.

Parliament v Council C-13/83, ECJ Judgment, 22.5.1985.

Roquette Frères v Council, C-138/79, Judgment of the European Court of Justice, 20.10.1980.

C-176/03, ECJ Judgment, 13.9.2005.

C-440/05, ECJ Judgment, 23.10.2007.

C-658/11, Opinion of the Advocate General Bot, 30.1.2014.

C-91/05, ECJ Judgment, 20.5.2008.

6) ЗАКЉУЧАК

Након што се постепено изборио за стицање пасивне и активне процесне легитимације пред Судом правде ЕУ Европски парламент ју је, са променљивим успехом, користио као средство за даље институционално јачање. Самостално или подржавајући Комисију тужио је Савет како би од Суда добио повољно тумачење уговорних норми. Након ступања на снагу Лисабонског уговора учестало је оспоравао акте Заједничке спољне и безбедносне политике, у којој је, за разлику од осталих области деловања ЕУ, остао сасвим маргинализован. Иако је реч о домену међувладине сарадње у којем стратешка интеракција наднационалних органа попут Европског парламента и Суда правде делује мало вероватна услед њихових незнатних надлежности, за нас је битно да оне овде нису сасвим искључене. Парламент је рачунао да ће Суд уско тумачити ЗСБП изузетак, прво у вези са оквиром сопствених надлежности, а онда и применом сличног резонувања на надлежности ЕП. У четири описана спора ЕП је нападао избор правног основа ЗСБП аката који су искључивали његово учешће у одлучивању. Стратешки је тежио проширењу првог стуба на рачун другог, позивајући се на заштиту комунитарних тековина, а након рушења стубовне структуре инсистирао је на уском тумачењу очуване посебности ЗСБП. На руку му је ишла дискрепанца између потпуне правно-процедуралне раздвојености ЗСБП од осталих политика, а нарочито од Лисабонским уговором комунитаризованог трећег стуба, и њихове стварне сложене испреплетаности. Било да је реч о рестриктивним мерама или међународним споразумима о трансферу пирата, Парламент је истицао њихову слојевитост и присуство не-ЗСБП елемената како би обезбедио своје учешће у њиховом усвајању. Но, Суд је ставио тачку на овакве покушаје огољавања ЗСБП који би у крајњој линији сасвим обесмислили њено постојање и њену истакнуту

посебност.⁶³ Након што је Лисабонски уговор осујетио прилику коју је отварао успех случаја *ECOWAS*, прва стратегија је у преостала три спора доживела вишеструки пораз. Не само да су потврђени судска заштита интегритета ЗСБП и врло ограничена улога ЕП у овој области, већ је, насупрот жељеној експанзији Простора слободе, безбедности и правде, његова спољна димензија постала угроженом врстом. Друга стратегија је била успешна и донела апсолутни добитак за ЕП у два спора о пиратима. Парламент је искористио прилику да обезбеди примену општих поступака тамо где изузетак ЗСБП није био изричито наведен, као и да те поступке разради и прецизира растежући своје минимално формално учешће, слично раним успесима у вези са поступком консултације. Суд је установио своју надлежност по члану 218 УФЕУ и за споразуме ЕУ у области ЗСБП, потврдио општост и значај обавезе тренутног и потпуног обавештавања ЕП у свим фазама поступка за њихово закључење, а потом, не остављајући простора за самовољу Савета подробно их набројао. Иако је и даље реч о тек меким овлашћењима Парламента, она су далеко шира од штуре уговорне одредбе, а нарочито од начина на који ју је Савет до тада тумачио. Штавише, иако посебно вредна као минимум у области ЗСБП, прецизирана обавеза обавештавања ЕП важи за све међународне споразуме ЕУ.

⁶³ В. такође *Parliament v. Council C-658/11*, Opinion of the Advocate General Bot, 30.1.2014. пара. 22-23.

УДК: 314.7:351.78(497.11)
Bibliid 1451-3188, 17 (2018)
Год XVII, бр. 63, стр. 269–286
Изворни научни рад

НЕРЕГУЛАРНЕ МИГРАЦИЈЕ КАО ОБЛИК УГРОЖАВАЊА СИСТЕМА НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ

др Предраг МИРКОВИЋ
др Јелена СТОЈШИЋ ДАБЕТИЋ¹

Abstract: Today, modern global migration movements are most often referred to as "crisis" because the dominant form of migration movements is forced and irregular migration in the form of mass migrant flows in short time intervals. The main feature of irregular migration is the gap between a large number of individuals who are trying to emigrate for various reasons and increasingly restrictive migration policies of countries that are designated as desired destinations. This is the point where modern international migration is associated with transnational organized crime and terrorism, which further conditions the existence of various security aspects of migration to the society, the state and the international community. The paper presents an overview of the security risks of irregular migration through the prism of the national security system, identified in the situation in the Republic of Serbia during the current migration crisis, followed by a critical assessment of the national normative response to irregular migration.

Key words: irregular migration, national security system, Europe, migration crisis, migrations.

1) УВОД

Глобално кретање људи, пре свега у форми миграционих кретања, је одлика савременог друштва. Свеprisутност миграције данас у свету

¹ Универзитет Привредна академија, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад.
Е-маил: pedja.mirkovic@gmail.com

Рад је један од резултата спроведеног научног краткорочног пројекта од посебног интереса за одрживи развој АП Војводине у 2016. години, финансираног од стране Покрајинског секретаријата за високо образовање АП Војводине (Решење 142-451-3756/2016-02).

условљава и њен научни значај, посебно као детерминанте савремених друштава и њихове безбедности и развоја. Међународна организација за миграције (*International Organization for Migration*), као водећа међудржавна организација на пољу миграција која тежи остварењу хумане и уређене миграције у свету, дефинише миграцију као кретање лица или групе лица, преко државне границе или унутар државних граница.² За лица која учествују у процесу миграција користи се општи назив „мигранти“, који означава лица која се крећу преко или су прешла међународну границу, или се крећу унутар државе ван места свог (уобичајеног) пребивалишта, без обзира на правни статус, без обзира да ли је кретање вољно или присилно, независно од узрока кретања и дужине боравка.³ Миграција се данас посматра као глобални феномен, али је све чешће обележена раскорак између великог броја појединаца који настоје да емигрирају из различитих разлога и све рестриктивнијих миграционих политика земаља које се означавају као жељена одредишта. То је простор у коме се савремене међународне миграције повезују са транснационалним организованим криминалом и тероризмом, што даље условљава постојање различитих безбедносних аспеката миграција на друштво, државу и међународну заједницу. Питање безбедности државе и грађана јесте једно од најрелевантнијих питања савременог друштва.⁴ Савремени догађаји у свету и на тлу Европе указали су на нове безбедносне ризике који прете државама и грађанима, међу којима се истиче масовна глобална миграција и терористичке претње, који се у одређеним тачкама и преклапају. Нерегуларне миграције, у смислу миграционих кретања која представљају улазак појединца или организоване групе људи у државу који је у супротности са законима и прописима која уређују питања из домена

² Међународна организација за миграције данас има 166 држава чланица и регионалне канцеларије у преко 100 држава; www.iom.int. Миграције се одређују као привремено или трајно, добровољно или принудно пресељавање становништва, како унутар граница једне земље, из једног социокултурног локалног или регионалног амбијента у други (унутрашње миграције), тако и из једне земље у другу (међународне миграције), види у Саша Мијалковић, Иван Петровић, „Безбедносни ризици савремених миграција“, *Наука, безбедност, полиција*, 2016, вол. 21, бр. 2, стр. 1-18.

³ Међународна организација за миграције, <http://www.iom.int/who-is-a-migrant>, датум приступања 11.04.2017.

⁴ Теоријско дефинисање појма безбедности се ослања на две доминантне теорије – теорију негације и позитивистичку теорију. У основи теорије негације, безбедност се схвата кроз призму одсуства угрожавања, како кроз различите појавне облике угрожавања, тако и кроз активности носилаца угрожавања. Позитивистичка теорија појам безбедности схвата кроз идентификовање вредности и инструмената вредности као начин да се одређено стање достигне. Елементарно схватање безбедности мора да узима у обзир чињеницу да сама безбедност не креира никаква добра (у материјалистичком схватању). Безбедност насупрот томе својим деловањем чини могућим важне друштвене процесе,

преласка државне границе, последично су повезане са најтежим облицима угрожавања система безбедности једне државе.⁵ Актуелна перцепција европског друштва јесте да нерегуларне миграције представљају стварну безбедносну претњу, како за државе транзита, тако и за државе коначног одредишта.⁶ Корелација која постоји између ирегуларних миграција у светлу актуелне мигрантске кризе на тлу европског континента, и безбедности европских држава, друштва и појединаца унутар њих, јесте веома осетљиво питање са јасним политичким конотацијама, како унутар држава које су погођене кризом, тако и унутар саме Европске уније и њене политике према другим државама. Пратећи наведено, намера аутора јесте да прикаже безбедносне ризике ирегуларних миграција кроз призму система националне безбедности, идентификоване на примеру стања у Републици Србији током актуелне мигрантске кризе, као и да дају критичку оцену националног нормативног одговора на нерегуларне миграције.

2) НЕРЕГУЛАРНЕ МИГРАЦИЈЕ КАО БЕЗБЕДНОСНИ РИЗИК

Претежно присилна и нерегуларна миграција је обележила 21. век.⁷ У основи феномена нерегуларних миграција реч је о различитим модалитетима уласка страних држављана на територију одређене државе, који нису у складу са правним нормама националног и међународног карактера.⁸ Нерегуларне

остварење прихваћених друштвених вредности и заштиту права, више о безбедности у Љубомир Стајић, *Основи система безбедности: са основама истраживања безбедносних појава*, Правни факултет, Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2015.

⁵ Kraller, A. & Vogel, D., *Report on methodological issues*, Deliverable prepared for the research project CLANDESTINO. Undocumented Migration: Counting the Uncountable. Data and Trends Across Europe, 2008, Интернет: <http://www.thebrokeronline.eu/Articles/The-Migration-Trail/Migration-definitions-and-debates-in-terminology>, 15.04.2017.

⁶ Актуелна мигрантска криза се у релевантним европским документима третира кроз употребу термина „нерегуларне миграције“, Интернет: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy_en, 20.03.2017.

⁷ Истиче се да је данас у свету достигнут највиши ниво расељености од краја Другог светског рата, будући да се процењује да преко 60 милиона људи спада у категорију расељених – „2015. година ће поставити рекорд у броју присилно расељених лица“, према изјави Високог комесара УН за избеглице, Geneva, 18 December 2015 Интернет: www.unhcr.org/5672c2576.html. 26.03.2017.

⁸ Термин „нерегуларне миграције“ јесте концептуално проблематичан са више становишта, али истовремено и много прецизнији и правилнији у односу на друге термине који се неретко користе у сличном контексту, као што је термин „илегалне миграције“. Употеба термина „илегални“ може се критиковати са више становишта. Прво, овај термин неупитно се доводи у конотацију са криминалом, што је изузетно погрешно схватање које није поткрепљено валидним подацима. Друго, дефинисање особе као „илегалне“ може се

миграције укључују лица која улазе на територију друге државе без адекватног права (фалсификована документа), који остају у другој држави у супротности са признатим правом (лица којима су истекле визе којима се регулише трајање њиховог боравка у другој држави), који се крећу уз посредовање оних који кријумчаре мигранте, лица која су жртве трговине људима, и лица која свесно злоупотребљавају азилни систем једне државе.⁹ Нерегуларне миграције представљају кретања људи које се одвија ван институционалних и правних норми међународног и националног права, а која укључују државу порекла, државу транзита и државу коначне дестинације миграната. Нерегуларне миграције постављају пред државу праву дилему у погледу начина решавања овог проблема. Питање које се намеће приликом анализе утицаја ирегуларних миграција на безбедност државе, јесте право државе да штити суверенитет и територијални интегритет као међународно признато право. Државе имају суверено право на контролу својих спољних граница, док нерегуларне миграције у основи представљају угрожавање и кршење датог права. Питање које се поставља јесте како и на који начин помирити легитимно право државе да штити своје спољне границе и брине се о унутрашњој безбедности, и питање људских права ирегуларних миграната која су правно утемељена кроз систем међународних прописа наднационалног карактера. Већина држава се релативно неуспешно бори са контролом ирегуларних миграција, како у погледу ефикасности борбе, тако и у погледу ефективности. Проблем системског реаговања на нерегуларне миграције огледа се у комплексности њене феноменологије, с једне стране, и државних прерогатива у погледу права на контролу својих граница, с друге стране. Актуелна мигрантска криза јесте умногоме обликовала општу перцепцију у држави и друштву о датом питању, па сходно томе ова перцепција неретко је од значајног утицаја на формирање опште државне политике која је заснована на „детерминисаном постојању безбедносних ризика у погледу масовног броја ирегуларних миграната“. Све већи број држава ипак уочавају да је актуелна политика деловања на сузбијању

посматрати у контексту несагледавања чињенице да ова лица јесту људска бића која поседују фундаментална права која нису и не могу бити везана за њихов правни статус. Други термин који се користи у различитим каналима комуникације јесте „недокументовани“ мигранти. Овај термин је неадекватан јер би, у основи, он требало да се користи у случајевима када мигрант нема адекватна документа о пореклу, или када мигранти нису документовани односно регистровани. Термин „нерегуларне миграције“ се користи као релевантан од стране Међународне организације рада (*International Labor Organization*) и Међународне организације за миграције (*International Organization for Migration*), као и Европске уније.

⁹ Koser, K. (2005) *Irregular migration, state security and human security*. Paper for the Global Commission on International Migration, Интернет: <https://pdfs.semanticscholar.org/e799/fbaac15ab1258fc29235ea4af66f833524bf.pdf>, 17.04.2017.

нерегуларне миграције од лимитирајућег утицаја на дато стање, па су све више у оптицају измене и допуне релевантних државних политика у датом правцу.¹⁰ Иако на нивоу ЕУ постоји изграђен систем директива и споразума усмерених управо на регулисање миграције, врло брзо је постало јасно да реакције чланица неће бити уједначене. Неке од чланица су појачале граничне контроле и успоставиле ограничења преласка границе, друге су привремено суспендовале постојеће комунитарне прописе у циљу пријема миграната и пружања заштите. Овакво стање је условило науједначен одговор Уније на мигрантску кризу, као и сукобе између самих чланица. Нерегуларне миграције не представљају само регионални већ и глобални безбедносни феномен, чија повезаност са различитим облицима организованог криминала, теороризма и других облика угрожавања безбедности може бити и јесте лако идентификована. У светлу актуелне мигрантске кризе, корелација која постоји између ирегуларних миграција на тлу европског континента и безбедности европских држава, друштва и појединаца унутар њих јесте веома осетљиво питање са јасним политичким конотацијама, како унутар држава које су погођене кризом, тако и унутар саме Европске уније и њене политике према другим државама.

3) БЕЗБЕДНОСНИ РИЗИЦИ НЕРЕГУЛАРНИХ МИГРАЦИЈА КОЈИ УГРОЖАВАЈУ СИСТЕМ НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ

Национална безбедност (сигурност) државе подразумева скуп активности које имају за циљ заштиту основних постулата сваке савремене државе, тј. заштиту државне територије, становништа које је насељава и друштвено-политичког система.¹¹ Проблематика обликовања концепта националне безбедности државе јесте препозната као индивидуално одређена безбедносна

¹⁰ Досадашња истраживања указују да већина држава које су погођене актуелном мигрантском кризом не успевају у значајној мери да унилатералним одлукама смање број ирегуларних миграната. Изузетак од ове констатације јесте државна политика Мађарске која је заснована на физичком ојачавању својих јужних граница са Р. Србијом (изградња зида дуж целе државне границе). Интернет: <http://azilsrbija.rs/madarska-pocela-gradnju-druge-ograde-na-granici-sa-srbijom/>.

¹¹ У теорији, национална безбедност представља најшири вид заштите виталних вредности и интереса једне државе и друштва, кроз остваривање стања заштићености које се оптимизује функцијом војног и цивилног, државног и недржавног сектора националног система безбедности, уз ослањање на одређене видове међународне сарадње у безбедности и на бројне међународне (невладине и међувладине) актере, види у Саша Мијалковић, „Обавештајно-безбедносне службе и национална безбедност“, *Безбедност*, вол. LIII, бр. 1-2011, Београд, стр. 78.

политика сваке државе појединачно. Нерегуларне миграције представљају валидну безбедоносну претњу по систем националне безбедности држава европског подручја. Безбедносни ризици ирегуларних миграција који угрожавају систем националне безбедности могу се разматрати кроз утицај ирегуларних миграција на криминал, економску и финансијску стабилност државе, тржиште рада, демографску дестабилизацију и јавни ред и мир. Безбедносни изазови ирегуларних миграција се често доводе у везу са потенцијалним порастом криминала. Перцепција друштва у погледу заштите виталних националних интереса неретко кореспондира са мишљењем да нерегуларне миграције неупитно доводе до повећања стопе криминала¹². Иако сама перцепција друштва није невалидна и неоправдана, емпиријски подаци не могу да потврде значајније повећања стопе криминала у државама транзита, односно државама њиховог коначног одредишта¹³. Ипак, јесте неупитно да постоје одређене тенденције које указују да се нерегуларне миграције могу повезати са одређеним облицима криминалних радњи, као што су кријумчарење миграната, трговина људима, фаслификовање личних исправа, илегално прелажење државних граница, принуда и друга кривична дела. Највећи безбедносни изазов ирегуларних миграција јесте повезан са степеном безбедности спољних државних граница. Феноменологија ирегуларних миграција се суштински манифестује у илегалном преласку државне границе од стране миграната. Начини преласка државне границе у основи представљају разлог настанка одређених незаконитих радњи које се могу квалификовати као казнена дела, тј. кривична дела или прекршаји. Највећи број кривичних дела манифестује се као директна или индиректна последица феноменологије ирегуларних миграција, која у есенцији представља организовани ирегуларни (нелегални) прелазак већег броја људи преко државне границе. Из тог разлога, безбедност и контрола државних граница јесте једна од најважнијих превентивних мера које држава има на располагању. У зависности од стратегије националне безбедности државе и политике државе према изазовима ирегуларних миграција, држава своје границе може да штити повећањем броја припадника безбедносних служби дуж угрожених државних граничних линија, или подизањем физичких баријера којим би се отежао или онемогућио улазак миграната на државну територију.¹⁴ Са становишта угрожавања националне безбедности, поред

¹² Истраживање обављено од стране PewResearchCenter – Global Attitudes & Trends. Интернет: <http://www.pewglobal.org/2016/07/11/europeans-fear-wave-of-refugees-will-mean-more-terrorism-fewer-jobs/>, 10.04.2017.

¹³ Ibidem

¹⁴ Слободан Зечевић, Гордана Гасми, „Европски безбедносни и одбрамбени идентитет и мигрантска криза“, *Страни правни живот: теорија, законодавство, пракса*, 2002, бр. 2, стр. 57-75.

изазова у погледу илегалног преласка државне границе од стране ирегуларних миграната, валидан безбедносни изазов представља спречавање трговине и кријумчарења људима. Нерегуларне миграције се доводе у везу са организованим криминалним групама, чије је деловање транснационално и усмерено против виталних интереса држава које се налазе на мигратнској рути.¹⁵ Њихов циљ јесте остваривање имовинске користи вршењем противзаконитих радњи које се квалификују или као трговина људима, или кријумчарење људима. Депривирани положај ирегуларних миграната утиче на чињеницу да ова група људи представља идеалну циљну популацију. Вођени примарном интенцијом да дођу до државе коначног одредишта, мигранти су принуђени не само да ризикују своје животе, већ и да у том ризику постану жртве трговине људима. Деловање криминалних група које имају за циљ да организују илегалне преласке државних граница за већи број миграната, не само да је безбедносно угрожавајући са становишта заштите виталних интереса државе, већ представља, и неретко јесте, угрожавање живота самих миграната. У организованим покушајима преласка државних граница, организоване криминалне групе не бирају методе нити начине преласка границе, често доводећи у питање и животе самих миграната.

Национална безбедност државе уско је повезана са степеном стабилности њене економије и њених јавних финансија. Актуелна мигрантска криза доводи се у везу са одређеним економским и финансијским ризицима са којима се државе на мигрантској рути суочавају. Несумњиво је да постоје разлике између држава крајњег одредишта и држава транзитног положаја у контексту анализе релевантних безбедносних ризика. Државе које се налазе на мигрантској рути као транзитне државе суочавају се са економским и финансијским изазовима различитог обима и карактера. Државе транзитног положаја у основи се суочавају са две категорије економских и финансијских ризика, и то: ризик повећаних финансијских издвајања за потребе хуманитарног односа према ирегуларним мигрантима и економски положај државе и њена зависности у односу на међународне односе. Приликом избора коначног одредишта државе за нерегуларне мигранте од посебне важности је могућност њихове „инкулузије“ на тржиште рада. Овај безбедносни ризик јесте валидан, јер у основи миграциони токови у контексту крајњег одредишта јесу у корелацији са могућностима које се пружају ирегуларним мигрантима на тржишту рада једне државе. Наравно, реч о њиховом раду на црно, који претпоставља експлоатацију радне снаге ван институционалног и правног оквира једне државе. Постојање нелегалног тржишта рада (црно тржиште радне снаге) јесте реалан феномен у већини држава европског подручја. Улога државе и њених

¹⁵ N. Radović, A. Bošković, Z. Pavlović, „Trafficking in human beings in Serbia“, *Journal of Eastern-European Criminal Law*, University of Timisoara Faculty of Law, University of Pecs Faculty of Law, 2016, No. 1, pp. 36-48.

институција своди се на суспензивно односно превентивно деловање којим се ограничава раст и развој овог тржишта у обиму који би угрозио виталне националне интересе. Нелегална тржишта рада као таква постоје неvezано за миграционе процесе. Извор и карактеристике њиховог настанка идентификују се унутар пословног амбијента једне државе, капацитета државних институција и тела која су надлежна за решавање описаног проблема, као и у општој перцепцији друштва о негативним ефектима постојања нелегалног тржишта рада. Утицај ирегуларних миграција на развој нелегалног тржишта рада као релевантно безбедносно питање јесте препознато и оправдано.¹⁶ Основни безбедносни ризик масовних ирегуларних миграција јесте прилив нове радне снаге. Нису сви ирегуларни мигранти потенцијална радна снага (значајан број ирегуларних миграната јесу малолетна лица), али највећи број њих јесте.¹⁷ Основни ризици ирегуларних миграција у погледу угрожавања националне безбедности државе јесу умногоме повезани са чињеницом да долази до значајног повећања броја људи који се привремено или трајно (у зависности од њиховог даљег кретања и правног статуса) настањује на територији одређене државе, што последично може утицати на даљи развој нелегалног тржишта рада, у обиму и карактеру који безбедносно може бити дефинисан као такав да угрожава виталне националне интересе једне државе. Миграције становништва неупитно доводе до промене у демографској структури држава на чијој територији се мигранти краће настањују. Било да је реч о регуларним или ирегуларним миграцијама, последице са којима се суочавају државе на чијим територијама се мигрантни дуже или коначно задржавају доводе до значајних демографских поремећаја. Разлика која постоји између контролисаног миграционог насељавања које је у функцији виталних националних интереса и неконтролисаног и непланираног насељавања јесте јасно идентификована.¹⁸ Неконтролисано, непланирано и неадекватно насељавање ирегуларних миграната представља валидан безбедносни ризик, који је већег или мањег

¹⁶ Н. Lutz, *Migration and domestic work – A European perspective on a global theme*, Routledge, Taylor and Francis groupe, London and New York, 2008. p. 4, Internet: <http://www.soclabo.org/index.php/laboratorium/article/view/664/1732>, датум приступања 13.04.2017.

¹⁷ Подаци указују да у светлу актулне мигрантске кризе више од две трећине миграната и мигранткиња јесу радно способни. Видети: Н. Mogens, Н.: *Do restrictive asylum and visa policies increase irregular migration into Europe?*, Published February 28, 2016. Интернет: <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1465116516633299>, 13.04.2017.

¹⁸ Државе Европске уније имају недостатак радне снаге у услужним секторима, као и у сектору производње. Поред тога, одређене демографске студије указују да би се одржала садашња динамика развоја европске економије потребно је да се на подручју држава чланица Европске уније до 2030. године, трајно настани преко 30 милиона људи. Интернет: <http://www.euractiv.com/section/social-europe-jobs/opinion/europe-needs-low-skilled-migrant-workers-too/>.

интезитета у зависности од чињенице да ли је реч о држави крајњег одредишта, или је реч о транзитној држави. Изазови ирегуларних миграција и њихов утицај на безбедност виталних националних интереса јесу повезани са чињеницом да масовни и неконтролисани прилив људи може озбиљно да наруши демографску структуру на националном нивоу. Поред тога, масовно насељавање миграната може имати утицај и на демографске промене унутар државе, ако се се мигранти посебно насељавају/бораве на засебним деловима територије одређене државе. Нерегуларне миграције могу утицати и на демографску структуру између држава одређеног регионалног подручја. Насељавање – смештај миграната на одређеном геопростору као што је европски континент, може представљати валидан безбедносни ризик јер се мења демографска структура становништва, што може да доведе до сукоба на бази географског, етничког и верског идентитета.¹⁹ Демографске промене могу бити окидач за развој различитих облика друштвене интолеранције (расизам, ксенофобија, национализам и др.). Као посебно значајан безбедносни ризик ови облици интолеранције су наглашени у државама у којима је национални идентитет снажно присутан, кроз деловање националних покрета и удружања формалног и неформалног типа. Јавна безбедност државе и њених грађана јесте значајан сегмент националне безбедности државе. Сваки облик њеног угрожавања у обиму и начину који превазилази прихватљиве границе њиховог испољавања може представљати валидан безбедносни ризик.²⁰ Јавна безбедност представља скуп активности и мера које предузимају релевантни државни органи ради заштите живота људи на државној територији, њихове сигурности и заштите њихове имовине.²¹ Масовне и непланиране миграције које имају карактер ирегуларних миграција, могу представљати валидан безбедносни ризик у погледу нарушавања јавног реда и мира у већем обиму, који подразумева сукобе масовних размера између миграната и полиције, између миграната и локалног становништва, између миграната и ултрадесничарских група, као и полиције и “антимиграната”.²²

¹⁹ Саша Мијалковић, Иван Петровић, „Безбедносни ризици савремених миграција“, *op. cit.*, стр. 8.

²⁰ Нарушавање јавног реда и мира мора бити већег обима и значаја да би се могло квалификовати као безбедносни ризик којим се угрожава систем националне безбедности државе.

²¹ Јавна безбедност се неретко у каналима друштвене комуникације поистовећује са јавним редом и миром, што није у потпуности исправно. Нарушавање јавног реда и мира представља само један од сегмената јавне безбедности. Јавни ред и мир јесте усклађено стање међусобних односа грађана настало њиховим понашањем на јавном месту и деловањем органа и организација у јавном животу ради обезбеђења једнаких услова за остваривање зајемчених људских и мањинских права и слобода грађана.

²² Одређени подаци указују на значајне сукобе између миграната и полицијских органа у европским државама. У новембру 2016. године у Харманли у Бугарској, сукобили су се

4) НОРМАТИВНИ ОДГОВОР РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ НА НЕРЕГУЛАРНЕ МИГРАЦИЈЕ КАО ОБЛИКА УГРОЖАВАЊА НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ

Географски и геополитички положај Републике Србије утиче на повећан степен угрожавања националне безбедности државе, услед чињенице да се држава налази на једној од главних мигрантских рута ирегуларних миграната на путу ка Европској унији.²³ У контексту миграција, Република Србија се суочава са изазовима масовног прилива миграната и успостављања ефикасног система азила и пријема страних држављана, као и усклађивања правног и институционалног оквира са правом Европске уније. Правни оквир који се односи на миграције чине устав, закони и одговарајући подзаконски акти, као и потврђени међународни уговори републичког нивоа, који се подједнако примењују на свим нивоима власти – покрајинским и локалним, будући да се примарно ради о управљању границама.²⁴ У погледу релевантних прописа Републике Србије, државна граница се штити одредбама Закона о заштити државне границе и Закона о странцима.²⁵ Оба прописа регулишу незаконит (илегалан) прелазак државне границе. У складу са Законом о заштити државне границе, као и Законом о странцима, против особе која на незаконит начин пређе или покуша да пређе државну границу, односно незаконито уђе на територију Републике Србије, покреће се прекршајни поступак или се одбија улазак.²⁶ Према Закону о странцима уколико странац уђе на територију Србије, али борави без

мигранти са полицијом. Реч је о једном од највећих сукоба од почетка мигрантске кризе у којима је повређено више од 24 припадника бугарске полиције, док је више од 300 миграната ухапшено. Интернет: <http://www.blic.rs/vesti/svet/haos-u-bugarskoj-sukobimigranata-i-policije-povredena-24-policajca-uhapseno-300/m7dek3k>.

²³ В. Baznec, М. Speer, М. Stojić Mitrović, "Governing the Balkan Route: Macedonia, Serbia and the European Border Regime", *Research Paper Series of Rosa Luxemburg Stiftung Southeast Europe*, 2016, No. 5, Интернет: <http://www.rosalux.rs/sites/default/files/publications/5%20Governing%20the%20Balkan%20Route%20web.pdf>, 10.03.2017.

²⁴ Закон о управљању миграцијама, „Сл. гласник РС“, бр. 107/2012; Закон о странцима „Сл. гласник РС“, бр. 97/2008, Закон о азилу, „Сл. гласник РС“, бр. 109/2007.

²⁵ Закон о заштити државне границе „Сл. гласник РС“, бр. 97/2008 и 20/2015 - др. закон, Закон о странцима „Сл. гласник РС“, бр. 97/2008.

²⁶ Чл. 65 Закона о заштити државне границе: Новчаном казном у износу од 5.000 до 50.000 динара или казном затвора до 30 дана казниће се за прекршај физичко лице ако: 1) пређе или покуша да пређе државну границу изван одређеног граничног прелаза, изван радног времена на граничном прелазу или супротно намени граничног прелаза, или ако пређе или покуша да пређе државну границу на граничном прелазу без важеће путне или друге исправе прописане за прелазак државне границе (члан 10 став 2 овог закона); 2) нема исправу прописану за прелазак државне границе или одбије да је стави на увид полицијском службенику, односно ако одбије да се подвргне контроли или ако напусти

визе, одобрења боравка или другог законског основа, подлеже прекршајној одговорности. Странац се током боравка на територији Републике Србије може наћи у ирегуларном статусу и уколико након престанка законског основа за боравак и у року одређеном одлуком надлежног органа не напусти Републику Србију. Државна граница се може, по правилу, прелазити само на граничним прелазима са важећом путном исправом или другом исправом прописаном за прелазак државне границе, у време које је одређено за вршење саобраћаја на граничном прелазу и на начин који је у складу са наменом граничног прелаза. Актуелна мигрантска криза је ставила на изазов потпуну примену законских прописа који се тичу илегалног преласка државне границе од стране појединца или групе људи. Услед неприпремљености државе да се суочи са масовним илегалним преласцима државне границе, поступање државних органа је често било неусаглашено и дискутабилно.²⁷ Важност адекватног обезбеђивања државне границе је препозната од стране државних органа као важна превентивна мера у односу на миграционе изазове који прете да угрозе систем националне безбедности државе.²⁸ Европска унија за случај масовног прилива миграната препоручује признавање привремене заштите за лица која напуштају земље порекла услед оружаног сукоба или другог озбиљног насиља.²⁹ Лица

подручје граничног прелаза док контрола још није обављена или на други начин покуша да избегне контролу (члан 26. став 1. овог закона); итд.

²⁷ Анализом одређеног броја пресуда, учинилац је проглашаван одговорним за повреду Закона о заштити државне границе уколико је пронађен непосредно у близини граничног прелаза, односно за повреду Закона о странцима (закон о странцима регулише незаконит боравак) уколико то није био случај, већ је идентификован ван близине граничних прелаза. Процедурални аспект поступања у датим ситуацијама је следећи. Полицијски службеници РЦГП странце који су спречени у незаконитом преласку државне границе доводе до надлежне ПУ које даље подносе захтеве за покретање прекршајног поступка у складу са Законом о странцима, док сам РЦГП захтеве за покретање прекршајног поступка подносе само против домаћих држављана који незаконито покушају да пређу државну границу, у складу са Законом о заштити државне границе

²⁸ Влада Републике Србије је на хитно одржаној седници 17. јула 2016. године усвојила Одлуку о образовању полицијских и војних снага, ради, како је даље у саопштењу Владе наведено „заштите граница Србије од миграната и илегалних активности кријумчарења миграната”, Интернет: <http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=269448>. Задатак полицијских и војних снага јесте „да спречи илегални улазак из правца Републике Бугарске и Републике Македоније, као и привођење правди кријумчара људима који тај илегални посао обављају на територији Републике Србије”. Усвојена одлука има сва обележја превентивне безбедносне одлуке, која има за циљ не само заштиту спољне границе Републике Србије, већ и заштиту територијалног интегритета државе као и жељеног степена безбедности грађана Републике Србије.

²⁹ Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a

којима је додељена привремена заштита имају право да поставе захтев за азил. Након истека привремене заштите чланице имају обавезу да обезбеде вољни повратак лица у земљу порекла или другу безбедну земљу. Са аспекта комунитарног права, Директивом о враћању су постављени заједнички стандарди и процедуре за враћање недржављана чланица ЕУ које нерегуларно бораве у ЕУ.³⁰ Примат се даје вољном повратку, као основи одрживе политике миграција, и оснаживању сарадње са нечланицама у погледу реадмисионих споразума, међу којима су закључени уговори и са Републиком Србијом, као и земљама у њеном окружењу. Са становишта угрожавања националне безбедности, спречавање трговине и кријумчарења људима за Републику Србију представља обавезу која се састоји из безбедносног идентификовања ове појаве, и превентивног и ретрибутивног деловања у циљу спречавања деловања таквих група, уз сарадњу са другим државама које се налазе на миграционој рути, нарочито оних са којим се копнено граничи. У 2015. години Управа граничне полиције Министарства унутрашњих послова поднела је 759 кривичних пријава против одраслих особа, због постојања основане сумње да је учињено кривично дело из члана 350 Кривичног законика – Недозвољен прелаз државне границе и кријумчарење људи.³¹ Када полицијски службеници затекну ирегуларног мигранта у пратњи једне или више особа, по службеној дужности испитују да ли има основа за подношење кривичне пријаве за кривично дело кријумчарења против особе која је омогућила његов/њихов недозвољен прелазак државне границе или боравак односно транзит кроз Србију. Током 2015. године поједини тужиоци заступали су становиште да је за примену одредаба чл. 350 Кривичног законика неопходно да је донета пресуда Прекршајног суда којом је утврђено да

balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, OJ L 212, 7.8.2001.

³⁰ Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, OJ L 348, 24.12.2008.

³¹ Члан 350 (1) Ко без прописане дозволе пређе или покуша да пређе границу Србије, наоружан или употребом насиља, казниће се затвором до једне године. (2) Ко у намери да себи или другом прибави какву корист, омогућава другом недозвољени прелаз границе Србије или недозвољени боравак или транзит кроз Србију, казниће се затвором од шест месеци до пет година. (3) Ако је дело из става 2 овог члана учињено од стране групе, злоупотребом службеног положаја, или на начин којим се угрожава живот или здравље лица чији се недозвољени прелаз границе Србије, боравак или транзит омогућава или је кријумчарен већи број лица, учинилац ће се казнити затвором од једне до десет година. (4) Ако је дело из става 2 овог члана учињено од стране организоване криминалне групе, учинилац ће се казнити затвором од три до дванаест година. (5) Средства намењена или употребљена за извршење дела из ст. 1 до 3 овог члана одузеће се. Кривични законик, „Сл. гласник РС“, бр. 85/2005, 88/2005 – испр., 107/2005 – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014.

је кријумчарени мигрант незаконито прешао државну границу, односно да је у незаконитом боравку у Републици Србији. Овакво тумачење је спорно, с обзиром на то да Прекршајни суд не би требало да донесе осуђујућу пресуду уколико су се стекли услови за примену члана 8. Закона о азилу и/или члана 31 Женевске конвенције о статусу избеглица (принцип некажњавања). У таквим ситуацијама лице је *de facto* ушло на незаконит начин, али се сходно одредбама поменутих аката искључује и ослобађа од одговорности, што ни на који начин не имплицира да уколико му је у незаконитом преласку границе и/или боравку помогло треће лице које је за спровођење те радње остварило какву корист за себе или друго лице нису испуњени услови из члана 350 КЗ. С друге стране, врло често се дешавало да се кријумчарени мигранти без одлагања одводе до надлежног јавног тужиоца или судије ради давања изјаве у својству сведока. Такође, према списима предмета Прекршајног суда у Београду, неким особама одређивана је мера задржавања у трајању од 48 сати, како би дали изјаву у својству сведока у вези са поступцима по члану 350 КЗ. Пракса судова у погледу одмеравања казне јесте забрињавајућа. Увидом у пресуде, за основни облик по члану 350 КЗ углавном је изрицана условна осуда, уз утврђивање казне затвора од 6 или 8 месеци. За квалификовани облик из става 3, најчешће изрицана је казна затвора од једне године а да је, при том, неретко по основу члана 45 став 4 КЗ одлучено да ће се издржавати у кућним условима.³² Од почетка 2015. године до средине 2016. године у затворима је боравило 1033 странаца кажњених због прекршаја за незаконит прелазак границе и незаконитог боравка на територији Републике Србије. Након прве половине 2015. године, број странаца се смањивао. Приликом пријема у затвор, странци се на енглеском језику обавештавају о својим правима и кућном реду затвора. У затвору постоје релевантни закони и правилници о кућном реду који су преведени на енглески, мађарски и албански језик, али нема превод ових аката на арапском језику. Према службеним наводима, комуникација се одвија на енглеском језику, јер странци долазе у групама у којима увек неко лице говори енглески језик (вођа групе). Проблем може настати у случају да ниједан странац у групи не говори енглеским језиком. Приликом пријема странца, управа Затвора без одлагања обавештава дипломатско-конзуларно представништво државе из које странац долази. Међутим, пошто не желе сви ирегуларни мигранти да ступе у контакт са својим националним властима, остваривање тог права мора бити избор дотичног лица. Препорука је да Заводи за извршење кривичних санкција неће обавештавати дипломатско-конзуларно представништво држава порекла прекршајно кажњених миграната без изричите сагласности тих лица. Прекршајно кажњени странци упознају се са могућношћу да плате новчану казну, која је замењена

³² Мирослава Јелачић Којић (ур.), *Мигранти и мигранткиње у ирегуларном статусу у Републици Србији – актуелна питања и перспективе*, Београд, 2016. Интернет: <http://www.potpisujem.org/doc/26ff9bb92b58de5a3ea136b8786849fe.pdf>, 13.04.2017.

казном затвора. Схватајући положај Републике Србије као транзитне државе на западнобалканској мигрантској рути, економски и финансијски ризици по систем националне безбедности са којима се суочава Република Србија, јесу значајно другачији у односу на државе које представљају крајње дестинације мигрантских кретања, тј. државе крајњег одредишта. Транзитни положај Републике Србије умногоме детерминише утицај ирегуларних миграције на сегменте њене националне безбедности, што се последично односи и на стање економије и њених јавних финансија. Последично, економија и јавне финансије Републике Србије нису биле под таквим негативним утицајем ирегуларних миграција од почетка мигрантске кризе, да би се могао идентификовати значајан степен угрожавања виталних националних интереса. Досадашњи економски издаци Републике Србије у погледу институционалног и хуманитарног одговора на мигрантску кризу нису били таквог обима да би се могли окарактерисати као значајни у мери да угрожавају националне интересе. Међутим, према најновијим подацима из јануара 2017. године Република Србија дневно на име прихвата и третмана ирегуларних миграната троши преко осам евра по мигранту, док одређене пројекције указују да ће на пролеће тај износ бити и већи.³³ Уколико се такав тренд настави, може се говорити о значајним финансијским средствима која ће бити утрошена за ову намену у току 2017. године.³⁴ Ипак, када се сагледа целокупни буџет Републике Србије за 2017. годину јасно је да удео ових трошкова у односу на укупне буџетске расходе не прелази ни 0.5 % укупних буџетских трошкова.³⁵ Уколико се у обзир узме и чињеница да значајан део ових трошкова јесте финансиран од стране Европске уније, јасни емпиријски подаци указују да нема основа за повезивање утицаја ирегуларних миграција на економију и јавне финансије Републике Србије, у обиму који би то угрозило виталне националне интересе и захтевало значајније прилагођавање финансијске и буџетске регулативе. Положај Републике Србије као земље транзитног карактера у актуелној мигрантској кризи огледа се у чињеници да се мигранти последњих годину дана на територији Републике Србије задржавају у просеку четири до шест недеља, без интенције да се трајно настане. Последично, у Републици Србији нису идентификоване демографске

³³ Пројекције указују да је само током зимског периода Република Србије на име трошкова у вези са прихватом и смештајем миграната потрошила преко девет милиона евра. Према подацима из јануара 2017. године, у Р. Србији је на дневном нивоу просечно било смештено око 6.000 миграната. Интернет: <http://www.kirs.gov.rs/articles/migpublikacije.php?type1=60&lang=SER&date=0>.

³⁴ Одређене пројекције указују да ће укупни трошкови до краја ове године прећи износ од 40 милиона евра. Интернет: <http://www.kirs.gov.rs/articles/migpublikacije.php?type1=60&lang=SER&date=0>.

³⁵ Предвиђени буџетски расходи за 2017. годину износе преко 9,5 милијарди евра. Интернет: <http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti.php?id=2430>.

промене које се могу довести у везу са ирегуларним миграцијама. У будућем периоду, као потенцијални безбедносни ризик може се појавити останак већег броја миграната на територији Републике Србије услед већег прилива миграната из Турске. У датој ситуацији би се могло говорити о потенцијалним демографским променама које би биле безбедносно значајне, али у овом моменту такав сценарио јесте базиран на претпоставкама. Нормативни одговор на такве промене обухватао би одговарајуће измене социјалног и образовног законодавства, као и радног и административног, који за сада успева да одговори изазовима присуства ирегуларних миграната на територији Републике Србије. Досадашња искуства Републике Србије указују да не постоје озбиљна угрожавања јавног реда и мира која се последично могу довести у везу са привременим боравком миграната на њеној територији. На основу података Министарства унутрашњих послова, од почетка мигрантске кризе нису забележени случајеви сукоба полиције и миграната у обиму и карактеру који би представљали валидну безбедносну претњу по јавни ред и мира. У већини извештаја међународних организација констатује се професионални однос припадника полиције у поступању према мигрантима.³⁶ Када се у обзир узму подаци о ставу миграната према Републици Србији, њеним органима и грађанима, које је углавном позитивно, валидно се може закључити да не постоје разлози који би довели до сукоба већих размера између миграната, с једне стране, и припадника полиције, грађана и антимигрантских група. Од одређеног утицаја на овакво повољно безбедносно стање јесте и чињеница да се мигранти релативно кратко задржавају на територији Републике Србије, да имају интенцију да што пре дођу до државе крајњег одредишта, као и чињеница да грађани Републике Србије, услед оружаних сукоба из деведесетих година имају развијену одређену емпатију према ирегуларним мигрантима као посебно депривираној друштвеној групи. Може се констатовати да Република Србија неће имати веће безбедносне изазове који би представљали валидну претњу по систем националне безбедности. Постоје одређени безбедносни ризици ескалирања мигрантске кризе на које Република Србија не може утицати у смислу извора настанка појаве. Уколико дође до ескалације и поновног масовног прилива миграната, пре свега из Турске, Република Србија и њени државни органи мораће да такве безбедносне ризике адекватно идентификују и у складу с тим превентивно делују на ублажавању или елиминисању потенцијалних ризика.

5) ИЗВОРИ

Baznec, B., Speer, M., Stojić Mitrović, M., *Governing the Balkan Route: Macedonia, Serbia and the European Border Regime*, Research Paper Series of Rosa Luxemburg

³⁶ Интернет: <http://www.unhcr.rs/dokumenti/istrazivanja/>

Stiftung Southeast Europe; no. 5. 2016, Интернет: <http://www.rosalux.rs/sites/default/files/publications/5%20Governing%20the%20Balkan%20Route%20web.pdf>, датум приступања 10.03.2017.

Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof.

Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, OJ L 348, 24.12.2008. Стајић, Љ., *Основи система безбедности: са основама истраживања безбедносних појава*, Правни факултет, Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2015.

Изјава Високог комесара УН за избеглице, Geneva, 18 December 2015, Интернет: www.unhcr.org/5672c2576.html, датум приступања 26.03.2017.

Интернет: <http://www.iom.int/who-is-a-migrant>, 11.04.2017.

Ирегуларна миграција у Европи, Интернет: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy_en, 20.03.2017.

Истраживање обављено од стране PewResearchCenter – Global Attitudes & Trends. Интернет: <http://www.pewglobal.org/2016/07/11/europeans-fear-wave-of-refugees-will-mean-more-terrorism-fewer-jobs/>, 10.04.2017.

Јелачић Којић, Мирослава, (ур.), *Мигранти и мигранткиње у ирегуларном статусу у Републици Србији – актуелна питања и перспективе*, Београд, 2016. Интернет: <http://www.potpisujem.org/doc/26ff9bb92b58de5a3ea136b8786849fe.pdf>, 13.04.2017. Закон о управљању миграцијама, "Сл. гласник РС", бр. 107/2012.

Кривични законик, "Сл. гласник РС", бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014.

Koser, K., (2005) *Irregular migration, state security and human security*. Paper for the Global Commission on International Migration, <https://pdfs.semanticscholar.org/e799/fbaac15ab1258fc29235ea4af66f833524bf.pdf>, 17.04.2017;

Kraler, A., & Vogel, D., (2008), *Report on methodological issues*, Deliverable prepared for the research project CLANDESTINO. Undocumented Migration: Counting the Uncountable. Data and Trends Across Europe, Интернет: <http://www.thebrokeronline.eu/Articles/The-Migration-Trail/Migration-definitions-and-debates-in-terminology>, 15.04.2017.

Lutz, H, *Migration and domestic work – A European perspective on a global theme*, Routledge, Taylor and Francis groupe, London and New York, 2008. Интернет: <http://www.soclabo.org/index.php/laboratorium/article/view/664/1732>, 13.04.2017.

- Мијалковић, С., „Обавештајно-безбедносне службе и национална безбедност“, *Безбедност*, вол. LIII, бр. 1-2011, Београд.
- Мијалковић, С., Петровић, И., „Безбедносни ризици савремених миграција“, *Наука, безбедност, полиција*, 2016, вол. 21, бр. 2.
- Mogens, H., Do restrictive asylum and visa policies increase irregular migration into Europe?, Published February 28, 2016. Интернет: <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1465116516633299>, 13.04.2017.
- Radović, N., Bošković, A., Pavlović, Z., „Trafficking in human beings in Serbia“, *Journal of Eastern-European Criminal Law*, No.1/2016, University of Timisoara Faculty of Law, University of Pecs Faculty of Law.
- Закон о азилу, „Сл. гласник РС“, бр. 109/2007.
- Закон о заштити државне границе „Сл. гласник РС“, бр. 97/2008 и 20/2015 - др. Закон.
- Закон о странцима „Сл. гласник РС“, бр. 97/2008.
- Зечевић, С., Гасми, Г., „Европски безбедносни и одбрамбени идентитет и мигрантска криза,“ *Страни правни живот: теорија, законодавство, пракса*, бр. 2 (2016).

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Ефикасно, хумано и нормативно регулисање миграција налази се између потреба заштите физичког и психичког интегритета миграната и њихових људских права и потребе заштите државних граница. Истиче се да сигурност људи и безбедност државе не треба гледати у контексту односа сукоба или међусобног искључивања, већ у оквирима схватања да се безбедност не може остварити без поштовања људских права. Миграционе кризе су, како је досадашње искуство показало, увек и хуманитарне кризе. У том смислу истакнута су три кључна аспекта безбедносних импликација у контексту масовних миграција: заштита избеглица и људских права миграната и тражилаца азила у складу са међународним правом, спречавање трговине људима и кријумчарења миграната и развој и имплементација ефективнијих интеграционих политика за мигранте у земљама одредишта. Сва три означена аспекта примарно се ослањају на правну регулативу. Националноправни оквир Републике Србије пружа ефикаснију заштиту мигрантима у односу на међународни, посебно кроз институте супсидијарне и привремене заштите, иако у ситуацијама масовног прилива када се миграциона кретања одвијају у примарним облицима нерегуларне миграције, правни оквир не успева да пружи свеобухватну заштиту и мигрантима, и држави, и грађанима. Управо ту се јавља потреба за проучавањем и анализом безбедносних ризика, као значајним материјалним изворима права. Норматива Републике Србије која се

односи на заштиту државне границе не успева у потпуности да контролише ситуацију масовног прилива ирегуларних миграната, и то је област којој предстоји значајно усаглашавање са европским стандардима. С друге стране, остали ризици који се могу јавити у вези са угрожавањем националне безбедности још увек нису показали већи значај у Републици Србији, преваходно због њеног транзитног положаја на рутама ирегуларних миграната, те постојећа норматива адекватно прати ситуацију. Будући мигрантски токови, уколико задрже карактер досадашњих, сасвим извесно увећаће и ове ризике за Републику Србију, те условити потребу за прилагођавањем нормативе.

УДК: 343.45:340.134(4-672EU)
Bibliid 1451-3188, 17 (2018)
Год XVII, бр. 63, стр. 287–301
Изворни научни рад

ОПШТА УРЕДБА (ЕУ) 2016/679 О ЗАШТИТИ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ

др Јасмина ВУКОТИЋ¹

Abstract: The protection of natural persons in relation to the processing of personal data is a fundamental human right, which means that the regulations on the protection of natural persons with regard to the processing of their personal data must respect the fundamental rights and freedoms of such persons, and in particular their right to protection of their personal data. On the other hand, the right to the protection of personal data must be balanced with other fundamental rights and freedoms, which must also be taken into account in the regulations on the protection of personal data. This paper deals with the General Data Protection Regulation EU 2016/679, primarily its parts concerning the basic principles, the rights of the data subject, the obligations of the controller and processor, and the transfers of personal data to the third countries or international organisations. The basic principles are related to the processing of personal data, its lawfulness, fairness and transparency, the purposes of data collecting, accuracy and security of data and the conditions of consent where processing is based on consent. This Regulation also deals with the rights of the data subject, as transparency, information and the right of access to personal data, his rights to rectification, erasure and restriction of processing, its right to data portability and right to object and automated individual decision-making. The rights of the data subject could be restricted in accordance to the conditions provided in the Regulation. The Regulation concerns also the obligations and responsibilities of the controller and the processor in order to protect the rights of the data subject, especially their obligations according to the security of processing and data protection impact assessment and prior consultation. Finally, this paper deals with the transfers of personal data to the third countries or international

¹ Висока школа струковних студија за информационе технологије ITS, Београд. Е-маил: vvukotic@sbb.rs

organizations, which could be done on the basis of an adequate decision or on the basis of providing appropriate safeguards by the controller or processor.

Key words: personal data protection, rights of the data subject, responsibility of the controller, data transfers

1) СВРХА

Имајући у виду да свака обрада података о личности мора да буде законита и правична, што значи да за испитанике мора да буде транспарентно да се подаци о њима прикупљају и обрађују и у којој мери се то ради, да подаци о личности морају бити примерени, релевантни и ограничени на оно што је неопходно за сврхе обраде, те да подаци о личности морају да се обрађују на основу пристанка испитаника или да обрада буде заснована на другој легитимној основи, а што укључује и примену одговарајућих обавеза за руковоаоца, основни циљеви ове Уредбе су заштита основних права и слобода лица на које се подаци односе, посебно њиховог права на заштиту података о личности. Сврха Уредбе је и да обезбеди слободно кретање података унутар Уније, које се не сме ограничавати или забрањивати, изузев из разлога који се односе на заштиту лица на које се подаци односе приликом обраде података о њима. Наведене сврхе се постижу регулисањем права испитаника, обавеза руковоаоца, надлежности независних надзорних тела, преноса података, сарадње, те одговарајућих правних средстава, санкција и одговорности.

2) МЕРЕ ЕУ

Уредба (ЕУ) 2016/679 Европског парламента и Савета од 27. априла 2016. године о заштити појединаца у вези са обрадом података о личности и о слободном кретању таквих података, и о стављању ван снаге Директиве 95/46/ЕЗ (Општа уредба о заштити података – *Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation)*).

3) САДРЖАЈ

Општа уредба о заштити података подељена је на 11 поглавља, прво поглавље садржи опште одредбе, друго начела, треће права испитаника, четврто регулише организатора обраде и обрађивача, пето пренос података о личности трећим земљама и међународним организацијама, шесто садржи одредбе о независним надзорним телима, седмо о сарадњи и конзистентности, осмо о правним средствима, одговорности и санкцијама, девето одредбе у вези са посебним ситуацијама обраде, десето регулише делегиране акте и акте за

спровођење и једанаесто завршне одредбе. У овом раду биће речи о начелима, правима испитаника, одговорностима руковоаца и обрађивача, те условима преноса података у треће земље или међународне организације.

Начела

Уредба наводи следећа начела обраде података: начело законитости, поштења и транспарентности, начело ограничавања сврхе, начело смањења количине података, начело тачности, начело ограничења чувања података и начело целовитости и поверљивости. Начело законитости подразумева да подаци о личности морају да буду обрађени законито, поштено и транспарентно у односу на лице на које се подаци односе. Под ограничавањем сврхе подразумева се да подаци треба да буду прикупљени у одређене, изричите и законите сврхе и да не смеју да се даље обрађују на начин који није у складу са тим сврхама. Начело смањења количине података предвиђа да подаци морају бити примерени, релевантни и ограничени на оно што је неопходно у сврхе у које се обрађују, а начело тачности да подаци морају бити тачни и према потреби ажурирани и да је потребно предузети све разумне мере да подаци који нису тачни буду обрисани или исправљени без одлагања. Ограничење чувања значи да подаци морају да буду чувани у облику који омогућава идентификацију испитаника само онолико дуго колико је то потребно за сврхе ради којих се подаци обрађују, док целовитост и поверљивост значи да подаци морају да буду обрађивани на начин којим се обезбеђује њихова безбедност, што укључује заштиту од неовлашћене или незаконите обраде и од случајног губитка, уништења или оштећења применом одговарајућих техничких или организационих мера.

Да би обрада података била законита мора да буде испуњен један од следећих услова: да је испитаник дао пристанак на обраду својих података о личности за једну или више посебних сврха, да је обрада потребна за извршење уговора у коме је испитаник странка или како би се предузеле радње на његов захтев пре склапања уговора, да је обрада потребна ради поштовања правних обавеза руковоаца обраде, да је обрада потребна ради заштите кључних интереса испитаника или другог физичког лица, да је обрада потребна ради извршења задатка у јавном интересу или при извршењу службеног овлашћења руковоаца обраде, те да је обрада потребна ради остварења легитимних интереса руковоаца обраде или трећег лица, осим када над тим интересима преовлађују јачи интереси или основна права и слободе испитаника који захтевају заштиту података о личности, посебно ако је испитаник дете (с тим што се овај последњи услов не примењује када обраду врше органи власти при обављању својих послова). Правни основ за обраду података у случају да је обрада потребна ради извршавања правних обавеза руковоаца обраде и када је обрада потребна ради извршења задатака у јавном

интересу или службеног овлашћења руковоаца обраде, представља право Уније или право државе чланице које се примењује на руковоаца обраде. Сврха обраде одређује се по истом правном основу или мора бити нужна за извршавање задатка од јавног интереса или вршења службеног овлашћења руковоаца (када је обрада потребна за извршење задатка у јавном интересу или при извршењу службеног овлашћења руковоаца). Тај правни основ може садржавати посебне одредбе ради прилагођавања примене правила ове уредбе, као што су општи услови којима се уређује законитост обраде од стране руковоаца, врсте података који су предмет обраде, лица чији се подаци обрађују, субјекте којима подаци о личности могу да се откривају, ограничавање сврхе, рокове чувања, радње и поступке обраде, укључујући мере за обезбеђење законите и поштене обраде. Правом Уније или државе чланице мора се остварити циљ од јавног интереса и то мора бити сразмерно законитом циљу коме се тежи. У случају да обрада података у сврхе које су различите од сврхе у коју су подаци прикупљени није заснована на пристанку испитаника, или на праву Уније, или државе чланице које представља нужну и разумну меру у демократском друштву, руковалац обраде у циљу утврђивања да ли је обраду у другу сврху у складу са сврхом за коју су подаци првобитно прикупљени узима у обзир: сваку везу између сврха у које су подаци прикупљени и сврха намераване даље обраде, контекст у коме су прикупљени подаци о личности у погледу односа између испитаника и руковоаца, природу података о личности, могуће последице намераване даље обраде за испитаника и постојање одговарајућих мера заштите. Када је обрада заснована на пристанку руковалац мора да буде у могућности да докаже да је испитаник дао пристанак на обраду својих података о личности. Ако испитаник пристанак да у писаној изјави која се односи и на друга питања, захтев за пристанак мора да буде јасно приказан да се разликује од других питања, у разумљивом и лако доступном облику уз употребу јасног и једноставног језика. Испитаник има право да у било ком тренутку повуче свој пристанак, а његово повлачење не утиче на законитост обраде на основу пристанка пре његовог повлачења. О овоме испитаник мора да буде обавештен пре давања пристанка, а повлачење пристанка мора да буде подједнако једноставно као и давање пристанка. Приликом процене да ли је пристанак дат добровољно, у највећој могућој мери узима се у обзир да ли је извршење уговора укључујући пружање услуге условљено пристанком на обраду података о личности која није неопходна за извршење тог уговора. Уредба посебно регулише пристанак детета у вези са услугама информационог друштва, те обраду посебних категорија података о личности, обраду података о личности који се односе на кривичну и прекршајну одговорност и обраду за коју није потребна идентификација. У погледу пристанка детета на обраду својих података о личности у погледу нуђења услуга информационог друштва непосредно детету, обрада таквих података је законита ако дете има најмање 16 година (с тим што државе

чланице у свом закону могу да предвиде и нижу границу, али не испод 13 година), а ако дете има мање од 16 година обрада је законита ако и у мери у којој је пристанак дао или одобрио носилац родитељског права, а руковалац мора да провери ту чињеницу, узимајући у обзир доступну технологију. Уредба забрањује обраду података о личности који откривају расно или етничко порекло, политичко опредељење, верска или филозофска уверења или чланство у синдикату, као и обраду генетских података, биометријских података у сврху јединствене идентификације појединца, података о здравственом стању или података о полном животу или сексуалној оријентацији појединца. Изузетно, могућа је обрада горе наведених посебних категорија података о личности ако су испуњени таксативно наведени услови за то. Тако је обрада ових података допуштена ако је испитаник дао свој изричит пристанак за једну или више одређених сврха (осим ако супротно није прописано правом Уније или државе чланице), ако је обрада потребна ради извршења дужности и остварења посебних права руковооца или испитаника у области радног права и права социјалног осигурања и социјалне заштите, у мери у којој је то одобрено правом Уније или државе чланице или колективног уговора на бази права државе чланице које прописује одговарајуће заштитне мере, ако је обрада потребна ради заштите животних интереса испитаника или другог лица ако испитаник није у могућности да да пристанак, те ако обраду у оквиру својих легитимних активности спроводе, уз одговарајуће заштитне мере, фондације, удружења или било која друга непрофитна тела са политичким, филозофским, верским или синдикалним циљем, под условом да се обрада односи само на чланове или бивше чланове ових тела или лица која имају редовне контакте са њим у вези са његовом сврхом и да подаци о личности нису саопштени изван тих тела без пристанка испитаника. Даље, обрада посебних категорија података о личности допуштена је ако се односи на податке за које је очигледно да их је објавио испитаник, ако је обрада неопходна за успостављање, остваривање и обраду правних захтева или када год судови делују у судском својству, ако је обрада неопходна за потребе значајног јавног интереса на основу права Уније или права државе чланице које је сразмерно жељеном циљу и којим се поштује суштина права на заштиту података и обезбеђују прикладне и посебне мере за заштиту основних права и интереса испитаника. Обрада је дозвољена и у случају када је нужна за потребе превентивне медицине или медицине рада ради процене радних способности запослених, медицинске дијагнозе, пружања социјалне или здравствене заштите или третмана или управљања здравственим и социјалним системима и услугама на основу права Уније или права државе чланице, или у складу са уговором са здравственим радником и у складу са потребним условима и мерама заштите, када је нужна из разлога јавног интереса у области јавног здравља као што је заштита од озбиљних прекограничних претњи здрављу или обезбеђења високих стандарда

квалитета и безбедности здравствене заштите и лекова и медицинских производа, на основу права Уније или права државе чланице којима се прописују одговарајуће и посебне мере за заштиту права и слобода испитаника, посебно чување професионалне тајне и када је обрада нужна за потребе архивирања у јавном интересу, потребе научног или историјског истраживања или статистичке потребе, на основу права Уније или права државе чланице које је сразмерно циљу који се жели постићи, те којим се поштује суштина права на заштиту података и обезбеђују прикладне и посебне мере за заштиту основних права и интереса испитаника.² Државама чланицама је дато овлашћење да задрже или уведу додатне услове, који укључују и ограничења у односу на обраду генетских података, биометријских података или података који се односе на здравље. Што се тиче обраде података о личности који се односе на кривичну осуђиваност и кривична дела и са њима повезане заштитне мере, ова обрада може да се врши само под надзором службеног тела или када је обрада одобрена правом Уније или правом државе чланице којим се прописују одговарајуће заштитне мере за права и слободе испитаника, а сваки свеобухватни регистар о кривичној осуђиваности се води под надзором службеног тела власти. Уредба регулише и обраду за коју није потребна идентификација лица на које се подаци односе, у ком случају руковалац нема обавезу да чува, узима или обрађује додатне информације ради идентификације испитаника само у сврху поштовања Уредбе. Ако у горе наведеном случају руковалац може да докаже да није у могућности да идентификује испитаника, руковалац о томе на одговарајући начин обавештава испитаника, ако је то могуће.

Права испитаника односно лица на које се подаци односе

Уредба предвиђа да је руковалац обавезан да предузме одговарајуће мере како би се испитанику информације које треба да му буду пружене у вези са обрадом, биле дате у сажетом, транспарентном, разумљивом и лако доступном облику, уз употребу јасног и једноставног језика, што се посебно односи на све информације које су посебно намењене детету. Информације се пружају у писаном облику или другим средствима, а ако је прикладно и електронским путем, а ако испитаник то затражи информације се могу пружити и усмено,

² Сходно чл. 9 ст. 3 подаци о личности за потребе превентивне медицине или медицине рада могу да се обрађују када их обрађује стручно тело или се они обрађују под одговорношћу стручног тела на кога се примењује обавеза чувања пословне тајне сходно праву Уније или праву државе чланице или правилима која су одредила надлежна национална тела или друго лице које такође подлеже обавези чувања пословне тајне на основу права Уније или права државе чланице или правилима која су утврдила надлежна национална тела.

ако је идентитет испитаника утврђен другим средствима. Руководалац на захтев пружа испитанику информације о предузетим радњама без непотребног одлагања, најкасније у року од месец дана од дана пријема захтева, а који може да се продужи на још два месеца узимајући у обзир сложеност и број захтева, а о сваком продужењу рока обавештава испитаника у року од месеца дана од дана пријема захтева. Ако руководалац не поступи по захтеву испитаника он га обавештава без одлагања или најкасније месец дана од дана пријема захтева о разлозима зашто није поступио по захтеву и о могућности подношења притужбе надзорном органу и тражења правног лека. Информације, као сва комуникација и предузете мере се, по правилу, пружају без накнаде.³ Ако се подаци о личности који се односе на испитаника прикупљају од испитаника, онда руководалац приликом прикупљања података том лицу пружа следеће информације: идентитет и податке за контакт руковоаца или ако је применљиво његовог представника, податке за контакт овлашћеног лица за заштиту података, ако је то применљиво, сврхе обраде и правни основ за обраду, информације о кориснику или категорији корисника података, уколико постоје, чињеницу да руководалац намерава да податке пренесе трећој земљи или међународној организацији, те постојање или непостојање одлуке Комисије о примерености, односно упућивање на прикладне или одговарајуће заштитне мере и начине прибављања њихове копије или места где су стављене на располагање.⁴ Поред горе наведених информација руководалац испитанику пружа и следеће додатне информације које су потребне да би се обезбедила правична и транспарентна обрада: о року чувања података или ако то није могуће о критеријумима који су коришћени за одређивање тог рока, о постојању права да се од руковоаца затражи приступ подацима и исправка или брисање података или ограничавање обраде у односу на испитаника или права на улагање приговора на обраду, као и права на преносивост података, о праву на подношење притужбе надзорном органу, информације о томе да ли је пружање података о личности уговорна или законска обавеза или нужан услов за склапање уговора, као и да ли испитаник има обавезу да пружи податке и које су последице ако се такви подаци не пруже и информације о постојању аутоматизованог доношења одлука, укључујући и профилисање.⁵ Уколико руководалац намерава да даље обрађује податке у друге сврхе које се разликују од првобитне сврхе, руководалац пре те даље обраде пружа испитанику информације о тој другој сврси и све додатне информације. Ако се подаци од

³ За изузетке видети: чл. 11 ст. 5-7 Уредбе.

⁴ У случају да је обрада заснована на чл. 6 ст. 1 тач. ф Уредбе и легитимне интересе руковоаца или трећег лица.

⁵ Ако је обрада заснована на чл. 6 ст. 1 тач. а и чл. 9 ст. 2 тач. а Уредбе о постојању права да се пристанак повуче у било ком тренутку, без утицаја на законитост обраде пре тог тренутка.

личности не прикупљају од испитаника, руковалац испитанику пружа поред информација које му пружа и у случају да су подаци прикупљени од њега и информације о категорији података о личности који су у питању. Даље, руковалац испитанику пружа и све додатне информације потребне да би се обезбедила правична и транспарентна обрада у односу на испитаника.⁶ Поменуте информације се пружају у разумном року након добијања података, а најкасније у року од месец дана узимајући у обзир посебне околности обраде, а ако се подаци о личности користе приликом комуникације са испитаником најкасније приликом прве комуникације са њим, а ако је предвиђено откривање података другом кориснику најкасније када се подаци о личности први пут открију. Информације се не пружају испитанику ако их он већ поседује, ако би пружање тих информација било немогуће или би захтевало несразмерне напоре, посебно за обраде у сврхе архивирања у јавном интересу, у сврхе научног или историјског истраживања или у статистичке сврхе, или ако би обавеза обавештавања вероватно онемогућила или озбиљно угрозила остваривање циљева обраде (у ком случају руковалац предузима одговарајуће мере за заштиту права, слободе и легитимних интереса испитаника, што укључује и стављање информација на располагање јавности), те ако је добијање или откривање података изричито прописано правом Уније или правом државе чланице које се примењује на руковоаца, а које предвиђа одговарајуће мере заштите легитимних интереса испитаника и ако подаци о личности морају остати поверљиви у складу са обавезом чувања професионалне тајне, коју уређује право Уније или државе чланице. Уредба такође предвиђа и да испитаник има право да од руковоаца добије потврду о томе да ли се његови подаци обрађују, а ако је то случај он има право приступа подацима о личности и информацијама о: сврси обраде, категоријама података, корисницима или категоријама корисника којима су подаци откривени или ће бити откривени, о предвиђеном року чувања (ако је то могуће), постојању права на исправку или брисање података, ограничавање обраде и права на приговор, о праву на подношење притужбе надзорном органу, те о свакој доступној информацији о извору података ако се они не прикупљају од испитаника и о постојању аутоматског доношења одлука. Обавеза је руковоаца да обезбеди копију података о личности који се обрађују, с тим да постојање овог права не сме негативно да утиче на права и слободе других. Испитаник има право на исправку и на брисање података. Када је у питању исправка података испитаник има право да му руководица омогући исправку нетачних података, те право да допуни непотпуне податке. Испитаник има право да му

⁶ У питању су све информације које руковалац пружа испитанику и када податке прикупља од њега, уз додатак информација о постојању легитимног интереса руковоаца или трећег лица, када за тим има потребе, те информација о извору података и према потреби да ли долазе из јавно доступних извора.

руководалац омогући брисање података о личности који се на њега односе, а руководалац има обавезу да те податке обрише ако они нису више нужни за сврхе за које су прикупљени или обрађени, ако испитаник повуче свој пристанак, ако је испитаник уложио приговор на обраду, ако су подаци незаконито обрађени, ако се морају обрисати ради поступања по законској обавези и ако су прикупљени у вези са понудом услуга информационог друштва.⁷ Ако је руководалац јавно објавио податке о личности, а дужан их је обрисати, узимајући у обзир доступну технологију и трошкове спровођења, он предузима разумне мере које укључују техничке мере, да би информисао руковоаоце обраде који обрађују личне податке да је испитаник затражио од тих руковоаца да избришу све линкове до тих података или њихову копију или реконструкцију. Испитаник, такође, има право да му се обезбеди ограничење обраде од стране руковоаца ако испитаник оспорава тачност података, ако је обрада незаконита, ако руковоаоцима више нису потребни подаци о личности за потребе обраде, а испитаник их тражи ради постављања, остваривања или одбране правних захтева и ако је испитаник уложио приговор на обраду. У случају да је обрада ограничена такви подаци о личности смеју да се обрађују само уз пристанак испитаника, изузев чувања или постављања, остваривања или одбране правних захтева или заштите права другог лица или због важног јавног интереса. Руководалац такође има обавезу да о свакој исправци, брисању или ограничењу обраде обавести сваког корисника коме су подаци откривени. Испитаник, сходно Уредби, има право и на преносивост података, што укључује његово право да од руковоаца коме је пружио податке прими податке о личности који се односе на њега у структурираном, уобичајеном и машински читљивом формату и његово право да те податке пренесе другом руковоацу података без ометања првобитног руковоаца, ако се обрада заснива на пристанку и ако се обрада врши аутоматски. Ако је то технички изводљиво испитаник има право на непосредан пренос података од једног руковоаца до другог.⁸ Даље, испитаник има право да на основу своје посебне ситуације у сваком тренутку уложи приговор на обраду података о личности који се односе на њега, при чему руководалац не може више да обрађује такве податке изузев ако докаже да постоје уверљиви легитимни разлози за обраду који преовлађују над интересима, правима и слободама испитаника или ради постављања,

⁷ Право на брисање се не примењује ако је обрада нужна ради остваривања права на слободу мишљења и информисања, ради поштовања правне обавезе којом се захтева обрада или ради извршења задатка који се обавља у јавном интересу или у оквиру службених овлашћења руководиоца обраде, због јавног интереса у области здравља, за потребе архивирања у јавном интересу, у сврхе научног или историјског истраживања или у статистичке сврхе и ради постављања, остваривања или одбране правних захтева.

⁸ Ово право се не примењује на обраду нужну за обављање задатка од јавног интереса или при вршењу службених овлашћења руковоаца.

остваривања и одбране правних захтева. У случају да се подаци обрађују за потребе директног маркетинга испитаник има право да у сваком тренутку уложи приговор на обраду својих података о личности за потребе таквог маркетинга, што укључује и израду профила и тада се подаци о личности више не могу обрађивати у такве сврхе. О овом свом праву испитаник мора бити обавештен најкасније приликом прве комуникације са њим, и то мора да се прикаже јасно и одвојено од осталих информација. Испитаник има право да се на њега не односи одлука која се заснива искључиво на аутоматизованој обради, укључујући израду профила, а која производи правне ефекте који се на њега односе или на сличан начин значајно утичу на њега, изузев ако је одлука нужна за закључивање или извршење уговора између испитаника и руковоаца, дозвољена правом Уније или правом државе чланице које се примењује на руковоаца и које прописује одговарајуће заштитне мере за права и слободе и легитимне интересе испитаника или ако је заснована на изричитом пристанку испитаника. Обим горе наведених права и обавеза може се ограничити законском мером на основу права Уније или права државе чланице које се примењује на руковоаца или обрађивача ако те одредбе одговарају правима и обавезама предвиђеним у чл. 12 до 22 Уредбе, ако се тим ограничењима поштује суштина основних права и слобода, те оно представља нужну и сразмерну меру у демократском друштву за заштиту националне безбедности, одбране, јавне безбедности, спречавања, истраге, откривања или гоњења кривичних дела или извршења кривичних санкција, ради других важних циљева од општег интереса и слично.⁹

Руковалац и обрађивач података

Сходно одредбама Уредбе руковалац има обавезу да спроводи одговарајуће техничке и организационе мере да би обезбедио да се обрада врши у складу са овом Уредбом и како би то могао да докаже, а ове мере се према потреби преиспитују и ажурирају. Узимајући у обзир најновији технолошки развој, трошкове спровођења и природу, обим, контекст и сврхе обраде, као и ризике различитих степена вероватноће и озбиљности за права и слободе физичких лица који произилазе из обраде података, руковалац и у време одређивање средстава обраде и у време саме обраде, примењује одговарајуће техничке и организационе мере за омогућавање делотворне примене начела заштите података и у обраду укључује заштитне мере. Руковалац примењује одговарајуће техничке и организационе мере којима се обезбеђује да се интегрисаним начином обраде само подаци о личности који су нужни за сваку

⁹ Детаљније о томе због којих још важних циљева може да се изврши ограничење обима права и обавеза, те о томе које све посебне одредбе треба да садржи свака законодавна мера видети: чл. 23 ст. 1 и 2 Уредбе.

посебну сврху обраде. Ако два или више руковоаца заједнички одреде сврхе и начине обраде они се сматрају заједничким руковоацима и они на транспарентан начин међусобним договором одређују одговорности свакога од њих у циљу извршавања обавеза из Уредбе. У случају да на основу чл. 3 ст. 2 Уредбе обраду врши руковалац или обрађивач који немају седиште у Унији, онда руковалац или обрађивач писаним путем именују представника у Унији. Ако се обрада спроводи у име руковоаца, онда руковоаци могу да се користе само таквим обрађивачима који у довољној мери јемче спровођење одговарајућих техничких и организационих мера тако да обрада буде у складу са захтевима које предвиђа Уредба и да обезбеђује заштиту права лица на које се подаци односе. Обрађивач не сме да ангажује другог обрађивача без претходног писаног одобрења руковоаца, а обрада од стране обрађивача се уређује уговором или другим правим актом у складу са правом Уније или правом државе чланице, који обавезује обрађивача према руковоацу, а који наводи предмет и трајање обраде, природу и сврху обраде, врсту података о личности и категорије испитаника, те обавезе и права руковоаца.¹⁰ У случају да обрађивач ангажује другог обрађивача за вршење посебних активности обраде у име руковоаца, за тог другог обрађивача на основу уговора или другог правног акта важе исте обавезе заштите података као и оне наведене у уговору или правном акту између руковоаца или обрађивача, а посебно обавеза давање довољних јемстава за примену одговарајућих техничких и организационих мера у складу са захтевима из ове Уредбе. Ако други обрађивач не испуњава обавезе заштите података, први обрађивач остаје у потпуности одговоран руковоацу за извршење обавеза другог обрађивача. У случају да обрађивач крши ову Уредбу тако што одређују сврху и начине обраде података, онда се он сматра руковоацем у вези са том обрадом. Свако лице које поступа по овлашћењу руковоаца или обрађивача, а има приступ подацима о личности, по правилу те податке не сме да обрађује без налога руковоаца. Такође, Уредба предвиђа да сваки руковалац води евиденцију активности обраде за које је одговоран.¹¹ Руковалац и обрађивач, а у одговарајућим случајевима и њихови представници, на захтев сарађују са надзорним органом у обављању његових задатака. Уредба даље предвиђа да руковалац и обрађивач примењују одговарајуће техничке и организационе мере како би постигли одговарајући ниво безбедности сходно ризику, што подразумева: псеудонимизацију и енкрипцију података о личности, способност обезбеђења трајне поверљивости, целовитости, доступности и отпорности система и услуга обраде, способност благовременог успостављања поновне доступности података о личности и

¹⁰ О томе шта се овим уговором или правним актом посебно одређује видети: чл. 28 ст. 3 тач. а-х Уредбе.

¹¹ О томе које информације та евиденција садржи видети: чл. 30 ст. 1 тач. а-г Уредбе, а о евиденцији коју воде обрађивачи видети: чл. 30 ст. 2 тач. а-д Уредбе.

приступа њима у случају физичког или техничког инцидента и процес за редовно тестирање, оцењивање и процењивање делотворности техничких и организационих мера за обезбеђење безбедности обраде. Приликом процене одговарајућег нивоа безбедности узимају се у обзир посебно ризици које представља обрада, а посебно ризици од случајног или незаконитог уништења, губитка, измене, неовлашћеног откривања или неовлашћеног приступа подацима који су пренети, сачувани или на други начин обрађивани. У случају да дође до повреде безбедности података о личности, руковалац без непотребног одлагања и уколико је то могуће најкасније 72 сата након сазнања о тој повреди званично обавештава надлежни надзорни орган, осим у случају да није вероватно да ће тиме бити угрожена права и слобода физичких лица, а обрађивач по сазнању за повреду безбедности података о томе без непотребног одлагања званично обавештава руковоаца.¹² Такође, када је вероватно да ће повреда безбедности података о личности проузроковати велики ризик за права и слобода појединаца руковалац о томе обавештава испитаника.¹³ Ако постоји вероватноћа да ће нека врста обраде проузроковати велики ризик за права и слобода појединаца руковалац пре обраде врши процену утицаја предвиђених поступака обраде на заштиту података о личности. Процена је обавезна посебно у случају систематске и обимне процене личних аспеката у вези са појединцима која се заснива на аутоматизованој обради и на основу које се доносе одлуке које производе правна дејства на појединца или на сличан начин значајно утичу на њега, масовне обраде посебних категорија података или података који се односе на кривична дела и осуде и у случају обимног систематског праћења јавно доступног простора.¹⁴ Руковалац се консултује са надзорним органом пре обраде ако је процена утицаја у вези са заштитом података показала велики ризик у случају да руковалац не примени мере за ублажавање ризика. У случају да надзорни орган сматра да би се намераваном обрадом кршила ова Уредба, посебно ако руковалац није у довољној мери утврдио или умањио ризик, надзорни орган у предвиђеном року саветује руковоаца, а по потреби и обрађивача. Руковалац и обрађивач имају обавезу именовања службеника за заштиту података увек када обраду врши орган јавне власти или јавно тело, када се основне делатности руковоаца или обрађивача састоје од поступака обраде који захтевају редовно и систематско масовно праћење испитаника у великој мери и ако се основне делатности руковоаца или обрађивача састоје из опсежне обраде посебних категорија података и података који се односе на кривична дела и осуде.¹⁵

¹² Уредба у чл. 33 ст. 3 ближе прописује минимум садржаја званичног обавештења.

¹³ О случајевима када обавештавање појединаца није обавезно видети: чл. 34 ст. 3 Уредбе.

¹⁴ О томе шта најмање обухвата процена видети: чл. 35 ст. 7.

¹⁵ О положају службеника за заштиту података, те о његовим задацима видети: чл. 38 и 39 Уредбе.

Пренос података о личности трећим земљама или међународним организацијама

Уредба предвиђа опште правило да сваки пренос података о личности који се обрађују или су намењени обради након преноса у трећу земљу или међународну организацију одвија се једино ако руковалац и обрађивач поступају у складу са условима преноса предвиђеним у овом поглављу, а који важе и за даље преносе у трећу земљу или међународну организацију. Уредба предвиђа два основа за пренос података у трећу земљу или међународну организацију: пренос на основу одлуке о адекватности и пренос на који се примењују одговарајуће заштитне мере. У првом случају пренос се врши ако Комисија одлучи да трећа земља, подручје или један или више сектора унутар те треће земље или међународна организација обезбеђује адекватан ниво заштите и за такав пренос није потребно посебно одобрење. Приликом процене адекватног нивоа заштите Комисија посебно узима у обзир: владавину права, поштовање људских права и основних слобода, релевантно опште и секторско законодавство, постојање и делотворно функционисање независних надзорних органа са одговорношћу за обезбеђивање и спровођење поштовање правила о заштити података, као и међународне обавезе које је трећа земља или међународна организација преузела. Комисија након процене адекватног нивоа заштите може актом за спровођење да одлучи да трећа земља, подручје, један или више сектора унутар ње или међународна организација обезбеђује адекватан ниво заштите, а тим актом се предвиђа и механизам за периодично преиспитивање најмање сваке четири године. Комисија константно прати стање у трећим земљама и међународним организацијама, и ако трећа земља или међународна организације више не обезбеђује адекватан ниво заштите Комисија актима за спровођење ставља ван снаге, мења или суспендује своју првобитну одлуку без ретроактивног дејства. Ако није донета одлука о адекватности, руковалац или обрађивач могу да пренесу податке о личности у трећу земљу или међународну организацију само ако су предвидели одговарајуће заштитне мере и под условом да испитаницима стоје на располагању остварива права и делотворна судска заштита.¹⁶ Уредба даље предвиђа да све судске пресуде или управне одлуке треће земље којима се од руковоаоца захтева пренос или откривање података о личности могу бити признате или извршиве само ако се заснивају на међународном споразуму, као што је уговор о узајамној правној помоћи између треће земље и Уније или државе чланице, не доводећи у питање друге разлоге за пренос. Изузетно, ако не постоји одлука о адекватности или одговарајуће

¹⁶ Детаљније о томе шта могу пружати одговарајуће заштитне мере видети: чл. 46 ст. 2 (заштитне мере без посебног овлашћења надзорног тела) и ст. 3 Уредбе (заштитне мере са одобрењем надлежног надзорног тела).

заштитне мере, пренос података о личности у трећу земљу или међународну организацију врши се само ако: је испитаник изричито пристао на то након што је упознат са могућим ризицима таквог преноса, пренос је нужан за извршење уговора између испитаника и руковоаца или примену предуговорних мера на захтев испитаника, пренос је нужан за склапање и извршење уговора склопљеног у интересу испитаника, између руковоаца и другог физичког или правног лица, ако је пренос нужан из важних разлога јавног интереса, пренос је нужан за постављање, остваривање или одбрану правних захтева, пренос је потребан за заштиту животно важних интереса испитаника или других лица, ако испитаник не може физички или правно да да свој пристанак и ако се пренос врши из регистра који служи за пружање информација јавности и који је отворен на увид јавности или било ком лицу које има оправдани интерес, у мери у којој су испуњени услови за увид у том посебном случају. Уколико се не ради ни о једном горе наведеном случају, онда се пренос у трећу земљу или међународну организацију може извршити само ако се пренос не понавља, ако се односи на ограничен број испитаника, нужан је за потребе нужних и уверљивих легитимних интереса руковоаца над којима не преовлађују интереси или права или слободе, а руковалац је проценио све околности преноса и на основу тога је предвидео одговарајуће заштитне мере у погледу заштите података о личности.

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Уредба ступа на снагу двадесетог дана од дана објављивања у Службеном листу Европске уније, а примењује се од 25. маја 2018. године.

5) ИЗВОРИ

Уредба (EU) 2016/679 Европског парламента и Савета од 27. априла 2016. године о заштити појединаца у вези са обрадом података о личности и о слободном кретању таквих података, и о стављању ван снаге Директиве 95/46/ЕЗ (Општа уредба о заштити података – *Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation)*, *Official Journal of the European Union (OJ)*, L 119, 4.5.2016.

Директива 95/46/ЕЗ Европског парламента и Савета од 24. октобра 1995. године о заштити појединаца у вези с обрадом података о личности и о слободном протеклу таквих података – *Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, Official Journal L 281, 23/11/1995.*

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Материја заштите података о личности у Републици Србији уређена је Законом о заштити података о личности („Службени гласник РС“, бр. 97/2008, 104/2009, 68/2012 и 107/2017). Овим законом су услови за прикупљање и обраду података о личности, права лица и заштита права лица чији се подаци прикупљају и обрађују, ограничења заштите података о личности, поступак пред надлежним органом за заштиту података о личности, обезбеђење података, евиденција, изношење података из Републике Србије и надзор над извршавањем овог закона. Овим законом је заштита података о личности обезбеђена сваком физичком лицу. Законом су регулисани услови за обраду, пристанак лица на које се подаци односе на обраду, обрада без пристанка, права и заштита права испитаника, те ограничења ових права, обавезе руковооца и надлежност јавног контролног органа – Повереника за заштиту података о личности. Генерално одредбе поменутог закона и у време доношења нису биле усклађене са важећим прописима Европске уније – Директивом 95/46/ЕЗ Европског парламента и Савета. Доношењем Опште Уредбе о заштити података о личности 2016/679, којом је поменута Директива стављена ван снаге, област заштите података о личности је подигнута на виши ниво, посебно у погледу права испитаника и обавеза руковооца, те преноса података у треће земље и надлежности надзорних органа, те је у том смислу потребно и да наш закон у овој области прати одговарајућа решења у прописима Европске уније.

УДК: 341.645.2:342.7(4-672EU)
Bibliid 1451-3188, 17 (2018)
Год XVII, бр. 63, стр. 302–309
Изворни научни рад

СТАВ СУДА ПРАВДЕ О ОДНОСУ СИСТЕМА ЗАШТИТЕ ЉУДСКИХ ПРАВА У ЕУ И ДРУГИМ МЕЂУНАРОДНИМ ОРГАНИЗАЦИЈАМА

др Биљана ЛЕПОТИЋ¹

Abstract: Although human rights are classified in different ways, it is important to note that international human rights law proclaims that all human rights are universal, indivisible and interrelated, and that no right is more important than another. However, these rights are protected as well by laws passed at the regional level or acts of force on the territory of Europe and the European Union. Even though on the international legal level, international law has primacy in comparison with the EU Law based on the UN Charter, which respects and affirms the practice of the Court of Justice, however, the constitutional guarantees of fundamental rights contained in the EU Law as an autonomous legal system should not be brought into question by any international agreement.

Key words: human rights, the European Union, the Security Council, The Court of Justice of the EU, Kadi case.

1) УВОД

Државе чланице Европске уније подлежу широком спектру обавеза изведених из Повеље Уједињених нација, као и уговора о људским правима закључених у оквиру УН. Штавише, све државе чланице ЕУ су потписнице већине уговора о људским правима који чине „језгро“ аката из ове области закључених под окриљем УН (Међународни пакт о грађанским и политичким правима,²

¹ Основни суд у Новом Саду. Е-маил: lepotic.biljana@gmail.com.

² Усвојен и отворен за потписивање и ратификовање, или приступање, резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација 2200 А(XXI) од 16. децембра 1966. године,

Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима,³ Конвенција о елиминацији свих облика расне дискриминације и др.).⁴ Међутим, ипак се с правом може рећи да постоје два нивоа заштите људских права у оквиру ЕУ, што је супротно принципу универзалности на коме почивају сама људска права, како правно тако и концептуално.

2) ЈУРИСПРУДЕНЦИЈА

Случај Кади

Један од најзначајнијих случајева у судској пракси Суда правде ЕУ, а који илуструје спољне односе права ЕУ и других међународних организација, прецизније, питање да ли резолуција Савета безбедности УН треба да ужива примат над правом Европске уније, јесте случај Кади и Ал Баракат (спојени предмети).⁵ Суд правде ЕУ није дозволио овакав примат, те је оваква одлука изазвала бројне критике и поделу стручне јавности.⁶ Сходно одређеном броју резолуција Савета безбедности, све државе чланице Организације уједињених народа морају замрзнути финансијска средства под директним или индиректним надзором особа или субјеката повезаних са Осамом бин Ладеном, мрежом Ал-Каида или талибанима. Како би се овакве резолуције спровеле у Европској унији, Савет ЕУ је донео Уредбу бр. 467/2001 којом налаже замрзавање средстава особа и субјеката чије се име налази на попису приложеном Уредби. Тај се списак редовно мења како би се узеле у обзир промене на списку Комитета за санкције, тела Савета безбедности. Тако је овај Комитет одредио Јасина Абдуллаха Кадија, са пребивалиштем у Саудијској

а ступио је на снагу 23. марта 1976. године када је потребних 35 држава депоновало инструменте о ратификацији или приступању. СФРЈ је ратификовала Пакт законом од 30. јануара 1971. године („Службени лист СФРЈ“, бр. 7/1971).

³ Усвојен и отворен за потписивање и ратификовање, или приступање, резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација 2200 А(XXI) од 16. децембра 1966. године. Пакт је ступио на снагу 3. јануара 1976. године. СФРЈ је Пакт ратификовала у јулу 1971. године („Службени лист СФРЈ– Међународни уговори“, бр. 7/71).

⁴ Усвојена и отворена за потпис и ратификацију Резолуцијом Генералне скупштине 2106 А (XX) од 21. децембра 1965. године, ступање на снагу: 4. јануара 1969. године. СФРЈ је ратификовала Пакт законом из 1967. године („Службени лист СФРЈ“, бр. 31/67).

⁵ *Y.A.Kadi and Al Barakat International Foundation v. Council and Comission*, T-315/01, 21.Sepember 2001. и *Y.A.Kadi and Al Barakat International Foundation v. Council and Comission*, C-402/05 and C-415/05, (2008) ECR I-6351

⁶ Juliane Kokott, Christoph Sobotta, “The Kadi Case – Constitutional Core Values and International Law – Finding the Balance?”, *The European Journal of International Law*, 2012, Vol. 23 no. 4, pp. 1015, etc.

Арабији, као особу повезану с Осамом бин Ладеном и мрежом Ал-Каида, и његово име је 17.10.2001. године било додато на списак. Такође, његово име било је додато дана 19.10.2001. године и на списак из Анекса 1 Уредбе (ЕЗ) број 2062/2001 Европске комисије. Јасин Абдулах Кади је тим поводом дана 18.12.2001. године покренуо поступак пред Првостепеним судом за поништај Уредбе (ЕЗ) број 2062/2001 и Уредбе Европске комисије бр. 2062/2001, а затим и за поништај Уредбе бр. 881/2002, која је такође у саставу садржала спорни списак. Наиме, Јасин Абдулах Кади је поднео тужбу против Савета и Комисије са захтевом да буду поништене означене Уредбе Комисије и Савета у делу у којем се ова акта на њега односе, пре свега заснивајући тужбу на повредама људских права и то права да буде саслушан, права на имовину и начело пропорционалности, те право на делотворно преиспитивање казне пред судом. Иначе, упоредо са Јасином Абдулахом Кадијем, Међународна фондација Ал Баракат је, заједно са још три лица (с тим да су два током поступка одустала од тужбе, па је остао само Ахмед Али Јусуф), дана 10. децембра 2001. године пред Првостепеним судом покренула поступак за поништај Уредбе (ЕЗ) број 467/2001 Савета ЕУ и Уредбе (ЕЗ) број 2199/2001 Европске комисије, као и за поништај Уредбе (ЕЗ) број 881/2002 Савета ЕУ. Поништај се односио на део уредби који се односи на ову фондацију. Тужени су и у овом предмету били Комисија и Савет ЕУ, а на чијој страни се, у својству умешача, укључило Уједињено Краљевство.

Првостепени суд је 2005. године донео своје прве пресуде⁷ о актима донесеним у оквиру борбе против тероризма, сматрајући да европске уредбе којима се спроводе мере Савета безбедности УН уживају изузеће од судске надлежности, те прихватио приговоре тужених у погледу надређености међународног правног поретка успостављеног према Повељи УН комунитарном правном поретку, с тим да је овај суд у образложењу поменуо и то да посматрано са тачке међународног права, обавезе држава чланица УН по основу Повеље УН, имају превагу над националним правом или правом по основу међународног уговора, укључујући, за оне које су међу њима чланице Савета Европе, њихове обавезе према ЕКЉП, односно обавезе по основу Уговора о оснивању ЕЕЗ и Бечке конвенције, за оне које су чланице Заједнице.⁸ Надаље, Првостепени суд је навео да постоји ипак ограничење да резолуције Савета безбедности УН имају обавезујуће дејство, истичући да исте морају да поштују норме *ius cogens*, односно да уколико их не би поштовале оне не би биле обавезујуће ни за државе чланице.⁹ Упркос овим наводима, Првостепени

⁷ Y.A.Kadi and Al Barakat International Foundation v. Council and Commission, C-402/05 and C-415/05, (2008) ECR I-6351.

⁸ Ibid., para. 181, видети још para. 182-208.

⁹ Ibid., para. 230.

суд је констатовао да није било повреде људских права и то права да буде саслушан, права на имовину и начело пропорционалности, те право на делотворно преиспитивање казне пред судом. Надаље, у току поступка по жалби, Суд правде је у пресуди из 2008. године¹⁰ оценио да судови Уније морају осигурати целовит надзор законитости аката Уније, укључујући оне којима се спроводе резолуције Савета безбедности Уједињених народа. Дакле, оценио је да обавезе које произлазе из међународног уговора, не могу бити супротне начелу поштовања основних права од стране аката Уније. Следствено томе је Суд поништио Уредбу којом је име Ј. А. Кадија додато на списак особа повезаних с Осамом бин Ладеном будући да је та Уредба кршила више основних права која је Ј. А. Кади имао по основу права Уније (права на одбрану, право на делотворну судску заштиту).¹¹ Наиме, Ј. А. Кадију није саопштен ниједан доказ поднет против њега, па чак ни разлози његовог уписа на спорни списак.

Након те пресуде, Европска комисија је Ј. А. Кадију дала образложење уписа на списак који јој је дао Комитет за санкције. Након што је прикупила изјашњење Ј. А. Кадија у односу на те разлоге одлучила је, новом уредбом, задржати његово име на списку Уније особа на које се односе рестриктивне мере.¹² Тумачећи пресуду у случају Кади, Суд правде је поништио нову уредбу Комисије, сматрајући да је на њему да осигура целовит и строг судски надзор законитости тог акта, на основу елемената података и доказа нераздвојивих од поткрепљујућих разлога. Будући да ти елементи нису били саопштени и да су му се наводи садржани у образложењу Комитета за санкције чинили превише неодређеним, Првостепени суд је утврдио кршење права на одбрану Ј. А. Кадија, као и његовог права на делотворну судску заштиту. Комисија, Савет ЕУ и Уједињено Краљевство поднели су жалбе против те пресуде, у којој је утврђено да у оквиру поступка уписа или задржавања имена на списку особа осумњичених за повезаност с тероризмом, надлежно тело Уније мора саопштити заинтересованом лицу елементе на којима заснива своју одлуку. Дакле, њему мора да буде доступно, барем образложење од Комитета за санкције за одлуку о примени рестриктивних мера против њега. Осим тога, то тело мора омогућити особи на коју се мера односи да изнесе своје мишљење у односу на разлоге изнесене против њега и мора испитати изјашњење заинтересованог лица на основаност тих разлога. У том контексту, ако је потребно, на том телу је да затражи сарадњу од Комитета за санкције и преко њега члана ОУН-а који је предложио упис дотичне особе на списак како би му били саопштени подаци

¹⁰ Y.A.Kadi and Al Barakat International Foundation v. Council and Commission, T-315/01, 21.Sepember 2001.

¹¹ Ibid., para. 285.

¹² Уредба бр. 1190/2008 од 28.11.2008. године којом је делимично модификована Уредба Савета ЕУ бр. 881/2002.

или докази, било поверљиви или не, који му омогућавају да брижљиво и непристрасно испита основаност разлога у питању. Надаље, у оквиру испитивања законитости тих разлога, суд Уније, мора проценити може ли се оправдати стављање одређеног лица на списак који је саставило надлежно тело Уније, те може да затражи од тог тела да му предочи податке или доказе. Тако, у случају да се оспорава стављање на списак одређеног лица, то тело мора утврдити основаност разлога изнетих против одређеног лица, дакле терет доказа је на том телу, а не на лицу које се ставља на списак, јер се доказују позитивне чињенице, а не негативне, односно да не постоји основан разлог за стављање на спорну листу. При томе, и у случају да се пруже релевантни подаци и докази за стављање на списак, Суд Уније мора да провери тачност наведених података и оцени доказну снагу истих, те да цени изјашњење лица које је у питању. С тим да када су у питању важни разлози везани за сигурност Уније или њених држава чланица, суд ЕУ може сам позивајући се на тајност података, да провери основаност разлога које је навело надлежно тело Уније, а због којих се противи изјашњењу лица која се стављају на списак. Тако, у случају да су разлози за саопштавање дотичном лицу такве природе, да се по процени надлежног тела исти не противе саопштавању истих дотичном лицу, суд ЕУ ће да приступи оцени законитости побијаног акта, док је у супротном потребно направити равнотежу између захтева везаних за право на делотворну судску заштиту и разлога који се тучу сигурности Уније њених држава чланица или вођења њихових међународних односа. У сваком случају, на Суду је да оцени да ли и у којој мери неоткривање података лицу које се ставља не спорни списак и његова немогућност да се изјасни о томе, утиче на доказну снагу поверљивих података.¹³

Према становишту Суда, важно је да је бар један од разлога наведен у образложењу Комитета за санкције, и то довољно прецизан и конкретан, па чак и да остали разлози нису образложени, не може представљати основ за поништење Одлуке. У конкретном случају, Суд је становишта да је, супротно анализи Првостепеног суда, већина разлога скупљених против Ј. А. Кадија, довољно прецизна и конкретна како би омогућила остваривање права на одбрану, као и судског надзора законитости побијаног акта, те сматра да будући да ниједан податак ни доказ није изнет како би подржао наводе које је Ј. А. Кади одлучно оповргнуо, о његовој умешаности у активности повезане са међународним тероризмом, ти наводи нису такве природе да би оправдали доношење, на нивоу Уније, рестриктивних мера у односу на њега. Следствено томе, Суд сматра да упркос погрешној примени права од стране Првостепеног суда у тумачењу права на одбрану и права на судску заштиту, нова уредба Комисије мора да буде поништена и Суд стога одбија жалбе које су поднеле

¹³ Y. A. Kadi and Al Barakat International Foundation v. Council and Commission, para. 316-326.

Комисија, Савет ЕУ и Уједињено Краљевство.¹⁴ Посматрајући првостепено пресуђење, поједини аутори сматрају да је Првостепени суд на неки начин поступао недоследно, пре свега из разлога што је себи дао за право да да оцену сагласности аката донетих у складу са резолуцијом Савета безбедности УН са стандардима заштите основних права које чине део *jus cogens*, а затим веома ограничено испитао један од тих аката.¹⁵ У домаћој стручној литератури се среће становиште да је Првостепени суд имао обавезу да се стави у позицију Савета безбедности УН који је донео спорну Уредбу, а да је при томе исти имао право да оцени усклађеност резолуције са циљевима и начелима Повеље УН, између осталог, и са нормама које се тичу заштите људских права, те да је Првостепени суд требало да има на уму стандард који карактерише цео систем норми заштите људских права, а не само онај присутан у *jus cogens*.¹⁶ Међутим, М. Лукић, с друге стране, сматра да оваква одлука Првостепеног суда поштује хијерархију права и представља покушај да у чврсто уређен правни систем повеже важеће правне норме, и то од норми међународног обичајног права до оних које имају извор у правима држава чланица.¹⁷ Посматрајући целокупан поступак, А. Пош је становишта да овакво пресуђење представља снажну посвећеност основним правима и владавини права у Европи, те да се случај Кади залаже да регионални судови на неки начин изврше притисак на Савет безбедности УН да промени своју политику према заштити људских права.¹⁸ С друге стране, постоје и становишта да је управо случај Кади дао основу за постизање адекватне равнотеже између вредности уставног система, пре свега заштите људских права и делотворних међународних мера у борби против тероризма.¹⁹ Надаље, у стручној јавности, постоји и становиште да је случај Кади послужио Суду правде ЕУ да потврди аутономију европске јурисдикције у односу на међународни правни систем и да се придржава принципа права ЕУ у односу на вољу међународног тела, као што је Савет безбедности УН, али и

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Mielle Bulterman, "Fundamental rights and the United Nations Financial Sanction Regime: The Kadi and Yusuf Judgments of the Court of first Instance of the European Communities", *Leiden Journal of International Law*, 2006, No. 19, pp. 771-772.

¹⁶ Б. Ракић, „Европски суд правде између људских права и борбе против тероризма – однос међународног и европског права“, *Анали Правног факултета у Београду*, 2009, бр. 2, стр. 180-181.

¹⁷ М. Лукић, "The Security Council's Targeted Sanctions in the Light of Recent Developments Occuring in the EU Context", *Annals of the Faculty of Law Belgrade – Belgrade Law Review*, 2009, No. 3, pp. 239-250.

¹⁸ Albert Posch, "The Kadi case: rethinking the relationship between EU law and international law?", *The Columbia Journal of European Law Online*, 2009, Vol. 15, pp. 4-5; М. Лукић, *op.cit.*

¹⁹ Juliane Kokott, Christoph Sobotta, *op. cit.*, p. 10.

да истакне своју јачу снагу као представник судске власти над актима Комисије као представника извршне власти.²⁰ Поред овог постоје и аутори који не придају велики значај пресуди у случају Кади, сматрајући да иста не доноси ништа ново када је став Суда правде ЕУ у питању, већ да је само значајна са аспекта развоја комунитарног права и одређивања његовог положаја и структуре у међународном правном поретку.²¹

Различите ставове Првостепеног суда и Суда правде ЕУ покушала је да помири Г. де Бурка, залажући се за измирење супротстављених тенденција.²² Наиме, иста је становишта да се приступи, с једне стране, Првостепеног суда случају Кади према којем се устројава снажна хијерархија правне снаге у оквиру системског јединства међународног правног поретка и регионалног европског поретка, и становиште Суда правде који, с друге стране, одбацује овакав приступ и Европску заједницу представља као одвојен и независан систем који одређује свој однос према међународном поретку, могу приближити кроз један меки конституционалистички приступ према коме би Суд правде ЕУ, као правосудна грана значајне регионалне организације, требало ипак да се позове на норме међународног права, без обзира што је одбио да имплементира резолуције Савета безбедности УН, а не искључиво да се позива на унутрашње стандарде, чиме би пружио бољи пример другим државама и организацијама које разматрају имплементацију режима санкција УН.²³

3) ЗАКЉУЧАК

Случај Кади нас оставља са бројним отвореним питањима која се тичу структуре међународног правног устројења. Наиме, мишљења смо да Суд правде ЕУ доносећи пресуду у конкретној правној ствари, није установио хијерархију између европског и међународног права, но је више нагласио приоритет обавеза према Повељи УН, истичући на тај начин да судско преиспитивање покрива сва акта Заједнице, чак и ако су донета да би оснажила

²⁰ Alisa Shekhtman, "Kadi v. Comission: A Case Study of the development of a Rights-Based Jurisprudence for the European Court of Justice", Claremont-UC Undergraduate Research Conference on the European Union, 2011, Article 9, p. 102, Интернет: <http://scholarship.claremont.edu/urceu/vol2011/iss1/9>

²¹ P. Eeckhout, „Kadi, Al Barakaat, “Luxembourg is not Texas – or Washington DC“, *EJIL: Talk! European Journal of International Law*, Интернет: www.ejiltalk.org 28.3.2016.

²² Grainne de Burca, "The European Court of Justice and the International Legal Order after Kadi", *Jean Monet Working Paper* No. 01/09. The New York Univeristy School of Law, New York, 2009, pp. 1-55. Интернет: <https://jeanmonnetprogram.org/paper/the-european-court-of-justice-and-the-international-legal-order-after-kadi/> 01.12.2017.

²³ Ibid., p. 55.

резолуције Савета безбедности УН. Овим је, дакле, Суд правде ЕУ дао свој став о односу система заштите људских права у ЕУ и другим међународним организацијама, конкретно Саветом безбедности УН, чинећи значајан корак ка аутономији комунитарног у односу на међународни правни поредак, када је у питању заштита људских права. Дакле, и овај случај у судској пракси Суда правде ЕУ одише тежњом да Суд правде ЕУ преузме искључиву надлежност над системом заштите људских права у ЕУ.

Најновије публикације Европске уније доступне на интернету

- A guide to EU funding: 2017 edition / Directorate-General for the Budget (European Commission). - 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017.
- Agriculture, forestry and fishery statistics / Eurostat (European Commission). - 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018.
- Attitudes of Europeans towards tobacco and electronic cigarettes: Report – Study / Directorate-General for Communication (European Commission) , Directorate-General for Health and Food Safety (European Commission). - 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018.
- Commercial property price indicators: Sources, methods and issues : 2017 edition / Eurostat (European Commission). - 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017.
- Data-driven economies in Central and Eastern Europe: Challenges and perspectives / Joint Research Centre (European Commission). - 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018.
- EIB Investment Report 2017/2018: From recovery to sustainable growth / European Investment Bank. - 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018.
- Equal opportunities for women and men in services of general interest / Eurofound. - 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018.
- Food waste accounting: Methodologies, challenges and opportunities – Study / Joint Research Centre (European Commission). - 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018.
- Good for youth, good for business: European Alliance for Apprenticeships / Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion (European Commission). - 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018.

- Guide on EU funding for the tourism sector (2014-2020): Annex - additional examples for coastal and maritime tourism / Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs (European Commission) , Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries (European Commission). - 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017.
- Level(s): Building sustainability performance / Directorate-General for the Environment (European Commission). - 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018.
- Long-term unemployed youth: Characteristics and policy responses / Eurofound. - 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018.
- Mapping varieties of industrial relations: Eurofound's analytical framework applied / Eurofound. - 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018.
- Migration to the EU: Five persistent challenges / European Union Agency for Fundamental Rights. - 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018.
- Programming document 2018-20 / European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. - 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018.
- Reuniting families under the Dublin III Regulation: To whom does it apply? / European Asylum Support Office. - 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017.
- Social innovation as a trigger for transformations: The role of research / Directorate-General for Research and Innovation (European Commission). - 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018.
- Supporting you and your project / Education, Audiovisual and Culture Executive Agency. - 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017.
- The economic impact of the Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) / Directorate-General for Trade (European Commission). - 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018.
- The EU and the migration crisis / Directorate-General for Communication (European Commission). - 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017.
- The European Union: What it is and what it does / Directorate-General for Communication (European Commission). - 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018.

- Together in the EU: Promoting the participation of migrants and their descendants / European Union Agency for Fundamental Rights. - 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017.
- UK withdrawal ('Brexit') and the good friday agreement / Directorate-General for Internal Policies of the Union. - 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018.
- What has the European Union done in the field of migration since 2014? / European Parliament. - 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017.
- Working and living in an enlarged Europe / Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion (European Commission), Eurofound. - 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018.

Ана Вукићевић

Најновије публикациије Савета Европе

An integrated approach to cultural heritage - The Council of Europe's Technical Co-operation and Consultancy Programme. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2018. -109 p .

The work of the Council of Europe in the field of cultural heritage has increasingly emphasised an integrated approach that combines the promotion and protection of cultural diversity, democratic governance and democratic innovation.

This publication on the Technical Co-operation and Consultancy Programme (TCCP) not only presents an overview of the Council of Europe's work in the field of cultural heritage over the last 40 years, but also lays out the evolutionary progression of the Organisation's work in this field, offering a comprehensive analysis of its activities and demonstrating the role of heritage in revitalisation and sustainable development. The analysis presents three main perspectives – monuments and sites, historic towns and territories – through the processes and results of major heritage projects conducted within the TCCP, in association with the European Commission, since 2003.

It is hoped that the experience and methodologies of the TCCP will provide insight for future initiatives, capitalising on the opportunity to situate heritage in transversal projects that address major contemporary issues such as demographic change, migration, socio-economic crises and climate change.

ETINED - Council of Europe Platform on Ethics, Transparency and Integrity in Education - Volume 1 – 7th Session of the Prague. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2016. -196 p .

Aquality education must be free of corruption!

Further to the clear political commitment made by the European Ministers of Education at the Helsinki Ministerial Conference in April 2013, the Council of Europe launched its Platform on Ethics, Transparency and Integrity in Education, ETINED. ETINED is a network of specialists representing the 50 States Parties to the European Cultural Convention, which carries out initiatives at European, regional and national level to take effective action against corruption and encourage

all the relevant stakeholders in society to commit fully to a set of fundamental ethical principles for public and professional life.

This publication reflects the discussions held at the 7th Session of the Prague Forum and provides strong evidence of the drive in Europe to promote high quality, corruption-free education based on common ethical principles. Offering many national examples and good practice in this area, it also raises several issues relating to the ethical behaviour of all education players, academic integrity and plagiarism, and the problem of the recognition of qualifications obtained by distance and online learning. It also covers how ETINED came into being, how it has developed and how it is applied in various countries.

ETINED - Council of Europe - Platform on Ethics, Transparency and Integrity in Education - Volume 2 - Ethical principles / Ian Smith, Tom Hamilton. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2016. -64 p .

There is currently worldwide concern over corruption in education. This concern touches all member states and all levels of education.

There is today general recognition of the adverse effects of unethical behaviour in the field of education at all levels and in all countries. While the main stakeholders agree on the need to combat corruption in education, there are diverging opinions on how to achieve this.

What are the ethical principles on which education policy in Europe today should be based? How can we achieve genuine ethics, transparency and integrity in schools and universities? What approach should be adopted to counter the various forms of corruption that affect the education sector at various levels?

This publication attempts to answer these questions, setting out the 14 ethical principles for education put forward by the Council of Europe Platform on Ethics, Transparency and Integrity in Education (ETINED), along with how they were developed and where they can be applied.

ETINED - Council of Europe Platform on Ethics, Transparency and Integrity in Education - Volume 3 - Ethical behaviour of all actors in education / Ian Smith, Tom Hamilton. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2016. -86 p .

A quality education will only be achieved, and corruption effectively addressed, if all relevant sectors of society commit fully to fundamental positive ethical principles for public and professional life.

Based on detailed research in various publications, studies, codes of conduct and standards, this volume is intended as a guide to understanding the principles to be applied by education players to promote ethical behaviour, transparency and integrity in education. Citing the 14 ethical principles selected by the ETINED

platform, this volume shows how they can be applied in respect of eight groups of players ranging from teachers, parents, education system employers and managers right up to policy makers.

This publication is the third volume in the ETINED series and illustrates, through practical examples, the ethical principles set out in Volume 2.

ETINED - Council of Europe Platform on Ethics, Transparency and Integrity in Education - Volume 4 - Codes of conduct for teachers in Europe - A background study. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2017. -46 p .

Based on the ethical principles identified in previous volumes of the ETINED series, this study provides an overview of the current situation in Europe regarding the use, implementation and impact of codes of conduct for school teachers. It proposes an in-depth analysis of the content, policy framework, dissemination and impact of selected codes of conduct from several countries. The study assesses gaps and challenges but also proposes examples of good practice with a view to identifying guidelines and recommendations on ethical principles in education to be followed at European level.

The aim of the ETINED platform is to contribute to the development of a culture of democracy and participation, based on ethics, transparency and integrity. It defends the idea that quality education can only be achieved, and corruption effectively curbed, if all relevant sectors of society commit fully to fundamental ethical principles for public and professional life, rather than relying exclusively upon top-down, methodical regulatory measures. Corruption must be fought through legal norms and structures, but that is not enough. It must also be considered unacceptable by all stakeholders and the public at large.

ETINED - Council of Europe Platform on Ethics, Transparency and Integrity in Education - Volume 5 - South-East European Project on Policies for Academic Integrity - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2018. -81 p .

The fifth volume of the ETINED Series, this study focuses on academic integrity in higher education in six countries of South-Eastern Europe: Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Montenegro, Serbia and “the former Yugoslav Republic of Macedonia”.

Through on-the-spot interviews with teachers and students, questionnaires, surveys and integrity assessment, it gives an overview of policies and practices used in several institutions in the region. The results provide recommendations, examples of good practice and guidelines for policy makers and education professionals, with a specific focus on plagiarism and cheating in examinations.

This work is published as part of the Council of Europe ETINED platform, which aims to foster the exchange of information and promote best practices on ethics, transparency and integrity in education. ETINED defends the idea that quality education can only be achieved, and corruption effectively curbed, if all relevant sectors of society commit fully to fundamental ethical principles for public and professional life.

TASKs for democracy 2nd edition (Pestalozzi Series No. 4). - Council of Europe Publishing, 2018. - **PDF file** .

TASKs for democracy is a handbook of 60 activities, developed within the Council of Europe Pestalozzi Programme Community of Practice, for practitioners in formal and non-formal educational settings to learn and assess the attitudes, skills, values and knowledge needed to support democratic culture.

Democratic culture is more than institutions, laws and procedures. While essential elements of democracy, they do not in themselves make societies democratic: they only work when rooted in what we call “democratic culture” or “a culture of democracy”, the set of attitudes and behaviours required to make democratic institutions and democratic laws function in practice.

Competences for democratic culture are therefore essential for building the kind of society in which we would like to live.

This 2nd edition of TASKs for democracy supports the Reference Framework of Competences for Democratic Culture endorsed by the Council of Europe Standing Conference of Ministers of Education in April 2016.

This publication aims to help build European societies characterised by a culture of democracy and human rights. This is a formidable task and it can only be achieved if European teachers and trainers rise to the challenge with competence and enthusiasm. The collection of learning and “re-learning” activities will support them to promote the development of competences for a democratic culture in their day-to-day educational practice.

T-Kit 7 - European Citizenship in youth work / Editor: Mara Georgescu Authors. - Strasbourg: Council of Europe Publishing r, 2018. -**PDF file** .

At what level should young people engage in society? What impact can local youth organisations have, when faced with massive European or even global issues?

The concept of European Citizenship is deeply connected with the ideals of democracy, participation and human rights in Europe and beyond. On the one hand, many young people express those ideals in multiple ways, as active citizens, outside and inside formal democratic structures. On the other hand, it is still a challenge to

stimulate many young people to engage more in society and feel concerned by wider European or global processes.

This T-Kit was written to find ways to stimulate young people to engage more in society, thus exploring citizenship, and to support them as they develop their sense of belonging to the wider community, Europe, as they become concerned about, and committed to, its values, its present and its future.

Family calendar 2018 - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2017. -17 p .

2018: Catching up with a world for children

– So much is going on in our world that from time to time it’s important to take a fresh look at the environment in which our children live. This year’s family calendar offers us this insight, showing children anchored in their own surroundings, whether indoors or out; active or contemplative, living to the full in their element; colourful; serene; purposeful; fun-loving.

– So while our very busy lives are increasingly dominated by all things internet-related, it is still good to step back and remember to switch off and tune in to the world we all live in. On that note, our special thanks this year go to Géraldine Aresteanu and the children starring in her beautiful, vibrant, sometimes action-packed, sometimes tranquil photos of children in all their beauty, showing them enjoying life as they know best.

T-Kit 8 - Social inclusion / Editors of the revised edition: Adina Marina Călăfăteanu and Miguel Angel García López: Council of Europe Publishing, 2017. - **PDF file.**

Today, there is an ample and nuanced understanding of what social exclusion is, the groups of young people affected by it, its long-term impact on young people’s lives and how comprehensive policies can address it. In contrast to when the first edition of this T-Kit was published, in 2003, there is now a common understanding that youth policies and research should provide a strong base for youth work to reach out and support young people with fewer opportunities.

This revised T-Kit aims to equip youth work practitioners with broad knowledge of the concepts of social exclusion and inclusion, as well as things to consider when engaging in youth work with young people with fewer opportunities. The practical part of the T-Kit includes a range of projects, approaches and activities to inspire youth workers, covering the five “A”s: 1. Awareness of the realities of social exclusion, 2. Access to empowering and inclusive activities, 3. Action and support mechanisms for inclusion, 4. Accreditation and recognition of experience, progress and achievement and 5. Advancement, laying down supportive steppin.

Students as suspects? - The challenges of counter-radicalisation policies in education in the Council of Europe member states / Francesco Ragazzi. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 20186. -**PDF file** .

Could policies aimed at preventing radicalisation in Europe end up undermining the very social cohesion they aim to preserve?

Since the mid-2000s, a growing number of European governments have broadened the scope of counter-terrorism, making it an issue that needs to be tackled by society as a whole. This report considers the effects of such policies in the education sector through a review of the existing literature on the subject. It begins by considering the issues facing educators and students and their families, and goes on to show how counter-radicalization policies make contradictory demands on educators, asking them to build social cohesion and resilience while at the same time requiring them to employ a logic of suspicion in spotting potential radicals.

The report suggests that this contradictory mission challenges key principles of human rights and fundamental freedoms; 2. educations for democratic citizenship , human rights education, competences for democratic culture and the objectives of building inclusive societies; and the key objectives of counter-terrorism itself

Гордана ТЕРЗИЋ

Часописи Европске уније доступни на Интернету

Activities of the institutions and bodies

EP Newshound review (Themes: Activities of the European Union, Law and justice)

Eurojust news (Themes: Activities of the institutions and bodies, Justice and home affairs)

Eurofound news (Themes: Activities of the institutions and bodies, Working conditions, Social policy)

EESC info (Themes: Activities of the institutions and bodies, Social policy, Economic policy, Economic and Monetary Union)

Journal (Themes: Activities of the institutions and bodies, Community finance)

Quarterly report on the euro area (Themes: Community finance)

Law and justice

Official Journal of the European Union (Themes: Information - Documentation, Law and justice)

Involuntary placement and involuntary treatment of persons with mental health problems (Themes: Fundamental rights, Social policy)

Debates of the European Parliament (Themes: Activities of the institutions and bodies, Law and justice)

External relations

Newsletter (Themes: External relations, Foreign and security policy - defence)

CBRN CoE newsletter (Themes: External relations, International policy, Relations with non-member countries)

Trade - Competition policy

Competition policy newsletter (Themes: Competition policy)

The EU's place in the global market (Themes: Commercial policy, External trade)

International trade in transportation services (Themes: Economy and finance, External trade)

Single market news (Themes: *market*)

Economy - Finance

European vacancy monitor (Themes: Economy - Finance)

Single market news (Themes: Economy - Finance)

Quarterly note on the euro-denominated bond markets (Themes: Economy - Finance)

Monetary poverty in EU Acceding and Candidate Countries (Themes: Population and social conditions, Monetary policy)

Regions & cities of Europe (Themes: Regional policy and regional economies)

Social policy

Foundation focus (Themes: Social policy, Working conditions)

An opportunity and a challenge (Themes: Social policy, Demography and population)

EESC info (Themes: Activities of the institutions and bodies, Social policy, Economic policy - Economic and Monetary Union)

Social agenda (Themes: Social policy, Employment policy)

Drug demand reduction: global evidence for local actions (Themes: Social problems, Social policy, Health policy)

Drugnet Europe (Themes: Social problems, Social policy, Health policy)

Integration of migrants in the European Social Fund 2007-2013 (Themes: European Social Fund, Social policy, Labour market - free movement of workers)

Information - Education - Culture - Sport

ENISA quarterly review (Themes: Information policy)

Live & learn (Themes: Vocational training, Activities of the institutions and bodies)

VetAlert (Themes: Information - Education - Culture - Sport)

The Magazine (Themes: Information - Education - Culture - Sport)

Welcome to the European Commission (Themes: Information - Education - Culture - Sport)

Agriculture - Forestry - Fisheries

MARS bulletin (Themes: Agricultural policy, Earth sciences research)

EU rural review (Themes: Agricultural policy)

EFSAnews (Themes: Agricultural policy)

Industry - Enterprise - Services

Innovation & technology transfer (Themes: Industrial research and development, Industrial policy)

EIRObserver (Themes: Industrial policy)

Economic change and restructuring in the European Social Fund 2007-13 (Themes: European Social Fund, Industrial policy, Employment policy)

Industrial import prices (Themes: Industry, trade and services, Industrial policy)

Networth (Themes: Enterprise)

Buy and sell services in Europe (Themes: Construction of Europe, Services, Freedom of establishment and freedom to provide services)

Energy

F4E news (Themes: Energy)

Mag (Themes: Energy policy, Energy research)

Intelligent energy. News review (Themes: Energy policy, Energy research)

ESARDA bulletin (Themes: Nuclear energy and safety, Industrial research and development)

Transport

Managing risks to drivers in road transport (Themes: Workers' health and safety, Transport regulations and safety, Land transport (road, rail))

Saving time and money in the shipping industry (Themes: Transport policy, Means of transport)

On the right track (Themes: Transport policy, Means of transport, Land transport (road, rail))

Environment - Ecology

Environment for Europeans (Themes: Environment policy and protection of the environment)

Natura 2000 (Themes: Environment policy and protection of the environment)

Scientific and technical research

Research eu focus (Themes: Research policy and organisation)

Research eu results magazine (Themes: Research policy and organisation)

R&D and the financing of innovation in Europe (Themes: Economic policy - Economic and Monetary Union, Scientific and technical research)

Forest fires in Europe 2009 (Themes: Natural disasters, Forestry, Environmental research)

Statistics

Statistical references (Themes: Information - Documentation, Statistics)

Young workers, facts and figures (Themes: Workers' health and safety, Statistics)

Your free access to European statistics (Themes: General statistics, Information - Documentation)

Гордана ТЕРЗИЋ

Ана ВУКИЋЕВИЋ

Адресе институција Европске уније

European Parliament

Strasbourg

Allee du Printemps

BP 1024

F-67070 Strasbourg Cedex

Tel. (33) 388 17 40 01

Telex 890129

890139

Fax (33) 388 25 65 01

Luxembourg

Plateau du Kirchberg

BP 1601

L-2929 Luxembourg

Tel. (352) 43 00-1

Telex 2894

Fax (352) 43 00-29494

(352) 43 00-29393

Brussels

Rue Wiertz 60

BP 1047

B-1047 Brussels

Tel. (32-2) 284 21 11

Telex 26999

Fax (32-2) 284 69 74

(32-2) 230 69 33

Internet:

<http://www.europarl.europa.eu>

Council of the European Union

Brussels

Rue de la Loi 175

B-1048 Bruxelles

Wetstraat 175

B-1048 Brussel

Tel. (32-2) 285 6111

Telex 21711 CONSIL B

Fax (32-2) 285 73 97/81

Luxembourg

Centre de conferences

Kirchberg

L-2929 Luxembourg

Tel. (352) 43 02-1

Internet: <http://ue.eu.int>

-mail: relations@consilium.eu.int

European Commission

Brussels

Rue de la Loi 200

B-1049 Bruxelles

Wetstraat 200

B-1049 Brussel

Tel. (32-2) 299 11 11

Telex 21877711 COMEU B

Fax (32-2) 295 01 39

Luxembourg

Batiment Jean Monnet

Rue Alcide De Gasperi

L-2920 Luxembourg

Tel. (352) 43 01-1

Telex 3423 COMEUR LU

3446 COMEUR LU

Fax (352) 43 61 24

(352) 43 031-35049

Internet: <http://ec.europa.eu>

**Court of Justice of the
European Communities**

Luxembourg

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

Registry, Court of Justice

Telex 2510 CURIA LU
Fax (352) 43 37 66

Registry, Court of First Instance

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

European Court of Auditors

Luxembourg

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

Brussels (suboffice)

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

Economic and Social Committee

Brussels

Rue Ravenstein 2
B-1000 Bruxelles

Ravensteinstraat 2

B-1000 Brussel

Tel. (32-2) 546 90 11

Telex 2593

Fax (32-2) 513 48 93

Internet: <http://www.eesc.europa.eu>

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

Brussels

Rue Montoyer 92-102

B-1000 Bruxelles

Montoyerstraat 92-102

B-1000 Brussel

Tel. (32-2) 282 22 11

Fax (32-2) 282 23 25

Internet: <http://cor.europa.eu>

European Investment Bank

Luxembourg

100, Boulevard Konard Adenauer

L-2950 Luxembourg

Tel. (352) 43 79-1

Telex 3530 BANKEU LU

Fax (352) 43 77 04

H320 Videoconference 43 93 67

Internet: <http://www.bei.org>

<http://www.eib.org>

European Central Bank

Frankfurt on Main

Eurotower

Kaiserstrasse 29

D-60066 Frankfurt am Main

Postfach 16 03 19

Tel. (49-69) 134 40

Telex 411144 ECB D

Fax (49-69) 13 44 60 00

Internet: www.ecb.europa.eu

E-mail: relations@ecb.europa.eu

European Ombudsman

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

European Investment Fund

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

Гордана ТЕРЗИЋ

Европа на Интернету

Опште информације о Европској унији

ec.europa.eu

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

Ec.europa.eu/virtvis

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

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

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

Eur-op.eu

ЕУР-ОП: издавачка кућа Заједнице са упућивањем насве публикације органа ЕУ (са могућношћу директног поручивања).

Органи и институције ЕУ

ec.europa.eu

Полазна тачка ка свим институцијама ЕУ.

ec.europa.eu/index_en.htm

Актуелни календар термина институција ЕУ са подацима о заседању тела.

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

Полазна страница за претраживање Европског парламента.

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

Савет Европске уније.

ec.europa.eu/comm/index_en.htm

Европска комисија.

curia.europa.eu/en/index.htm

Европски суд.

www.eesc.europa.eu

Европски економски и социјални комитет.

www.eib.europa.eu

Европска инвестициона банка.

www.ecb.europa.eu

Европска централна банка.

www.ombudsman.europa.eu/home/en/default.htm

Европски омбудсман.

Друге организације у Европи

www.coe.int

Савет Европе у Стразбуру

www.echr.coe.int

Европски суд за људска права.

www.efta.int

Европска зона слободне трговине.

www.osce.org

Организација за европску безбедност и сарадњу.

www.weu.int

Западноевропска унија.

www.oecd.org

Организација за економску сарадњу и развој.

Политичке области

europa.eu/debateeurope/eng_en.htm

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

дискусионих форума и објављивањем листе манифестација и референтне документације.

ec.europa.eu/int/enlargement/index.htm

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

ec.europa.eu/internal_market/index_en.htm

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

ec.europa.eu/agriculture/index_en.htm

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

ec.europa.eu/information_society/index_en.htm

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

cordis.europa.eu

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

www.eeas.europa.eu/index_en.htm

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

ec.europa.eu/citizenship/index.htm

Информације у вези са држављанством ЕУ и унутрашњим тржиштем.

Базе података

eur-lex.europa.eu/

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

eur-lex.europa.eu/Rech_celex.do

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

www.idea-europa.com

IDEA: Interinstitucionalni registar: organigrami službi Zajednice i kontakt – adrese službi i lica.

europa.eu/rapid/

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

ted.europa.eu/

TED (Tenders Electronic Daily): «Online» верзија допуна Службеног листа, Службени лист C.

www.europarl.europa.eu/en/headlines

Документа Европског парламента.

www.europarl.europa.eu/oeli/en/index.jsp

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

http://europa.eu/legislation_summaries/index_en.htm

Укратко о европским правним прописима. За све које интересује укратко, лако за читање о европским прописима SCADplus: «Online» верзија SCAD билтена са *background* информацијама о појединим областима политике ЕУ.

Документи, законодавство и правосуђе

eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm

Комплетне верзије уговора ЕУ.

europa.eu/generalreport/index_en.htm

Комплетни извештаји о активностима ЕУ.

europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/index_en.htm. u

europa.eu/documentation/official-docs/green-papers/index_en.htm

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

ec.europa.eu/agenda2000/index_en.htm /

Комплетна верзија Агенде 2000.

ec.europa.eu/archives/european-council/index_en.htm

Закључци Европског савета.

http://ec.europa.eu/public_opinion/

Европски барометар и резултати испитивања јавног мњења у ЕУ.

ec.europa.eu/eurostat.htm

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

[Ec.europa.eu/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_en.htm](http://ec.europa.eu/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_en.htm)

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

Научне «online» понуде

www.eiop.or.at/eiop

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

www.iue.it/EUI_WPhtml

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

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

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

www.sv.uio.no/arena

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

www.jeanmonnetprogramm.org/papers/index.html

Правни Жан Моне-Papers Harvard Law School.

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

Страница Европског високошколског института са линковима који упућују на «online» радни материјал.

www.deutsche-aussenpolitik.de

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

Виртуелне библиотеке

ec.europa.eu/libraries/doc/index_en.htm

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

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

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

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

EURHISTAR: база података историјског архива Европске уније у Фиренци.

www.iue.it/LIB/Welcome.html

Библиотека Европског високошколског института у Фиренци.

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

Библиотека Европског документационог центра на универзитету у Манхајму.

Сајтови и приватне странице са линковима

eiop.or.at/euroint

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

www.europa-digital.de

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

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

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

www.europaportal.net

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

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

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

www.europeanaccess.co.uk

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

www.euractiv.com

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

Студије и студијска понуда у вези са ЕУ

*www.ecsanet.org/odn europa eu.
int/comm/dg10/universitz/3cycle/index_en.html*

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

www.coleurop.be

Европска универзитетска предавања у 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 дрће предавања и објављују истраживања у веуи са европском интеграцијом.

www.politik-international.de

«Online» предавања «Европска политика» универзитета у Штутгарту.

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

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

www.epsnet.org

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

Гордана ТЕРЗИЋ

Центар за европску документацију Института за међународну политику и привреду

Библиотека Института за међународну политику и привреду поседује преко 150.000 наслова књига, часописа и докумената што је чини једном од највећих у Србији из области међународних односа. Осим Центра за европску документацију Библиотека у свом саставу има и Фонд књига, часописа и приручника, и Документацију међународних организација.

У Србији документацију и публикације које издају институције Европске уније можете наћи у Библиотеци Института за међународну политику и привреду, будући да је Библиотека Института за међународну политику и привреду депозитарна библиотека Европске уније за Србију. У оквиру Библиотеке Института основана је посебна организациона јединица, Центар за европску документацију, који се стара о документацији и публикацијама ЕУ. Центар прикупља, обрађује и даје на коришћење документа и друге публикације Европске уније.

У Центру за европску документацију постоје све важније информације о ЕУ од интереса за кориснике из Србије.

Главни корисници документационог фонда Центра за европску документацију су научни радници, универзитетски наставници, пост-дипломци, студенти и стручњаци из правосуђа, државне управе и привреде.

Главне публикације које Центар редовно добија су:

- а) „Службени лист Европских заједница” (*Official Journal of the European Communities*), у коме се објављују сви нормативни акти које усвајају органи Европске уније, као и одлуке Европског суда правде (*European Court of Justice*), и многи појединачни акти;
- б) годишњи извештаји о раду Европске уније;
- в) годишњи извештаји по појединим областима, као што су пољопривреда, индустрија, енергетика, статистика, социјална питања и друго;
- г) часописи и монографије које издају органи и установе Европске уније.

Видети у прилогу:

- (а) Списак најновијих монографија; и
- (б) Списак периодичних публикација ЕУ.

Адреса Центра за европску документацију:

Института за међународну политику и привреду, 11000 Београд,
Македонска 25/1; телефон: 381 11 3373 633; телефакс: 381 11 3373 835.

Internet site: www.diplomacy.bg.ac.rs

E-mail: iipe@diplomacy.bg.ac.rs

Особе за контакт: госпођа Гордана Терзић, шеф Библиотеке Института,
госпођица Ана Вукићевић, библиотекар

телефон: 381 11 3373 320;

E-mail: gordana@diplomacy.bg.ac.rs

anav@diplomacy.bg.ac.rs

УПУТСТВО ЗА САРАДНИКЕ

- *Европско законодавство* је специјализовани научни часопис из области права и политике Европске уније.
- Часопис излази у континуитету тромесечно, четири пута годишње или два пута годишње у по два волумена (две свеске).
- Часопис објављује само рецензиране ауторске прилоге.
- Прилози који се достављају ради објављивања морају представљати резултате сопствених или заједничких истраживања.
- Аутори су дужни да поштују ауторска права трећих лица.
- Прилози који су већ објављени под истим или сличним називом у другој публикацији неће бити објављени осим изузетно и под условом да редакција часописа оцени да њихов квалитет може бити од користи за унапређење научноистраживачке делатности и да тиме завређују да буду објављени у целини или изводу уз поштовање свих ауторских права и права на интелектуалну својину. У поменутом случају, у фусноти на насловној страни наводи се извор из којег је прилог преузет.
- Аутори прилога дужни су да се придржавају научне методологије приликом писања радова, као и да поштују следећа упутства:

Упутство за писање чланака

С обзиром на значај часописа за усаглашавање законодавства и правне праксе Републике Србије са законодавством и правном праксом Европске уније, прилози који обрађују поједине нормативне акте и праксу органа Европске уније морају бити типског карактера. Од аутора се захтева да се код писања и достављања ауторских прилога придржавају следећих правила:

1. Радови се пишу у електронском облику у програму *Microsoft Office Word*, у фонту *Times New Roman* ћирилица (*Serbian – Cyrillic*) (осим оригиналних латиничних навода), величина фонта 12pt, размак између редова 1 маргине 2,5 (горња и доња, лева и десна). Текст се равна са обе маргине (*Format, Paragraph, Indents and Spacing, Alignment, Justified*), не треба делити речи на крају реда на слоге. Све стране треба да буду нумерисане.
2. Ауторски прилози не треба да буду дужи од једног ауторског табака.

3. Наслов рада писати великим словима, задебљано (*Bold*), величина слова 14 pt. Наслов се одваја од текста са — *spacing before 18 pt*. Ако је наслов на српском језику, наслов се исписују и на енглеском језику испред сажетка или резимеа на крају текста састављеном такође на енглеском језику.
4. Испод наслова текста стоји име и презиме аутора чланка. По правилу се наводи пуно име и презиме (свих) аутора. Наводи се још и пун, званични назив и седиште установе у којој је аутор запослен, а евентуално и назив установе у којој је аутор обављао истраживање. Афилијација се исписује непосредно након имена аутора. Функција и звање аутора се не наводе. Адреса или е-адреса аутора даје се у напомени при дну прве странице чланка. Ако је аутора више, даје се само адреса једног, обично првог аутора.
5. У чланцима се дају сажетци (апстракти), који представљају кратак информативан приказ садржаја чланка који читаоцу омогућава да брзо и тачно оцени његову релевантност. У интересу је аутора да сажетци садрже термине који се често користе за индексирање и претрагу чланака. Саставни делови сажетка су циљ истраживања, методи, резултати и закључак. Сажетак треба да има до 250 речи и треба да стоји између заглавља (наслов, имена аутора и др.) и кључних речи, након којих следи текст чланка. Чланак мора имати сажетке на српском и на енглеском језику. За сажетке на енглеском језику мора се обезбедити квалификована лектура, односно граматичка и правописна исправност.
6. Ако је језик рада српски, веома је пожељно је да се сажетак на енглеском језику даје у проширеном облику, као тзв. резиме. Посебно је пожељно да резиме буде у структурираном облику. Дужина резимеа може бити до 1/10 дужине чланка. Резиме се даје на крају чланка, након одељка Литература.
7. Сажетак мора садржати и кључне речи. Кључне речи су термини или фразе које најбоље описују садржај чланка за потребе индексирања и претраживања. Треба их додељивати с ослонцем на неки међународни извор (попис, речник или тезаурус) који је најшире прихваћен или унутар дате научне области, нпр. Web of Science.
8. У зависности од теме коју обрађује текст прилога, зависиле и поднаслови. Пожељно је да прилози у часопису *Европско законодавство* поред апстракта имају следеће поднаслове који носе наслове: 1) *СВРХА*; 2) *МЕРЕ ЕУ*; 3) *САДРЖАЈ*; 4) *ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ*; 5) *ИЗВОРИ* (*Invocatio legis*, са свим подацима о нормативном акту укључујући број „Службеног листа” ЕУ или други званични извор). 6) *ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ*.
9. Поднаслови у раду пишу се задебљано (*Bold*), док се под-поднаслови пишу у *Italic*-у; у оба случаја величина слова је 12.
10. Почетни ред у сваком пасусу никако не увлачити табулатором — опција *tab*.
11. Стране речи и изразе навести у *italic*-у (нпр. *acquis communautaire*, итд.).
12. У тексту се морају дати пуна имена, никако иницијали аутора.

13. Називе свих нормативних аката ЕУ у тексту писати великим почетним словом: Директива, Уредба, Препорука, Саопштење Одлука, Анекс итд.
14. У тексту користити само следећи облик наводника — „ и ”. За цитате на страним језицима користити искључиво горње наводнике — “ и ”, односно ‘ и ’ у случају унутрашњих наводника.
15. Фусноте је неопходно писати на дну стране (опција *Footnote*), а ознаке за фусноте стављати искључиво на крају реченице. Податке о наведеној библиографској јединици у фуснотама треба навести у складу са следећим сугестијама:

а) Монографије

Пуно **име и презиме аутора**, наслов монографије (у *Italic-у*), назив издавача, место издавања, година издања, стр. уколико се наводи једна или више страна извора на српском језику, односно р. уколико се цитира једна страна извора на енглеском или рр. уколико се цитира више страница. Уколико се наводи више страница користи се средња црта без размака пре и после (нпр. стр. 123–245; рр. 22–50).

Када се наводи зборник радова на српском језику који је приредила једна особа, ставља се (ур.) или (прир.) са тачком у оба случаја. Са друге стране, када се ради о више уредника монографије на српском језику ставља се (урс), без тачке.

Када се наводи приређени зборник радова на енглеском језику који је приредило више приређивача, иза имена приређивача се у заградама ставља (eds), без тачке. Ако се ради о једном приређивачу, ставља се (ed.), са тачком.

б) Чланци у научним часописима

Пуно **име и презиме аутора**, наслов текста (под знацима навода), назив часописа (у *Italic-у*), број тома, број издања, стр. (или рр.) од-до. Бројеви страница се одвајају средњом цртицом (–), без размака. Уколико су неки подаци непотпуни неопходно је то и нагласити.

в) Чланци у дневним новинама и часописима

Навести име аутора (или иницијале уколико су само они наведени), наслов чланка — под знацима навода, име новине или часописа (у *Italic-у*) датум — написан арапским бројевима, број стране/страница.

г) Навођење докумената

Навести назив документа (под знацима навода), члан, тачку или став на који се аутор позива, часопис или **службено гласило у коме је документ објављен** (у *italic-у*, број тома, број издања, место и годину издања.

д) Навођење извора са Интернета

Име аутора, назив дела или чланка, пуна Интернет адреса која омогућава да се до наведеног извора дође укуцавањем наведене адресе, датум приступања страници на Интернету, број стране (уколико постоји и ако је прилог објављен у PDF-у).

ђ) Понављање раније наведених извора

Када се позивамо на извор који је већ раније навођен у тексту после других фуснота, обавезно треба ставити име и презиме аутора, наслов извора, затим **op. cit.** И на крају број стране (нпр. Michael Levi, “The Organisation of Serious Crimes”, op. cit., p. 879). **Ibid.** или *ibidem* користити искључиво при навођењу извора наведеног у претходној фусноти, уз назнаку броја стране/страница, уколико је нови навод из тог извора (нпр. *Ibid.*, стр. 11).

* * *

Радови се достављају на дискети или у виду електронског писма (attachment) на адресу главног уредника часописа *Европско законодавство*,

др Душка Димитријевића,

Институт за међународну политику и привреду,

Македонска 25, 11000, Београд или на

e-mail: dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs.

Рукописи подлежу анонимној рецензији.

Редакција

CIP – Katalogizacija u publikaciji
Народна библиотека Србије, Београд

EVROPSKO zakonodavstvo / glavni
urednik Duško Dimitrijević. – God. 1, br. 1
(2002) –. – Beograd : Ministarstvo pravde
Republike Srbije : Institut za međunarodnu
politiku i privredu, 2002 –. – 24 cm

Raniji naslov (pre 2002): Pregled evropskog
zakonodavstva – ISSN 1450-6815. –
Tromesečno

ISSN 1451-3188 = Evropsko zakonodavstvo

COBISS.SR-ID 183321351

ИЗБОР ИЗДАЊА

ИНСТИТУТА ЗА МЕЂУНАРОДНУ ПОЛИТИКУ И ПРИВРЕДУ

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

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

НАЈНОВИЈА ИЗДАЊА:

Ивана Божић Миљковић, *Економије балканских земаља на почетку XXI века*, броширано, 2018, 204 стр.

Kosovo: sui generis or precedent in international relations, Душан Пророковић (ур.), тврд повез, 2018, 344 стр.

Initiatives of the 'New Silk Road' – Achievements and Challenges, Душко Димитријевић, Huang Ping (ур.), броширано, 2017, 530 стр.

СПАЈАЈУЋИ ИСТОК И ЗАПАД – Споменица професора Предрага Симића, Јасминка Симић (прир.), тврд повез, 2017, 624 стр.

Драган Петровић, *Краљевина Југославија и СССР 1935–1941.*, броширано, 2017, 496 стр.

Ђорђе Лопичић, Јелена Лопичић Јанчић, *Међународно јавно право и међународни односи – БИБЛИОГРАФИЈА 1834–2016.*, тврд повез, 2017, 912 стр.

Балканска мигрантска рута: између политике права и безбедности, Слободан Јанковић, Зоран Павловић, Драгана Дабић (ур.), броширано, 2017, 406 стр.

Ана Пантелић, *Сузбијање сиромаштва у земаљама у развоју*, тврд повез, 2017, 369 стр.

Александар Јазић, *Ванредне ситуације и савремени трендови развоја система заштите*, броширано, 2017, 128 стр.

Иван Дујић, *Нови свет и Европа: од почетка процеса глобализације до глобалне финансијске и миграционе кризе*, броширано, 2017, 322 стр.

Владимир Трапара, *Време „ресетовања“: Односи Русије и Сједињених Држава у периоду од 2009. до 2012. године*, броширано, 2017, 414 стр.

Social and Economic Problems and Challenges in Contemporary World, Proceedings, Branislav Đorđević, Taro Tsukimura and Ivona Lađević (eds.), броширано, 2017, 264 стр.

Љубомир Шубара, Миленко Џелетовић, *Евро и монетарна интеграција Европе*, броширано, 2017, 436 стр.

Danube and the New Silk Road, Proceedings, Duško Dimitrijević (ed.), броширано, 2016, 560 стр.

Савремени међународни економски и правни поредак, Сања Јелисавац Трошић (ур.), броширано, 2016, 284 стр. 330