

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за међународну политику и привреду

35-36/11

UDK 34

ISSN 1451-3188

ЗАКОНОДАВСТВО НА СНАЗИ

Општа питања

Законодавство

Економија, потрошачи

Финансије

Пољопривреда

Животна средина

Наука, технологија, култура

Спољни односи и политика

Безбедност

Социјална питања, здравство

Новости уз ЕУ

ПРИЛОЗИ



Београд, 2011.

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за међународну политику и привреду

Издавач

Институт за међународну политику и привреду
Београд, Македонска 25

За издавача

др Душко Димитријевић

Издавачки савет:

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

Редакција:

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

Компјутерски прелом

Снежана Војковић,
Сања Павловић

Захтеве за претплату слаати на адресу:

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

и

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

Штампарија

„Желнид”, Београд, Немањина 6

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

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Број 35–36. 2011.

Год. X

UDK 34

ISSN 1451-3188

Садржај

Предговор	5
Preface	7

ЗАКОНОДАВСТВО НА СНАЗИ

Општа питања

Татјана Јованић

Унапређење регулаторног оквира у ЕУ: од 'боље' ка 'паметној' регулацији	9
--	---

Законодавство

Драган Јовашевић

Застарелост кривичног дела	21
----------------------------------	----

Владимир Чоловић

Уредба европског парламента и Савета о примени побољшане сарадње у области права које се примењује на развод и правно раздвајање (бр. 1259/2010 од 20. децембра 2010)	32
--	----

Економија, потрошачи

<i>Добрица Весић – Србијанка Стојић</i> Оквирна директива о водама	42
---	----

Финансије

<i>Славен Савић</i> Пореске стопе – административни аспекти	50
<i>Сандра Стојадиновић Јовановић</i> Уредба комисије (ЕЗ) 747/2008 о дефинисању карактеристика и имплементацији статистичке класификације привредних активности ЕУ код статистике страних филијала	65
<i>Душко Димитријевић</i> О прекограничном кредитирању у Европској унији	72
<i>Невена Проловић</i> Европска инвестициона банка – пословна филозофија	81

Пољопривреда

<i>Душан Дабовић</i> Правни оквир заштите биља Европске уније	94
--	----

Животна средина

<i>Младенка Игњатић – Драгољуб Тодић</i> Директива европског парламента и Савета о промоцији коришћења енергије из обновљивих извора	106
--	-----

Наука, технологија, култура

<i>Перо Петровић</i> Нови корак земаља Југоисточне Европе ка информационом друштву/есЕЕ Агенда+	116
---	-----

Милован Радаковић

Стратегија стварања европског идентитета 124

Ана Јовашевић

Заштита културног наслеђа – европски стандарди
и право Србије 149

Спољни односи и политика

Жаклина Новичић – Ивона Лађевац

Европска служба спољних послова 164

Безбедност

Јелена Тиеранић

Перманентна структурисана сарадња у оквиру политике
безбедности и заједничке одбране Европске уније 184

Владимир Трапара – Милан Липовац

Европска агенција за управљање оперативном сарадњом
на спољним границама Европске уније (*FRONTEX*)
– механизми заштите 192

Сергеј Уљанов – Звонимир Ивановић

Савремене тенденције у поступању
по интерполовим потерницама 201

Владимир Урошевић

Одговор Европске уније и Савета Европе
на високотехнолошки криминал
и банкарско пословање у *cloud computing* окружењу 214

Бранимир Ђокић

Интернет напади регулатива на нивоу Европске уније 224

Социјална питања, здравство

Мина Зиројевић Фатић – Сања Јелисавић Трошић
Државна помоћ и услови запошљавања особа
са инвалидитетом (Случај Ц-110/03) 236

Анђела Стојановић
Уредба (ЕЗ) број 1394/2007 европског парламента
и Савета о лековима за напредну терапију 241

Новости уз ЕУ

Ирина Жарин
Пост-лисабонски систем комитологије 248

ПРИЛОЗИ

Списак приновљених књига
у Центру за европску документацију 259

Списак часописа Центра за европску документацију 273

Адресе институција Европске уније 274

Европа на Интернету 277

Европски документациони центар 284

ПРЕДГОВОР

Објављивањем часописа *Европско законодавство*, жеља нам је била да широј јавности и свим значајнијим политичким чиниоцима у земљи и иностранству дамо на увид податке о вишегодишњој богатој научној и истраживачкој делатности Института за међународну политику и привреду у Београду. Уз богату истраживачку традицију, веома плодну научну и издавачку делатност, Институт за међународну политику и привреду у континуитету настоји да пружи адекватну истраживачку и документациону основу неопходну за утврђивање приоритета државне спољне политике, у које спада и придруживање Европској унији.

С обзиром да хармонизација домаћег законодавства са правом Европске уније (*acquis communautaire*) представља стратешки државни циљ који захтева ангажовање свих друштвених фактора, укључујући и научне установе које се на професионалан начин баве проучавањем права Европске уније, објављивање часописа *Европско законодавство*, представља изузетан издавачки успех будући да једино овај часопис у Републици Србији на научно аргументован начин пружа јединствену истраживачку основу неопходну за упознавање са најважнијим правним аспектима усаглашавања односа са Европском унијом.

У настојању да покрије постојећу информативну празнину и да на много приступачнији начин пружи информације о средишним појмовима комунитарног права и уопште о функционисању Европске уније, редакција часописа и овом приликом изражава своју дубоку захвалност свим верним сарадницима *Европског законодавства*.

Редакција

PREFACE

By publishing the journal *Evropsko zakonodavstvo* it is our wish to provide the broader public and all significant political factors in the country and abroad with the information on many years long rich scientific, research and publishing activity of Institute of International Politics and Economics. With its rich research tradition, very fruitful scientific and publishing activity Institute of International Politics and Economics continuously endeavours to provide an adequate research and documentation base that is indispensable for defining the priorities of Serbia's foreign policy.

Taking into consideration that harmonisation of the domestic legislation with European Union law (*acquis communautaire*) is a strategic state goal that requires the engagement of all social factors, including the research institutions that professionally study EU law publishing of the journal *Evropsko zakonodavstvo* is a success of exceptional significance. This is for the fact that it is the only journal in the Republic of Serbia that in a scientifically substantiated way provides a unique research base that is indispensable for one to become acquainted with the most significant legal aspects of harmonisation of our relations with the European Union.

Endeavouring to cover the existing information gap and provide in a more accessible way the information on the central concepts of Community law and generally on the way the European Union operates it is also on this occasion that the Editorial Board expresses its deep gratefulness to all faithful associates of *Evropsko zakonodavstvo*.

Editorial Board

UDK: 061.1.001.6
Biblid 1451-3188, 10 (2011)
Год X, бр. 35–36, стр. 9–20
Изворни научни рад

Доц. др Татјана ЈОВАНИЋ¹

УНАПРЕЂЕЊЕ РЕГУЛАТОРНОГ ОКВИРА У ЕУ: ОД 'БОЉЕ' КА 'ПАМЕТНОЈ' РЕГУЛАЦИЈИ

ABSTRACT

The Commission Smart Regulation Communication of October 2010 has outlined the measures intended to ensure the quality of regulation throughout the policy cycle, from the design of policy and law drafting to its evaluation and revision. As a new plan towards future governance, the smart regulation is expected to help achieve the ambitious objectives for an effective, sustainable and inclusive growth set out by the Europe 2020 Strategy. The smart regulation is, however, a shared responsibility and its success will depend on all institutions and stakeholders involved in the creation and enforcement of EU policies. The goal of this regulatory concept is to provide a more efficient regulatory process and make it more responsive to changes challenging the regulatory space. The basic ideas of the “smart regulation” are as follows: a better legislative process (including regular assessment of the legislation), cooperation between all subjects included in the process (Parliament, Commission, Council, Member States, other stakeholders), and better consultancy with the stakeholders. Regardless of the instruments that are employed, a truly “smart regulation” should be a responsive regulation, a regulation that promotes the interests of citizens and provides a full range of public policy objectives.

Key words: regulation, regulatory policy, public policy, regulatory reform, EU law.

¹ Правни факултет Универзитета у Београду.

Овај рад један је од резултата ауторовог ангажовања на пројекту *Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ: правни, економски, политички и социолошки аспект* на Правном факултету Универзитета у Београду у 2011. години.

I) УВОД

Регулација је релативно нов изазов у развоју (привредно)правних наука и јавне управе. Као концепт, регулација је, нарочито у либералној економској теорији, представљена као интервенција државе усмерена на отклањање недостатака тржишта, односно мешање државе у активности приватних страна.² Тако је и регулаторна реформа одређена као „процес у којем је нагласак стављен на побољшање квалитета регулативе кроз унапређење резултата, смањење трошкова, квалитета и примене регулације.”³ Нешто више нам говори дефиниција Светске банке, где се каже да је „главна улога регулације у томе што се бави тржишним недостацима који спречавају продуктивне инвестиције и раст.”⁴ Но, главни протагонисти процеса врло мало говоре о природи регулације, ограничавајући се само на њен циљ. Читава стратегија ‘паметне’ регулације у ЕУ, која је као облик регулаторне реформе предмет овог рада, не одступа од оваквог схватања регулације, па би зато требало у најкраћим цртама указати на суштину концепта регулације. Са инструменталног аспекта обично се указује на правну норму као инструмент регулације, али се она погрешно изједначава са ‘легислативом’.⁵ Уже поимање концепта регулација обухвата настојања државе да утиче на друштвено пожељно понашање, па у том смислу регулација представља облик деловања државног апарата као алтернатива другим облицима утицаја на економске токове. Шире поимање укључује друштвену природу регулације, која ‘припада’ свим тржишним субјектима, не само држави, и не подразумева само норме као технички састојак регулаторног система, већ представља процес исказивања, нормирања и усклађивања различитих интереса.

II) СВРХА

Европске земље, а посебно земље у транзицији, имале су без изузетка дуги период у којем се супрематија државног и политичког апарата над свим друштвеним токовима, па и над тржиштем, читавала кроз пролиферацију правних прописа и пренаглашену регламентарну димензију. Од државног

² Barry Mitnick, *The Political Economy of Regulation*, New York, 1980, стр. 2, 7.

³ OECD, *OECD Report on Regulatory Reform – Synthesis*, Paris, 1997, стр. 6.

⁴ World Bank, *World Development Report 2005, A Better Investment Climate for Everyone*, Washington, 2005, стр. 10.

⁵ Инструмент друштвене регулације, тако: Еуген Пусић, *Друштвена регулација*, Загреб, 1989, стр. 6.

интервенционизма у привреди, земље не само развијених тржишних система, већ и оне у којима се тржиште тек развија, крећу се ка 'регулаторном управљању' (често коришћен појам 'regulatory governance'), сложенем систему интеракције многих државних и недржавних актера.⁶ У овом сложенем систему континуиране интеракције учесника у земљама ЕУ и на нивоу Заједнице долази до бројних иновација у регулаторном процесу, нарочито његовом најзначајнијем аспекту – легислативном. Ове иновације по правилу имају за циљ да побољшају регулаторни процес, учине га делотворнијим, једноставнијим, рационалнијим, једном речју бољим. Боља регулација се обично дефинише као „шира стратегија побољшања регулаторног оквира, која обухвата низ иницијатива да се консолидује, кодификује и поједностави постојећа регулатива и побољша квалитет нове регулативе кроз процену потенцијалног утицаја.”⁷ Последњих година, поготово након светске економске кризе, у оквиру ЕУ се посвећује велика пажњу регулаторној политици и још више истиче неопходност стварања подстицајног регулаторног оквира који ће уважавати интересе свих заинтересованих субјеката. Ослањајући се на резултате јавне расправе о правцима регулаторне политике, Европска комисија је предложила оквир будуће основе за доношење и оцену делотворности прописа, која ће омогућити да се пословање унутар јединственог тржишта одвија на праведан и ефикасан начин, а који ће у исто време штитити раднике, потрошаче, здравље и околину.⁸ Како наглашава Комисија, сврха новог приступа регулацији је „промовисање интереса грађана и остварење читавог дијапазона циљева јавне политике, од обезбеђења финансијске стабилности, до климатских промена... уз допринос конкурентности предузећа”.⁹ С обзиром на то да се наводи да је циљ реформе регулаторне политике поједностављење регулативе и смањење административног

⁶ OECD, *Regulatory Policies in OECD Countries: from Interventionism to Regulatory Governance*, OECD, Paris, 2002.

⁷ Andrea Renda, „Better Regulation”, у: CEPS, *Policy Making in the EU – Achievements, Challenges and Proposals for Reform*, Brussels, 2009, p. 40.

⁸ *Stakeholder Consultation on Smart Regulation*, http://ec.europa.eu/governance/better-regulation/smart_regulation/docs/smart_regulation_consultation_en.pdf.

⁹ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions 'Smart Regulation in the European Union'*, COM(2010) 543 final, p. 2. (даље у тексту: *Smart Regulation Communication*). Доступно на Интернет адреси: http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/com_2010_0543_en.pdf.

терета, оцена постојеће легислативе и унапређивање имплементације прописа који се доносе, указује на чињеницу да, иако је циљна функција доминантна, концепт друштвене регулације добија на значају. Пре него што се укаже на основне идеје Саопштења „*паметна регулација*”, као последњег документа од значаја за реформу регулаторне политике у ЕУ, неопходно је укратко указати на најбитније мере и изворе који су претходили.

III) МЕРЕ ЕУ

Јула 2001. године, после објављивања експертског извештаја,¹⁰ Комисија је представила своју Белу књигу (*White Paper*) о Европском управљању (*European Governance*) којом се настоји указати на низ проблема у формулисању и спровођењу паневропске регулаторне политике и излаже низ предлога за побољшање без потребе мењања Оснивачког уговора.¹¹ Чињеница да треба ускладити правне системе 27 држава, обезбедити једнообразну примену легислативе, заштити интересе државе, јавног и приватног сектора, указује на неопходност не само добре сарадње институција ЕУ и националних тела, већ и заједнички труд у поступку доношења закона како би они били једноставнији, делотворнији и бољи са становишта свих укључених субјеката.¹² Притом се са аспекта паневропских регулатора мора повести рачуна о томе да легислатива буде у складу са принципима супсидијарности и пропорционалности, што додатно компликује легислативни процес у ЕУ.¹³ Већ следеће године у време председавања Продија, Комисија је усвојила низ мера регулаторне реформе, међу којима се као најзначајније истиче Упутство за процену утицаја (*impact assessment*).¹⁴

¹⁰ Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report, November 2001.

¹¹ European Commission, *European Governance: Better lawmaking*, COM(2002) 275 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0275:FIN:EN:PDF>.

¹² Brochure: *Better regulation – simply explained*, Brussels, 2006, Интернет: http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/brochure/br_brochure_en.pdf.

¹³ Пре покретања иницијативе за доношење неког закона, потребно је установити следеће: 1) да ли је интервенција заиста неопходна, 2) да ли је реакција на нивоу Уније заиста потребна, 3) да ли су мере које треба предузети пропорционалне постављеним циљевима. Више: *Report from the Commission on Subsidiarity and Proportionality*, http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/com_2010_0547_en.pdf.

¹⁴ European Commission, *Communication from the Commission on Impact Assessment*, COM(2002) 276, 5 June 2002.

Две године по доношењу Беле књиге, један аспект регулаторне реформе, међуинституционална сарадња и утврђивање овлашћења и обавеза у регулаторном поступку, усаглашена је Међуинституционалним уговором о бољој регулацији закљученом између Парламента, Савета министара и Комисије (*Interinstitutional Agreement on Better Regulation*).¹⁵ Марта 2005. године Европска комисија је објавила Саопштење у коме је истакла правце боље регулације,¹⁶ да би октобра исте године Комисија сачинила програм поједностављења и предвидела стотину иницијатива до 2008. године којима је обухватила кодификацију регулативе и увођење мера чиме се на интегрисан начин спроводила реформа регулаторног оквира.¹⁷ Имајући у виду мишљења и предлоге Европског парламента у вези са мерама за побољшање регулације који су истакнути у Резолуцији о бољем законодавству (*Better Law-making*) донетој 9. септембра,¹⁸ октобра 2010. године Европска комисија објављује стратешки документ под називом Комуникација *Паметна регулација у ЕУ*¹⁹ у којем наводи правце даље реформе.

IV) САДРЖАЈ

Саопштење Комисије *‘Паметна регулација у ЕУ’* сама по себи није правно обавезујући документ, већ пре свега стратешки план, који у великој мери уважава најбитније идеје које је истакао Европски парламент у

¹⁵ December 2003 (OJ C 321, 31.12.2003, 1).

¹⁶ European Commission, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, ‘Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union’*, COM(2005) 97, SEC(2005) 175, 16 March 2005.

¹⁷ European Commission, *Communication of the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, ‘Implementing the Community Lisbon Programme: A Strategy for the Simplification of the Regulatory Environment’*, COM(2005) 535 final (Brussels, 25 October 2005), http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/simplification.htm; Commission Working Document *Third Progress Report on the strategy for simplifying the regulatory environment* COM(2009) 17, p. 2-4. Вид. хронолошки преглед у: Ragnar E. Löfstedt, “The ‘Plateau-ing’ of the European Better Regulation Agenda: An analysis of activities carried out by the Barroso Commission”, *Journal of Risk Research*, 10(4), 2007, pp. 427-447.

¹⁸ European Parliament, *Resolution of 9 September 2010 on better lawmaking (P7_TA(2010) 0311)*.

¹⁹ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions ‘Smart Regulation in the European Union’*, COM(2010) 543 final.

Резолуцији о бољем законодавству (*Better Law-making*). У Саопштењу *Паметна регулација*, Комисија је нагласила три основне сфере на које ће „паметна регулација” бити усмерена.

1) Прва сфера обухвата сам политички процес, односно процес израде и примене прописа, који ће бити оцењени према степену примењивости и ефекту који могу имати на тржишне ситуације и на регулисане субјекте. Истиче се неопходност да прописи буду што једноставнији, разумљивији и приступачнији јавности, на шта је Комисија указала и у својим извештајима о радној стратегији поједностављивања регулаторног окружења.²⁰ Неизоставна ставка је и смањење административног терета, у чијем је циљу Комисија још 2005. године усвојила заједничку методологију за мерење.²¹ Судаћи према извештајима Комисије, стратегија поједностављења прописа је донела значајне предности грађанима и предузећима.²² Но, Комисија је уверена да је потребно уложити још напора ради уклањања административних потешкоћа, а посебно је нагласила нужност да земље чланице отклоне административне баријере посебно према сектору малих и средњих предузећа.

Поред уклањања административних баријера, Комисија истиче потребу развоја система процене утицаја прописа у законодавном поступку.²³ Почев од 2010. године Комисија објављује процене свих предлога који могу имати значајнији утицај, укључујући и регулативу подзаконског карактера, где поред процене утицаја Комисија разматра и потенцијалне алтернативе. У циљу побољшања поступка процене утицаја, Комисија је развила специфично упутство за процену друштвеног утицаја регулативе²⁴ и оформила одељење за помоћ откривања и уклањања административних потешкоћа. Битан елемент у поступку процене друштвеног утицаја је Одбор за процену утицаја (*Impact Assessment Board*) оформљен са циљем да пружи

²⁰ European Commission, *Working Document – Third progress report on the working strategy for simplifying the regulatory environment*, COM(2009)17 (28 January 2009). Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0015:FIN:EN:PDF>.

²¹ European Commission, *Communication from the Commission on an EU common methodology for assessing administrative costs imposed by legislation*, SEC(2005)1329, COM(2005) 518 final (Brussels, 21 October 2005).

²² European Commission, *Third progress report on the strategy for simplifying the regulatory environment*, COM(2009) 17.

²³ Интернет: http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/impact_en.htm.

²⁴ Интернет: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=760&langId=en&preview=cHJldmld0VtcGxQb3J0YWwh>.

независну контролу квалитета утицаја које је предвидела Комисија. Одбор је формиран 2006. године и до сада је објавио преко четири стотине мишљења која су доступна јавности,²⁵ а овлашћен је и да захтева од Комисије да понови поступак процене утицаја. Позитивно мишљење овог Одбора је предуслов да Комисија и формално предложи одређени акт.²⁶ У поменутом Саопштењу Комисија истиче да Одбор не сматра посебном инстанцом, већ практично обликом унутрашње контроле и изражава своје неслагање са онима који сматрају да је Одбор посебна контролна институција. Наиме, Комисија истиче да би постојање таквог посебног тела и признање привилегије за оцену утицаја прописа нарушило не само њено право легислативне иницијативе, већ и институционални положај Парламента и Савета, с обзиром да су ове институције једине овлашћене да предлажу измене и допуне предлога Комисије, а у крајњој инстанци и да усвоје предложене акте.²⁷ Поред процене утицаја као облика *ex ante* контроле законодавног поступка, у Саопштењу *Паметна регулација* Комисија наглашава потребу да се пажња усмери и на процену делотворности и утицаја постојеће регулативе.²⁸ То би значило увођење *ex post* контроле. Оваква пракса, истина, већ постоји у домену одређених политика ЕУ, као што су јавне набавке, нормирање професионалних квалификација и услова рада, а Комисија најављује његово проширење на остале сфере регулаторне политике, те би овај инструмент, који се колоквијално назива „fitness checks” постао интегрални део „паметне регулације”.²⁹ Имајући у виду да се прописи спроводе на националном нивоу, и да органи држава чланица могу боље да оцене примену прописа у пракси, процена делотворности постојеће регулативе ће несумњиво подразумевати и активну улогу држава чланица. Циљ провере, примарно, било би утврђивање прекомерних потешкоћа у примени, неконзистентности, застарелости и одсуства делотворности појединих мера.³⁰ Комисија је до сада увела низ мера помоћи државама

²⁵ На Интернет адреси: http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/cia_2010_en.htm.

²⁶ European Commission, *The Working Methods of the Commission 2010-2014*, C(2010) 11 00.

²⁷ *Smart Regulation Communication*, стр. 6.

²⁸ *Ibid.*, стр. 3.

²⁹ Требало би указати на чињеницу да су сектори пољопривреде и структурне политике већ обухваћени стратешком анализом. Видети: Интернет: http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_en.htm, http://ec.europa.eu/agriculture/eval/index_en.htm, http://ec.europa.eu/fisheries/reform/index_en.htm.

³⁰ *Smart Regulation Communication*, стр. 4.

чланицама у примени комунитарног права,³¹ укључујући и мере превентивне природе, о којима говори у Упутству за процену утицаја.³² Укратко, помоћ државама чланицама у фази спровођења прописа фокусирана је на то како да се уоче проблеми у примени и заобиђе кршење прописа од стране субјеката на које се односе, као и да се унапреди систем извршења у случају кршења. Поред тога, Комисија сваке године објављује годишње извештаје о примени права ЕУ, односно кршењу комунитарног права.³³ У циљу боље имплементације легислативе ЕУ на нивоу земаља чланица, Комисија у овом Сопштењу предлаже побољшање не само прелиминарне процене утицаја, већ и периодичне провере *ex post*, затим израду планова имплементације нове регулативе и континуирано обавештавање јавности о томе како земље чланице имплементирају регулативу.³⁴ Постизање веће ефикасности легислативног поступка подразумева и већу доступност регулативе и њено поједностављење. То значи да прописи морају бити писани јасним језиком и бити јавно доступни, пре свега путем Интернета. Што се тиче постојеће регулативе, Комисија наглашава потребу да се што више текстова консолидује и кодификује и позива земље чланице да то исто учине са националном регулативом, као и да је учини доступном, укључујући и преко EUR-Lex portala.

2) Друга сфера деловања *Паметне регулације* је наглашено подељена функција. То подразумева да ће и одговорност за успешност регулације бити подељена између свих учесника у легислативном процесу, како институција ЕУ, националних тела, професионалних организација али и других лица која имају легитиман интерес. Будући да Савет ЕУ и Парламент имају највећу улогу у доношењу закона, истиче се потреба да управо ове институције, поред Комисије као формалног предлагача бројних прописа, што више пажње посвете инструментима „боље регулације”, нарочито анализе трошкова и користи од појединих прописа, односно њиховом утицају на ефикасност привреде и административни терет који проузрокују, односно да испоштују све мере које су предвиђене поменутиим Међуинституционалним уговором о бољој регулацији који је

³¹ European Commission, *A Europe of Results – Applying Community Law*, COM(2007) 502.

³² Impact Assessment Guidelines, pp. 42–43. Интернет: http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/commission_guidelines_en.htm.

³³ Интернет: http://ec.europa.eu/community_law/infringements/infringements_annual_report_en.htm.

³⁴ Интернет: http://ec.europa.eu/community_law/directives/directives_communication_en.htm.

закључен између Парламента, Савета и Комисије 2003. године. Штавише, Европски економски и социјални комитет³⁵ и Комитет региона³⁶ отворено су истакли своју заинтересованост за пакет мера боље регулације. То је посебно важно из разлога што ове институције у оквиру паневропских професионалних мрежа могу мобилисати експерте и тиме помоћи Комисији у вршењу процене утицаја предложене и постојеће регулативе. Чак, и национални органи држава чланица могу помоћи Комисији и Савету, најпре кроз Високу групу експерата за бољу регулацију (*High Level Group of Better Regulation Experts*).³⁷ Овде је неопходно указати и на чињеницу да су промене Лисабонског уговора довеле до значајније улоге парламената земаља чланица у легислативном поступку на нивоу институција ЕУ и нових механизма контроле институција ЕУ, нарочито по питању критеријума супсидијарности.³⁸

3) Трећа сфера концепта *Паметне регулације* подразумева што веће учешће заинтересованих лица у регулаторном процесу, чија би се улога појачала продужавањем периода отвореног за јавне консултације са осам на дванаест недеља, почев од 2012. године. Комисија је још 2002. године изнела низ принципа за унапређење праксе јавних консултација.³⁹ Наиме, и поред подршке коју Комисија има за учињен напредак у остварењу боље регулације, пристигли су бројни предлози за продужење периода консултација и њиховој бољој приступачности свим потенцијалним лицима са легитимним интересом. У сусрет наведеним сугестијама, поред продужења рока за консултације, Комисија најављује и преглед политике јавних консултација у 2011. години, с посебним аспектом на упознавање са минималним стандардима, бољи *on line* приступ консултацијама, унапређивање докумената од значаја за консултације и др.

³⁵ Opinion of the Section for Single Market, Production and Consumption of the EESC, 8 July 2010, INT 489.

³⁶ Opinion of the Committee of the Regions on the Better Regulation Package 2007/2008, 3-4 December 2009, CdR 199/2009.

³⁷ *Communication on Smart Regulation*, стр. 9.

³⁸ У том смислу вид. чл. 7. Протокола Лисабонског уговора. *Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality to the Treaty of Lisbon*. Интернет: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0150:0152:EN:PDF>.

³⁹ European Commission, *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, COM(2002) 704.

Концепт *Паметна регулација* као што се може закључити на основу наведеног, пре свега је усмерен на поступак доношења закона и његове ефекте. Но, требало би истаћи да би „боља” и „паметна” регулација пре свега требало да буде етаблирана у духу „одговорне” регулације.⁴⁰ Односно, доношења прописа којима су уређени односи субјеката у правном систему и примене на њихово понашање, мора имати у виду и импликације које утичу на примену донетих прописа. Јер успешност регулације зависи пре свега од тога колико су они који кроје регулаторну политику и примењују регулацију упознати са карактером окружења и како су антиципирани подстицаје за све субјекте на чије понашање и интересе се односи регулација. Не треба заборавити да чак и када би се створио један оптималан систем учешћа јавности у легислативном процесу, могућност лобирања економски јачих или боље политички повезаних учесника нарушила би основну премису партиципативне демократије. Од почетка деведесетих година хибридна природа Европске комисије постаје све проблематичнија, а стручна и научна јавност указује на потребу за јачањем демократског легитимитета мера које предузима Комисија.⁴¹ Исто тако, нити један математички модел за процену утицаја легислативе не може апсолутно тачно да измери важност једног интереса у односу на други или друге, па стога не би требало величати економску анализу трошкова као основну алатку.⁴² Регулација мора бити израз и одраз партиципативне демократије, која је експлицитно утемељена чланом 11. Оснивачког уговора. У сваком случају, може се уочити да се ЕУ у великој мери ослања на концепт регулаторне реформе која је отпочела 70-их година у САД и који карактерише америчку администрацију пуне четири деценије.⁴³ Но, нове тенденције у развоју „паметне” регулације указују на чињеницу да европски приступ реформи регулаторног оквира представља хибридни приступ.

⁴⁰ N. Gunningham and P. Grabosky, *Smarter Regulation: Designing Environmental Policy*, Oxford: Oxford University Press, 1998.

⁴¹ Dionyssi Dimatrakopoulos, Argyris Passas (2004), “Governing without government?”, *The Changing European Commission*, Dionyssi Dimatrakopoulos (ed.), Manchester University Press, pp. 152-163.

⁴² Критички осврт на кост-бенефит анализу. Вид. нпр. у: Thomas O McGarity, ‘A Cost-Benefit State’, *Administrative Law Review*, no. 50/1998, 7, pp. 40–2.

⁴³ О историји регулаторне реформе из угла управног права видети нарочито: Richard Pildes, Cass R. Sunstein, “Reinventing the Regulatory State”, *University of Chicago Law Review*, no. 32/1995, p. 1.

VI) ИЗБОРИ

- European Commission, European Governance: Better lawmaking, COM(2002) 275 final.
- European Commission, Communication from the Commission on Impact Assessment, COM(2002) 276, 5 June 2002.
- European Commission, Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM(2002) 704.
- European Commission, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, ‘Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union’, COM(2005) 97, SEC(2005) 175, 16 March 2005.
- European Commission, Communication of the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, ‘Implementing the Community Lisbon Programme: A Strategy for the Simplification of the Regulatory Environment’, COM(2005) 535 final.
- European Commission, *Communication from the Commission on an EU common methodology for assessing administrative costs imposed by legislation*, SEC(2005)1329, COM(2005) 518 final (Brussels, 21 October 2005).
- European Commission, *A Europe of Results – Applying Community Law*, COM(2007) 502
- European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions ‘Third strategic review of Better Regulation in the European Union’*, COM(2009) 15 final.
- Commission Working Document *Third Progress Report on the strategy for simplifying the regulatory environment* COM(2009) 17.
- European Parliament, Resolution of 9 September 2010 on better lawmaking (P7_TA(2010)0311).
- *Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM(2010) 2020.
- European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions ‘Smart Regulation in the European Union’*, COM(2010) 543 final.

VII) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Специфичност земаља централне и источне Европе и у томе је што транзиција као процес подразумева истовремено и развлашћивање државе од њених ранијих непосредних привредних функција и успостављање потпуно нове улоге општег политичког надзора. Оцена о томе како се схвата значај регулације у друштву још није позитивна. Најпре, изразит је ривалитет између управе и независних регулаторних тела, јер се, у великом броју случајева, одлуке регулаторних тела и односе на случајева у којима је присутан утицај политичких тела на понашања трансактора. Даље, Србија не представља светли пример регулаторне реформе јер још није изграђен ни материјални оквир (развијени конкурентни тржишни механизам) на који би се регулација применила, нити су присутне друштвено-политичке претпоставке које су неопходне за идентификацију аутентичних и изворних интереса група *stakeholder-a*, а самим тим нису остварени значајнији резултати у домену транспарентности легислативног процеса и увођења јавних консултација, односно учешћа јавности у стварању и спровођењу регулаторне политике. Популарно названа „гиљотина прописа” јесте један релативно успешан покушај регулаторне реформе, нарочито у домену смањења административних трошкова. Наиме, резултат „гиљотине прописа” јесте уштеда од 49,2 милиона евра, што ипак не би требало занемаривати.⁴⁴ Но, основна идеја друштвене регулације као процеса усклађивања интереса у оквиру партиципативне демократије, чини се да у Србији још увек није схваћена.

⁴⁴ Интернет: <http://www.mc.rs/regulatorna-reforma-srbije-kako-iz-lavirinta.4.html?eventId=7591>.

UDK: 343.222

Biblid 1451-3188, 10 (2011)

Год X, бр. 35–36, стр. 21–31

Извори научни рад

Проф. др Драган ЈОВАШЕВИЋ¹

ЗАСТАРЕЛОСТ КРИВИЧНОГ ДЕЛА

ABSTRACT

The general rule is that during the course of time any criminal act, the guilt of its perpetrator and the pronounced criminal sanction expire. This means that after the expiration of a period defined by the law the state renounces its right to punish the perpetrator of a criminal act. Expiration is the general condition for suspension of all criminal sanctions provided for by the national criminal legislation. There are exceptions to this rule that are defined by universal and regional international acts. These are the cases when some criminal acts (international criminal acts in a narrow sense) do not expire. It means that the principle of universal applicability has been adopted for perpetrators of serious breaches of criminal law. This paper deals with the notion, characteristics, contents and scope of application of the institute of expiration in the legislation of the Republic of Serbia to be in accordance with the European Convention.

Key words: Criminal act, perpetrator, criminal sanction, expiration, deadline, law, European standards.

1) УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Свака кривична санкција² гаси се извршењем над учиниоцем кривичног дела (осуђеним лицем) од стране надлежних државних органа (органа пенитенсијарне администрације). Но, сва савремена кривична

¹ Правни факултет Универзитета у Нишу.

² Д. Јовашевић, З. Стевановић, *Систем извршења кривичних санкција*, Београд, 2007, стр. 67–69.

законодавства познају и јавноправне основе који доводе до гашења државног права на кажњавање и примену других кривичноправних мера. То су основи који гасе право државе на изрицање и извршење кривичне санкције (*ius puniendi*), не дирајући при томе у постојање кривичног дела или кривицу његовог учиниоца. То су јавноправни институти утврђени у општем интересу о чијем постојању суд води рачуна по службеној дужности без обзира да ли се учинилац дела на кога се односе позвао на њихово постојање или није. До гашења кривичних санкција доводе: 1) смрт учиниоца кривичног дела, 2) застарелост, 3) амнестија и 4) помиловање.³

II) ПОЈАМ И КАРАКТЕРИСТИКЕ ЗАСТАРЕЛОСТИ

Застарелост је основ који доводи до гашења кривичне санкције услед протека законом одређеног времена. Пошто се застарелост одређује од стране државе путем правних прописа, то се она јавља као потпуно одрицање државе од права кажњавања због протека времена. Застарелост се даје у јавном интересу. Постоји више врста застарелости. Према времену од када почиње да тече рок застарелости, разликује се: 1) застарелост кривичног гоњења (аболиција) и 2) застарелост извршење казне и друге кривичне санкције. Према дејству застарелости, разликује се: 1) релативна и 2) апсолутна застарелост.⁴

1. Застарелост кривичног гоњења

Застарелост кривичног гоњења наступа када се после истека законом одређеног времена од извршења кривичног дела не може предузети кривично гоњење његовог учиниоца.⁵ Ово је основ који има најшире дејство примене јер услед њеног наступања нема вођења и окончања кривичног поступка, па се учинилац кривичног дела не сматра осуђеним лицем (односно повратником у случају да поново изврши кривично дело).

³ Д. Јовашевић, *Коментар Кривичног закона СР Југославије*, Београд, 2002, стр. 156–158.

⁴ Д. Јовашевић, *Кривично право*, Општи део, Београд, 2010, стр. 256–259.

⁵ Застарелост кривичног гоњења одвојено тече за сваку радњу која улази у састав продуженог кривичног дела (пресуда Врховног суда Војводине Кж. 8/81). Код продуженог кривичног дела време апсолутне застарелости кривичног гоњења се рачуна засебно за сваку кривичноправну радњу која улази у састав продуженог дела (пресуда Окружног суда у Пожаревцу Кж. 99/2003). После ступања оптужнице на правну снагу, решење о обустави кривичног поступка због застарелости кривичног гоњења не може донети председник већа, већ само веће из члана 24. став 6. ЗКП или веће на главном претресу (решење Окружног суда у Београду Кж. 1321/2006).

Време које треба да протекне да би наступила застарелост, назива се рок застарелости. Рок застарелости је различит за поједина кривична дела и зависи од врсте и висине у закону прописане казне. У члану 103. Кривичног законика (КЗ РС) предвиђено је да се кривично гоњење не може предузети када протекне: 1) двадесет и пет година од извршења кривичног дела за које се по закону може изрећи казна затвора од тридесет до четрдесет година, 2) двадесет година од извршења кривичног дела за које се по закону може изрећи казна затвора преко петнаест година, 3) петнаест година од извршења кривичног дела за које се по закону може изрећи казна затвора преко десет година, 4) десет година од извршења кривичног дела за које се по закону може изрећи казна затвора преко пет година, 5) пет година од извршења кривичног дела за које се по закону може изрећи казна затвора преко три године, 6) три године од извршења кривичног дела за које се може по закону изрећи казна затвора преко једне године и 7) две године од извршења кривичног дела за које се по закону може изрећи казна затвора до једне године или новчана казна.⁶ Ако је за кривично дело прописано више казни, рок застарелости се одређује по најтежој прописаној казни. Рок застарелости кривичног гоњења почиње да тече од дана када је кривично дело извршено. Кривично дело је извршено (члан 16. КЗ РС) у време када је извршилац радио или био дужан да ради без обзира кад је последица дела наступила. Уколико је последица кривичног дела наступила касније, застарелост кривичног гоњења почиње да тече од дана када је последица наступила. Код продуженог и колективног кривичног дела рок застарелости кривичног гоњења почиње да тече од дана када је извршена последња радња која улази у састав продуженог, односно колективног кривичног дела. Код трајног кривичног дела застарелост почиње да тече од тренутка када је престало противправно стање.⁷ За покушано кривично дело овај рок се одређује према року застарелости за свршено кривично дело. Рок застарелости за саучеснике се рачуна од дана када је саучесник радио или био дужан да

⁶ *Службени гласник Републике Србије*, број 85/2005. Више: Д. Јовашевић, *Кривични законик са уводним коментаром*, Београд, 2007, стр. 45–46.

⁷ Код трајних кривичних дела застарелост кривичног гоњења почиње да тече од момента престанка противправног стања (решење Окружног суда у Београду кж. 393/2001). Кривично дело недавања издржавања је трајно кривично дело које се врши у континуитету, па обавеза окривљене траје све до момента престанка законске обавезе издржавања, а наступање застарелости кривичног гоњења за неки период не утиче на постојање кривичног дела за радње за које је оглашена кривом, а за које није наступила застарелост (пресуда Врховног суда Србије Кж. 62/2003).

ради (члан 16. став 2. КЗ РС). У правној теорији се истиче да постоји посебан вид застарелости за кривична дела која су извршена од стране млађег малолетника, када му се суди као пунолетном лицу. У случају да је то лице у међувремену навршило 21 годину не може му се судити за извршено кривично дело иако још увек није протекао законом предвиђени рок застарелости .

2. Обуштава и прекид застарелости

Обуштава (мировање) застарелости значи да услед дејства извесних околности кривично гоњење не може отпочети или се не може наставити.⁸ За време постојања и дејства ових околности рок застарелости кривичног гоњења не тече, а када те околности престану, рок се наставља тамо где је и престао наступањем ових околности. Постоје две врсте сметњи које доводе до обуштаве застарелости: 1) фактичке и 2) правне сметње. Фактичке сметње су околности стварне природе: окупација државе, ратно или ванредно стање, стање непосредне ратне опасности, стање пожара, поплаве, земљотреса или епидемије опасне заразне болести, недоступност учиниоца кривичног дела надлежним државним органима.⁹ Правне сметње су околности правне природе: душевно обољење учиниоца које наступи после извршења кривичног дела, имунитет учиниоца кривичног дела, претходно решење питања екстрадиције. Ако је у извршењу кривичног дела учествовало више лица, обуштава застарелости делује само према лицу на кога се односи сметња за кривично гоњење, док у односу на остала лица рок застарелости тече. Обушавом застарелости кривичног гоњења рок застарелости се повећава за онолико времена за колико је трајало дејство околности које су је и проузроковале. Прекид застарелости значи да се услед дејства извесних околности рок застарелости прекида, тако да престанком њиховог дејства, рок се не наставља, већ почиње поново да тече.¹⁰ Два су основа која доводе до прекида застарелости кривичног гоњења (члан 104. КЗ РС):

⁸ Д. Јовашевић, *Лексикон кривичног права*, Београд, 2006, стр. 98.

⁹ Застарелост кривичног гоњења тече и за време ратног стања (решење Окружног суда у Београду Кж. 1073/2001).

¹⁰ Предлог јавног тужиоца да се окривљеном суди у одсуству представља процесну радњу тако да од тренутка стављања овог предлога застаревање кривичног гоњења почиње поново да тече (решење Окружног суда у Београду Кж. 390/90). Предлог војног тужиоца за предузимање одређених истражних радњи представља процесну радњу која прекида застаревање кривичног гоњења без обзира што је тужилац касније повукао тај

1) Предузимање процесне радње надлежног државног органа ради откривања кривичног дела или ради откривања и гоњења његовог учиниоца и 2) када учинилац за време док тече рок застарелости учини исто тако тешко или још теже кривично дело (тежина ових дела се процењује на основу законом прописане казне).¹¹ Будући да услед дејства околности које доводе до обуставе или прекида застарелости, рок застарелости кривичног гоњења учиниоца кривичног дела може да се повећава унедоглед, сва савремена кривична законодавства предвиђају апсолутну застарелост. Апсолутна застарелост значи немогућност кривичног гоњења када протекне двоструко време које се по закону тражи за застарелост кривичног гоњења.

3. Застарелост извршења кривичних санкција

Застарелост извршења кривичних санкција значи да је против учиниоца кривичног дела окончан кривични поступак пред надлежним судом и да му је изречена казна или друга кривична санкција, али да се она услед протекла законом одређеног времена не може извршити.¹² То значи

предлог и након прикупљања потребних обавештења подигао непосредну оптужницу (решење Врховног војног суда К. 92/96). Када је између дана када је расписана потерница и дана када је учинилац притворен прошао релативан рок застарелости за то кривично дело, не може се сматрати да је наступио апсолутни рок застарелости јер предузете радње органа унутрашњих послова по расписаној потерници представљају континуирану делатност све до њене реализације (решење Окружног суда у Београду Кж. 543/96). Под процесном радњом којом се прекида релативна застарелост кривичног гоњења сматра се и позив суда приватном тужиоцу ради изјашњавања о његовом здравственом стању у намери даљег гоњења окривљеног пре заказивања главног претреса (решење Окружног суда у Београду Кж. 575/2001). Када истражни судија донесе наредбу о расписивању потернице, тада то представља процесну радњу која се предузима ради гоњења учиниоца кривичног дела и иста има трајни карактер, па се тиме прекида застаревање (решење Окружног суда у Чачку Кж. 89/2005).

¹¹ У правној теорији нема јединственог схватања о појму процесне радње – да ли се она схвата само у објективном или у објективно-субјективном смислу. Видети: Г. Марјановић, *Македонско кривично право*, Општ дел, Скопје, 1998, стр. 386.

¹² Приликом одлучивања о застарелости извршења казне под осудом се сматра само она казна изречена правноснажном пресудом, а не казна изречена касније у поступку ванредног ублажавања казне (пресуда Савезног суда Кзс. 25/2002). При одлучивању о застарелости извршења казне затвора узима се у обзир правноснажно изречена казна затвора, а не казна затвора која је смањена по Закону о амнестији (решење Врховног суда Србије Кж. 1674/2003). Када после донете одлуке о понављању кривичног поступка раније донета пресуда остане на снази у целости, застарелост извршења

да се ово лице сматра осуђеним без обзира што му изречена казна потупно или делимично може да застари. За наступање ове застарелости потребно је да је суд изрекао казну, али да се услед наступања одређених околности није приступило њеном извршењу или да је извршење услед дејства тих околности прекинуто. Рок застарелости извршења казне се рачуна од правноснажности судске одлуке којом је казна или друга кривична санкција изречена (осим када је одлука о условној осуди опозвана, када тај рок почиње да тече од дана правноснажности одлуке о опозивању условне осуде). Дужина рока застарелости извршења казне зависи од врсте и висине изречене казне. Према члану 105. КЗ РС предвиђено је да се изречена казна не може извршити када протекне: 1) двадесетпет година од осуде на казну затвора од тридесет до четрдесет година, 2) двадесет година од осуде на казну затвора преко петнаест година, 3) петнаест година од осуде на казну затвора преко десет година, 4) десет година од осуде на казну затвора преко пет година, 5) пет година од осуде на казну затвора преко три године, 6) три године од осуде на казну затвора преко једне године и 7) две године од осуде на казну затвора до једне године, новчану казну, казну рада у јавном интересу или казну одузимања возачке дозволе. Застарелост извршења новчане казне и одузимања возачке дозволе (које су изречене као споредне казне) настаје када протекне две године од правноснажности пресуде којом су те казне изречене. Ако је актом амнестије или помиловања, или одлуком суда по ванредном правном леку изречена казна смањена, тада се време које је потребно за наступање застарелости одређује према новој казни, али се рок застарелости рачуна од раније правноснажне пресуде.¹³ Застарелост извршења мера безбедности: а) обавезног психијатријског лечења и чувања у здравственој установи, б) обавезног психијатријског лечења на слободи, в) обавезног лечења наркомана, г) обавезног лечења алкохоличара и д) одузимања предмета настаје кад протекне пет година од дана правноснажности одлуке којом су те мере изречене. Застарелост извршења мера

изречене казне почиње да тече од дана правноснажности те раније пресуде, а не од дана правноснажности нове пресуде којом је ранија пресуда одржана на снази (решење Врховног суда Србије Кж. 791/2004). Застарелост извршења казне настаје у сваком случају када протекне двапут онолико времена колико се по закону тражи за то дело без обзира што је правноснажна пресуда осуђеног на казну затвора достављена установи за извршење кривичне санкције јер тим чином није започето издржавање казне затвора (пресуда Врховног суда Србије Кзз. 97/2004).

¹³ Б. Петровић, Д. Јовашевић, *Кривично (казнено) право Босне и Херцеговине*, Опћи дио, Сарајево, 2005, стр. 328–330.

безбедности: а) забране вршења позива, делатности и дужности, б) забране управљања моторним возилом и в) протеривања странца из земље настаје кад протекне време за које су те мере изречене (члан 106. КЗ РС). Интересантно је да закон ништа не говори о застарелости извршења изречене: а) мере одузимања имовинске користи прибављене кривичним делом, б) мере безбедности забране приближавања и комуникације са оштећеним и в) мере безбедности забране присуствовања одређеним спортским приредбама. Према члану 107. КЗ РС застарелост не тече за време за које се по закону извршење казне не може предузети (обустава застарелости извршења казне). До обуставе застарелости доводе околности које предвиђа Закон о извршењу кривичних санкција за чије време трајања овај рок застарелости не тече. Прекид застарелости извршења казне¹⁴ настаје предузимањем радње надлежног државног органа ради извршења казне: позив осуђеном лицу да се јави на издржавање казне, расписивање потернице за одбеглим осуђеним лицем итд. И коначно, апсолутна застарелост извршења казне наступа када протекне двоструко време које се по закону тражи за застарелост извршења казне. Она може да наступи и у току издржавања казне затвора.

III) ЗАСТАРЕЛОСТ У ЕВРОПСКОМ ПРАВУ

Још 1974. године донета је Европска конвенција о незастаревању кривичних дела против човечности и ратних злочина. Она је сачињена 25. јануара 1974. године у Стразбуру, у оригиналу на енглеском и француском језику. Но, Република Србија је тек недавно ратификовала ову конвенцију чиме је преузела обавезу да своје национално кривично законодавство у овој

¹⁴ Застарелост извршења казне се прекида радњом надлежног органа за извршење казни када су осуђеном упућени позиви ради извршења казне (решење Окружног суда у Београду Кж. 456/93). Када дође до прекида извршења казне затвора, застарелост се не може рачунати за део казне затвора коју осуђени није издржао, већ на казну на коју је био осуђен (решење Врховног суда Србије Кж. 597/97). Застарелост извршења казне затвора се прекида када се донесе пресуда којом је изречена јединствена казна затвора у коју је та раније изречена казна урачуната (пресуда Врховног суда Србије Кзп. 1674/2003). Застарелост извршења казне не тече (прекид застарелости) за време док се окривљени налази на издржавању казне по другој пресуди (решење Окружног суда у Београду Кж. 2069/2006). Достављање пресуде МУП-у ради извршења мере безбедности одузимања предмета, достављање пресуде Одељењу за извршење казни, као и давање налога да се по укидању притвора по другом предмету осуђени спроведе на издржавање казне затвора представљају радње које прекидају ток застарелости (решење Окружног суда у Београду Кж. 484/2009).

области усклади, усагласи са релевантним европским стандардима о застарелости.¹⁵

1. Европски стандарди о застарелости

Као циљеви доношења Европске конвенције о незастаревању кривичних дела против човечности и ратних злочина из 1974. године, како је то у преамбули наведено, наводе се да су државе чланице Савета Европе, потписнице конвенције, с обзиром: 1) на потребу да се заштити људско достојанство у време рата и у време мира, 2) да кривична дела против човечности и најозбиљније повреде закона и обичаја рата (ратни злочини) представљају озбиљно кршење људског достојанства, 3) на забринутост за последицу да се обезбеди да казна за таква кривична дела није спречена застарелошћу у односу на гоњење или издржавање казне, 4) на основни интерес у промовисању заједничке политике у борби против криминала у овој области, циљ Савета Европе је да се постигне веће јединство његових чланова, преузеле обавезу да у свом националном законодавству предузму све неопходно потребне мере и радње како би се обезбедило да се институт застарелости неће применити на гоњење и кажњавање најтежих кривичних дела данашњице. То су следећа кривична дела која су изузета од опште примене института застарелости кривичног гоњења или застарелости издржавања изречених казни за таква дела, уколико су кажњива према домаћем законодавству:

1) Кривична дела против човечности предвиђена Конвенцијом о спречавању и кажњавању злочина геноцида, која је усвојена у Генералној скупштини Уједињених нација 9. децембра 1948. године;

2) кривична дела која се састоје у тешком кршењу женеvских конвенција где спадају: а) повреде предвиђене чланом 50. Женеvске конвенције о побољшању положаја рањеника и болесника у оружаним снагама у рату из 1949. године, члану 51. Женеvске конвенције о побољшању положаја рањеника, болесника и бродоломника оружаних снага на мору из 1949. године, члану 130. Женеvске конвенције о поступању са ратним заробљеницима из 1949. године и члану 147. Женеvске конвенције о заштити грађанских лица за време рата из 1949. године и б) свако слично кршење ратног права које се примењује у време када ова конвенција ступа на снагу и обичаја рата који постоје у то време, који већ нису предвиђени у горе наведеним одредбама Женеvских

¹⁵ *Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори*, број 13/2010.

конвенција, када одређена повреда која се разматра има нарочито озбиљан карактер из разлога фактичких или намерних елемената или због обима предвиђених последица и

3) било које друго кршење правила или обичаја међународног права које може у будућности да буде установљено и које се сматра упоредивим са наведеним међународним кривичним делима у ужем смислу.

Заправо, овом Европском конвенцијом је само преузета обавеза раније успостављена на нивоу Организације Уједињених нација, да државе у свом националном кривичном законодавству изузму одређена кривична дела и њихове учиниоце од примене института застарелости. Овакво решење је, заправо, засновано на Међународној конвенцији о непримењивању законске застарелости за ратне злочине и злочине против човечности коју је ОУН усвојила 1968. године (а тадашња СФР Југославија ратификовала 1970. године) и чије су одредбе инкорпорисане у новодонето кривично законодавство 1976. године. Примењивост ових међународних стандарда инаугурисаних Европском конвенцијом се односи и на следеће случајеве: 1) на кривична дела која су учињена након ступања на снагу овог европског правног документа и 2) на кривична дела пре њеног ступања на снагу у оним случајевима где застарелост није наступила у том тренутку.

2. Незастаривост кривичног гоњења и извршења казне у праву Србије

Застарелост кривичног гоњења и извршења казне и других кривичних санкција представља општи институт кривичног права, па се примењује у односу на свако извршено кривично дело, на сваког учиниоца и у односу на сваку изречену кривичну санкцију. Од овог правила постоји изузетак предвиђен чланом 108. КЗ РС. Према овом законском решењу кривично гоњење и извршење казне не застаревају за следећа кривична дела:¹⁶

- 1) геноцид,
- 2) злочин против човечности,
- 3) ратни злочин против цивилног становништва,
- 4) ратни злочин против рањеника и болесника,
- 5) ратни злочин против ратних заробљеника,

¹⁶ Д. Јовашевић, *Међународна кривична дела – одговорност и кажњивост*, Ниш, 2010, стр. 278–281.

- б) организовање и подстицање на извршење геноцида и ратних злочина и
- 7) кривична дела за која по ратификованим међународним уговорима застарелост не може да наступи.

Значај ових решења за нашу државу је тим већи јер су последње године 20. века донеле на просторима Југоисточне Европе грађанске ратове и оружане сукобе¹⁷ у којима је извршен велики број наведених међународних кривичних дела чији највећи број учинилаца још увек није изведен пред лице правде. На тај начин би се онемогућило да ова лица избегну примене казне за извршене тешке злочине против човечности и међународног права самом чињеницом да је од наведених дешавања протекло скоро две деценије.

IV) ЗАКЉУЧАК

Правилно је, законито и правично да сваки учинилац кривичног дела изађе пред лице правде и добије заслужену казну. На тај начин се најпотпуније остварује заштитна (гарантивна) функција кривичног законодавства – а то је заштита и обезбеђење најзначајнијих друштвених добара, вредности и интереса. Та се заштита остварује на два начина: 1) прописивањем која су људска понашања забрањена и кажњива – дакле, прописивањем кривичних дела и 2) прописивањем врсте и мере кривичних санкција које надлежни судски органи изричу учиницима кривичних дела. Но, примена казне није примарни циљ кривичног законодавства, већ је то заправо утицање на грађане да се уздржавају од вршења кривичних дела и кршења закона, дакле њихово дисциплиновање да у свом животу и раду поштују норме позитивног правног поретка. Но, ако је од извршења кривичног дела или изрицања судске одлуке о кривици његовог учиниоца прошло одређено, дуже или краће време, са основом се поставља питање о оправданости кажњавања у таквом случају првенствено са аспекта правне сигурности грађана, али и ефикасности државних органа кривичног правосуђа. Стога сва савремена кривична законодавства као општи институт (који се, дакле, примењује на сва лица, у свим случајевима испуњења законом предвиђених услова) предвиђају институт застарелости који се може јавити у два облика. То су: 1) застарелост кривичног гоњења (аболиција) и 2) застарелост извршења изречене кривичне санкције. Но, из разлога правичности, сва законодавства на основу преузетих обавеза после потписивања и ратификовања релевантних међународних стандарда у

¹⁷ Б. Петровић, Д. Јовашевић, *Међународно казнино право*, Сарајево, 2010, стр. 180–183.

универзалним и регионалним (у првом реду актима Савета Европе) предвиђају изузетке од примене овог института. То значи да за најтежа кривична дела данашњице, а то су кривична дела против човечности и међународног права (у првом реду за дела геноцида, злочина против човечности и ратне злочине) застарелост кривичног гоњења и кажњавања њихових учинилаца уопште не може да наступи. Идентично решење садржи и ново кривично законодавство Републике Србије.

V) ЛИТЕРАТУРА

- Јовашевић, Д., *Коментар Кривичног закона СР Југославије*, Београд, 2002.
- Јовашевић, Д., *Лексикон кривичног права*, Београд, 2006.
- Јовашевић, Д., *Кривични законик са уводним коментаром*, Београд, 2007.
- Јовашевић, Д., *Међународна кривична дела – одговорност и кажњивост*, Ниш, 2010.
- Јовашевић, Д., *Кривично право*, Општи део, Београд, 2010.
- Јовашевић, Д., Стевановић, З., *Систем извршења кривичних санкција*, Београд, 2007.
- Марјановић, Г., *Македонско кривично право*, Општ дел, Скопје, 1998.
- Петровић, Б., Јовашевић, Д., *Кривично (казнено) право Босне и Херцеговине*, Опћи дио, Сарајево, 2005.
- Петровић, Б., Јовашевић, Д., *Међународно казнено право*, Сарајево, 2010.

UDK: 342.7:061.1]”2010”
Biblid 1451-3188, 10 (2011)
Год X, бр. 35–36, стр. 32–41
Изворни научни рад

Проф. др Владимир ЧОЛОВИЋ¹

**УРЕДБА ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА
И САВЕТА О ПРИМЕНИ ПОБОЉШАНЕ САРАДЊЕ
У ОБЛАСТИ ПРАВА КОЈЕ СЕ ПРИМЕЊУЈЕ
НА РАЗВОД И ПРАВНО РАЗДВАЈАЊЕ
(бр. 1259/2010 од 20. децембра 2010)**

ABSTRACT

Council Regulation (EU) No 1259/2010 of 20 December 2010 implementing enhanced cooperation in the area of the law applicable to divorce and legal separation shall apply in situations involving a conflict of laws to divorce and legal separation. Also, this Regulation includes the rules on the choice of applicable law by the parties, applicable law in the absence of choice by the parties, application of the law of the forum, etc. Besides that, this Regulation regulates the exclusion of renvoi, public policy, territorial and inter-personal conflicts of laws and the relationship with the existing international conventions. This Regulation shall apply from 21 June 2012.

Key words: Member countries, Regulation 1259/2010, marriage, divorce, legal separation, conflict of laws, authoritative law, citizenship, residence.

I) СВРХА

Сврха Уредбе Европског парламента и Савета о примени побољшане сарадње у области права које се примењује на развод и правно раздвајање бр. 1259/2010 од 20. децембра 2010. године (даље: Уредба 1259/2010), која се још назива и „Рим III”, састоји се у примени на ситуације у којима се решава сукоб закона у области развода и правног раздвајања.² Уредба 1259/2010 се

¹ Институт за упоредно право, Београд.

² Conflict of Laws.net, News and Views in Private International Law, Интернет: http://conflictoflaws.net/2010/rome-iii-regulation-published-in-the-official-journal/?utm_source=feedburner

неће примењивати на следеће ствари, чак и ако оне представљају претходна питања у контексту развода и правног раздвајања: правна способност физичких лица; постојање, ваљаност и признање брака; поништај брака; име супружника; имовинске последице брака; одговорност родитеља; одржавање обавеза и др. (чл. 1). Уредба 1259/2010 не утиче на примену Уредбе Европског парламента и Савета бр. 2201/2003 од 27. новембра 2003. године у вези са надлежностима и признањима и извршењима пресуда у брачним стварима и стварима родитељске одговорности (чл. 2).³ Уредба 1259/2010 дефинише и два термина, ради лакшег разумевања њених одредаба. Наиме, под „земљом уговорницом” која учествује у примени овог акта, подразумева земљу чланицу ЕУ која то чини на основу Одлуке 2010/405/ЕУ (односи се на 14 земаља чланица), или на основу одлуке усвојене у складу са другим или трећим подставом члана 331. Уговора о функционисању Европске уније. Под термином „суд”, Уредба 1259/2010 подразумева све овлашћене органе у земљама чланицама који имају надлежност по питањима која спадају у предмет њених одредаба (чл. 3). Право које се одреди по Уредби 1259/2010 ће се примењивати, без обзира да ли се ради о праву земље уговорнице која примењује ову Уредбу или не (чл. 4). То, практично значи да Француска може примењивати право Алжира, Португалија право Кине, итд.⁴ Уредба 1259/2010 ће бити у потпуности обавезујућа и директно се примењује у земљама уговорницама (чл. 21(3)).

II) МЕРЕ ЕУ

ЕУ је поставила циљ везан за одржавање и развој подручја слободе, безбедности и правде, у којима мора бити осигурано слободно кретање људи. За постепено успостављање такве области, ЕУ мора да усвоји мере које се односе на судску сарадњу у грађанским стварима са прекограничним елементом, а посебно када је то потребно за правилно функционисање унутрашњег тржишта. У складу са чланом 81 Уговора о функционисању ЕУ, те мере укључују и обезбеђивање компатибилности правила, везаним за

&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+conflictoflaws%2FRSS+%28Conflict+of+Laws+.net%29 (датум приступа страници: 13.04.2011).

³ “Council Regulation (EC) No 2201/2003 of 27 November 2003 concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, repealing Regulation (EC) No 1347/2000”, *Official Journal of the European Communities* L 338, 23.12.2003, pp. 1-29.

⁴ Hodson David, EU approves European divorce enhanced co-operation, Интернет: www.davidhodson.com/assets/documents/enhancedcoop.pdf, 14.04.2011.

сукоб закона, која се примењују у државама чланицама. У вези са наведеним, Комисија ЕУ је 14. марта 2005. године усвојила Зелену књигу о меродавном праву и надлежности у стварима везаним за развод, док је 17. јула 2006. године предложила Уредбу о изменама и допунама Уредбе Савета ЕУ бр. 2201/2003 у погледу надлежности и меродавног права у брачним стварима. Савет ЕУ је, након тога, на састанку у Луксембургу 5. и 6. јуна 2008. године закључио да постоји недостатак једногласности и да постоје непремостиве тешкоће у овој области. Но, 12. јула 2010. године, Савет ЕУ је усвојио Одлуку 2010/405/ЕУ о одобравању побољшане сарадње у области меродавног права које се примењује на развод и правно раздвајање. Та Одлука се односи на Белгију, Бугарску, Немачку, Шпанију, Француску, Италију, Летонију, Луксембург, Мађарску, Малту, Аустрију, Португалију, Румунију и Словенију. Уредба 1259/2010 треба да створи јасан и свеобухватан правни оквир у области права које се примењује у овој области. Она мора да пружи грађанима одговарајуће резултате, у смислу правне сигурности и флексибилности, као и да спречи фаворизовање било ког брачног друга. Уредба 1259/2010 треба да буде у складу са Уредбом 2201/2003. Међутим, наведено не би требало примењивати на поништај брака. Уредба 1259/2010 би требало да буде универзална, односно, она би требало да омогући униформност у одређивању правила за решавање сукоба закона и требало би да се примењује, без обзира на природу суда или другог органа који решава овакве ситуације. Брачни другови би морали да имају несметан приступ актуелним информацијама везаним за национална права и право ЕУ, као и за правила поступка. Комисија ЕУ има задатак да редовно ажурира овакве информације. То је потребно како би сваки од брачних другова знао шта представљају правне и друштвене последице избора меродавног права. Уредба 1259/2010 поштује основна права и принципе дефинисане Повељом о основним правима ЕУ, а посебно дефинисане чланом 21 Статута који наводи да је забрањена било каква дискриминација, по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, етничко или социјално порекло, генетске особине, језик, вера, убеђење, политичко или било које друго мишљење, припадност националној мањини, имовина, рођење, инвалидност, старост или сексуална оријентација. Уредба 1259/2010 је историјска, јер ће се примењивати само у појединим земљама чланицама ЕУ. Морамо рећи да Уредба 1259/2010 обезбеђује склад, сигурност и јасноћу у примени њених одредаба. Она је битна и за друге земље, а не само за земље чланице ЕУ.⁵

⁵ *Ibid.*

III) САДРЖАЈ

Термини – развод и правно раздвајање

Навешћемо објашњење два термина која се користе и у наслову и у тексту Уредбе 1259/2010, ради лакшег разумевања њених одредаба. Наиме, под разводом се подразумева развод брака, односно, брачне или законске везе, а под правним раздвајањем престанак животне заједнице.

Избор права од стране странака – брачних другова

Брачни другови се могу споразумети око права које ће се примењивати на развод и правно раздвајање, под условом да је то једно од следећих права: а) право државе у којој брачни другови имају пребивалиште у тренутку закључења споразума; б) право државе у којој су брачни другови имали последње заједничко пребивалиште, али ако у време закључења споразума један од њих и даље има пребивалиште у том месту; в) право одређено по држављанству једног од брачних другова у време закључења споразума и г) право форума. Споразум између брачних другова се може закључити или модификовати у било ком тренутку, али најкасније у тренутку покретања поступка пред судом. Ако закон форума тако прописује, брачни другови могу да одреде меродавно право које се примењује пред судом у току поступка. Тада ће такав избор бити евидентиран од стране суда у складу са законом форума (чл. 5). Ова одредба је била кључна код одбијања прихватања Уредбе 1259/2010 од стране појединих земаља чланица ЕУ, као што су Велика Британија и друге које у овој области примењују локални закон.

Сагласност и материјална пуноважност

Постојање и пуноважност уговора који се односе на избор меродавног права или било које одредбе тог права, регулисаће се правом одређеним по Уредби 1259/2010 ако су споразум или одредба права пуноважни (чл. 6(1)). Ипак, брачни друг, како би се утврдило да није дао сагласност, може да се ослони на право оне земље у којој има пребивалиште у време покретања поступка пред судом, ако из околности произилази да не би било разумно да се ефекат његовог понашања утврди на основу права које је утврђено у ставу 1 ове одредбе (чл. 6(2)).

Формална пуноважност споразума

Споразум дефинисан у члану 5 (1,2) Уредбе 1259/2010 мора бити у писменој форми, датиран и потписан од стране оба брачна друга. Свака

комуникација електронским путем која представља трајни запис споразума сматраће се еквивалентом писмене форме. Међутим, ако закон земље уговорнице, у којој оба брачна друга имају пребивалиште, у време закључења споразума, поставља додатне формалне услове за пуноважност овог споразума, ти услови се морају испунити. У случају да брачни другови имају пребивалиште у различитим земљама уговорницама, а закони тих земаља прописују различите услове за пуноважност овог споразума, споразум ће бити пуноважан, ако испуњава услове по једном од закона земаља уговорница у питању. На крају, ако само један од брачних другова има пребивалиште у земљи уговорници, у време закључења споразума, а закон те земље поставља додатне услове за пуноважност тог споразума, ти услови се морају испунити (чл. 7). Иако Уредба 1259/2010 поставља правила која се односе на пуноважност споразума, водило се рачуна и о земљама у којима брачни другови имају пребивалиште. Сматрамо да таква одредба може ограничавати пуноважност споразума у појединим случајевима.

Меродавно право у недостатку избора од стране странака – брачних другова

У случају да странке, односно брачни другови нису изабрали право, по члану 5 Уредбе 1259/2010, тада ће се меродавно право у области развода и правног раздвајања одредити: а) по праву државе у којој супружници имају пребивалиште у време покретања поступка пред судом; или, ако је то немогуће б) по праву државе у којој су супружници имали последње заједничко пребивалиште, али под условом да се период боравка брачних другова није завршио пре више од годину дана од дана када је покренут поступак пред судом, односно, ако један од брачних другова још увек живи на том месту у време кад је покренут поступак пред судом; или ако то није случај в) по праву државе чији су држављани оба брачна друга у време покретања поступка пред судом; а ако то није могуће применити, онда г) по праву државе у којој је покренут поступак пред судом (чл. 8). У сваком случају, право које ће се применити на развод и правно раздвајање мора имати везу са државом чији су држављани брачни другови или у којој имају пребивалиште. То, наравно, можемо рећи и у вези са чланом 5.

Конверзија правног раздавајања у развод

У случајевима претварања правног раздвајања у развод, право које се примењује на развод биће право које се примењује на правно раздвајање, осим у случајевима другачијег споразума странака – брачних другова, а у

складу са чланом 5 Уредбе 1259/2010. Но, у случају да право које се примењује на правно раздвајање не предвиђа конверзију правног раздвајања у развод, примењиваће се члан 8 Уредбе 1259/2010, осим ако се странке – брачни другови нису другачије споразумели у складу са чланом 5 (чл. 9).

Територијални и интерперсонални сукоб закона

Када држава има две или више територијалних јединица које имају свој правни систем или скуп правила која регулишу материју коју регулише Уредба 1259/2010, тада ће се свако позивање на меродавно право те државе, у сврху утврђивања права по Уредби 1259/2010, односити на право (закон) територијалне јединице. Затим, свако позивање на пребивалиште у тој држави, односиће се на пребивалиште у територијалној јединици. Исто тако, свака примена права по држављанству такође ће се односити на територијалну јединицу, а по правилима те државе. То ће се односити и на избор права од стране странака, ако се њихов избор односи на држављанство по територијалној јединици. Ако странке нису изабрале право, онда ће се применити право по територијалној јединици са којом један или оба брачна друга имају најближу везу (чл. 14). У случају када држава има два или више правних система или скупова правила која се односе на различите категорије лица, а у вези са предметом Уредбе 1259/2010, свако позивање на право такве државе тумачиће се као позивање на правни систем, који је одређен по важећим правилима у тој држави. То се односи на правила о решавању унутрашњег сукоба закона у тој земљи, ако она постоје. У случају да не постоје наведена правила, примениће се правни систем или скуп правила са којим један или оба брачна друга имају најближу везу (чл. 15). Земља уговорница са два или више правних система или скупа правила, која се примењују на питања регулисана Уредбом 1259/2010, није дужна да примењује правила Уредбе на случајеве сукоба закона између правних система или скупа правила у оквиру те државе (чл. 16).

Остале одредбе Уредбе 1259/2010

У случају да меродавно право, које је одређено на основу члана 5 или члана 8 Уредбе 1259/2010, не садржи одредбе о разводу брака или не обезбеђује једнак третман брачних другова, односно једнак приступ разводу или правном раздвајању на основу њиховог пола, тада ће се примењивати закон места форума, односно места где се питање поставља (чл. 10). Уредба 1259/2010 искључује примену правила о узвраћању и упућивању. То значи да се њена правила односе на примену материјалног права земље

уговорнице или неке друге земље (чл. 11). Тиме је искључена могућност примене колизионих норми земаља уговорница, као и земаља чланица ЕУ, али и других земаља, код упућивања на примену њихових права. Осим тога, примена права одређеног по правилима ове Уредбе ће се одбити, ако су одредбе тог права у супротности са јавним поретком државе где се поставља питање (чл. 12). Овде морамо рећи да заштита јавног поретка, односно регулисање истог мора бити уско у материји којом се бави Уредба 1259/2010. Не само то, ова Уредба помиње једино заштиту поретка државе форума, што значи да ће се о заштити јавног поретка водити рачуна једино у земљи у којој се примењује меродавно право, без обзира што чињенице и субјекти у овим односима могу бити везани за више земаља. Затим, Уредба 1259/2010 одређује да судови земаља уговорница, у чијим правима развод брака није предвиђен или се поступак за развод брака не сматра важећим, нису обавезани да примене њене одредбе (чл. 13). Уредба 1259/2010 ће се примењивати на поступке покренуте и споразуме закључене у складу са чланом 5 од 21. јуна 2012. године. Међутим, Уредба 1259/2010 ће се односити и на споразуме закључене пре 21. јуна 2012. године, ако се они односе на чланове 6 и 7. Такође, Уредба 1259/2010 не доводи у питање споразуме закључене у складу са законима земаља уговорница, пред чијим се судовима покренуо поступак, пре наведеног датума (чл. 18). До 21. септембра 2011. године, земље уговорнице ће доставити Комисији ЕУ одредбе својих националних законодавстава (ако су донете у оквиру тих законодавстава), који се односе на формалне услове који се тичу уговора о избору меродавног права, као и на могућност одређивања меродавног права у складу са чланом 5 Уредбе 1259/2010. Земље уговорнице су, такође, дужне да обавештавају Комисију ЕУ о свим накнадним променама тих одредаба. Комисија је дужна да све наведене информације начини доступним путем одговарајућих средстава, а посебно на интернет страници Европске судске мреже у грађанским и трговачким стварима (чл. 17). Комисија ће бити дужна да до 31. децембра 2015. године, поднесе Европском парламенту, Савету министара и Европском економском и социјалном комитету, извештај о примени Уредбе 1259/2010. Након наведеног датума, Комисија ће бити дужна да подноси извештај сваких пет година. У том циљу су и земље уговорнице дужне да доставе Комисији релевантне податке о примени ове Уредбе и о раду судова тих земаља у овој области (чл. 20).

Однос са постојећим међународним конвенцијама

Без обзира на обавезе земаља уговорница, у вези са чланом 351 Споразума о функционисању ЕУ, Уредба 1259/2010 не утиче на примену

међународних конвенција чије су потписнице једна или више земаља уговорница у време када је Уредба 1259/2010 усвојена, или када је усвојена одлука на основу другог или трећег подстава члана 331(1) Споразума о функционисању ЕУ, и које се примењују на сукоб закона у области развода и правног раздавајања. У сваком случају, Уредба 1259/2010 има предност у примени, у односу на конвенције које су закључене између две или више земаља уговорница, у области која је предмет регулисања ове Уредбе (чл. 19).

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Уредба 1259/2010 је ступила на снагу првог дана након објављивања у Службеном листу ЕУ. Она ће се примењивати од 21. јуна 2012. године, осим члана 17 који ће се примењивати од 21. јуна 2011. године. Члан 17. Уредбе 1259/2010 се односи на обавештења која треба да обезбеде земље уговорнице. За земље уговорнице које учествују у појачаној сарадњи на основу одлуке донесене у складу са другим или трећим ставом члана 331. Споразума о функционисању ЕУ, Уредба 1259/2010 се примењује од датума наведеног у тој одлуци.

V) ИЗВОРИ

- Уредба Европског парламента и Савета о примени побољшане сарадње у области права које се примењује на развод и правно раздвајање брачних другова бр. 1259/2010 од 20. децембра 2010. године – *Службени лист Европских заједница* бр. L 343 од 29.12.2010, стр. 10–16 (Council Regulation (EU) No 1259/2010 of 20 December 2010 implementing enhanced cooperation in the area of the law applicable to divorce and legal separation – *Official Journal of the European Communities* L 343, 29.12.2010, pp.10–16).
- Одлука о одобравању побољшане сарадње у области меродавног права које се примењује на развод и правно раздвајање бр. 405/2010 од 12. јула 2010. године – *Службени лист Европских заједница* бр. L 189 од 22.07.2010, стр. 12–13 (Council Decision of 12 July 2010 authorising enhanced cooperation in the area of the law applicable to divorce and legal separation No 2010/405/EU – *Official Journal of the European Communities* L 189, 22.07.2010, pp. 12–13).
- Бернадет Бордаш, „Колизоне норме за брак и породицу: да ли је време за измене?“, Зборник радова *Двадесет година Закона о МПП*, Правни факултет, Ниш 2007.

- Conflict of Laws.net, News and Views in Private International Law, http://conflictolaws.net/2010/rome-iii-regulation-published-in-the-official-journal/?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+conflictolaws%2FRSS+%28Conflict+of+Laws+.net%29.
- David Hodson, EU approves European divorce enhanced co-operation, www.davidhodson.com/assets/documents/enhancedcoop.pdf.
- Закон о решавању сукоба закона са прописима других земаља, *Службени лист СФРЈ* бр. 43/82, 72/82, *Службени лист СРЈ*, бр. 46/96.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Закон о решавању сукоба закона са прописима других земаља (даље: Закон о МПП) регулише сукоб закона код развода брака са елементом иностраности.⁶ Осим развода, Закон о МПП регулише и друге институте везане за брак и породицу, али не регулише институт правног раздвајања. Поред одредбе члана 35. Закона о МПП, који регулише развод брака, анализираћемо и неке предлоге за другачије регулисање ове материје. Иако се код регулисања свих брачних односа са елементом иностраности *lex nationalis* одређује као најбитније правило за одређивање меродавног права, код развода брака не можемо рећи да је држављанство примарна тачка везивања, иако је законодавац одређује као прву, односно, она ће се примењивати ако су брачни другови, који се разводе, држављани исте државе у време подношења тужбе. Но, ако су брачни другови који се разводе, држављани различитих држава, тада настаје проблем. Иако законодавац одређује кумулативну примену права, она би изазвала многе тешкоће у случају када права различитих држава на различит начин регулишу последице развода брака које не могу бити исте као и код закључења брака. Због тога, законодавац предвиђа и друге, супсидијерне, тачке везивања, које се примењују уколико се испуне одређени услови везани за држављанство домаће земље или пребивалиште у домаћој земљи, односно нашој земљи. Наиме, ако се брак не би могао развести кумулативном применом различитих права, тада ће бити меродавно право наше државе, ако је један од брачних другова имао у време подношења тужбе пребивалиште у Републици Србији. Најзад, ако је један од брачних другова држављанин наше земље, који нема пребивалиште у Србији, а брак се не би могао развести кумулативном применом различитих права,

⁶ Закон о решавању сукоба закона са прописима других земаља, *Службени лист СФРЈ* бр. 43/82, 72/82, *Службени лист СРЈ*, бр. 46/96.

за развод брака меродавно је право Републике Србије. Неки аутори предлажу да се тачке везивања, које су предвиђене у Закону о МПП, измене у том смислу што би се меродавно право одређивало по најближој вези, односно по праву државе са којом су брачни другови најближе повезани⁷ ако они немају исто држављанство. Са наведеним предлогом се не бисмо могли у потпуности сложити, имајући у виду да примена права државе са којом су супружници најближе повезани, може довести до истог резултата као и кумулација права, ако имају различита држављанства. Но, чињеница је да би се наведени предлог могао дефинисати као опција брачних другова. У сваком случају, најближа веза брачних другова са неком земљом, могла би се дефинисати као њихово заједничко пребивалиште или место налажења имовине. Осим тога, кад је у питању развод брака, сматрамо да би требало предвидети могућност да брачни другови који немају држављанство земље у којој се брак разводи, односно земље у којој је поднесена тужба за развод или захтев за споразумни престанак истог, могу захтевати да се брак разведе по правилима домаће земље, односно по правилу *lex fori*, без обзира што нису испуњени услови везани за домаће држављанство или пребивалиште у домаћој земљи. Наравно, ово би било могуће само у случају да брачни другови имају различита држављанства. Са друге стране, могао би да се појави проблем признања развода у земљи порекла брачних другова.

⁷ Бернадет Бордаш, „Колизоне норме за брак и породицу: да ли је време за измене?“, *Зборник радова „Двадесет година Закона о МПП“*, Правни факултет, Ниш 2007, стр. 185.

ЕКОНОМИЈА, ПОТРОШАЧИ

UDK: 628.171

Biblid 1451-3188, 10 (2011)

Год X, бр. 35–36, стр. 42–49

Изворни научни рад

Др Добрица ВЕСИЋ¹
мр Србијанка СТОЈИЋ²

ОКВИРНА ДИРЕКТИВА О ВОДАМА

ABSTRACT

Water management is the foundation of development of economy and society, and water is the most important strategic resource in the 21st century. EU countries attach great importance to water management, thus providing substantial financial resources to its development. The adoption of Directive 2000/60/EC – Water Framework Directive establishes a framework for the EU action in the field of water policy. The goal of adopting the Directive seeks to be achieved through several main activities – integrated water management, prevention of further deterioration and protection of aquatic ecosystems, sustainable use of water, reduction of discharges and emissions of dangerous substances, the application of economic principles of “polluter pays” and “user pays”. It should be mentioned that on its way to EU Serbia will have to accept European institutional and financial models of water management, technical and environmental standards in all water management activities and the principles of modern management. The most important step is the adoption of the new Water Law. Since the Water Framework Directive is a basis for the adoption of management plans within international river basins in Europe, the countries in the region have begun to harmonize their national laws, regulations, institutions and standards in the field of water and environmental protection, with the exception of Serbia. The new Water Law has been adopted by Montenegro, Croatia, Republika Srpska and Federation of Bosnia and Herzegovina.

Key words: Water, integrated management, good condition, water body, protected area, monitoring.

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд.

² ЈВП „Србијаводе” Београд.

I) СВРХА

Оквирном директивом о водама обједињени су правни инструменти у области вода на нивоу Европске уније. Због тога је та директива популарно названа „Европски устав о водама”. Директива садржи 26 чланова. Обједињене су следеће директиве: Директива о коришћењу површинских вода за пиће; Директива о опасним супстанцама и њој сродне директиве; Директива о одлуци о размени информација; Директива о чистим водама за рибе; Директива о водама за шкољке; Директива о подземним водама; Директива о третирању отпадних вода у урбаним срединама; Директива о нитритима; Директива о квалитету воде за пиће, ревидирана Директивом 98/83/ЕС; Директива о квалитету воде за купање. Основни циљеви од којих се пошло при доношењу Оквирне директиве о водама су: побољшање водених екосистема, довођење воде у „добро стање” у року од 15 година, кроз заштиту, унапређење и обнове површинских и подземних вода, као и одговорност за постизање статуса и контролу у примени мера. То подразумева обезбеђење доброг хидролошког, хемијског и еколошког статуса вода. При томе се истиче да вода није комерцијални производ, него наслеђе које треба заштитити и чувати. Интегрални приступ подразумева међународну сарадњу у прекограничном управљању водама, као и повезивање са другим секторима. Укључује хидрологију, хидраулику, педологију, пољопривреду, хемију, екологију, економију. Економски приступ према начелу „загађивач плаћа” узима у обзир не само трошкове од водних услуга, него и заштите околине и ресурса. Економичност мера кроз примену одговарајуће политике цена, треба да стимулишу рационалну и контролисану потрошњу воде. То ће допринети испуњењу циљева заштите животне средине преко избора технички и економски најповољнијих решења одрживог коришћења вода. Препорука је да се за три различите категорије потрошача – домаћинства, пољопривреду и индустрију одреде различите тарифе. При томе се узимају у обзир и социјални, економски и еколошки, као и географски и климатски услови у регијама.

II) МЕРЕ ЕУ

Одмах по усвајању Оквирне директиве о водама почеле су активности на имплементацији које се одвијају на различитим нивоима (европским, регионалним, локалним) и у различитим формама (интернационалне комисије, научни и стручни скупови, локални семинари). Заједничка

стратегија имплементације доприноси реализацији синхронизованих активности на националним нивоима у земљама чланицама ЕУ према дефинисаној динамици за постизање доброг статуса свих водних тела. Полази се од идентификације водних подручја, а завршава планом управљања речним сливом који садржи детаљне поступке за постизање доброг статуса вода.

Табела 1: План активности на имплементацији ОДВ

Година	Активност
2000.	Доношење директиве
2003.	Идентификација водних подручја и надлежних тела
2004.	Карактеризација речног слива
2006.	Успостављање мониторинг мреже
	Почетак јавних консултација
2008.	Презентација нацрта плана управљања
2009.	Завршетак плана управљања који укључује и програм мера
2010.	Увођење политике цене вода
2012.	Програм мера постаје оперативан
2015.	Достизање циљева животне средине
2021.	Завршетак првог циклуса управљања водама

Извор: http://ec.europa.eu/environment/water-framework/info/timetable_eu.htm

Према члану 24 Оквирне директиве о водама рок за транспозицију у национално законодавство је био 22.12.2003. године, док је за 10 земаља које су приступиле ЕУ 01.05.2004. године и за две земље које су прикључене 01.05.2007. године рок је био сам дан приступања. То је такође и рок за идентификацију речних басена као и одређивање надлежних тела. Други значајан корак у имплементацији је еколошка и економска анализа (тзв. Анализа члана 5) која је требало да се изврши до 2004. године. Ова анализа према члану 5 обухвата:

- анализу карактеристика речног слива;
- преглед утицаја људских активности на воде;
- економску анализу коришћења воде;

- регистар области које захтевају посебну заштиту;
- преглед свих водних тела где се вода користи за пиће или се производи више од 10м³ дневно или је користи више од 50 особа.

Поменута анализа треба да буде ревидирана 2013. године, а након тога се приступа ревизији сваких 6 година. Најкасније у року од 6 година од дана ступања на снагу Директиве успоставиће се програми мониторинга. Мониторинг се спроводи за површинске воде (обухвата запремину, водостаје и протицаје до степена значајног за хемијски и еколошки статус и еколошки потенцијал, а такође и параметре еколошког и хемијског статуса и еколошког потенцијала) и за подземне воде (нивое и контролу хемијског и квантитативног статуса). У заштићеним областима мониторинг укључује и додатне показатеље статуса вода, а према прописима којима је то подручје утврђено као заштићено. Успостављање GIS-а (географски информациони систем) који у себи садржи скуп географских података за израду карата који садрже податке о водном подручју, сливу и подсливу, о површинским и подземним водним телима, мрежи мониторинга и еколошком и хемијском статусу вода и заштићених вода. Објекти и системи у GIS-у се кодирају према јединственом идентификационом коду посебног стандарда. Експлицитно је наглашена потреба учешћа јавности у процесу доношења планова. Укључивање јавности је процедурално одређено од почетне фазе у изради нацрта планова управљања, праћења динамике до доношења одлука, као и при новелирању планова. Почетак јавних консултација је предвиђен за 2006. годину, а 2008. године је предвиђена презентација Нацрта плана управљања водама.

План управљања водама као и програм мера треба да буду завршени до 2009. године, односе се на период од 2009–2015. године, након тога сваких 6 година треба извршити ревизију. Рок за увођење политике цена воде је 2010. година. Политика цена треба да буде таква да подстиче ефикасно коришћење водних ресурса. Спровођење директива врши се разменом информација између земаља чланица, развијањем упутстава, управљањем информацијама и подацима, тестирањем и вредновањима која подразумевају операционализацију техно-економских метода и модела, пратећу документацију и препоруке. Премда су активности на имплементацији Оквирне директиве о водама врло интензивне у свим земљама и резултати су задовољавајући, на основу анализа података о квалитету вода у речним сливовима, поставља се питање реалности постизања доброг статуса вода у периоду од 15 година, јер еколошки

статус вода не задовољава постављене критеријуме. Основни узроци промена еколошког статуса вода односе се на пољопривреду (утицај примене вештачких ђубрива, пестицида и хербицида) и велике хидротехничке објекте на рекама – бранама и акумулацијама, водозахватима, каналисању река за потребе пловидбе и др. Посебно се истиче да изградња нових водопривредних система и објеката може довести до погоршања еколошког статуса. Такође се процењује утицај прикључења нових чланица, као и будућих чланица ЕУ на статус вода.

III) САДРЖАЈ

Оквирна директива о водама садржи 26 чланова. Саставни део Оквирне директиве су 11 анекса који обухватају низ важећих директива које се непосредно или посредно односе на заједничку политику Европске уније у области вода. Оне су равноправне са Оквирном директивом о водама.³ Да би се смањила могућност неразмевања и различитих интерпретација директива, урађено је низ усмеравајућих докумената за већину активности. То су CIS (*Common Implementation Strategy – Guidance Documents*) водичи. Обухватају упутства и препоруке за 26 области (Економија и животна средина –WATECO; Идентификација водних тела, анализа притисака и утицаја; Идентификација и одређивање јако измењених и вештачких водних тела; Прелазне и приобалне воде – Типологија, референтни увети и класификацијски системи; Према водичу за успостављање интеркалибрацијске мреже и процеса интеркалибрацијске реализације; Мониторинг према Оквирној директиви о водама; Учешће јавности у односу на Оквирну директиву о водама; Имплементација елемената GIS-а у Оквирној директиви о водама; Реке и језера – Типологија, референтни увети и класификацијски системи; Процеси планирања; Хоризонтални водич о улози мочвара у Оквирној директиви о водама; Свеобухватни приступ квалификацији еколошког статуса и еколошког потенцијала; Водич о интеркалибрацијском процесу 2004–2006; Водич о мониторингу подземних вода; Водич о подземним водама у

³ Annex I – Information required for the list of competent authorities; Annex II – Surfaces water; Annex III – Economics analysis; Annex IV – Protected areas; Annex V- Surfaces water status; Annex VI – List of measures to be included within the programs of measures; Annex VII – River basin management plans; Annex VIII – Indicative list of the main pollution; Annex IX – Emission limit values and environmental quality standards; Annex X – List of priority substances in the field of the water policy; Annex XI – Maps.

заштићеним подручјима воде за пиће; Водич о спречавању или ограничавању директних и индиректних инпута у контексту Директиве о подземним водама 2006/118/ЕС; Статус подземних вода и тренд процене; Хемијски мониторинг површинске воде према Оквирној директиви о водама; Изузећа за еколошке циљеве; Водич за извештаје према Оквирној директиви о водама; Ажурирани водичи за имплементацију GIS-а у политици вода ЕУ; Процена еутрофикације у контексту политике вода ЕУ; Уређење речног басена у климатским променама; Хемијски мониторинг седимента и биоте према Оквирној директиви о водама; Процена ризика и коришћење концептуалног модела за подземне воде).

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Европски парламент и Веће Европске уније је, у складу са чланом 175. став 1 Уговора о Европској заједници, у поступку суодлучивања донео Оквирну Директиву о водама. Објављена је у Службеном гласнику Европске уније 22.12.2000. године.⁴ Ступила је на снагу самим даном објављивања. Директиве су општи правни акти који важе за подручје Европске уније, за сваку од 27 чланица, али нису директно обавезујући, већ их треба претходно инкорпорирати појединачно у национално законодавство сваке државе чланице. Према члану 24. Оквирне директиве о водама рок за транспозицију је био 22.12.2003. године, док је за 10 земаља које су приступиле ЕУ 01.05.2004. године и две земље које су прикључене 1. маја 2007. године рок био сам дан приступања.

V) ИЗВОРИ

- „Закон о водама”, *Службени гласник Републике Србије*, 30/2010.
- *Official Journal*, (OJ L 327), pp. 1-73.
- Интернет:http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/info/timetable_en.htm
- Интернет:http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/facts_figures/guidance_docs_en.htm
- *Службени лист РЦГ*, бр. 27/07.
- *Народне новине*, бр. 153/09.

⁴ *Official Journal* (OJ L 327).

- *Службени гласник Републике Српске*, бр. 15/06.
- *Службене новине Федерације БиХ*, бр. 70/06.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Доношењем новог Закона о водама Србија је започела процес усклађивања националних закона, прописа, стандарда и институција у области вода и заштите животне средине са Директивама ЕУ у области управљања водама и Оквирном директивом о водама. Основни закон у Србији којим се уређује правни статус вода, интегрално управљање водама, управљање водним објектима и водним земљиштем, извори и начин финансирања водне делатности је Закон о водама.⁵ Са припремама за доношење Закона о водама започело се још септембра 2003. године. У раду су учествовали еминентни стручњаци из водoprивредне делатности, уз сталне консултације са страним стручњацима (експерти Светске банке), а у оквиру Twinning пројекта у коме су учествовали представници Републичке дирекције за воде и немачке владе, проверавала се усклађеност Нацрта Закона о водама са Оквирном директивом о водама. Основни циљеви од којих се пошло при изради Закона су успостављање: интегралног управљања водама; регулаторне функције; економских принципа финансирања („корисник плаћа” и „загађивач плаћа”); система мониторинга и информационе основе и доступност информација и комуникација са јавношћу. Сагласно са Оквирном директивом о водама, учешће јавности је уграђено и у одреднице Закона о водама. У члану 38. је прописано да Министарство, као и Јавно водoprивредно предузеће, обавештава јавност и Националну конференцију за воде о припремама за доношење планова три године пре почетка периода на који се план односи, као и о стању и проблемима у изради планова две године пре почетка периода. Нацрт се објављује најмање годину дана пре почетка периода за који се план доноси. На Нацрт, који се јавно излаже у просторијама Министарства и ЈВП, и такође на сајту, могу се достављати примедбе. Обавеза је Министарства и ЈВП да на примедбе доставе одговоре у року од 30 дана од пријема. Мониторинг статуса вода је одређен у члану 107. и хармонизован је са одредбама Оквирне директиве о водама. За годишњи програм мониторинга је задужена републичка организација надлежна за хидрометеоролошке послове, која доставља квартално

⁵ *Службени гласник Републике Србије*, број 30/10 од 07.05.2010.

извештаје Министарству и Агенцији за заштиту животне средине. Поред тога, једном годишње доставља годишњи извештај о стању и променама квалитета воде. Овај извештај се доставља и ЈВП, министарству надлежном за послове здравља, министарству надлежном за послове заштите животне средине и министарству надлежном за послове геологије. С обзиром да је Оквирна директива о водама основа за доношење планова управљања у оквиру међународних речних басена у Европи, осим Србије и остале државе региона су започеле са усклађивањем националних закона, прописа, институција и стандарда у области вода и заштите животне средине. Коришћење искуства водопривреде ЕУ се посебно манифестовало кроз учествовање у међудржавним пројектима (Twining, CARDS и сл.), спровођење програма образовања и обучавања, као и кроз доношење закона из области вода у којима су инкорпориране одреднице Оквирне директиве о водама. Нови Закон о водама су донеле: Црна Гора, Хрватска, Република Српска и Федерација БиХ. Европска комисија задужена за праћење имплементације Оквирне директиве о водама истражује утицај будућих чланица ЕУ. Као најпозитивнији пример се истиче учешће у ICPDR (The International Commission for the Protection of the Danube River), где су земље на време извршиле одређене задатке које се односе на имплементацију Оквирне директиве о водама за Дунав.⁶ Позитиван пример је Извештај које су на време доставиле Србија, Хрватска и Босна и Херцеговина, у оквиру имплементације члана 5 Оквирне директиве о водама који се односи на Дунав. Процес усклађивања са правним тековинама ЕУ не завршава се доношењем домаћих прописа којима се формално или нормативно врши усаглашавање са прописима, већ се обезбеђују услови за стварање институционалних капацитета за њихово тумачење, примену и извршење. Посебно је значајно сагледавање водних ресурса као чинилаца интегралног развоја друштва. Различити интереси у области вода, и супротстављени интереси настоје да се рационално разрешавају и међусобно усклађују, чиме се унапређује развој друштва у целини. Постоји међузависност јер је немогуће развијати водопривреду уколико привреда и друштво стагнирају, али је такође развој привреде и друштва немогућ без развијеног сектора у области вода.

⁶ "First report on the implementation of the Water Framework Directive 2000/60/EC", *Commission Staff Working Document* (SEC(2007) 362 final), p. 22.

ФИНАНСИЈЕ

UDK: 336.221.4
Biblid 1451-3188, 10 (2011)
Год X, бр. 35–36, стр. 50–64
Изворни научни рад

Ма. Славен САВИЋ¹

ПОРЕСКЕ СТОПЕ - АДМИНИСТРАТИВНИ АСПЕКТИ

ABSTRACT

This article presents an analysis of VAT tax rates in general as well as an analysis of their administrative aspects. VAT in the European Union is more specific than VAT in any other country, because it has existed more than 40 years. The most important directive is Sixth VAT Directive (Directive 77/388/EEC) of May 17, 1977, whose Recast (Directive 2006/112/EC) was adopted on November 28, 2006. The European Union has many varieties of tax rates (four or five), while many other countries, in addition to zero rate, have in most cases only two.

Key words: VAT, European Union, tax rates, European Union.

1) УВОД

Порез на додату вредност (eng. VAT-Value Added Tax), порески је облик који се појавио још 60-их година прошлог века, најпре у Европској унији, да би се потом проширио и на остале земље у свету. Овај порез је настао као потреба правичнијег опорезивања промета роба и услуга у односу на до тада преовлађујући облик пореза на промет у малопродаји. Основна предност пореза на додату вредност у односу на порез на промет у малопродаји је у томе што порез који је плаћен у претходној фази не улази као основица за обрачун пореза у наредној фази. Поставља се питање шта је додата вредност. Додата вредност је разлика између

¹ ВСТ Тренд д.о.о, Нови Сад, e-mail: slaven.savic.83@gmail.com.

укупног прихода од продаје производа неког предузећа и трошкова набавки компоненти (сировина) потребних за њихову производњу. Због особине да се у свакој фази производно-прометног циклуса опорезује само додата вредност, овај порез се назива нето свефазним порезом на промет. Међутим, уколико у некој фази изостане додата вредност, тада се порез на додату вредност појављује у облику вишефазног пореза на промет. Као специфичан облик пореза на потрошњу, порез на додату вредност има одређене параметре који на специфичан начин показују његову особеност у погледу опорезивања роба и услуга. Један од тих параметара су пореске стопе, при чему постоји више врста ових стопа које ће бити подробније описане у наставку.

II) ПОРЕСКЕ СТОПЕ – ОПШТА РАЗМАТРАЊА

Пореске стопе су један од најважнијих услова за функционисање сваког пореза, а посебно пореског облика као што је порез на додату вредност. Од висине и броја пореских стопа зависи и ефикасност пореске администрације, као и величина прихода прикупљених убирањем овог веома издашног облика пореза на промет. Стопе пореза на додату вредност су јединствене, изражене у процентима, *ad valorem* су типа и примењују се на пореску основицу у моменту настанка пореске обавезе.² Основна карактеристика пореза на додату вредност је, у највећем броју случајева, постојање две врсте пореских стопа и то опште и снижене (посебне) пореске стопе, као и нулте пореске стопе, која представља посебну категорију у оквиру пореских стопа, а односи се на пореска ослобођења. Свака земља својим законским решењима уређује питање броја и висине пореских стопа. У Европској унији је ово питање умногоме специфично, јер се на нивоу Уније дефинишу основни оквири којих се свака чланица мора придржавати приликом дефинисања сопствених законских решења у погледу примене пореза на додату вредност. Будући да је Европска унија веома сложен систем, који чини 27 независних земаља чланица, поставља се питање доношења таквих законских решења која би обезбедила несметано функционисање система ПДВ-а. Први акт који је регулисао ову проблематику је доношење Шесте директиве (донесена 17.5.1977. године) којом је, у великој мери, извршена хармонизација пореских стопа. У наставку ће о овој директиви, као и о њеном Recast-у, бити више речи.

² Хасиба Хрустић, *Порез на додату вредност*, Стилос, Нови Сад, 2004, стр. 96.

III) ПОРЕСКЕ СТОПЕ У ЕУ

1. Сврха

Један од важнијих разлога за увођење Шесте директиве о хармонизацији пореза на додату вредност је и усаглашавање пореских стопа, како би се обезбедило несметано функционисање пореза на додату вредност, како на нивоу Уније, тако и у појединим земљама чланицама. Ова директива је била први покушај (који се касније показао као веома успешан) обезбеђивања несметаног функционисања система ПДВ-а. Следећи важан корак, којим су још детаљније уређени фискални параметри, као и остала битна питања од значаја за успешно функционисање ПДВ-а, био је доношење Recast-а Шесте директиве (Директиве 2006/112/ЕЦ) 2006. године. У Recast-у Шесте директиве су пореске стопе регулисане члановима 93-130.³ У наставку ће се дати детаљнији преглед ових стопа у погледу њиховог броја, врсте и висине. Такође, пажња ће бити усмерена и на анализу њихове ефикасности у погледу висине прихода насталим по основу њихове примене, као и трошкова њиховог одржавања.

2. Мере ЕУ

Sixth Council Directive (Directive 77/388/EEC) of 17 May 1977 on the harmonization of the laws of the Member States relating to turnover taxes – Common system of value added tax: uniform basis of assessment) Recast of Sixth VAT Directive (Directive 2006/112/EC) VAT Rates Applied in the Member States of the European Union.

Европска комисија сваке године објављује горе наведен билтен “VAT Rates Applied in the Member States of the European Union” у коме се даје преглед висине појединих врста пореских стопа, као и на које се производе и услуге оне примењују. Уколико постоји више посебних пореских стопа, тачно се разграничава у којем случају се примењује једна, а у којем друга повлашћена стопа. Такође се даје и преглед пореских ослобођења без права на порески одбитак, као и на која добра и/или услуге се она примењују. Неретко се дешава да се чак и у оквиру једне категорије производа и/или услуга примењују две или више врста пореских стопа. Рецимо, у оквиру категорије напитака, тачно се дефинише на које врсте напитака се примењује општа, на које повлашћена, а у неким случајевима

³ Council Directive 2006/112/EC, European Commission, art. 93-130, pp. 23-27.

и посебно повлашћена пореска стопа. Присутни су и случајеви када се у оквиру категорије добара и/или услуга од ширег јавног значаја (као на пример, комуналних услуга) на нека добра и услуге примењује општа стопа, на неке нулта стопа, а на неке чак и пореско ослобођење без права на одбитак претходног пореза. Други пример су одећа и обућа, као и публикације. У већини земаља се на одређене врсте одеће и обуће (углавном луксузног карактера) примењује општа стопа, док се у неким земљама на остале врсте (попут дечје одеће и обуће) примењује посебна или паркинг, или чак, нулта стопа. Исто тако, када је реч о одећи и обући за децу, присутни су и случајеви да се, у неким земљама, на одређене величине дечје одеће и обуће примењује посебна или нулта стопа, док се на друге примењује општа стопа.

Што се тиче публикација, ни ту ситуација није много боља. Неке земље (попут Велике Британије) нулто опорезују све публикације, док друге земље (попут Ирске, према подацима из 2010. године) имају изразито велику диференцијацију у погледу опорезивања појединих врста публикација. Наиме, на неке публикације се примењује нулта стопа, док се на друге примењује посебна стопа.

3. Садржај

Врсте, број и величина пореских стопа у ЕУ

Као што је већ напоменуто, пореске стопе у Европској унији су, у прво време, биле дефинисане Шестом директивом из 1977. године, да би се, услед доношења бројних других прописа, ова законска решења проширила, и њихов данашњи (и за сада коначни) облик био регулисан Директивом 2006/112/ЕЦ од 28.11.2006. године. Постоји више врста пореских стопа у Европској унији, при чему се неке врсте не срећу ни у једној другој земљи (о чему је већ било речи). Наиме, поред опште, посебне и нулте стопе, Европска унија примењује још две врсте пореских стопа и то посебно повлашћену (супер снижену) и паркинг стопу. У наредним табеларним прегледима даје се кретање висине пореских стопа у 15 најстаријих земаља чланица, као и данашња ситуација по том питању.

Табела 1: Кретање висине опште пореске стопе у првих 15 земаља чланица од увођења до данас⁴

Држава чланица	Година увођења	Висина при увођењу	Висина данас	Повећање 2011/увођење
Аустрија	1973.	8	20	+12
Белгија	1971.	18	21	+3
Данска	1967.	10	25	+15
Финска	1990.	17	23	+6
Француска	1968.	13,6	19,6	+6
Немачка	1968.	10	19	+9
Грчка	1987.	18	23	+5
Ирска	1972.	16,37	21	+4,63
Италија	1973.	12	20	+8
Луксембург	1970.	8	15	+7
Холандија	1969.	12	19	+7
Португалија	1986.	16	23	+7
Шпанија	1986.	12	18	+6
Шведска	1968.	11,11	25	+13,89
Велика Британија	1973.	10	20	+10

Из приложене табеле се може уочити да највишу општу стопу имају Данска и Шведска (25%), док насупрот њима, најнижу општу пореску стопу има Луксембург (15%). Оваква ситуација се може објаснити чињеницом да је у прве две земље социјална политика таква да држава може себи допустити одржавање високе опште пореске стопе (међутим и ту треба бити опрезан да не би дошло до превеликог пореског оптерећења и оних слојева становништва са нижим примањима). У Луксембургу је ситуација знатно другачија. Наиме, Луксембург се, по уобичајеној економској класификацији, дефинише као једна од земаља пореског раја, па је то један од главних разлога за одржавање овако ниске опште стопе

⁴ A.A.Tait, *Value Added Tax-International Practice and Problems*, IMF, Washington, 1988, pp. 40-41; VAT Rates Applied in the Member States of the European Union, Situation at 1st January 2011, European Commission, Brussels, 2011, p. 3.

ПДВ-а. Са друге стране, поставља се питање других облика прикупљања јавних прихода, јер се у крајњој инстанци, држава не сме довести у ситуацију да због недостатка прихода не може покрити све веће расходе. У таквој ситуацији би се држава морала задужити код Европске централне банке, а у најгорој варијанти би се могао десити државни банкрот из кога је веома тешко изаћи.

У табели број 2 се приказује висина и број пореских стопа у првих 15 земаља чланица ЕУ.

Табела 2: Висина, врсте и број пореских стопа у првих 15 земаља чланица⁵

Држава чланица	Општа стопа	Посебна стопа	Супер снижена стопа	Паркинг стопа	Нулта стопа (да/не)	Број стопа
Аустрија	20	10	-	12	не	3
Белгија	21	6/12	- 12	да	5	
Данска	25	-	-	-	да	2
Финска	23	9/13	-	-	да	4
Француска	19,6	5,5	2,1	-	не	3
Немачка	19	7	-	-	не	2
Грчка	23	6,5/13	-	-	не	3
Ирска	21	13,5	4,8	13,5	да	5
Италија	20	10	4	-	да	4
Луксембург	15	6/12	3	12	не	5
Холандија	19	6	-	-	не	2
Португалија	23	6/13	-	13	не	4
Шпанија	18	8	4	-	не	3
Шведска	25	6/12	-	-	да	4
Велика Британија	20	5	-	-	да	3

⁵ Richard M. Bird and Pierre-Pascal Gendron, *The VAT in Developing and Transitional Countries*, Cambridge University Press, 2007, p. 12.; VAT Rates Applied in the Member States of the European Union, Situation at 1st January 2011, European Commission, Brussels, 2011, p. 3, pp. 13–14.

Из приложене табеле се види да већина земаља чланица (када се ради о најстаријим земљама чланицама) има по три пореске стопе, при чему се могу уочити две специфичности. Прва је да релативно скроман број земаља примењује паркинг и супер снижену стопу (по 5 земаља, при чему само Ирска и Луксембург примењују обе врсте пореских стопа истовремено), а друга да нешто више од половине земаља (њих 7) примењује нулту стопу. У погледу висине и врста пореских стопа, Шеста директива (што је касније разрађено и у њеном Рецаст-у) дефинисала је да минимална висина посебне пореске стопе не сме бити испод 5%, будући да висина пореске стопе до 5% представља супер снижену стопу. Такође је дефинисано да је минимална висина паркинг стопе фиксирана на нивоу од 12%. Ова законска решења, као и прописи везани за примену нулте стопе, у Шестој директиви дефинисана су у одељку XVI, под називом *Transitional provisions*.⁶

У погледу посебне стопе, законска решења сугеришу да се висина посебне пореске стопе може кретати у распону од 5 до 15 процената. Када се ради о општој стопи, може се уочити да ниједна земља не примењује општу пореску стопу вишу од 25%. На основу претходних табеларних прегледа се може уочити следеће. Све земље чланице примењују диференциране пореске стопе, док, када се ради о првих 15 земаља чланица, велики број њих (6 земаља) има по две повлашћене пореске стопе. Што се тиче осталих 12 земаља, њих пет примењује по две посебне стопе (док, посматрано на нивоу Уније, само Данска, поред нулте, примењује једну, општу, пореску стопу). У наставку ће бити обрађени ефекти примене већег броја пореских стопа, као и висина трошкова које они изазивају да би ПДВ остваривао свој основни циљ, а који се огледа у прикупљању довољне масе новчаних средстава потребних за финансирање све већег обима државних расхода.

4. Ефекти примене и трошкови придржавања пореских стопа

Ефекти примене и трошкови придржавања (администрирања) пореских стопа су питања између којих се не може поставити јасна граница, већ се пре могу посматрати као лице и наличје једне медаље. Од трошкова администрирања зависе и ефекти који се остварују применом једне или више пореских стопа. Уколико постоји више пореских стопа (посебно ако

⁶ Aleksandre Mathis, "Taxation papers: VAT indicators", *Working paper*, No. 2, European Commission, Brussels, pp. 8–12.

се ради о једној истој категорији, као што је то случај са повлашћеним пореским стопама), неопходно је пронаћи такав однос који ће, у исто време, омогућити да ПДВ буде „јефтин” (у смислу трошкова администрације који настају по основу његове примене) и довољно издашан (у смислу величине прихода који се остварују његовом применом) порески облик.

а) Ефекти примене

Када је реч о ефектима примене пореских стопа, што се огледа кроз висину пореских стопа, ту се превасходно мисли на одређивање висине минималне и максималне пореске стопе. Наиме, мора се пронаћи такав распон пореских стопа који би задовољио два захтева. Један се односи на дефинисање минималне висине пореске стопе, испод које би било економски неоправдано уводити порез, јер се не би остваривала довољна количина прихода која би била довољна за покриће једног дела државних расхода. С друге стране, максимална величина пореских стопа не би смела бити толика да становништво трпи велико пореско оптерећење, пошто не би било у стању да плаћа порез. Ова друга ситуација се превасходно односи на оне слојеве становништва са ниским приходима, јер би управо они сносили највећи терет пореза, што би се одражавало на њихов ионако незавидан економски и социјални положај. Искуства у вези са одређивањем висине пореских стопа се могу презентирати на следећи начин. „Годинама је преовладало мишљење да увођење ПДВ-а са пореском стопом испод 10% нема смисла. Разлози се могу потражити у чињеници да је ПДВ релативно комплексан порез који је веома скуп (захтеван) за увођење и администрирање, и стога не би био довољно ефикасан у прикупљању пореских прихода, уколико би стопа била испод 10%. Међутим, у многим државама, потреба за ефикаснијим прикупљањем прихода, као и неефикасност примене других пореза (у контексту величине прихода који се остварују њиховим прикупљањем), су водиле увођењу ПДВ-а са стопом од 10 и више процената. Најнижа стандардна стопа ПДВ-а, генерално посматрано, зависи од маргиналних трошкова пораста јавних прихода. Ови трошкови зависе од фактора као што су јачина одговора људи на те трошкове (колико их могу сносити), маргиналних трошкова администрације различитих пореских стопа, величине неформалног сектора и висине прихода које би требало прикупити. Уопштено говорећи, могуће је израчунати минималну стопу, али нажалост, до сада то није учињено. Слични фактори говоре да је могуће поставити (и остварити) максималну стопу, али се не може са сигурношћу рећи колика би она била.

Како стопе расту, потенцијални порески обвезници траже начин да сниже своје пореске одговорности, било на легалне или нелегалне начине. Пореска стопа која максимизира приход убиран кроз одређени порез је пореска стопа која даје највише ефекта (прихода) по основу тог пореза. Уколико су пореске стопе испод овог нивоа, њихово повећање ће повећати приход, међутим, кад ова максимална стопа буде досегнута, свако њено даље повећавање ће имати негативан одраз на величину прикупљених прихода. У таквим околностима, њено снижавање (тј. свођење на прихватљив ниво) повећаваће приходе. Питање које се поставља је да ли сличан модел може бити примењен и на ПДВ. Кад су приходи ниски, за очекивање је да ће потрошња расти истим темпом као и укупне економске активности у целини. Међутим, како временом ниво прихода расте, штедња ће тежити ка све већем повећању трошкова у вези са потрошњом, превазилазећи обим економских активности. Поред тога, искуства говоре да ће пореска база тежити ка ерозији, као резултат трајне евазије. На основу свега овога може се закључити да је постављање распона између минималне и максималне стопе изузетно тешко, преваходно због одређивања броја стопа (како стандардних, тако и снижених) и њихове висине. Стога је на креаторима економске политике да, уважавајући све специфичности пореског система једне земље, поставе такву пореску политику која ће бити у исто време довољно ефикасна у прикупљању прихода, и довољно „јефтина” у погледу трошкова администрације.⁷ Чак и у Европској унији, у којој ПДВ постоји већ више од 40 година, ова питања увек остају актуелна, поготово што су неке земље (попут Чешке, Словачке, Словеније) настале после распада бивших социјалистичких савеза (типа СФРЈ и Чехословачке), па је тим више изражена потреба за сталним усаглашавањем пореских прописа који регулишу ову проблематику. На пример, Пољска (као једна од бивших социјалистичких земаља) држи доста високу општу пореску стопу (23%), док у исто време, примењује две посебне стопе (5, односно 8 процената, респективно).

*б) Трошкови придржавања пореских прописа
(административни трошкови)*

Што се тиче трошкова придржавања, ту се прича опет враћа на тематику пореских стопа. Због ниских пореских стопа, порез би био сувише скуп, јер се не би остваривала довољна маса прихода која би

⁷ Richard M. Bird and Pierre-Pascal Gendron, *The VAT in Developing and Transitional Countries*, Cambridge University Press, 2007, pp. 108–114.

оправдала трошкове његовог увођења. Са друге стране, високе пореске стопе опет доводе до повећаних трошкова администрације, пошто би се, као и у претходном случају, појавио недостатак јавних прихода, али који је овог пута изазван утицајем других фактора. У земљама које имају недовољно развијену пореску администрацију, ПДВ као комплексан порески облик, неминовно изазива велике трошкове, јер су законска решења у погледу пореских стопа доста неразрађена. ПДВ са великим бројем стопа изискује доста стабилну и добро организовану пореску администрацију. Такође, пажњу треба усмерити (посебно у случају примене две посебне стопе) и на то на које категорије производа ће се примењивати једна, а на које друга посебна стопа. Питање које се у контексту придржавања неминовно поставља је да ли применити једну или више пореских стопа. У том смислу, јавнофинансијска теорија и пракса је дефинисала следеће препоруке. „У вези са пореским стопама, савети експерата из области ПДВ-а су да би требало да постоји једна пореска стопа ПДВ-а, којом би се опорезивале све врсте роба и услуга. Ово значи да би требало да постоје две стопе, при чему се нулта стопа примењује на извоз. Разлози за постојање јединствене пореске стопе леже у чињеници да би административни трошкови и трошкови придржавања пореских прописа, који би се појавили услед постојања више пореских стопа, превазилазили ефикасност самог ПДВ-а. Такође, овде се као питање намеће пореска равнотежа, која би се могла нарушити услед постојања више стопа. Економски гледано, иако је више стопа, које су у практичној примени, повезано са повећаном дисторзијом економског избора и стога, са губитком богатства, добра теоријска подлога за остваривање ефикасности ПДВ-а би се могла поставити на тај начин да се уведу више пореске стопе на производе и услуге за којима је тражња мање еластична, или на производе који су блиско повезани са (неопорезованом) потрошњом. Такође, добра теоријска подлога би се могла поставити и за увођење више пореских стопа. Заиста, кад је међугранично кријумчарење проблем, као што је то случај са луксузним производима у земљама у развоју и у транзицији, чак и административна разматрања могу сугерисати увођење више пореских стопа. У сваком случају, није лако утицати на правну равнотежу било које државе. Један од проблема је да ефикасност, равнотежа и административни аргументи могу сугерисати потпуно различите и контрадикторне моделе за увођење више пореских стопа. Много важнији проблем је да је емпиријска евиденција везана за подршку свих ових аргумената доста несигурна. У том смислу, мали број експерата сугерише да су административни аргументи који се противе увођењу више пореских стопа тачни и да би увођење више пореских стопа много више

утицало на дисторзију уместо на доношење бољих одлука у вези са алокацијом ресурса. Стога се јединствена пореска стопа намеће као једино решење. Међутим, упркос саветима у вези са увођењем јединствене пореске стопе на све опорезиве трансакције, многе земље нису послушале тај савет.”⁸ Слично становиште се може пронаћи и у следећем цитату.

„Независно од административних трошкова и трошкова придржавања, постоје бројне дилеме око рационалности коришћења више пореских стопа, посматрано у целини.

1. Вишеструке пореске стопе утичу на дисторзију како произвођачевих, тако и потрошачевих избора.
2. Посматрано кроз призму вишеструких пореских стопа, продавци ће манипулисати продајним ценама својих производа на тај начин што ће их прилагођавати оном нивоу који тржиште може поднети; на тај начин, производи са нижим стопама ПДВ-а ће избацити са тржишта међусобно субвенционисане производе на које је примењена виша стопа ПДВ-а.
3. Наравно, ниске пореске стопе неће користити искључиво домаћинствима са ниским примањима; тако издиференциране пореске стопе су веома „груб” инструмент који фаворизује појединачна домаћинства. Тачније, подешавање пореза на примања, трансфери, приходовни суплементи или шеме купона могу бити добро усмерени да помогну сиромашнима.
4. Многе земље субвенционису основна добра и услуге, као што су храна, електрична енергија или гориво. Тада, ипак, има мало смисла убирати ПДВ са посебно ниском стопом на већ усаглашене цене ових производа, уместо примене стандардне стопе ПДВ-а.
5. Третман који фаворизује одређене производе и/или привредне гране „креира” незадовољне трговце и потрошаче, који резонују да су њихови производи на одређеној „линији” која их класификује у више група, при чему не постоји јасна граница које производе сврстати у коју групу (фаворизовани/нефаворизовани).
6. Диференциране пореске стопе захтевају такву пореску админи-страцију која мора јасно разграничити које групе производа и/или услуга ставити у повлашћен положај, као и дати чврсте аргументе за такву одлуку (или одлуке).

⁸ Richard M. Bird and Pierre-Pascal Gendron, *The VAT in Developing and Transitional Countries*, Cambridge University Press, 2007, pp. 108–114.

7. Успешни аргументи за ниже стопе ПДВ-а еродирају ПДВ базу (основицу).
8. Високе стопе ПДВ-а се обично (изузев на аутомобиле) примењују на робе чији је рачун при куповини у релативно малој пропорцији у односу на укупну потрошњу. Приход по јединици производа је низак, док је административни трошак висок. Потрошачи често избегавају пореске стопе које се примењују на луксузне производе прилагођавањем своје потрошње. Будући да је релативно мали број популације укључен у куповину луксузних производа на које се примењује виша пореска стопа, ефекти дистрибуције оваквог пореског терета не могу бити високи.
9. Без обзира на то које су пореске стопе изабране, и без обзира на њихове касније промене, оне ретко рефлектују истините промене у склоностима потрошача, као и државне управе (владе).
10. Коначно, коришћењем модела генералног еквилибријума, показано је да диференцирање пореских стопа води сигнификантним редуцијама у богатству државе, а која се остварује доношењем законских решења о уједначеним пореским стопама.”⁹

Па ипак, аргументи који иду у прилог увођењу и одржавању већег броја стопа се огледају кроз чињеницу да се управо на тај начин повећавају приходи који се остварују убирањем овог пореза. Посебно важно питање су повлашћене пореске стопе. Уколико се поставе реалне законске основе, чак и одржавање већег броја повлашћених стопа може бити ефикасно у прикупљању пореских прихода, кроз подстицање „здраве” конкуренције у оквиру појединих сектора, као и делатности и грана привреде. Ако се мало погледа ситуација у Европској унији, може се уочити да од 12 „новијих” земаља чланица, као што је раније непоменуто, неколицина њих (међу којима има и бивших социјалистичких земаља) примењују по две посебне пореске стопе.

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Шеста директива је ступила на снагу 1.1.1978. године. *Recast* Шесте директиве је ступио на снагу 2007. године.

⁹ А.А. Tait, *Value Added Tax-International Practice and Problems*, IMF, Washington, 1988, pp. 42–44.

V) ИЗВОРИ

- Хасиба Хрустић, *Порез на додату вредност*, Стилос, Нови Сад, 2004.
- Richard M. Bird and Pierre-Pascal Gendron, *The VAT in Developing and Transitional Countries*, Cambridge University Press, 2007.
- A.A.Tait, *Value Added Tax-International Practice and Problems*, IMF, Washington, 1988.
- “Sixth Council Directive (Directive 77/388/EEC) of 17 May 1977 on the harmonization of the laws of the Member States relating to turnover taxes – Common system of value added tax: uniform basis of assessment”.
- “Recast of Sixth VAT Directive (Directive 2006/112/EC)” .
- “VAT Rates Applied in the Member States of the European Union”.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Ниједан порез не може постићи високе ефекте, уколико не постоје реалне законске основе за његову примену. Ово је посебно важно код таквих пореза као што је ПДВ. Да би се постигли највећи ефекти примене овог пореза, због његових бројних специфичности, треба дефинисати такве законске оквире који би у потпуности разрешили све потенцијалне недоумице (а којих није мало) у вези са његовом применом. Ово се посебно односи на оне фискалне параметре који дефинишу ко је у обавези да плаћа порез, који производи и услуге су подложни опорезивању одређеним врстама стопа (тј. на које производе применити општу, а на које посебну стопу), шта би требало у потпуности ослободити плаћања пореза (при чему не постоји могућност поврата улазног пореза), а на које производе и услуге применити нулту стопу (тј. ослобођење са правом на поврат улазног пореза) и сл. Ако се погледају законска решења у Европској унији, може се уочити да је од увођења овог пореза до данас донесено низ директива које су на одређен начин допуњавале Шесту директиву, при чему је први радикалнији захват (њен Recast) извршен 2006. године. Главни циљ ових директива је изналажење таквих пореских решења која би умањила негативне ефекте повећаних трошкова пореске администрације, будући да постоји изузетно шаренило у погледу примене одређених врста пореских стопа. Наиме, Шеста директива је, поред опште, посебне и нулте стопе, дефинисала још две специфичне врсте пореских стопа, које се појављују у облику посебно повлашћене и паркинг стопе. Такође је дозвољена и могућност примене две посебне стопе, при чему се јасно дефинише на које производе и/или услуге се примењује једна, а на које друга посебна стопа. Међутим, ове директиве се не односе

само на пореске стопе. Вредно је поменути и рефундацију овог пореза, при чему се одређује минимална граница испод које подношење захтева на поврат пореза нема смисла, а чија висина варира од земље до земље. Овде је битно истаћи два момента. Један се односи на висину која је одређена за целокупни порески период, док је други износ у вези са висином која се односи на период преостао до краја текуће календарске године (што обично износи месец дана). У контексту ових прописа, незаобилазно питање представљају и пореска ослобођења, а посебно онај њихов део који се односи на нестандартна ослобођења. Наиме, Европска унија је дефинисала само оквирну методологију које би требало да се придржавају земље чланице у циљу обезбеђивања стабилног функционисања ПДВ-а, како унутар земаља чланица, тако и између њих. На крају, требало би споменути и ПДВ у Републици Србији. Само уз добро дефинисане законске оквире и адекватну пореску администрацију, ПДВ може остваривати свој примарни циљ, а који се огледа у прикупљању одређене масе прихода неопходних за финансирање све већих државних потреба.

Да би се указало на значај пореза на додату вредност данас, треба се укратко подсетити његове историје. Први покушаји његовог увођења датирају још из СФРЈ, када су донесене Основе концепције фискалног система, међутим, услед неповољне економске и политичке ситуације, као и неуређености фискалног система, све је остало само „мртво слово на папиру”. Други покушај је уследио 1994. године, када је требало да отпочне примена треће, завршне фазе ове реформе, али и тај покушај је доживео неуспех. Следећи (и донекле успешан) покушај је уследио 2001. године. Тада су, на неки начин, створени темељи за увођење пореза на додату вредност, али је он уведен тек три године касније доношењем Закона о порезу на додату вредност, с тим да је његова пуна примена почела тек од 1.1.2005. године. С тим у вези, поставља се питање доношења таквих законских решења која би у потпуности дефинисала све његове фискалне параметре. Међутим, тешко је очекивати да се сва ова питања реше у релативно кратком периоду, у првом реду због (још увек) неуређеног пореског система. Што се тиче законских решења, упутно је погледати како су дефинисани основни фискални параметри овог пореза у Европској унији и колико је то могуће, на одређен начин их прилагодити, како би ПДВ био што ефикаснији у остваривању свог примарног циља, тј. у обезбеђивању одређене масе прихода у циљу подмирења одређеног дела државних расхода. Међутим, оно на шта треба обратити посебну пажњу су пореске стопе и пореска ослобођења, јер свака земља, а посебно земље у транзицији и развоју, морају непрекидно да раде на побољшању

законских решења у овој области, како би се обезбедила довољна маса прихода за финансирање све већих јавних расхода. Уколико се неадекватно дефинишу пореске стопе и пореска ослобођења, могу се десити две неповољне ситуације. Прва ситуација је да круг пореских ослобођења буде широк, а да су у исто време, пореске стопе ниске, што би довело до повећаних трошкова пореске администрације, зато што се не би остваривала довољна маса јавних прихода која би оправдала (покрила) трошкове увођења и одржавања пореза. Друга, обрнута ситуација би довела до тога да пореске стопе буду толике да порески обвезници не би могли да поднесу терет високог пореског оптерећења, јер би и производи широке потрошње, као и услуге од ширег јавног интереса (а које у највећем броју случајева, имају третман ослобођења без права на одбитак претходног пореза), били сувише скупи, што би негативно утицало на конкурентност у целини. Из овога следи да је пореска администрација окосница успешног функционисања сваког пореза, а посебно пореза попут ПДВ-а. Иако комплексан, уколико се поставе реалне законске основе, овај порез може бити у великој мери ефикасан у прикупљању јавних прихода, што би још више довело до изражаја његову издашност. Међутим, треба избећи (или бар умањити) негативне ефекте овог пореза, као што је његова регресивност, да не би дошло до ситуације да слојеви са нижим примањима, који највише купују робу широке потрошње, сnose највећи порески терет.

UDK: 332.158:061.1

Biblid 1451-3188, 10 (2011)

Год X, бр. 35–36, стр. 65–71

Изворни научни рад

Др Сандра СТОЈАДИНОВИЋ ЈОВАНОВИЋ¹

УРЕДБА КОМИСИЈЕ (ЕЗ) 747/2008 О ДЕФИНИСАЊУ КАРАКТЕРИСТИКА И ИМПЛЕМЕНТАЦИЈИ СТАТИСТИЧКЕ КЛАСИФИКАЦИЈЕ ПРИВРЕДНИХ АКТИВНОСТИ ЕУ КОД СТАТИСТИКЕ СТРАНИХ ФИЛИЈАЛА

ABSTRACT

The Commission of the European Communities adopted the Regulation (EC) No 747/2008 of 30 July 2008 amending Regulation (EC) No 716/2007 of the European Parliament and of the Council on Community statistics on the structure and activity of foreign affiliates, as regards the definitions of characteristics and the implementation of NACE Rev. 2. The objective of the Regulation is to amend Regulation (EC) No 716/2007 according to the necessity to adapt the definitions for the characteristics on research and development variables for the common module for inward statistics on foreign affiliates and also to adapt the activity breakdown levels following the adoption of Regulation (EC) No 1893/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 establishing the statistical classification of economic activities NACE Revision 2.

Key words: European Union, Commission Regulation (EC) No 747/2008, statistics on the structure of foreign affiliates, statistical classification of economic activities, NACE Revision 2.

1) СВРХА

Комисија (ЕЗ) 30. јула 2008. године усвојила је Уредбу (ЕЗ) број 747/2008 којом се врши измена и допуна Уредбе (ЕЗ) број 716/2007 Европског парламента и Савета о статистици Заједнице о структури и активности

¹ Економски факултет, Крагујевац.

Рад је резултат рада на пројекту Економског факултета у Београду, под насловом „Примена савремених метода менаџмента и маркетинга у унапређењу конкурентности

страних филијала, а која се односи на дефиниције карактеристика и примену друге ревизије статистичке класификације привредних активности Европске уније (*Commission Regulation (EC) No 747/2008 of 30 July 2008 amending Regulation (EC) No 716/2007 of the European Parliament and of the Council on Community statistics on the structure and activity of foreign affiliates, as regards the definitions of characteristics and the implementation of NACE Rev. 2.*)² Циљ Уредбе је да изврши одређене измене и допуне Уредбе (ЕЗ) број 716/2007 о статистици Заједнице о структури и активности страних филијала, нарочито члана 9 став 2 (а), због потребе да се прераде дефиниције карактеристика о варијаблама истраживања и развоја за заједнички модул унутрашње статистике страних филијала (*common module for inward statistics on foreign affiliates*), као и да се прераде нивои пресека по активностима сходно усвајању Уредбе (ЕЗ) број 1893/2006 Европског парламента и Савета од 20. децембра 2006. године којом је успостављена друга ревизија статистичке класификације привредних активности Европске уније (*NACE Revision 2*).

II) МЕРЕ ЕУ

У Европској унији је донето више аката намењених регулисању статистике страних филијала, као и аката који се баве статистичком класификацијом привредних активности у ЕУ. У домену статистике страних филијала од значаја су: Уредба (ЕЗ) број 716/2007 Европског парламента и Савета од 20. јуна 2007. године о статистици Заједнице о структури и активности страних филијала (*Regulation (EC) No 716/2007 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2007 on Community statistics on the structure and activity of foreign affiliates*), којом је успостављен заједнички оквир за систематичну производњу статистике Заједнице о структури и активности страних филијала.³ Након тога, Уредба Комисије

предузећа у Србији у процесу њене интеграције у Европску унију”, број 179062, под окриљем Министарства за науку и технолошки развој Србије за период 2011-2014. година.

² “Commission Regulation (EC) No 747/2008 of 30 July 2008 amending Regulation (EC) No 716/2007 of the European Parliament and of the Council on Community statistics on the structure and activity of foreign affiliates, as regards the definitions of characteristics and the implementation of NACE Rev. 2”, *OJ L 202*, 31.07.2008, pp. 20-27.

³ “Regulation (EC) No 716/2007 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2007 on Community statistics on the structure and activity of foreign affiliates”, *OJ L 171*, 29.06.2007, pp. 17-31. Детаљније у: Стојадиновић Јовановић, Сандра, 2009, „Уредба 716/2007 Европског парламента и Савета о статистици Заједнице о структури и

(ЕЗ) број 364/2008 од 23. априла 2008. године којом се примењује Уредба (ЕЗ) број 716/2007 Европског парламента и Савета, која се односи на утврђивање техничког формата статистике страних филијала и изузећа која се одобравају државама чланицама (*Commission Regulation (EC) No 364/2008 of 23 April 2008 implementing Regulation (EC) No 716/2007 of the European Parliament and of the Council, as regards the technical format for the transmission of foreign affiliates statistics and the derogations to be granted to Member States*), а којом је одређен технички формат и процедура трансмисије статистике страних филијала, као и анализирана Уредба (ЕЗ) број 747/2008, коју је пратила Уредба (ЕЗ) број 834/2009 од 11. септембра 2009.⁴ године којом се примењује Уредба (ЕЗ) број 716/2007 Европског парламента и Савета о статистици Заједнице о структури и активности страних филијала, а која се односи на квалитет извештавања (*Commission Regulation (EC) No 834/2009 of 11 September 2009 implementing Regulation (EC) No 716/2007 of the European Parliament and of the Council on Community statistics on the structure and activity of foreign affiliates, as regards the quality reports*).⁵ У домену статистичке класификације привредних активности Европске уније од значаја је, такође, више аката. Статистичка класификација привредних активности Европске уније, позната под скраћеницом *NACE*, изворно је публикована од стране Комисије (*Eurostat*-а) 1970. године, али тада није имала законску снагу. Њена прва ревизија (*NACE Rev. 1*), као четвороцифрена класификација активности, сачињена је 1990. године, када је и законодавно регулисана доношењем Уредбе (ЕЗ) 3037/90 од 09. октобра 1990. године о статистичкој класификацији привредних активности у Европској заједници (*Council Regulation (EEC) No 3037/90 of 9 October 1990 on the statistical classification of economic activities*

активности страних филијала”, *Европско законодавство*, бр. 27-28/09, Институт за међународну политику и привреду, Београд, стр. 65-73.

⁴ “Commission Regulation (EC) No 364/2008 of 23 April 2008 implementing Regulation (EC) No 716/2007 of the European Parliament and of the Council, as regards the technical format for the transmission of foreign affiliates statistics and the derogations to be granted to Member States”, *OJ L 112*, 24.04.2008, pp. 14-21. Детаљније у: Стојадиновић Јовановић, Сандра, 2009, „Уредба Комисије (ЕЗ) 364/2008 о техничком формату статистике страних филијала и изузећима”, *Европско законодавство*, бр. 29-30/09, Институт за међународну политику и привреду, Београд, стр. 65-70.

⁵ “Commission Regulation (EC) No 834/2009 of 11 September 2009 implementing Regulation (EC) No 716/2007 of the European Parliament and of the Council on Community statistics on the structure and activity of foreign affiliates, as regards the quality reports”, *OJ L 241*, 12.09.2009, pp. 3-4.

in the European Community).⁶ Овом регулативом остварена је униформна употреба класификације унутар свих земаља чланица и обезбеђен оквир за све националне класификације активности унутар ЕУ. У циљу праћења технолошког развоја и структурних економских промена, као и осавремењивања класификације и модернизације израде статистике Заједнице, као и међународне упоредивости економских статистика и директног повезивања са четвртом ревизијом Међународне стандардне секторске класификације свих привредних активности (*International Standard Industrial Classification of all economic activities (ISIC) Rev. 4*) коју је усвојило Статистичко одељење Уједињених нација, урађена је друга ревизија статистичке класификације привредних активности ЕУ (*NACE Rev. 2*). Она је регулисана Уредбом (ЕЗ) број 1893/2006 Европског парламента и Савета од 20. децембра 2006. године којом се успоставља друга ревизија статистичке класификације привредних активности (*NACE Revision 2*) и допуњава Уредба (ЕЗ) 3037/90 као и поједине друге Уредбе ЕЗ о одређеним статистичким областима (*Regulation (EC) No 1893/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 establishing the statistical classification of economic activities NACE Revision 2 and amending Council Regulation (EEC) No 3037/90 as well as certain EC Regulations on specific statistical domains*).⁷

III) САДРЖАЈ

У састав Уредбе улази уводни део од пет ставова, три члана и три Анекса.

У првом члану Уредбе утврђује се начин измене Уредбе број 716/2007. Одређује се да се Уредба број 716/2007 измени на следећи начин: одељак II Анекса I Уредбе 716/2007 се замењује текстом датим у Анексу I ове Уредбе (члан 1, став 1); табела за нивое пресека 1 и 2 према активности дата у Анексу III Уредбе 716/2007 замењује се табелом датом у Анексу II ове Уредбе (члан 1, став 2); док се табела за ниво пресека 3 према активности

⁶ “Council Regulation (EEC) No 3037/90 of 9 October 1990 on the statistical classification of economic activities in the European Community”, *OJ No L 293*, 24.10.1990, p. 1, as amended by Commission Regulation (EEC) No 761/93 of 24 March 1993, *OJ No L 83*, 3.4.1993, p. 1, and corrigendum, *OJ No L 159*, 11.7.1995, p. 31.

⁷ “Regulation (EC) No 1893/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 establishing the statistical classification of economic activities NACE Revision 2 and amending Council Regulation (EEC) No 3037/90 as well as certain EC Regulations on specific statistical domains”, *OJ L 393*, 30.12.2006, pp. 1-39.

дата у Анексу III Уредбе 716/2007 замењује табелом датом у Анексу III ове Уредбе (члан 1, став 3). Уредба, у другом члану, одређује да земље чланице треба у Уредби 716/2007 да примене Анекс III онако како је измењен овом Уредбом, и то: у погледу нивоа 1 и 2, од јануара 2010. године (за референтну 2010. годину и наредне године); а у погледу нивоа 3, од 1. јануара 2008. године (за референтну 2008. годину и наредне године). Анекс I ове Уредбе, на основу Анекса Уредбе (ЕЗ) број 2700/98 од 17. децембра 1998. године који се односи на дефиниције карактеристика за структурну пословну статистику⁸ као и његове наредне допуне, одређује да треба прикупити следеће карактеристике: број предузећа, промет, производну вредност, додатну вредност по факторским трошковима, укупне куповине роба и услуга, куповине роба и услуга купљених ради даље продаје у непромењеном стању, личне трошкове, бруто инвестиције у материјална добра и број запослених. Такође, одређено је да ће земље чланице, за 2009. годину и наредне године, прикупљати и следеће две карактеристике: укупне интерне издатке за истраживање и развој и укупан број истраживачко-развојног кадра, прецизирајући и код једног и код другог шта треба да буде искључено. Захтева се да ове две карактеристике буду прикупљене само за активности у *NACE* одељцима Б, Ц, Д, Е и Ф. За *NACE* одељак К захтева се да се прикупи само број предузећа, промет и број запослених. Анекс II Уредбе садржи Табелу за нивое 1 и 2 пресека по активности којима се замењује Табела у Анексу III Уредбе (ЕЗ) 716/2007. Овај Анекс садржи нивое 1 и 2 пресека активности за спољашњу статистику страних филијала (*outward statistics on foreign affiliates*). Обухвата табеларни приказ нивоа 1 и 2 пресека следећих производних активности: рударство и вађење камена; прерађивачка индустрија; снабдевање електричном енергијом, гасом, паром и климатизација; снабдевање водом, управљање отпадним водама и контролисање процеса уклањања отпада и сличне активности; и грађевинарство; као и услужних активности: трговина на велико и мало, поправке моторних возила и мотоцикала; транспорт и складиштење; услуге смештаја и исхране; информационе и комуникационе услуге; финансијске и осигуравајуће услуге; професионалне, научне и техничке услуге; и уметност, забава и рекреација; за које је, за сваку, дата припадност одређеном одељку Класификације *NACE Rev. 2*. Анекс III Уредбе садржи Табелу за ниво 3 пресека по активностима којом се замењује Табела у Анексу III Уредбе (ЕЗ) 716/2007. Овај Анекс садржи ниво 3 пресека

⁸ “Commission Regulation (EC) No 2700/98 of 17 December 1998 concerning the definitions of characteristics for structural business statistics”, *OJ L 344*, 18.12.1998, pp. 49-80.

активности за унутрашњу статистику страних филијала (*inward statistics on foreign affiliates*). Обухвата табеларни приказ нивоа 3 пресека истих активности обухваћених Анексом II Уредбе (осим уметности, забаве и рекреације), а укључује и следеће: некретнине и административне и подржавајуће услужне активности, за које је такође, за сваку дата припадност одређеном одељку Класификације *NACE Rev. 2*.

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Уредба је ступила на снагу двадесетог дана од датума њеног објављивања у Службеном листу Европске уније (*Official Journal of the European Union*). Уредба је обавезујућа у својој целости и директно примењива на све земље чланице.

V) ИЗВОРИ

- Commission Regulation (EC) No 747/2008 of 30 July 2008 amending Regulation (EC) No 716/2007 of the European Parliament and of the Council on Community statistics on the structure and activity of foreign affiliates, as regards the definitions of characteristics and the implementation of NACE Rev. 2”, *OJ L 202*, 31.07.2008, pp. 20-27.
- “Regulation (EC) No 716/2007 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2007 on Community statistics on the structure and activity of foreign affiliates”, *OJ L 171*, 29.06.2007, pp. 17-31.
- “Commission Regulation (EC) No 364/2008 of 23 April 2008 implementing Regulation (EC) No 716/2007 of the European Parliament and of the Council, as regards the technical format for the transmission of foreign affiliates statistics and the derogations to be granted to Member States”, *OJ L 112*, 24.04.2008, pp. 14-21.
- “Commission Regulation (EC) No 834/2009 of 11 September 2009 implementing Regulation (EC) No 716/2007 of the European Parliament and of the Council on Community statistics on the structure and activity of foreign affiliates, as regards the quality reports”, *OJ L 241*, 12.09.2009, pp. 3-4.
- “Council Regulation (EEC) No 3037/90 of 9 October 1990 on the statistical classification of economic activities in the European Community”, *OJ No L 293*, 24.10.1990, p. 1, as amended by Commission Regulation (EEC) No 761/93 of 24 March 1993, *OJ No L 83*, 3.4.1993, p. 1, and corrigendum, *OJ No L 159*, 11.7.1995, p. 31.
- “Regulation (EC) No 1893/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 establishing the statistical classification of

- economic activities NACE Revision 2 and amending Council Regulation (EEC) No 3037/90 as well as certain EC Regulations on specific statistical domains”, *OJ L 393*, 30.12.2006, pp. 1-39.
- “Commission Regulation (EC) No 2700/98 of 17 December 1998 concerning the definitions of characteristics for structural business statistics”, *OJ L 344*, 18.12.1998, pp. 49-80.
 - Стојадиновић Јовановић, Сандра, 2009, „Уредба 716/2007 Европског парламента и Савета о статистици Заједнице о структури и активности страних филијала”, *Европско законодавство*, бр. 27-28/09, Институт за међународну политику и привреду, Београд, стр. 65-73.
 - Стојадиновић Јовановић, Сандра, 2009, „Уредба Комисије (ЕЗ) 364/2008 о техничком формату статистике страних филијала и изузећима”, *Европско законодавство*, бр. 29-30/09, Институт за међународну политику и привреду, Београд, стр. 65-70.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Пут Србије ка чланству у Европској унији подразумева предузимање мера на бројним пољима ради усклађивања националног законодавства са европским (*acquis communautaire*). Значај Уредбе (ЕЗ) 747/2008 за Србију се огледа на више поља. Са једне стране, она указује на један део потребних мера које треба предузети на пољу успостављања и примене статистике страних филијала. Са друге стране, она указује и на потребу уважавања статистичке класификације привредних активности коју је успоставила Европска унија (*NACE Rev. 1*) и потребу праћења њених промена (*NACE Rev. 2*). Ову класификацију је, поред земаља ЕУ, усвојио и велики број других европских земаља, укључујући већину земаља ЕФТА-е и значајан број земаља Централне и Источне Европе. Треба имати у виду да се Класификација делатности Републике Србије заснива управо на статистичкој класификацији привредних активности ЕУ, односно на Класификацији делатности Европске уније. До августа 2010. године, она се заснивала на првој ревизији ове класификације (*NACE Rev. 1*), када је извршено усклађивање Класификације делатности Републике Србије са другом ревизијом Класификације делатности ЕУ (*NACE Rev. 2*), а ступило је на снагу и примењује се од 12.08.2010. године. Уредба такође указује и на потребу примене поменуте класификације код статистике страних филијала, у чему се огледа њен посебан значај, с обзиром да се тиме, на овом пољу, омогућава упоредивост података постојеће и новоразвијајуће статистике – статистике страних филијала.

UDK: 336.777:001.6

Biblid 1451-3188, 10 (2011)

Год X, бр. 35–36, стр. 72–81

Изворни научни рад

Др Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ¹

О ПРЕКОГРАНИЧНОМ КРЕДИТИРАЊУ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

ABSTRACT

The article examines provisions of the European Parliament and Council Directive 97/5/EC of 27 January 1997 on cross-border credit transfers. The volume of cross-border payments is growing steadily as completion of the internal market and progress towards full economic and monetary union lead to greater trade and movement of people within the Community, whereas cross-border credit transfers account for a substantial part of the volume and value of cross-border payments. It is essential for individuals and businesses, especially small and medium-sized enterprises, to be able to make credit transfers rapidly, reliably and cheaply from one part of the Community to another. The special of the author analysis is paid to the implementation of the Directive on cross-border transfers at national level with regard to both legal transposable into domestic law and practical application by the banking sectors in the Member States.

Key words: cross-border credit transfers, credit institutions, financial institutions, intermediary institutions, branches, cross-border credit transfer order.

СВРХА

Стварање јединствене економско-монетарне уније, претпоставља спровођење мера либерализације кретања капитала од стране држава чланица Европске уније. Пораст прекограничног плаћања и употпуњавања унутрашњих тржишта у развоју води употпуњавању економско-монетарне уније и увећања трговине, као и кретања људи унутар Европске уније. Прекогранично кредитирање представља основу прекограничног плаћања. Кредитирање је потребно како за поједине предузетнике, тако и за мала и средња предузећа, јер се њиме постиже убрзани поступак кредитирања, а

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд.

тима и појефтињење и поузданост финансијских и пословних трансакција. У циљу избегавања могућих негативних ефеката по финансијску стабилност која у одређеним случајевима зависи од примене рестриктивних државних мера, надлежни органи Уније су усвојили Директиву о прекограничном кредитирању. Директива има за циљ утврђивање стандарда кредитног пословања који представљају основу за учешће на тржишту капитала. Такође, њена сврха је и да побољша прекогранично кредитирање. Директива служи Европском монетарном институту (ЕМИ) у вршењу његових послова везаних за промоцију прекограничног платног промета. Транспонованем њених одредби у унутрашњи правни поредак, надлежне државне установе постају ефективније у вршењу прекограничних кредитних делатности. Директивом се употпуњава функционисање јединственог европског тржишта и омогућава се припрема трећих држава за улазак у Европску унију.

II) МЕРЕ ЕУ

Директива 97/5/ЕЦ Европског парламента и Савета о прекограничном кредитирању од 27. јануара 1997. године (*Directive 97/5/EC of the European Parliament and of the Council of 27 January 1997 on cross-border credit transfers*).

III) САДРЖАЈ

Дефинисање основних појмова

1. „Установе” (*Institutions*) означавају кредитне и друге установе.
2. „Кредитне установе” (*Credit institutions*) значе правна лица чије је пословање везано за прикупљање депозитних и других готовинских средстава од становништва, као и за одобравање кредита за сопствени рачун.²

² Члан 1. Прве Директиве Савета 77/780/ЕЕЦ од 12. децембра 1977. године о усклађивању законодавстава, правне и административне регулативе о оснивању и пословању кредитних уснова. Видети: “First Council Directive 77/780/EEC of 12 December 1977 on the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions”, *Official Journal of the European Communities* L 322, 17/12/1977, p. 30. Директива је у више наврата мењана да би заједно са другим Директивама које се односе на пословање кредитних уснова била укинута и замењена Директивом 2000/12 Европског парламента и Савета о оснивању и пословању кредитних уснова. Видети: “Directive 2000/12/EC

3. „Финансијске установе” (*Financial institutions*) значе установе у области кредитног и инвестиционог пословања, пословне јединице у области осигурања имовине и лица, пословне јединице за заједничка улагања у преносиве хартије од вредности (*UCITS*), али и друге пословне јединице чија се делатност састоји у стицању удела у другим пословним јединицама или у конверзији новчаних потраживања.³
4. „Друге установе” означавају свако правно или физичко лице која обавља прекогранично кредитирање, другачије у односу на кредитну установу.
5. „Посредничке установе” (*Intermediary institutions*) јесу правна или физичка лица која не значе тражиоца кредитних средстава, нити корисника прекограничног кредитирања.
6. „Подружнице” (*Branches*) представљају пословне јединице кредитних установа без својства правног лица. Оне укључују и место пословања правно зависног дела кредитне установе, који директно обавља све или поједине делатности везане за кредитну установу. Без обзира да ли је седиште кредитне установе унутар или ван ЕУ, њене подружнице у једној држави чланици се сматрају за један њен део. Изузетак се прави

of the European Parliament and of the Council of 20 March 2000 relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions”, *OJ L 126*, 26/05/2000, pp. 1–58; “Amended by Directive 2000/28/EC of the European Parliament and of the Council of 18 September 2000”, *OJ L 275*, 27/10/2000, p. 37. У литератури видети: Благоје Бабић, „Директива Европског парламента и Савета о пословању кредитних установа”, (2000/12/ЕЦ), *Европско законодавство*, 2002, бр. 1, стр. 48-51; Душко Димитријевић, „Директива Европског парламента и Савета о санацији и ликвидацији кредитних установа”, (2001/24/ЕЦ), *Европско законодавство*, бр. 2, 2003, стр. 49–53.

- ³ Уредба 3604/93/ЕЦ о прецизирању израза неопходних за примену забране о привилегованом приступу сходно чл. 104а. Уговора о оснивању ЕЗ, којом се између осталог потврђују једнаки услови за приступ јавног сектора финансијском тржишту, утврђује у чл. 4. ст. 1. дефиницију финансијских установа коју усваја и Директива о прекограничном кредитирању. Видети: “Council Regulation (EC) No 3604/93 of 13 December 1993 specifying definitions for the application of the prohibition of privileged access referred to in Article 104a of the Treaty”, *OJ L 332*, 31/12/1993, p. 4. Међутим, накнадном Директивом 2000/12/ЕЦ Европског парламента и Савета о пословању кредитних установа, прописана је јасна разлика између кредитних и финансијских установа. Прве се баве искључиво кредитним пословима за разлику од финансијских установа, које су пословне јединице чија се делатност састоји у стицању удела у другим пословним јединицама, али и у вршењу других делатности наведених од тачке 2. до тачке 12. њеног Анекса I (где се набрајају послови кредитирања, финансијског лизинга, консалтинга, платног промета, емисије и управљања новцем и хартијама од вредности, гаранцијски послови, учешће на новчаном тржишту и тржишту капитала, и др.). У литератури видети: Благоје Бабић, „Пословне јединице (*undertakings*) у банкарском праву ЕУ”, *Европско законодавство*, бр. 1/2002, стр. 88–90.

- у погледу примене одредби Директиве које се односе на рокове, обавезе поступања установа сходно издатим инструкцијама клијената, као и у погледу повраћаја износа кредита за случај неуспеле трансакције, где подружнице једне кредитне установе смештене у другој држави чланици се третирају као одвојене установе.
7. „Прекогранично кредитирање” (*Cross-border credit transfer*) означава пренос новчаних средстава по налогу тражиоца кредита – кориснику кредита, преко једне установе или њене подружнице у једној од држава чланица ЕУ преко друге установе или њене подружнице, у другој држави чланици.
 8. „Прекогранични кредитни налог” (*Cros-border credit transfer order*) значи безусловну инструкцију дату установи у било којој прихватљивој форми од стране тражиоца кредита у циљу реализације прекограничног кредитирања.
 9. „Тражилац кредита” (*Originator*) значи правно или физичко лице које издаје налог за прекогранично кредитирање за рачун корисника кредита. Тражилац кредитних средстава може бити у исто време корисник кредита.
 10. „Корисник кредита” (*Beneficiary*) значи крајњег корисника прекограничног кредитирања коме су новчана средства депонована на доступан рачун.
 11. „Купац услуга” (*Customer*) значи тражиоца или корисника кредита, у зависности од околности случаја.
 12. „Референтна каматна стопа” (*Reference interest rate*), означава стопу по којој се врши обештећење купца услуга у држави чланици у којој је лоциран од стране надлежне установе, а сходно меродавним правилима те државе.
 13. „Датум прихватања” значи датум испуњења свих потребних услова од стране установе за извршење налога о прекограничном кредитирању у односу на расположиво новчано покриће и инструкције нужне за извршење тог налога.

Међународна надлежност

Директивном је регулисано да су државе чланице искључиво овлашћене за доношење прописа о прекограничном кредитирању и за предуземање мера неопходних за њихово спровођење. У циљу решавања спорова између тражиоца кредита и установа или између корисника кредита и установа, државе чланице су дужне обезбедити ефективан

жалбени и ревизиони поступак уз примену постојећих процедуралних правила. Ова овлашћења спадају у круг дискреционих државних надлежности.

Меродавно право

Директива не прејудицира питања везана за примену права ЕУ или унутрашњег права држава чланица у односу на прекогранично кредитирање. Држава чланице су слободне да прописују правила којим се регулишу кредитни односи са иностранством и закључивање уговорних аката (*lex contractus*).

Општа правила о прекограничном кредитирању

Директива се односи на прекогранично кредитирање у валутама држава чланица или у еврима до износа од 50 хиљада евра,⁴ а према налозима лица ван круга кредитних, финансијских и других установа. Међутим, њена конкретна примена је препуштена кредитним, и другим установама. Кредитна установа има обавезу да на захтев купца услуга изврши прекогранично кредитирање сходно датим упутствима и у роковима неопходним за извршење трансакције уз наплату трошкова и према званичном курсу. Правило важи и за купце услуга са којима кредитна услуга не жели да послује. Установа тражиоца кредита, посредничка установа или установа корисника кредита има обавезу да након датума прихватања кредитног налога изврши кредитирање у пуном износу, сем у случају да тражилац кредита захтева да трошкови трансакције у потпуности или делом падну на терет корисника кредита. Ако би тражилац кредита специфицирао да трошкови прекограничног

⁴ У наставку рада везаног за хармонизацију правила о кретању капитала у оквиру ЕУ, Европски парламент и Савет усвојили су Уредбу 2560/2001 о прекограничном плаћању у еврима – 19. децембра 2001. године, којом су на уопштенији начин уредили питање прекограничног преноса новчаних средстава до износа од 50 хиљада евра. Уредбом се изједначавају трошкови у унутрашњем и међународном платном промету за све врсте платних трансакција, укључујући и плаћања путем електронских картица и аутомата (*Automatic Teller Machine – ATMs*), чекова, али и других средстава међубанкарског плаћања. Видети: “Regulation (EC) 2560/2001 of the European Parliament and of the Council of 19 December 2001 on cross-border payments in euro”, *OJ* L344, 28/12/2001, pp. 13–16. У литератури: Благоје Бабић, „Осигурање, слобода кретања робе и капитала, конкуренција”, у: Зборник радова, *Хармонизација домаћег законодавства са правом ЕУ*, Институт за упоредно право, Београд, 2004, стр. 33.

кредитирања падају на терет корисника кредита, овај мора бити благовремено обавештен од сопствене кредитне установе. Правило не може бити на штету корисникове установе пошто иста задржава право да трошкове прекограничног кредитирања пренесе на терет корисника. Међутим, терети не би могли бити искоришћени од стране установе ради избегавања финансијских обавеза. Такође, то не може бити на штету евентуалних захтева који би отуда могли проizaћи, ако би установа тражиоца кредита или посредничка установа умањила износ прекограничног кредитирања супротно наведеном правилу. У оваквим случајевима, установа тражиоца кредита може ослободити тражиоца плаћања за рачун корисника кредита осим када би на захтев самог тражиоца, терет био пренет на њега. Посредничка установа која учини супротно, била би у обавези да преузме и део терета. У сваком случају, установа корисника кредита остаје одговорна кориснику за износ умањеног кредита, ако је кршење обавеза потекло од ње, а под условом да тиме није угрожен било који други потражни захтев. Ако ни након прихватања налога за прекогранично кредитирање од стране установе тражиоца кредита средства не би била пренета на рачун корисникове установе, установа тражиоца кредита би имала обавезу да пренесе на тражиоца кредита суму до 12,5 хиљада евра заједно са износом трошкова преноса и износом обрачунате камате према референтној каматној стопи на износ кредита. То се односи на период између датума пуштања налога и датума одобравања кредита. Ови износи треба да буду расположиви тражиоцу кредита унутар 14 пословних дана уобичајених у банкарском пословању који прате датум издавања захтева. Изузетак се прави, ако би износ кредита у међувремену био пренет на рачун установе корисника кредита где захтев не би могао бити учињен пре истека рока уговореног за извршења кредитног налога између установе тражиоца кредита и њега самог или, у одсуству уговореног рока, пре истека пословног дана уобичајеног у банкарском пословању који прати пренос средстава на рачун корисникове установе, до датума коначног преноса на корисника. Слично би свака посредничка установа која је прихватила налог за прекогранично кредитирање имала обавезу да надокнади износ кредита укључујући и одговарајућу камату и трошкове, према установи која је издала упутства за спровођење налога. Ако прекогранично кредитирање не буде извршено грешком или пропустом садржаним у инструкцијама ове установе, посредничка установа има обавезу да у хитном поступку надокнади износ ове трансакције. У случају одступања од предвиђених правила, тј. ако прекогранично кредитирање не буде извршено од

посредничке установе одабране од стране корисникове установе, ова друга је обавезна да обештети корисника кредита у износу до 12,5 хиљада евра. Такође, ако прекогранично кредитирање не буде извршено грешкама или пропустима садржаним у инструкцијама тражиоца кредита издатим његовој установи или пак, због неизвршења преузетих обавеза од стране посредничке установе одабране од стране тражиоца кредита, установа тражиоца, али и све друге установе које су укључене у кредитну трансакцију, дужне су да обезбеде повраћај новца. У случајевима где је износ прекограничног кредита покривен од установе тражиоца кредита, она је обавезна да исти износ пренесе на тражиоца. У таквим случајевима, установе, укључујући и установу тражиоца кредита нису у обавези да изврше повраћај трошкова и камате и слободне су да износ умање у мери утврђеног новчаног покрића. Установе које учествују у прекограничном кредитирању ослобођене су од прописаних обавеза у случају више силе (*force majeure*), која подразумева ненормалну и непредвидиву ситуацију ван контроле лица која се на исту позивају, и чије су последице непредвидиве упркос напорима да се избегну.

Прописани рокови

Установа тражиоца кредита дужна је да изврши прекогранично кредитирање унутар уговореног рока. Ако уговорени рок није испоштован или није утврђен, након протеча петог пословног дана уобичајеног у банкарском пословању, а који следи датум прихватања налога за прекогранично кредитирање, установа тражиоца кредита има обавезу да обештети тражиоца кредита. Компензација треба да садржи износ обрачунате камате према референтној каматној стопи која се зарачунава на износ прекограничног кредита за период од краја уговореног рока или, у његовом одсуству, од краја петог пословног дана који је уобичајен у банкарском пословању, а који следи датум прихватања налога за прекогранично кредитирање, до датума када су кредитна средства пренета на рачун корисникове установе. Слично важи када уговорени рок није испоштован или није уговорен, а где посредничка установа има право да тражи обештећење од установе тражиоца кредита и пре истека петог пословног дана који је уобичајен у банкарском пословању, а који следи датум прихватања налога за прекогранично кредитирање.

Установа тражиоца кредита дужна је да обезбеди кредитна средства унутар рока уговореног са корисником кредита. У случају да рок није испоштован или није уговорен, након истека петог пословног дана који је

уобичајен у банкарском пословању, а који следи датум када су средства кредита пренета на рачун корисникове установе, али не и на његов рачун, корисникова установа има обавезу да обештети корисника кредита. Компензација у таквим случајевима укључује исплату обрачунате камате према референтној каматној стопи која се зарачунава на износ прекограничног кредита за период од краја уговореног рока или, у његовом одсуству, од краја пословног дана који је уобичајен у банкарском пословању, а који следи датум преноса средстава на рачун установе корисника, до датума када су кредитна средства пренета на рачун корисника. Компензација се не плаћа према претходним правилима, ако установа тражиоца кредита или установа корисника кредита утврди да кашњење може бити приписано тражиоцу кредита или самом кориснику. Наведена правила тако не прејудицирају остала права купаца услуга и установа које учествују у прекограничном кредитирању.

Транспарентност прекограничног кредитирања

Директива утврђује минимум услова неопходних за осигурање адекватног нивоа информисаности купаца услуга, и то пре и после извршења прекограничног кредитирања. У том погледу она је на линији принципа утврђених у препоруци Комисије 90/109/ЕЕЦ од 14. фебруара 1990. године, о транспарентности услова везаних за банкарске прекограничне трансакције,⁵ као и обавеза утврђених Директивом Савета 91/308/ЕЕЦ од 10. јуна 1991. године, о превенцији од злоупотреба финансијског система за прање новца.⁶ Установе које учествују у прекограничном кредитирању дужне су да купцима услуга обезбеде све потребне информације о условима прекограничног кредитирања на један разговетан и препознатљив начин, било у писменој, било у електронској форми. Према прихваћеном правилу те информације треба да садрже упутства о роковима у којима се кредитни налог ваља извршити од стране кредитне установе у корист корисникове установе, а потом и информације о роковима у којима се врши пренос кредитних средстава са рачуна установе на корисников рачун. Исте треба да садрже и објашњења у односу на начин обрачуна трошкова за извршене услуге и других трошкова које сноси купац услуга, потом упутства о каматној стопи и курсу, те

⁵ "Commission Recommendation 90/109/EEC of 14 February 1990 on the transparency of banking conditions relating to cross-border financial transactions", *OJ L* 67, 15/3/1990, p. 39.

⁶ "Council Directive 91/308/EEC of 10 June 1991 on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering", *OJ L* 166, 28/6/1991, p. 77.

објашњења око могућности приговора и обнављања поступка кредитирања од стране корисника кредита. Након извршеног кредитног посла, установе су дужне да купцима услуга пруже и друге информације. Конкретно се то односи на пружање података којим се омогућава идентификација износа, трошкова и валуте прекограничних кредитних трансакција.

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Директива је ступила на снагу 14. фебруара 1997. године. Нема ретроактивно дејство. Државе чланице су биле дужне да законодавно спроведу Директиву најкасније до 14. августа 1999. године. Државе су дужне да Комисији пруже адекватне податке везане за њено спровођење у унутрашњем поретку.

V) ИЗВОРИ

- Directive 97/5/EC of the European Parliament and of the Council of 27 January 1997 on cross-border credit transfers, „Official Journal of the European Communities”, L 43, 14/02/1997, pp. 25–30.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Прекогранично кредитирање представља основу развоја платног промета Републике Србије са светом. У земљама Европске уније кредитно тржиште је место на коме се пласирају краткорочна и дугорочна финансијска средства у сврху несметаног одвијања процеса репродукције и промета роба и услуга. Република Србија је умногоме хармонизовала постојеће прописе о кредитном пословању, али јој на путу пуне интеграције у Европску унију остаје проблем имплементације и транспонувања нових прописа.⁷ Убрзаним предузимањем законодавних мера у вези са регулисањем пекограничног кредитирања, Србија би била у стању да се у перспективи придружи ширем тржишту капитала, што би се у крајњем случају могло одразити позитивно и на њен привредни раст.

⁷ Упоредити решења из Закона о кредитним пословима са иностранством којим се генерално регулише питање прекограничног кредитирања између домаћих и страних лица, затим Закона о девизном пословању и из подзаконских аката које доноси Народна банка Србије (на пример, Одлуку о начину и условима коришћења финансијских кредита из иностранства за намене из члана 21. став 2. Закона о девизном пословању). Видети: Службени лист СРЈ, бр. 42/92, 24/94, 28/96, 21/99; Службени гласник Републике Србије, бр. 62/06; Интернет: http://www.nbs.rs/export/internet/latinica/20/index_ino.html.

UDK: 330.322.1(4)

Bibliid 1451-3188, 10 (2011)

Год X, бр. 35–36, стр. 81–93

Изворни научни рад

Невена ПРОЛОВИЋ¹

ЕВРОПСКА ИНВЕСТИЦИОНА БАНКА - ПОСЛОВНА ФИЛОЗОФИЈА

ABSTRACT

The European Investment Bank (EIB) is the European Union financing institution. Its shareholders are the 27 Member States of the Union, which have jointly subscribed its capital. The EIB's role is to provide long-term finance in support of investment projects. The EIB, the largest international non-sovereign lender and borrower, raises the resources it needs to finance its lending activities by borrowing on the capital markets, mainly through public bond issues. Its AAA credit rating enables it to obtain the best terms on the market. As a not-for-profit institution, the EIB passes on this advantage in the terms it offers to the beneficiaries of its loans both in the public and private sectors. In 2010, some 88% of the total EIB financing of EUR 72 billion went to projects in the EU.

Key words: European Union, European Investment Bank, loans, Board of Governors, Board of Directors.

1) УВОД

Од самог почетка процеса европских интеграција постојала је потреба за изналажењем механизма којим би се умањиле евидентне разлике у развијености региона Европе. У циљу обезбеђења средстава по ниским каматним стопама за слабије развијене регионе, ради њихове подршке и смањењу јаза у нивоу развијености, основана је Европска инвестициона банка (ЕИБ). Циљ ове институције је да допринесе процесу интеграције, као и укупним циљевима Европске уније, кроз осигуравање дугорочних финансијских средстава за одређене капиталне пројекте у Унији и другим земљама широм света (њих 150). Финансирајући пројекте који доприносе развоју неразвијених региона, пројекте од заједничког интереса за више

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд, E-mail: nevena@diplomacy.bg.ac.rs.

земаља чланица, као и пројекте који обезбеђују модернизацију привреде, Европска инвестициона банка доприноси балансираном развоју саме Европске уније. Европска инвестициона банка (*European Investment Bank*) основана је Римским уговором из 1957. године, истовремено са Европском економском заједницом; чланице Заједнице су и чланице Банке.² Седиште Банке је у Луксембургу. Од 1963. године ЕИБ одобрава зајмове и придруженим земљама Африке, Пацифика и Кариба (АПЦ земље), земљама Медитерана, као и земљама Централне Европе. Банка одобрава зајмове и даје гаранције, приватном и јавном сектору. Удео зајма ЕИБ-е у финансираном пројекту не може бити изнад 50%. Зајмови могу гласити на неку појединачну валуту или на евро, зависно од жеље зајмопримца. Каматна стопа се може утврдити при закључењу уговора или при исплати сваке транше зајма. Примењују се првенствено фиксне каматне стопе, али у извесним случајевима се може предвидети и варијабилна камата. Акционари ЕИБ-е су 27 земаља чланица ЕУ. Чланице ЕУ су потпуно одговорне за операције ЕИБ-е, без обзира на географска или секторска улагања. Као финансијска институција Европске уније, ЕИБ прилагођава своје активности позајмљивања средстава и давања зајмова економској политици Уније. Будући да ЕИБ претежно финансира своје активности позајмљујући на тржишту капитала, а не добијајући средства из буџета Уније, ЕИБ ужива независност у доношењу одлука од институционалног система Уније у складу са својим Статутом. Структура менаџмента и контроле у ЕИБ-и одражавају ову независност, што ствара услове да се активности прикупљања средстава оцењују једино на основу најповољније могућности на финансијском тржишту, док се код давања позајмица једино у обзир узимају ефекти које пројекат има. Диверсификованост, иновације, ликвидност и транспарентност су основне карактеристике политике прикупљања средстава ЕИБ-е. Задржавањем сталног контакта са банкарском и финансијском заједницом, ЕИБ је у стању да одржи сталан дијалог са својим партнерима што јој омогућава атрактивне услове позајмљивања и последично атрактивне услове за кориснике њених средстава. Када је реч о обиму одобрених зајмова Европска инвестициона банка (ЕИБ) једна је од највећих мултилатералних финансијских институција у свету. Основана је од стране чланица Европске заједнице да би допринела, прикупљеним ресурсима на тржишту капитала и сопственим средствима, равномерном и одрживом развоју заједничког тржишта у интересу Заједнице. Мада је њен примарни

² У даљем тексту: ЕИБ.

циљ био давање позајмица унутар Европске заједнице, Статут банке предвиђа давање зајмова ван Заједнице ради подршке циљевима спољне политике Европске уније. Банка одобрава кредите, екстерно ван Заједнице од 1962. године. Политиком банке утврђује се однос између интерних и екстерних позајмица, а тренутан однос је 90:10. Укупна вредност кредита ЕИБ-е износи око 20 милијарди € годишње, с тим што у финансирању сваког појединачног пројекта не учествује са више од 50%. Око 84% средстава ЕИБ одобрава земљама чланицама Уније, а остали део земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима који су везани за Унију тек кроз почетни облик сарадње. Група ЕИБ (*EIB Group*) основана је 2000. године на основу закључака Европског савета, у циљу повећања подршке развоју малих и средњих предузећа, а чине је Европска инвестициона банка и Европски инвестициони фонд.³

II) ПОСЛОВНА ФИЛОЗОФИЈА

Европска инвестициона банка је дефинисана као ентитет са непрофитним циљем, који се налази у колективном власништву више земаља и коме је дата могућност формулисања сопствене воље кроз аутономију његових органа одлучивања. Прецизније, ЕИБ је међународна организација специјализована за банкарски сектор, чија се мисија и организација налазе у оквирима Европске уније. Правни положај Банци даје за право да располаже сопственим капиталом и имовином, да има сопствене органе власти, агенте који је представљају, као и да има сопствене привилегије и имунитете.⁴ Према одредбама члана 198. Споразума о оснивању, задатак банке као комунитарне институције је да помоћу тржишта капитала и сопственим изворима доприноси равномерном и поступном развоју заједничког тржишта у интересу Европске уније у целини.⁵ Банка при томе користи средства са тржишта капитала као и сопствена средства. Овај задатак ЕИБ остварује давањем зајмова и издавањем гаранција на непрофитабилним принципима.

³ Европски инвестициони фонд (ЕИФ) основан је 1994. године, а према новом Статуту ЕИФ-а, ЕИБ је постала већински власник са учешћем од 61%, затим следи Европска комисија са 30%, док преосталих 9% представља учешће 20 европских приватних банкарских институција. Видети детаљније: <http://www.eib.org/about/group/index.htm>

⁴ Р. Ковачевић, *Међународна економија*, ИСТ, Београд, 2002, стр. 102.

⁵ П. Јовановић–Гавриловић, *Међународно пословно финансирање*, Економски факултет, Београд, 2002, стр. 67.

Зајмови, као и гаранције одобравају се за пројекте у свим привредним гранама, као што су:⁶

1. Пројекти од значаја за развој мање развијених региона. Финансирање пројеката који доприносе регионалном развоју и јачању економске и социјалне кохезије у оквирима Европске уније представља један од основних задатака Банке. У том правцу Банка је до сада ангажовала више од две трећине средстава преко индивидуалних или општих зајмова за финансирање таквих пројеката. Под пројектима регионалног развоја подразумевају се пројекти у оним регионима који се суочавају са извесним проблемима привредног развоја (недовољни степен развоја индустрије, пољопривреде итд.).
2. Пројекти од значаја за остваривање модернизације или преоријентације предузећа или развоја нових делатности које су потребне за постепено остваривање заједничког тржишта, када се ти пројекти с обзиром на њихов обим и природу не могу финансирати из различитих извора доступних државама чланицама. Ту се пре свега мисли на фаворизовање финансирања малих и средњих предузећа као фактора стабилности и једног од најефикаснијих начина борбе против незапослености.
3. Пројекти од заједничког интереса за више држава чланица који се с обзиром на обим и природу не могу у целини финансирати различитим изворима средстава доступним у појединим државама чланицама.
4. Банка помаже и финансирање инвестиционих програма уз учешће структурних фондова и других финансијских инструмената. Након што су 1989. године реформисани Структурни фондови, ЕИБ је учествовала у помоћи регионалном развоју средствима у укупном износу од 71 милијарду евра.⁷
5. Да би обављала своје послове који су јој поверени чланом 130. Споразума о оснивању ЕЕЗ, Банка мора бити у могућности да наступа потпуно независно на међународним финансијским тржиштима. Признавање ове функционалне и институционалне аутономије, свакако у крајњој инстанци нема за циљ одвајање ЕИБ из активности Европске уније, већ пре говори о извесној амбивалентности у смислу да је Банка с једне стране независна у вођењу сопствених послова а с

⁶ Р. Ковачевић, *Међународна економија*, op. cit., стр. 105-107.

⁷ М. Херштел, *Проширена Европа: Економске промене и очекивања*, Канцеларија за придруживање ЕУ Владе Републике Србије, Београд, 2004.

друге стране имајући у виду њене циљеве веома уско повезана са Европском унијом. Веза ЕИБ и ЕУ огледа се у следећем:

- чланство: земља не може бити члан ЕУ а да истовремено не буде члан ЕИБ,
- мисија: Банка остварује допринос ка уравнотеженом развоју Уније, без непотребних шокова,
- администрација: личност коју је именовала Комисија, постаје пуноправни члан административне комисије ЕИБ,
- активности: а) захтеви за одобравањем зајмова који се постављају пред Банку, морају имати мишљење Комисије; б) директор Банке може бити позван од стране земаља чланица или Комисије да објасни своје директиве.

III) ОРГАНИЗАЦИОНА СТРУКТУРА

Када је реч о статуту и управљачком механизму Европске инвестиционе банке, они се у великој мери подударају са осталим међународним финансијским институцијама. Организациону структуру Банке сачињавају: Одбор гувернера, Одбор директора и Управни одбор. Одбор гувернера, кога чине министри финансија држава чланица, утврђује смернице пословне политике, доноси одлуке о одобравању зајмова, усваја завршни рачун и годишњи извештај. Одбор директора доноси одлуке о одобравању зајмова за финансирање пројеката у оквиру Уније, издавању гаранција, задуживању на међународном тржишту капитала и висини каматне стопе. Чине га 27 директора-администратора са петогодишњим мандатом, које именује Одбор гувернера и 16 заменика. Коначно Управни одбор представља извршно тело Банке с председником и седам потпредседника са шестогодишњим мандатом, које руководи свакодневним пословањем банке.⁸ Када се овоме дода менаџмент банке у којем постоји седам генералних директора, добија се вишеслојна структура која не олакшава брзо одлучивање нити добијање јасног смера од акционара. Ширење ЕУ прети даљем усложњавању ових структура истичући потребу за темељном ревизијом целокупне структуре управљања банком.⁹ Управљачке структуре Банке, константно воде рачуна да цена њених средстава која углавном произилази из њених зајмова, буде

⁸ Интернет: <http://www.eib.org/about/structure/governance/index.htm>.

⁹ П. Јовановић – Гавриловић, *Међународно пословно финансирање*, op. cit., p. 73.

нижа од њених прихода који су углавном сачињени од камата, тежећи за остваривањем позитивног *spread-a*, у свом току позајмљивања у оба правца. Штавише, она је приморана да покрије своје трошкове и конституише своје резерве да не би ризиковала да буде извор профита на штету својих акционара. У етичком погледу важно је истаћи да ЕИБ поштује најригорознија правила тајности банкарских послова. Као првенствено финансијска институција Европске уније, приоритетна функција ЕИБ је помоћ приликом инвестирања у економски оправдане пројекте Уније. Да би пројекат одговарао критеријумима финансирања, он мора задовољавати критеријуме регионалног развоја и бити од заједничког интереса.¹⁰

IV) РЕГИОНАЛНИ РАЗВОЈ

У складу са јачањем економско-социјалне кохезије унутар ЕУ, посебна пажња приликом каналисања финансијских средстава посредством ЕИБ, усмерава се на: 1) пројекте који у себи носе наглашену димензију развоја и повећања квалитета живота и 2) пројекте које нагласак стављају на значај индустријске размене као и развој руралних области.

V) ЗАЈЕДНИЧКИ ИНТЕРЕС

Пројекти који задовољавају овај атрибут морају:¹¹

1. доприносити развоју комуникационе мреже између земаља чланица Уније, као и са земљама изван ЕУ,
2. промовисати заштиту енергетских потенцијала,
3. пружати помоћ у очувању животне средине укључујући подршку урбаном развоју и обнови,
4. пружати подршку развоју европског индустријског комплекса као и концепта малих и средњих предузећа,
5. помагати развој образовног и здравственог сектора.

Банка одобрава кредите уз минималне камате у годишњем износу од око 20 милијарди евра (до 50% цене пројекта). Уз то, даје зајмове за развој недовољно развијених регија, развој инфраструктуре – побољшање трансевропских саобраћајних, телекомуникацијских и енергетских мрежа,

¹⁰ Ibid., 90.

¹¹ Р. Ковачевић, *Међународна економија*, op. cit., стр. 112.

побољшање конкурентности европске индустрије и развој малих и средњих предузећа, заштиту околине и слично.¹² ЕИБ набавља средства с тржишта капитала, где јој њен добар кредитни рејтинг (AAA) омогућава тражење повољних кредита које затим сама даље пласира.¹³ Банци недостаје култура окренута ка споља и јасна стратегија комуницирања. Осим годишњег извештаја, повремених изјава у штампи и извештаја Европском савету и Европском парламенту, у којима се наводи обим зајмова различитим регионима, јавности је доступно мало информација о пројектима које финансира Банка.¹⁴ За разлику од других међународних финансијских институција, ЕИБ не објављује директно своје индикаторе квалитативних перформанси и не израђује укупну оцену ефективности својих операција у унапређивању циљева међународне развојне политике ЕУ (мада треба истаћи да је Одељење за евалуацију одавно почело са израдом извештаја на селективној основи). Банка редовно подноси извештај Европској комисији, али ови документи се не објављују јавно.¹⁵ Члан 9/14 и 28 Комитета представљају форум у којем се државе чланице могу ангажовати у дијалогу са Банком о предлозима пројекта који се делимично финансирају средствима Уније. Међутим, они не успевају да створе окружење у којем долази до конструктивног дијалога и ретко када се фокусирају на стратешка питања и евалуације. На месечним састанцима Одбор директора има могућност да размотри све екстерне предлоге.¹⁶ У Банци раде високо компетентни стручњаци, а посебан је нагласак на њиховим финансијским стручностима. Документи о предлозима пројекта стављају нагласак на опис економског окружења и финансијски капацитет зајмотражиоца, као и институционални оквир за имплементацију пројекта. Међутим, недовољна пажња је посвећена развојној снази интервенције. Банка нема довољно стручњака за оцену свих аспеката развојне снаге, укључујући стварање и изградњу корпоративног управљања и социјална питања.

У поређењу са другим међународним финансијским институцијама, Банка има мали удео запослених за сваки евро који позајми. Директорат

¹² П. Јовановић–Гавриловић, *Међународно пословно финансирање*, op.cit., стр. 70.

¹³ Р. Ковачевић, *Међународна економија*, op.cit., стр. 115.

¹⁴ Б. Пелевић, *Међународни економски односи*, Економски факултет, Београд, 2001, стр. 52.

¹⁵ У свом специјалном извештају за 2008. годину о употреби ризичног капитала у земљама азијско-пацифичког региона, Европски суд ревизора био је мишљења да транспарентност и ефективност Банке треба даље побољшавати.

¹⁶ Видети детаљније: <http://www.eib.org/about/publications/statute.htm>.

екстерних зајмова има свега 124 запослена. То је мали број за овај радно интензивни посао и путовања неопходна за ефективан дизајн и мониторинг екстерних пројеката. Менаџери зајмова у екстерном директорату одговорни су за идентификацију, оцену и мониторинг пројекта. Њима помажу специјалисти (на пример, економисти и инжењери) из директората пројекта који раде и на екстерним и на интерним пројектима. Одељење координације и контроле надлежно је за заједничка питања, укључујући односе са Европским судом ревизора и израду извештаја о завршетку пројеката. Недавно је основана посебна јединица за евалуацију која је надлежна за евалуацију по истеку зајмова. Све операције Банке надгледа Управни одбор. ЕИБ настоји да искористи експертизу европских развојних финансијских институција и међународних финансијских институција које имају представништво у тим земљама, а често и кофинансира пројекте са овим институцијама. Приликом посете трећим земљама стручњаци Банке увек су у пратњи делегације Европске уније. ЕИБ је такође акционар Европске банке за обнову и развој (ЕБРД), а активности ових институција често су комплементарне. Насупрот томе, веза ЕИБ са Светском банком далеко је слабија. Изражене су забринутости да је ЕИБ конкурент светској банци у неким областима без обзира на њено мање искуство у земљама у развоју и значајно мање присуство на терену. Банка попуњава детаљне финансијске и техничке оцене својих пројеката по високим стандардима. Економска страна се обично мање темељно анализира, а друга развојна питања ретко када су покривена. Предлози који се презентују комитету чланова и Борду директора фокусирају се на финансијску кредибилност зајмотражиоца, али им често недостају кључни подаци о другим критеријумима, неопходним за ефективну оцену предлога пројекта. Информације о евалуацији ранијих операција или *ex ante targeti* на основу којих ће се пројекти оцењивати такође често не постоје.¹⁷ Циљеви екстерних зајмова банке утврђују се у Мандатима, а њихова примарна улога је ефективно управљање програмом зајмова. Банка треба да дâ приоритет промовисању чврстог економског развоја у земљама корисницима развојем приватног сектора и локалног тржишта капитала као и подстицањем одрживог фискалног менаџмента. Банка такође настоји да развије ширу базу клијената и прошири своје операције на нове зајмопримце, мада се предност даје поновном пословању са постојећим клијентима. На овај

¹⁷ Давид Дашић, *Принципи интернационалне економије (друго издање)*, Факултет за трговину и банкарство Универзитета „Браћа Карић”, Београд, 2005, стр. 41.

начин створило би се више могућности за запошљавање као и средстава за мобилисање домаће штедње. Одељење за евалуацију банке требало би да израђује редовне информативне извештаје високог квалитета у којим ће приказивати своју способност да задовољи развојне циљеве ЕУ.¹⁸ Односима банке са Европским судом ревизора управља трипартитни споразум, од којих је једна страна такође Европска комисија. Овај споразум потврђује легитимну улогу Европског суда ревизора да врши ревизију пројеката који имају гаранцију буџета ЕУ, каматну субвенцију или ризик капитала. Однос између ЕИБ и европског суда ревизора временом је јачао. У интересу је транспарентности и одговорности да се параметри овог односа јасно дефинишу како би обе стране ефективно сарађивале на обезбеђењу ефективне независне ревизије зајмова у којима се користе средства ЕУ, али уз поштовање комерцијалне поверљивости банке. Као што је већ истакнуто основни посао ЕИБ је давање зајмова унутар ЕУ. Међутим, повремено, Европски савет, или државе чланице, колективно траже од банке да из сопствених ресурса омогући екстерне зајмове уз гаранцију ЕУ или држава чланица или да одобри средства која је обезбедила ЕУ или државе чланице (ово је познато као ризичне капиталне операције). У испуњавању ових захтева ЕИБ преузима одговорност за имплементацију специфичних финансијских делова уговора закључених на основу политика о развојној помоћи и сарадњи Европске уније. У циљу ширења стручности Банке ради унапређивања циљева развојне политике на партнерске земље, Банка може имати директну улогу у доприношењу остваривања међународних развојних циљева који су усвојени у ЕУ. У корпоративном оперативном плану утврђују се општа стратешка оријентација и потенцијалне акције и операције банке. Корпоративни оперативни план израђује се годишње у консултацији са менаџментом Банке. Банка управља својим операцијама екстерних зајмова према одређеним широким принципима. Најзначајнији међу овим принципима је принцип да екстерни зајмови морају утврђивати општу развојну стратегију ЕУ. Међутим, не постоји договор како ће предложене активности банке доприносити међународним развојним циљевима ЕУ и екстерним регулативама. Постоји потреба за јасним утврђивањем циљева заједно са индикаторима перформанси. Без овога тешко је оцењивати ефективност операција банке и евалуирати да ли она добро користи одобрена средства која прима од ЕУ. Зајмови Банке усмерени су на додавање вредности допуњавањем операција нормалних

¹⁸ Интернет: <http://www.eib.org/projects/evaluation/index.htm>.

тржишта капитала. То имплицира да посебну пажњу треба посветити земљама које имају ограничен приступ међународним тржиштима капитала, да финансијске производе треба проширити на оно што је доступно на локалним финансијским тржиштима (на пример пулови давања зајмова), као и да појединачне интервенције морају имати позитивне економске, социјалне, развојне и финансијске користи.¹⁹ Иако су операције банке унутар ЕУ сличне операцијама било које инвестиционе банке, ван Европске уније (екстерно) оне имају много тога заједничког са мултилатералним развојним банкама. Међутим, банка дефинише концепт додавања вредности у врло широким терминима без прављења ефективне разлике између интерних и екстерних зајмова. Зајмови треба да подрже развојне циљеве ЕУ, а додељени буџетски ресурси (укључујући подршку за гаранције држава чланица) класификују се као развојна помоћ.

Дакле, циљеве и досег екстерних зајмова треба дефинисати у развојном оквиру. То захтева оцену економских, финансијских, еколошких и социјалних резултата пројеката. То такође захтева постављање циљева и одговарајући стратешки оквир и политику земље и давање зајмова у контексту договорених секторских приоритета. Обезбеђивање да зајмови буду у складу са наведеним расходима и приоритетима у управљању јавним дугом земље у развоју посебно је значајно приликом давања зајмова јавном сектору. Земље кандидати за Европску унију налазе се негде између интерних и екстерних зајмова и имају карактеристике оба типа. Временом, интервенције ЕИБ у земљама кандидатима све више попримају карактеристике интерних зајмова и у складу са тим мења се дефиниција додавања вредности. Избор пројекта и њихов дизајн узима у обзир финансијски и економски допринос и техничка питања. Банка поред тога мора утврђивати приоритете, оцењивати и дизајнирати интервенције узимајући у обзир друштвени и еколошки утицај. У складу са праксом других мултилатералних развојних банака, ЕИБ подстиче израду скупа принципа (подржаних детаљним процедурама оцењивања) који руководе њеним екстерним радом ради обезбеђивања снажног утицаја њених зајмова у складу са екстерним регулативама ЕУ. Уз изузетак земаља кандидата за ЕУ, сви екстерни зајмови ЕИБ уживају гаранције ЕУ или држава чланица ЕУ. Статут Банке предвиђа адекватну гаранцију ЕУ, али разликују се становишта о томе шта чини адекватан ниво. Тако, на пример, Велика Британија сматра да постоји простор за Банку да користи свој

¹⁹ Интернет: <http://www.eib.org/projects/pipeline/notice/index.htm>.

снажан биланс успеха и тиме се мање ослања на гаранције Уније, а више на диверсификацију ризика свог екстерног портфолиа без угрожавања свог кредитног рејтинга. Британија такође сматра да би се овим смањило морални хазард јер банка прихвата само мали део ризика за инвестиционе одлуке за који има искључиву одговорност у идентификовању, оцени, мониторингу и евалуацији. Овакав приступ поделе ризика прихватиле су и друге чланице ЕУ.²⁰

VI) САРАДЊА СА БАНКАРСКИМ СЕКТОРОМ

Европска инвестициона банка остварује веома блиску сарадњу са банкарским сектором, како путем глобалних зајмова, интермедијалних или заједничких активности, тако и давањем одговарајућих гаранција. Захваљујући својим позајмљивачким капацитетима као и свом имену на главним и изведеним финансијским тржиштима, ЕИБ одржава разноврсне везе са банкарском заједницом унутар Уније, као и са многобројним међународним финансијским институцијама. Зајмовне активности, каналисане кроз банкарски сектор, пре свега се односе на глобалне зајмове. Овај вид банкарске активности установљен је, како би се омогућило финансирање на индиректним и децентрализованим тржиштима првенствено за мале и средње пројекте, које из разлога ефикасности и управљања Банка не финансира директно путем индивидуалних зајмова. Глобални зајмови који се реализују и одобравају преко мреже партнера ЕИБ, који данас чине једну четвртину укупних банкарских активности у оквиру Европске уније, задовољавају првенствено потребе инвеститора, затим концепт малих и средњих предузећа као и локалних власти. Традиционални глобални зајмови, слични су кредитним линијама које је Европска инвестициона банка проширила на неких 120 интермедијатора. Ове институције, врше избор пројеката у складу са критеријумима договореним са ЕИБ-ом, управљају зајмовима и носе последице ризика банкарских аранжмана. Алокација средстава за подршку пројектима развоја малих и средњих предузећа креће се у распону од 20.000 до 12.5 милиона евра и она може покрити до 50% цене пројекта.²¹ Учешће глобалних зајмова у укупној банкарској активности ЕИБ има у последње две године тенденцију рапидног раста. Овакав вид финансијске подршке присутан је у свим секторима погодним за финансирање, укључујући

²⁰ Давид Дашић, *Принципи интернационалне економије (друго издање)*, op.cit., стр. 60.

²¹ Интернет: <http://www.eib.org/>

здравство и образовање. Када је реч о развоју малих и средњих предузећа, све чешће се могу чути захтеви за извесном прекомпозицијом када је реч о приступима који се односе на пружање финансијске подршке овом сектору, инсистирајући на сарадњи са старим и поузданим партнерима Банке. Финансирање пројеката засновано зајмовним портфолијима, а не путем индивидуалних подухвата, свакако би довело до значајнијег каналисања средстава за мале и средње пројекте, и било би у функцији катализатора активности ЕИБ и њених интермедијатора.²² Под окриљем АСАП-а (*Amsterdam Special Action Programme*), тесна сарадња успостављена је и са Европским инвестиционим фондом (ЕИФ). ЕИФ је први партнер Банке у имплементацији пројекта Европских технолошких капацитета и могућности, и са иницијалним капиталом од 125 милиона евра усмерен је на подршку иновационих пројеката средњих и малих предузећа кроз равноправно учешће у интермедијалним структурама.

VII) ЗАКЉУЧАК

На основу свега наведеног, може се закључити да је Европска инвестициона банка најважнија финансијска институција ЕУ чији је циљ допринос развоју интеграције кроз осигурање дугорочних финансијских средстава за одређене капиталне пројекте у Унији као и другим земљама широм света. Она има задатак да давањем зајмова и гаранција финансира пројекте (по правилу до 50% трошкова) који су у складу са економско-политичким циљевима ЕУ. ЕИБ се руководи уобичајеним економским начелима давања кредита и блиско сарађује са другим финансијским институцијама, а захтев је да свака инвестиција обећава брз повратак уложеног новца и осигурава дугорочну развојну корист не само у земљи у коју улаже, него и регији. Банка је својим разноврсним активностима одиграла веома значајну улогу у јачању интеграционих процеса на старом континенту, учвршћивању економске и социјалне кохезије земаља чланица и трасирању пута ка економској и монетарној унији. ЕИБ у много чему подсећа на други европски пандан Светске банке. Основана да финансира активности за које приватни сектор није заинтересован, ЕИБ данас остварује значајне резултате, послујући као истинска јавна развојна организација Уније. Европска инвестициона банка данас одобрава више средстава на годишњем нивоу од Светске банке. ЕИБ највише улаже у инфраструктуру у ужем и ширем смислу речи. Оно што је можда

²² М. Херштел, *op.cit.*

најбитније истаћи, ЕИБ даје и зајмове земљама које су кандидати за чланство у ЕУ, односно земљама које су партнери ове организације. У суштини, ЕИБ је институција која се базира на пројектима. Она не развија сопствене стратегије за земљу или сектор, али доприноси стратегијама које је припремила Европска комисија. То захтева блиску сарадњу између Банке и Комисије на стратешком нивоу.

VIII) ИЗВОРИ

- Дашић, Д., *Принципи интернационалне економије (друго издање)*, Факултет за трговину и банкарство Универзитета „Браћа Карић”, Београд, 2005.
- Гавриловић-Јовановић П., *Међународно пословно финансирање*, Економски факултет, Београд, 2002.
- Херштел, М., *Проширена Европа: Економске промене и очекивања*, Канцеларија за придруживање ЕУ Владе Републике Србије, Београд, 2004.
- Ковачевић, Р., *Међународна економија*, ИСТ, Београд, 2002.
- Пелевић, Б., *Међународни економски односи*, Економски факултет, Београд, 2001.
- Прокопијевић, Мирослав, *Европска унија - Увод*, ЈП Службени гласник, Београд, 2005.
- Интернет: <http://www.eib.org/>.

ПОЉОПРИВРЕДА

UDK: 632:061.1
Bibliid 1451-3188, 10 (2011)
Год X, бр. 35–36, стр. 94–105
Изворни научни рад

Др Душан ДАБОВИЋ¹

ПРАВНИ ОКВИР ЗАШТИТЕ БИЉА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ABSTRACT

In the European Union, plant protection is regulated within the area of food safety (with the regulation on veterinary and sanitary issues). It includes three sub-groups of issues: placing on the market and use of plant protection products (pesticides), the presence of residues of plant protection products in food and animal feed as well as plant health or protection of plants from harmful organisms. The main objective of the EU phytosanitary legislation is to ensure the safety of food and feed as well as health and quality status of crops in all Member States. Therefore, the EU has established control of movement of plants both in the internal market and on the borders in the process of importing these products from third countries. Also, the EU wants to ensure that the use of pesticides will not be harmful to health of people and animals or the environment. The great importance of plant protection for the EU is confirmed by the number of its legal acts. In fact, this area is regulated by more than 500 legal acts of which more than 50 are directives and regulations. In the Republic of Serbia in 2009, three new laws were adopted in the phytosanitary field. Within a period of several years, a new legal framework based on the European legislation should be completed by a number of by-laws.

Key words: plant protection, health protection of people and animals, environmental protection, phytosanitary system, European Union law.

¹ Виши саветник, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде – Управа за заштиту биља, Београд.

I) УВОД

Област заштите биља (фитосанитарна област) у Европској унији се регулише у оквиру безбедности хране (уз прописе о ветеринарским и санитарним питањима) и обухвата три групе питања: стављање у промет и примену средстава за заштиту биља (пестицида); присуство остатака средстава за заштиту биља у храни биљног порекла; и здравље биља, односно заштиту здравља биља од штетних организама. Основни циљ Европске уније у овој области је да обезбеди безбедност хране произведене од биља и да осигура здравствени и квалитативни статус усева у свим државама чланицама. Стога се спроводи контрола промета биља, како на унутрашњем тржишту, тако и на граници, у поступку увоза ових производа из трећих земаља. Такође, ЕУ жели да осигура да коришћење средстава за заштиту биља неће бити штетно за здравље људи и животиња, као ни за животну средину. Значај заштите биља за Заједницу се огледа и у броју прописа којима се регулише. Наиме, ову област регулише више од 500 прописа, од којих је више од 50 регулатива и директива. У Републици Србији је 2009. године, доношењем два нова закона у фитосанитарној области (Закон о средствима за заштиту биља² и Закон о здрављу биља³), на основу европског законодавства, започето са усвајањем новог правног оквира, који би у наредом периоду од неколико година, требало да буде комплетиран доношењем већег броја подзаконских прописа.

II) СТАВЉАЊЕ У ПРОМЕТ И ПРИМЕНА СРЕДСТАВА ЗА ЗАШТИТУ БИЉА

Регулатива 1107/2009 Европског парламента и Савета од 21. октобра 2009. године, о стављању производа за заштиту биља у промет и укидању Директива 79/117/ЕЕЦ и 91/414/ЕЕЦ Савета⁴ је нови основни пропис у области испитивања и регистрације пестицида, који ће од 14. јуна 2011. године, заменити две наведене Директиве, што говори да је Европска унија овим желела да појача ниво усаглашености прописа у овој области, односно да од усаглашености прописа земаља чланица пређе на њихово уједначавање. На тај начин, потврђен је све већи значај који област заштите

² *Службени гласник Републике Србије*, бр 41/09.

³ *Ibidem*.

⁴ "Regulation (EC) No 1107/2009 of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 concerning the placing of plant protection products on the market and repealing Council Directives 79/117/EEC and 91/414/EEC".

биља има за Заједницу. Наиме, један од најважнијих начина заштите биља и биљних производа од штетних организама, као и за унапређење пољопривредне производње, јесте употреба производа за заштиту биља. Међутим, производи за заштиту биља могу да имају нежељене ефекте. Њихова употреба може да подразумева ризике и опасности за људе, животиње и животну средину, посебно ако се стављају у промет средства која нису тестирана и одобрена и ако се неисправно користе. Сврха ове Регулative је, дакле, да се обезбеди висок ниво заштите како здравља људи и животиња, тако и заштите животне средине и истовремено да се обезбеди конкурентност пољопривреде Заједнице. При томе, посебна пажња се посвећује заштити угрожених група становништва, укључујући и труднице, новорођенчад и децу. Стога, ова Регулative треба да осигура да супстанце или производи за заштиту биља који се стављају у промет немају штетан утицај на људско или животињско здравље или неприхватљив утицај на животну средину. При томе, као производ за заштиту биља, у овој Регулativi, сматра се производ који се састоји од активне супстанце, или је садржи и користи се за следеће намене:

- заштиту биља или биљних производа од свих штетних организама или за спречавање деловања таквих организама, осим ако је хигијена главна сврха ових производа;
- утицај на животне процесе биљака, као што су супстанце које утичу на њихов раст, осим као хранљиве материје;
- очување биљних производа, у оној мери у којој ове супстанце или производи нису предмет посебног прописа Заједнице о конзервансима;
- уништавање нежељених биљака или делова биљака, осим ако се производи примењују на земљиште или воде за заштиту биља;
- проверавање или спречавање нежељеног раста биљака, осим алги.

Да би се уклониле препреке за трговину производима за заштиту биља због различитих нивоа заштите у државама чланицама, ова Регулative треба да, на нивоу Заједнице, утврди усклађена правила за одобравање активне супстанце и стављање у промет производа за заштиту биља, укључујући и правила о међусобном признавању овлашћења и паралелне трговине. Циљ ове Регулative је стога и да повећа слободу кретања ових производа и њихову доступност у земљама чланицама. Активна супстанца треба да буде укључена у производ за заштиту биља уколико се не очекује да на било који начин штетно утиче на људско или животињско здравље или да има неприхватљив утицај на животну средину. Да би се постигао исти ниво заштите у свим земљама чланицама, одлука о прихватљивости или

неприхватљивости такве супстанце треба да се доносе на нивоу Заједнице, на основу усклађених критеријума. Ови критеријуми би требало да буду примењени за прво одобрење активне супстанце, у некој од земаља чланица, у складу са овом Регулацивом, док за активне супстанце које су већ одобрене, критеријуми би требало да се примене у време обнове или прегледа њихове сагласности. У интересу предвидљивости, ефикасности и доследности, Регулацива предвиђа да се успостави детаљан поступак за процену да ли активна супстанца може бити одобрена. Да би се осигурала конзистентност у оцењивању, независне научне прегледе требало би да обави Европско тело за безбедност хране, основано Регулацивом 178/2002 Европског парламента и Савета од 28. јануара 2002, о успостављању општих принципа и захтева закона о храни, успостављању Европског органа за безбедност хране и о процедурама у вези са безбедности хране.⁵ У интересу сигурности, сагласност за стављање у промет активне супстанце је временски ограничена. Наиме, одобрење треба да буде сразмерно могућим ризицима у коришћењу тих супстанци и даје се за период који није дужи од 15 година. Активна супстанца може бити произведена различитим производним процесима, што доводи до разлике у карактеристикама производа, међу земљама чланицама. Такве разлике могу имати утицај на безбедност, те усклађена процедура на нивоу Заједнице мора да се успостави, у складу са овом Регулацивом.

ПРИСУСТВО ОСТАКА СРЕДСТАВА ЗА ЗАШТИТУ БИЉА У ХРАНИ БИЉНОГ ПОРЕКЛА

Осим Регулациве 1107/2009, област средстава за заштиту биља регулише и Директива 2009/128 Европског парламента и Савета од 21. октобра 2009, о успостављању оквира за активности Заједнице за омогућавање одрживог коришћења пестицида.⁶ Ова Директива успоставља правни оквир за смањење ризика и утицаја употребе пестицида на здравље људи и животне средине, као и за промовисање употребе интегрисаног управљања штеточинама и алтернативних приступа или техника, као што су нехемијске алтернативе пестицидима. Директива прописује да ће државе чланице

⁵ “Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002, laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety”.

⁶ “Directive 2009/128/EC of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 establishing a framework for Community action to achieve the sustainable use of pesticides”.

усвојити националне акционе планове за постављање квантитативних циљева, мера и процедура за смањење ризика и негативних утицаја употребе пестицида на здравље људи и животну средину. Такође и ради подстицања развоја и увођења интегрисаног управљања штеточинама и алтернативних приступа или техника како би се смањила зависност од употребе пестицида. Ови циљеви могу да покривају различите области, на пример за заштиту радника, заштиту животне средине, остатке (резидуе) пестицида у храни, коришћење посебних техника или употреба у одређеним усевиима и др. Државе чланице ће обезбедити да се свим професионалним корисницима, дистрибутерима и саветницима омогући одговарајућа обука од стране тела које одреди надлежни орган. Прописано је да ће државе чланице обезбедити да ће опрема за професионалну примену пестицида бити предмет инспекције у редовним интервалима, при чему интервал између инспекције не може бити дужи од пет година до 2020. године и не може бити дужи од три године након тога. Овом директивом је регулисано и питање прскања пестицидима из авиона, као посебно осетљиво питање. Наиме, прскање пестицидима из авиона има потенцијал да изазове значајне негативне утицаје на здравље људи и животну средину. Стога, према овој директиви, прскање из ваздуха би требало да се генерално забрани, при чему је одступање могуће уколико то, у поређењу са другим методама, представља предност у смислу смањења утицаја на људско здравље и животну средину, или где не постоје неке одрживе алтернативе. Регулатива (ЕЦ) 396/2005 Европског парламента и Савета од 23. фебруара 2005, о максималним нивоима остатака пестицида у храни или на храни, и храни биљног и животињског порекла⁷ (која допуњује Директиву Савета 91/414/ЕЕЦ) успоставља максималне количине остатака пестицида дозвољених у производима животињског или биљног порекла који су намењени за људску или животињску потрошњу. Ови максимални нивои резидуа (МРЛ) јесу, с једне стране, МРЛ који су специфични за одређене намирнице намењене за људску или животињску потрошњу и, с друге стране, опште ограничење које се примењује када не постоји посебан МРЛ. Циљ Регулативе је, дакле, да се осигура да остаци пестицида у намирницама не представљају неприхватљив ризик за потрошача и здравље животиња. Регулатива обухвата све производе за људску или животињску потрошњу наведену у Анексу I. Ови производи не подлежу постављеним границама ако су намењени за сетву или садњу,

⁷ “Regulation (EC) No 396/2005 of the European Parliament and of the Council of 23 February 2005 on maximum residue levels of pesticides in or on food and feed of plant and animal origin and amending Council Directive 91/414/EEC”.

овлашћене тестове на активној супстанци, производњу непрехрамбених производа, или за извоз ван Европске уније. Максимални ниво резидуа пестицида у намирницама је 0,01 мг/кг. Ово опште ограничење се примењује уобичајено, односно у свим случајевима где МРЛ није посебно подешен за неки производ или врсту производа. Неки од специфичних МРЛ наведених у Анексу II су виши од уобичајеног ограничења. У неким случајевима, привремени МРЛ се могу подесити и требало би да буду наведени у Анексу III. Привремени МРЛ требало би да буде постављен посебно у следећим случајевима:

- за мед и биљне екстракте;
- у неким изузетним условима контаминације производима за заштиту биља;
- за националне МРЛ који још нису усклађени;
- за нове производе који су наведени у Анексу I и држава чланица то затражи, како би било довољно времена за свеобухватну научну процену и под условом да нема ризика за потрошаче.

Регулатива прописује да производи који нису у складу са фиксном границом не могу бити разблажени, осим у случају одређених обрађених и/или композитних производа који су наведени од стране Комисије (Анекс IV). Одређене супстанце које је одредила Комисија (Анекс VII), могу бити признате, чак и ако превазилазе своје МРЛ ако испуњавају следеће услове: производи који су у питању нису намењени за непосредну потрошњу; спроведене су контроле на месту како би се осигурало да ови производи не буду доступни потрошачима; друге државе чланице и Комисија су обавештене о спроведеним мерама. У изузетним случајевима, производи који нису у сагласности са границама одређеним у Анексу I и II могу бити одобрени од стране државе чланице, ако не представљају неприхватљив ризик. Држава чланица мора одмах да обавести Комисију, друге државе чланице и Европско тело за безбедност хране (ЕФСА), тако да одговарајуће мере треба предузети што је пре могуће (привремени МРЛ, итд.)

Одређене активне супстанце не подлежу одређивању било којих граница за остатке пестицида. То су активне супстанце присутне у средствима за заштиту биља у складу са Директивом 91/414/ЕЕЦ (за пласирање производа за заштиту биља на тржишту) и за које нема МРЛ-а. Ове супстанце су наведене у Анексу IV. За средство за заштиту биља које се ставља у промет у складу са Директивом 91/414/ЕЕЦ, активна супстанца коју она садржи треба да буде процењена у циљу одређивања прага изнад којег њихова концентрација у прехрамбеним производима представља

опасност за људе и животиње. Ова Регулатива успоставља и процедуру за подношње захтева за одређивање МРЛ-а. Такви захтеви морају бити достављени државама чланицама, које их преносе на Европско тело за безбедност хране (ЕФСА). Процена ризика је одговорност ЕФСА, која одлучује о сваком новом МРЛ-у, односно о његовој измени или уклањању (осим у случају када уклањање проистиче из опозива одобрења средства за заштиту биља). ЕФСА издаје мишљење, укључујући очекиване границе одређивања за пестициде – робну мешавину, и процену ризика за случајеве у којима је премашен прихватљив дневни унос. На основу мишљења ЕФСА, Комисија донеси Регулативу да се успостави нови МРЛ, или да се измени, или уклони постојећи.

На основу вишегодишњих програма Заједнице и националних вишегодишњих програма, који се ажурирају сваке године, државе чланице обављају провере на остатке пестицида како би се обезбедило поштовање МРЛ-а. Ове провере подразумевају узимање узорака, њихову анализу и идентификовање пестицида и одговарајућих нивоа присуства пестицида у производу. Пре ове Регулативе, свака држава је примењивала своје максималне границе резидуа пестицида. Претходни европски закони поставили су различите лимите за различите врсте производа: поврће (Директива 76/895/ЕЕЦ), житарице (Директива 86/362/ЕЕЦ), намирница животињског порекла (Директива 86/363/ЕЕЦ) и биљних производа, укључујући и воће и поврће (Директива 90/642/ЕЕЦ). Ова Регулатива ставља ван снаге ове директиве, и предлаже хармонизовану горњу границу за све намирнице. Она укључује исти ниво заштите хране и хране за животиње. То је први пут да је заједничко ограничење успостављено на европском нивоу за све врсте пестицида, без прављења разлике између врсте хране.

Употреба активне супстанце у производима за заштиту биља је једна од најбољих метода заштите од штетних организама воћа и поврћа. Та употреба, међутим, може да проузрокује присуство пестицида у третираним производима, односно код животиња храњених тим производима, или у меду од пчела које су биле изложене тим супстанцама. Стога би требало предузети повећану пажњу, како би се осигурало да ниво тих остатака не представља неприхватљив ризик за људска бића и за животиње. Стални одбор за ланац хране и здравље животиња Комисије помаже да се донесу одлуке о максималним нивоима за остатке пестицида. Осим тога, у државама чланицама, одређена национална тела управљају контактима са Комисијом, ЕФСА, другим државама чланицама и свим заинтересованим странама на које се односи ова Регулатива.

ЗДРАВЉЕ БИЉА

Прописи Европске уније о здрављу биља базирају се на члану 37 Споразума о оснивању Европске заједнице, који се односи на успостављање заједничке пољопривредне политике. Заједничка аграрна политика се састоји у доношењу прописа од заједничког интереса, уз оснивање органа надлежних за целу територију заједнице. Међу мерама које се спроводе преко заједничких органа на територији заједнице за обезбеђивање безбедности хране су и фитосанитарне мере. Основни пропис у области здравља биља је Директива Савета 2000/29/ЕЦ од 8. маја 2000. године, о заштитним мерама од уношења и ширења организама штетних за биље или биљне производе.⁸ Ова Директива се заснива на Директиви 77/93/ЕЕЦ од 21. децембра 1976. године, која је више пута допуњавана, тако да су поједини делови потпуно измењени, те је донета нова. Такође и важећа Директива је од доношења претрпела неколико измена које са основним текстом чине целину. Ова Директива се базира на Међународној конвенцији о заштити биља, од 6. децембра 1951. године, која је усвојена у Организацији за исхрану и пољопривреду Уједињених нација (ФАО), с обзиром да су тадашње земље чланице (петнаесторице) појединачно приступиле овој конвенцији. Поред Директиве 2000/29 која успоставља основе фитосанитарног система, област здравља биља регулишу и друге Регулative и Директиве које уређују нека поједина питања. Директива 2000/29 се односи на заштитне мере од уношења организама штетних по биље или биљне производе у државе чланице из других држава чланица или трећих земаља, као и на заштитне мере од ширења штетних организама. Свака држава чланица одређује надлежни централни орган, под контролом националне владе, за потребе координације и контакте у вези са здравственим стањем биља. Директивом се успостављају листе штетних организама, које су дате у Анексима. У Анексима I и II, уведена је подела на: штетне организме који су релевантни за целу Заједницу; организме за које се зна да се појављују у Заједници, али нису присутни на целој територији Заједнице; и организме од којих се штите само заштићене зоне. У Анексу III се наводе биље и биљни производи чији је увоз забрањен у Заједницу, односно заштићене зоне Заједнице, уколико потичу од релевантних земаља на које се позива у том делу Анекса, осим у случајевима када се ради о увозу

⁸ “Commission Directive 2010/1/EU of 8 January 2010 amending Annexes II, III and IV to Council Directive 2000/29/EC on protective measures against the introduction into the Community of organisms harmful to plants or plant products and against their spread within the Community”.

за научно-истраживачке сврхе и сврхе рада на селекцији сорти, као и за локалне потребе у пограничном појасу са трећом земљом. Државе чланице ће забранити уношење и провоз биља, биљних производа и других предмета наведених у Анексу IV уколико нису испуњени посебни захтеви наведени у том Анексу, уз изузетке такође у случају да се ради о увозу за научно-истраживачке сврхе, за локалне потребе у пограничном појасу са трећом земљом као и у случају да је реч о занемарљиво малој количини увезеног биља. У Анексу V дата је листа биља и производа од биља које ће бити прегледани на присуство штетних организама на унутрашњим границама између земаља чланица. Осим тога, дат је и списак биља за које се могу успостављати посебни споразуми, као и модели образаца, спискови измена директиве и корелациона табела (Анекси VI-IX). Директивом се прописује обавеза да пошиљке биља унутар заједнице прати „биљни пасош” који одговара фитосертификату прописаном Међународном конвенцијом за заштиту биља (IPPC). Ако се на основу здравственог прегледа биља, амбалаже и превозног средства утврди да прописани критеријуми нису задовољени, биљни пасош неће бити издат. У изузетним случајевима, ако се утврди да део биља не представља опасност од ширења штетних организама, биљни пасош ће бити издат само за тај део. Систем информисања међу земљама чланицама се успоставља тако што је прописана обавеза националне организације за заштиту биља да обавештавају организације за заштиту биља држава чланица о свим случајевима када биље, биљни производи и други предмети који долазе из државе чланице подлежу некој од прописаних мера у вези са здравственим стањем биља. На основу Међународне конвенције за заштиту биља земље чланице су обавезне да приликом увоза из трећих земаља врше здравствени преглед биља, амбалаже и превозних средстава на штетне организме и посебне околности наведене у анексима наведеног упутства. Осим тога, прегледа се и фитосанитарно уверење (фитосертификат), при чему исто не сме бити издато више од 14 дана од када биље, односно производи од биља, напуштају земљу пошиљаоца. Притом, ове обавезе се не односе на пошиљке у транзиту кроз територију заједнице, као ни за мале количине биља и биљних производа, намењених за употребу власника, или у неиндустријске и некомерцијалне сврхе, укључујући научне сврхе и селекцију подврста. Под условом да не постоји ризик од ширења штетних организама, држава чланица може одредити да се здравствени преглед не обавља за појединачне специфичне случајеве биља које се гаји у трећој земљи у пограничној зони и уноси у државу чланицу да би се обрађивало у њеној пограничној зони. У случају постојеће или сумњиве појаве штетног организма која је настала као

резултат његовог уношења или ширења у оквиру заједнице, државе чланице могу добити финансијску помоћ за „контролу здравственог стања биљака“ од стране Заједнице, да би се покрили трошкови који се директно односе на неопходне мере које су предузете или су планиране у циљу борбе са том врстом штетног организма, да би се исти искоренио или, ако то није могуће, зауставило његово ширење. Европска комисија у ту сврху предлаже увођење одговарајућих издвајања у план генералног буџета Европске уније. Финансијску помоћ земља чланица добиће на основу пријаве, ако је претходно предузела потребне мере заштите и обавештавања других чланица, када дата врста штетних организама представља непосредну опасност за целу Заједницу или један њен део због појаве у подручју где за ову врсту организма није раније било познато, или је ова врста била искорењена, или је искорењивање у току, као и под условом да су штетни организми унети на ту територију преко пошиљки биља, биљних производа и других предмета из треће земље или из друге области заједнице. Ова финансијска помоћ се додељује да би се покрили сви, или делимични трошкови спровођења ванредних заштитних мера, спроведених у датом случају, као и да би се компензовали финансијски губици, осим губитака у заради, настали као последица конкретног случаја. Захтев за финансијску помоћ мора бити упућен пре краја календарске године која следи после године у којој је дошло до откривања штетних организама. Покриће трошкова спровођења фитосанитарних мера обезбеђено је, у различитим категоријама, до 50 одсто. На захтев једне или више држава чланица, Директива успоставља посебно заштићене зоне ради заштите од одређених штетних организама. Притом, свака зона може да покрије целу територију, или део територије државе чланице и мора бити дефинисана у географском смислу и у односу на штетне организме. Разлог за одређивање неке заштићене зоне је недостатак заштите од наведених штетних организама у датој зони, упркос повољним условима за њихов развој. Додатна заштита у заштићеној зони садржи додатну листу штетних организама чије је увођење и ширење у заштићеним зонама забрањено, затим додатну листу биља и биљних производа чије је увођења у заштићене зоне забрањено, као и списак додатних специфичних захтева које мора да испуњава одређено биље или биљни производи када се уводе или премештају у оквиру Европске уније.

V) ИЗВОРИ

- “Regulation (EC) No 1107/2009 of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 concerning the placing of plant protection

- products on the market and repealing Council Directives 79/117/EEC and 91/414/EEC” *Official Journal of the EU*, (OJ) L 309/1;
- “Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002, laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety”, OJ L 31/1 ;
 - “Directive 2009/128/EC of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 establishing a framework for Community action to achieve the sustainable use of pesticides”, OJ L 309/71;
 - “Regulation (EC) No 396/2005 of the European Parliament and of the Council of 23 February 2005 on maximum residue levels of pesticides in or on food and feed of plant and animal origin and amending Council Directive 91/414/EEC” OJ L 70/1;
 - “Commission Directive 2010/1/EU of 8 January 2010 amending Annexes II, III and IV to Council Directive 2000/29/EC on protective measures against the introduction into the Community of organisms harmful to plants or plant products and against their spread within the Community”, OJ L 7/17.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Област заштите биља је од изузетне важности за Европску унију, с обзиром да се производња биља налази на почетку ланца производње хране, односно хране биљног порекла и хране за животиње. Тако се заштитом биља обезбеђује заштита здравља људи и животиња, као и заштита животне средине. Стога се системом прописа у области заштите биља обезбеђује јединствена примена прописа у овој области, те је тенденција да се ова област уређује Регулативама, како би се обезбедила потпуна сагласност примене прописа у оквиру Заједнице. Тако је област средстава за заштиту биља уређена Регулативом 1107/2009, док је област здравља биља регулисана Директивом (2000/29) као основним актом, али и неким Регулативама које регулишу поједина питања у овој области. У поступку усклађивања домаћег законодавства са правом ЕУ у области пољопривреде, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде (у даљем тексту: Министарство) припремило је два закона у области заштите биља које је Народна скупштина донела у мају 2009. године. На основу донетих закона, очекује се да ће у следеће две године бити донето око тридесет правилника и других подзаконских аката, чиме би се у Републици Србији успоставио фитосанитарни систем који би био у потпуности у складу са одговарајућим прописима Европске уније. Законом

о средствима за заштиту биља, који је у складу са Директивама 91/414/ЕЕЦ и 79/117/ЕЕЦ, као и са Регулативом 1107/2009, уређује се регистрација, контрола, промет, увоз и примена средстава за заштиту биља у пољопривреди и шумарству, послови од јавног интереса у области средстава за заштиту биља, као и друга питања од значаја за средства за заштиту биља. Законом се укида издавање дозвола за увоз средстава за заштиту биља и уводи упис у Регистар средстава за заштиту биља, Регистар дистрибутера и увозника средстава за заштиту биља и Регистар пружалаца услуга у области средстава за заштиту биља. Правилник о максимално дозвољеним количинама остатака средстава за заштиту биља у храни и храни за животиње и о храни и храни за животиње за коју се утврђују максимално дозвољене количине остатака средстава за заштиту биља,⁹ прописује да за храну и храну за животиње за које у Прилозима овог правилника нису утврђене максимално дозвољене количине остатака средстава за заштиту биља, примењују се максимално дозвољене количине остатака средстава за заштиту биља у храни и храни за животиње на нивоу од 0,01 мг/кг, осим ако не постоје утврђене ЦХЛ вредности, а за прерађену, односно мешовиту храну или храну за животиње морају се узети у обзир и промене нивоа остатака средстава за заштиту биља изазваних прерадом, односно мешањем хране и хране за животиње, што је у складу са европским стандардом. Законом о здрављу биља уређује се заштита и унапређење здравља биља, мере за спречавање уношења, откривање, спречавање ширења и сузбијање штетних организама, фитосанитарна контрола, услови за производњу, прераду, дораду, увоз, складиштење и промет биља, биљних производа и прописаних објеката, као и услови за пружање услуга у области заштите здравља биља. Овим законом успостављен је Регистар произвођача, прерађивача, дорађивача, увозника, складишара и прометника биља, биљних производа и прописаних објеката, који води Министарство, омогућено је оснивање Савета за заштиту здравља биља, успостављен систем листа штетних организама и биља, уведени институти анализе ризика и биљног пасоша и успостављен систем обавештавања и међународне размене информација.

⁹ *Службени гласник Републике Србије*, бр. 25/10.

ЖИВОТНА СРЕДИНА

UDK: 620.9(4)
Biblid 1451-3188, 10 (2011)
Год X, бр. 35–36, стр. 106–115
Изворни научни рад

Ма. Младенка ИГЊАТИЋ
Проф. др Драгољуб ТОДИЋ¹

ДИРЕКТИВА ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА И САВЕТА О ПРОМОЦИЈИ КОРИШЋЕЊА ЕНЕРГИЈЕ ИЗ ОБНОВЉИВИХ ИЗВОРА

ABSTRACT

The paper presents the Commission Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on promotion of the use of energy from renewable sources. The objective of the Directive is to establish a common framework for the promotion of energy from renewable sources. It endorsed a mandatory target of a 20% share of energy from renewable sources in the overall Community energy consumption by 2020 and a mandatory 10% minimum target for the share of biofuels in transport by 2020. In this Directive, national action plans and procedures for the use of biofuels are defined.

Key words: Renewable energy sources, environment, energy efficiency, greenhouse gases, Kyoto Protocol, EU.

1) СВРХА

У Директиви Европског парламента и Савета бр. 2009/28/ЕС од 23. априла 2009. године (У даљем тексту: Директива 2009/28/ЕС), поред промоције коришћења електричне енергије из обновљивих извора, указује се на неопходност подстицања енергетске ефикасности, потрошње електричне енергије добијене из обновљивих извора, смањење зависности

¹ Факултет за међународну економију, Мегатренд универзитет, Београд.

ЕУ од увозних енергената (посебно нафте и гаса), сигурност снабдевања енергијом и повећање запослености и регионалног развоја. Све наведено има за циљ смањење емисије гасова са ефектом стаклене баште у складу са одредбама Кјото протокола и Оквирне конвенције УН о климатским променама, као и у складу са будућим међународним плановима и плановима Заједнице у вези са смањењем емисија гасова стаклене баште за период после 2012. године.² Директива 2009/28/ЕС је део законодавног пакета о енергији и клими који обезбеђује законодавни оквир Заједнице у вези са смањењем емисија гасова стаклене баште.

Процењује се да ће преоријентацијом са фосилних горива, тј. са горива која су интензивни емитери гасова стаклене баште на обновљиве изворе енергије, Европа бити у могућности да достигне циљеве одрживог развоја – у економском, еколошком и социјалном смислу. Сврха Директиве 2009/28/ЕС састоји се у успостављању заједничког оквира за промоцију енергије из обновљивих извора.³ Директива 2009/28/ЕС мења и делимично ставља ван снаге Директиву 2001/77/ЕС о промоцији електричне енергије произведене из обновљивих извора енергије на унутрашњем тржишту и Директиву 2003/30/ЕС за промоцију употребе биогорива или другог горива произведеног из обновљивих извора за транспорт.⁴ Директивом се прописују обавезујући национални циљеви који се односе на удео енергије из обновљивих извора у укупној финалној потрошњи енергије, као и за удео енергије из обновљивих извора у транспортном сектору. Такође, Директивом

² „Енергија из обновљивих извора”, означава енергију добијену из обновљивих, не фосилних извора и то: енергију ветра, соларну, аеротермалну, геотермалну, хидротермалну, енергију мора и океана, хидроенергију, енергију биомасе, земног гаса, депонијског гаса и биогаза. Видети: “Directive No. 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council of 23 Apr. 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC”, Art. 2.a, *Official Journal of the European Union*, L 140, 05.06.2009, p. 27.

³ “Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC”, Article 1, *Official Journal of the European Union*, L 140, 05.06. 2009.

⁴ “Directive 2001/77/EC of the European Parliament and of the Council of 7 Sept. 2001 on the promotion of electricity produced from renewable energy sources in the internal electricity market”, *Official Journal of the European Union*, L 283, 27.10.2001; “Directive 2003/30/EC of the European Parliament and of the Council of 8 May 2003 on the promotion of the use of biofuels or other renewable fuels for transport”, *Official Journal of the European Union*, L 123, 17.05.2003; „Биогорива” означава течна или гасовита транспортна горива произведена из биомасе. (Art. 2.i, p. 27).

се утврђују правила у вези са статистичким трансферима између земаља чланица, заједничким пројектима између земаља чланица, заједнички пројекти земаља чланица са трећим земљама, гаранцијом о пореклу, административном процедуром, информацијама и обукама, као и са приступом електроенергетским мрежама за енергију произведену из обновљивих извора. Директивом се успостављају критеријуми одрживости за биогорива и биотечности (чл. 1).⁵ Ова Директива је много детаљнија и обухватнија од Директива 2001/77/ЕС и Директиве 2003/30/ЕС, што указује на повећање значаја коришћења обновљивих извора енергије и повећање озбиљности којој се овој теми прилази у ЕУ. Директива 2009/28/ЕС ће заменити Директиву 2001/77/ЕС и Директиву 2003/30/ЕС у примени од 01. јануара 2012. године. Директива 2009/28/ЕС има 27 чланова и седам Анекса. Национални циљеви за удео енергије из обновљивих извора у укупној финалној потрошњи енергије у 2020. години прописани су Анексом I. Да би се постигао циљ од 20%, од сваке земље чланице ЕУ-27 захтева се да увећа свој удео обновљивих извора за 5,5% у односу на ниво из 2005. године, са преосталим увећањем израчунатим на основу бруто домаћег производа по глави становника (GDP). У Републици Србији у 2009. години учешће обновљивих извора енергије у потрошњи укупне примарне енергије је износило 8,6%.⁶ Ради поређења, ЕУ је у Анексу I Директиве 2009/28/ЕС за Шпанију, која је 2005. године имала удео енергије произведене из обновљивих извора у укупној финалној потрошњи енергије од 8,7%, поставила циљ од 20%; за Пољску одређено увећање са 7,2% на 15% удела енергије добијене из обновљивих извора у укупној финалној потрошњи енергије 2020. године; за Словачку Републику утврђено је повећање са 6,7% на 14%; за Бугарску са 9,4% на 16%; за Словенију са 16% на 25%, итд.

⁵ „Гаранција о пореклу” означава електронски документ којим се обезбеђује гаранција крајњим потрошачима да је одређени удео или количина енергије произведена из обновљивих извора, као што се захтева у члану 3 (6) Директиве 2003/54/ЕС; „Биотечности” означава течна горива произведена из биомасе које се користе за енергетске потребе, осим за транспорт, укључујући електричну енергију, грејање и хлађење. (Видети: “Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council of 23 Apr. 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC”, *op. cit.*, Art. 2.j and 2.h, p. 27)

⁶ „Извештај о стању животне средине у Републици Србији за 2009. годину”, Министарство животне средине и просторног планирања, Београд, 2010, стр. 17.

II) МЕРЕ ЕУ

Мере и инструменти ЕУ у области промоције коришћења обновљивих извора дефинисани су у неколико стратешких докумената и већем броју извора права. Кључним се може сматрати Директива 2009/28/ЕС. Рок за транспонување ове Директиве у национално законодавство држава чланица је истекао у децембру 2010. године. Директива је објављена као део Климатско-енергетског пакета законодавних мера који је усвојен од стране Савета 06. априла 2009. године.⁷ Климатски и енергетски пакет прописује следеће циљеве: 20% смањења гасова стаклене баште, 20% побољшања енергетске ефикасности и повећања удела обновљиве енергије са 8,5% на 20% учешћа у ЕУ енергетском миксу до 2020. године у поређењу са 1990. годином.⁸ Такође, овим Пакетом се предвиђа потрошња биогорива, електричне енергије и водоника из обновљивих извора од 10% у сектору транспорта до 2020. године. Климатски и енергетски пакет чине следећа акта: Уредба (ЕС) бр. 443/2009 о смањењу емисије CO₂ из лаких возила; Директива 2009/28/ЕС о промоцији коришћења енергије из обновљивих извора; Директива 2009/29/ЕС којом се регулишу шеме трговине емисијама; Директива 2009/30/ЕС којом се прописује контрола квалитета горива; Директива 2009/31/ЕС која се односи на хватање (сакупљање) и складиштење угљеника; Директива 406/2009/ЕС којом се регулишу напори држава чланица да смање емисије гасове стаклене баште. Значај обновљивих извора енергије за ЕУ се огледа у чињеници да је још 1997. године Комисија издала Белу књигу о обновљивим изворима енергије којом се прописује циљ ЕУ да до 2010. године, у производњи електричне енергије обновљиви извори учествују са 12%.⁹ Циљ од 12% је усвојен 2001. године у Директиви 2001/77/ЕС о промоцији електричне енергије из обновљивих извора.

⁷ “Council adopts climate energy legislative package. 8434/09 (Presse 77)”, *Council of the EU*, Brussels, 06 April 2009. (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/107136.pdf, датум приступања: 19.04.2011. године).

⁸ http://ec.europa.eu/clima/policies/package/index_en.htm, датум приступања: 19.04.2011. године.

⁹ “Energy for the future: Renewable sources of energy, White paper for a Community Strategy and Action plan, COM (97) 599 final”, *European Commission*, 26 Nov 1997; (http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com97_599_en.pdf, датум приступања: 30.03.2011. године). Видети и: Бранислава Лепотић–Ковачевић; Александар Ковачевић: *Водич кроз ЕУ политике: Енергетика*, Европски покрет Србија, Београд, 2010, стр. 91.

САДРЖАЈ

Ради лакшег разумевања одредаба Директиве 2009/28/ЕС, у чл. 2 се дају дефиниције најзначајнијих појмова. Свака земља чланица има обавезу да обезбеди да је удео енергије произведене из обновљивих извора у укупној финалној потрошњи енергије 2020. године најмање у висини њеног укупног националног циља одређеног за ту годину (чл. 3).¹⁰ Ови обавезујући национални циљеви су конзистентни са циљем од најмање 20% учешћа енергије из обновљивих извора у укупној бруто финалној потрошњи енергије Заједнице у 2020. години. Да би се на што лакши начин достигли циљеви наведени у овом члану, свака земља чланица ће промовисати и подстицати енергетску ефикасност и уштеду енергије (чл. 3.1). Свака земља чланица ће осигурати да удео енергије из обновљивих извора у свим видовима транспорта 2020. године износи најмање 10% финалне потрошње енергије у транспортном сектору те државе чланице (чл. 3.4). У циљу имплементације Директиве 2009/28/ЕС Комисија је 30. јуна 2009. године донела Одлуку којом је прописан модел за националне Акционе планове за обновљиву енергију.¹¹ Национални акциони планови обновљивих извора енергије одређују националне циљеве држава чланица за удео енергије из обновљивих извора која ће бити утрошена у транспорту, за електричну енергију или за грејање и хлађење у 2020. години. Државе чланице су биле у обавези да доставе Комисији своје националне акционе планове обновљивих извора енергије до 30. јуна 2010. године (чл. 4). Начин обрачуна удела енергије из обновљивих извора прописан је чланом 5 Директиве.¹² Директивом је предвиђено да се државе чланице могу споразумети о међусобном статистичком трансферу одређеног износа енергије из обновљивих извора. Статистички трансфер неће утицати на достизање националног циља државе чланице која врши трансфер (чл. 6.1). Две или више држава чланица могу сарађивати по питању свих типова заједничких пројеката који се односе на производњу електричне енергије, грејање или хлађење из обновљивих извора (чл. 7). У члану 8 се описују ефекти заједничких пројеката држава чланица. Такође, једна или више земаља чланица могу сарађивати са једном или више трећих земаља

¹⁰ Како је прописано у трећој колони табеле у делу А Анекса I ове Директиве.

¹¹ "Commission Decision of 30 June 2009 establishing a template for National Renewable Energy Action Plans under Directive 2009/28/EC of the Parliament and of the Council, C(2009)5174 -1", *Commission of the European communities*, Brussels, 30.06.2009.

¹² Енергија произведена коришћењем енергије воде и ветра рачуна се у складу са правилима утврђеним у Анексу II Директиве.

у заједничким пројектима у вези са производњом електричне енергије из обновљивих извора (чл. 9.1). Права и обавезе у вези са заједничким пројектима између држава чланица и трећих земаља прописују се у члану 10 и члану 11 Директиве. Правила везана за административне поступке за одобравање, сертификацију и лиценцирање процедура које се примењују на постројења и инфраструктурну мрежу за пренос и дистрибуцију прописана су одредбама члана 13 Директиве а обавезе држава чланица које се односе на информисање и обуку релевантних субјеката (укључујући и грађане) прописане су чланом 14 Директиве.

Одредбе члана 15 Директиве односе се на обавезе држава чланица у вези са гаранцијама порекла електричне енергије произведене из обновљивих извора. Такође, предвиђено је да државе чланице имају обавезу да предузму одговарајуће мере с циљем развоја преноса и дистрибуције инфраструктурних мрежа, интелигентних мрежа, система за складиштење и електричних система, у циљу обезбеђења сигурног рада електричних система и даљег повећања производње електричне енергије из обновљивих извора, укључујући међусобну повезаност држава чланица, као и држава чланица и трећих земаља (чл. 16). Биогорива и биотечности који се користе у транспортном сектору требало би да учествују у смањењу гасова стаклене баште од најмање 35% (чл. 17.2). Од 1. јануара 2017. године, њихов удео у смањењу емисија би требало бити повећан на 50%, док би од 1. јануара 2018. године смањење требало износити најмање 60% (чл. 17.2, став 2). Правила која се односе на верификацију усаглашености са критеријумима одрживости за биогорива утврђена су одредбама члана 18, а начин обрачуна учешћа биогорива у смањивању емисија гасова стаклене баште у члану 19 Директиве. Посебним одредбама Директиве прописују се обавезе држава чланица у погледу коришћења енергије из обновљивих извора енергије у транспортном сектору. Једна од обавеза држава чланица односи се на обезбеђивање јавности информација о расположивости и предностима по животну средину различитих извора обновљиве енергије у транспортном сектору (чл. 21.1). Државе чланице су биле у обавези да до 5. децембра 2010. године усвоје прописе и друге мере потребне ради примене одредаба Директиве (чл. 27.1).

ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Директива 2009/28/ЕС је објављена у Службеном гласнику ЕУ 05. јуна 2009. године, а ступила је на снагу двадесетог дана од њеног објављивања, тј. 25. јуна 2009. године (чл. 28).

ИЗВОРИ

- „Акциони план за биомасу 2010–2012.”, *Службени гласник РС*, бр. 56/2010.
- Бранислава Лепотић–Ковачевић; Александар Ковачевић: *Водичи кроз ЕУ политике: Енергетика*, Европски покрет Србија, Београд, 2010.
- “Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council of 23 Apr. 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC”, *Official Journal of the European Union*, L 140, 05.06.2009.
- “Directive 2001/77/EC of the European Parliament and of the Council of 7 Sept. 2001 on the promotion of electricity produced from renewable energy sources in the internal electricity market”, *Official Journal of the European Union*, L 283, 27.10.2001.
- “Directive 2003/30/EC of the European Parliament and of the Council of 8 May 2003 on the promotion of the use of biofuels or other renewable fuels for transport”, *Official Journal of the European Union*, L 123, 17.05.2003.
- Драгољуб Тодић, *Водичи кроз ЕУ политике: животна средина*, Европски покрет Србија, Београд, 2011.
- “Energy for the future: Renewable sources of energy, White paper for a Community Strategy and Action plan, COM (97) 599 final”, *European Commission*, 26 Nov 1997.
- „Закон о потврђивању Оквирне конвенције УН о промени климе”, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, број 2/97.
- „Закон о потврђивању Кјото протокола уз Оквирну Конвенцију УН о промени климе”, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, број 88/07.
- „Закон о потврђивању амандмана на Анекс Б Кјото протокола уз Оквирну конвенцију УН о промени климе”, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, број 38/09.
- „Закон о енергетици Републике Србије”, *Службени гласник РС*, број 84/04, 1. август 2004.
- „Закон о заштити животне средине”, *Службени гласник РС*, број 72/09, 3. септембар 2009.
- „Извештај о стању животне средине у Р. Србији за 2009. годину”, Министарство животне средине и просторног планирања, Београд, 2010, стр. 17.
- „Правилник о техничким и другим захтевима за течна горива биопорекла прописује техничке захтеве за биодизел и биогорива”, *Службени гласник РС*, број 23/06, 18. јун 2006. године.

- „Стратегија развоја енергетике Републике Србије до 2015. године”, *Службени гласник РС*, број 44/05, 27. мај 2005. године.
- „Уредба о изменама и допунама Уредбе о утврђивању Програма остваривања Стратегије развоја енергетике Републике Србије до 2015. године за период од 2007. до 2012. године”, *Службени гласник РС*, бр. 17/07 и 73/07.
- „Уредба о изменама и допунама Уредбе о утврђивању Програма остваривања Стратегије развоја енергетике Републике Србије до 2015. године за период од 2007. до 2012. године”, *Службени гласник РС*, бр. 17/07 и 73/07, стр. 16.
- „Уредба о утврђивању Програма остваривања стратегије развоја енергетике Републике Србије до 2015. године за период од 2007. до 2012. године”, *Службени гласник РС*, бр. 17/07, 73/07, 99/09 и 27/10, 6. мај 2010.
- „Уредба о условима за стицање статуса повлашћеног произвођача електричне енергије”, *Службени гласник РС*, број 72/09, 11. септембар 2009.
- „Уредба о мерама подстицаја за производњу електричне енергије коришћењем обновљивих извора енергије и комбинованом производњом електричне и топлотне енергије”, *Службени гласник РС*, број 99/09, 1. децембар 2009. године.
- “Council adopts climate energy legislative package. 8434/09 (Presse 77)” *Council of the EU*, Brussels, 06 Apr 2009.
- “Commission Decision of 30 June 2009 establishing a template for National Renewable Energy Action Plans under Directive 2009/28/EC of the Parliament and of the Council, C(2009)5174–1”, *Commission of the European communities*, Brussels, 30.06.2009.

ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Значај Директиве 2009/28/ЕС за Републику Србију требало би посматрати у контексту укупних мера и активности које се предузимају у сектору енергетике и животне средине посебно са становишта хармонизације прописа Републике Србије са прописима ЕУ. Притом би посебно требало имати у виду активности које се односе на обезбеђивање услова за поштовање обавеза које проистичу из чланства у Оквирној конвенцији УН о промени климе и Кјото протоколу.¹³ Најважнији

¹³ „Закон о потврђивању Оквирне конвенције УН о промени климе”, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, број 2/97; „Закон о потврђивању Кјото протокола уз Оквирну Конвенцију УН о промени климе”, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, број

законодавни инструменти донесени у циљу промоције и повећања коришћења обновљивих извора енергије у Републици Србији су: Закон о енергетици Републике Србије;¹⁴ Стратегија развоја енергетике Републике Србије до 2015. године; Уредба о утврђивању Програма остваривања Стратегије развоја енергетике Републике Србије до 2015. године за период од 2007. до 2012. године;¹⁵ Уредба о условима за стицање статуса повлашћеног произвођача електричне енергије и критеријумима за оцену испуњености тих услова;¹⁶ Уредба о мерама подстицаја за производњу електричне енергије коришћењем обновљивих извора енергије и комбинованом производњом електричне и топлотне енергије;¹⁷ Правилник о техничким и другим захтевима за течна горива биопорекла;¹⁸ Закон о заштити животне средине и др.¹⁹ Законом о енергетици основане су Агенција за енергетику и Агенција за енергетску ефикасност у циљу промоције енергетске ефикасности и уштеде енергије.²⁰ У Стратегији развоја енергетике Републике Србије до 2015. године, усвојеној маја 2005. године, наводи се да ће Министарство рударства и енергетике подржати промоцију обновљивих извора енергије.²¹ Међу приоритетима српске енергетске политике су и

-
- 88/07; „Закон о потврђивању амандмана на Анекс Б Кјото протокола уз Оквирну конвенцију УН о промени климе”, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, број 38/09.
- 14 „Закон о енергетици Републике Србије”, *Службени гласник РС*, број 84/04, 1. август 2004. године.
- 15 „Уредба о утврђивању Програма остваривања Стратегије развоја енергетике Републике Србије до 2015. године за период од 2007. до 2012. године”, *Службени гласник РС*, бр. 17/07, 73/07, 99/09 и 27/10, 6. мај 2010.
- 16 „Уредба о условима за стицање статуса повлашћеног произвођача електричне енергије”, *Службени гласник РС*, број 72/09, 11. септембар 2009. године.
- 17 „Уредба о мерама подстицаја за производњу електричне енергије коришћењем обновљивих извора енергије и комбинованом производњом електричне и топлотне енергије”, *Службени гласник РС*, број 99/09, 1. децембар 2009.
- 18 „Правилник о техничким и другим захтевима за течна горива биопорекла прописује техничке захтеве за биодизел и биогорива”, *Службени гласник РС*, број 23/06, 18. јун 2006.
- 19 „Закон о заштити животне средине”, *Службени гласник РС*, број 72/09, 3. септембар 2009. Притом би требало имати у виду и значај бројних других прописа у области животне средине. За листу осталих прописа у области животне средине видети: Драгољуб Тодић, *Водичи кроз ЕУ политике: животна средина*, Европски покрет Србија, Београд, 2011, стр. 347–369.
- 20 „Закон о енергетици РС”, *Службени гласник РС*, бр. 84/04, 01. август 2004, чл. 1.
- 21 „Стратегија развоја енергетике Републике Србије до 2015. године”, *Службени гласник РС*, број 44/05, 27. мај 2005. године. Интернет: <http://www.mre.gov.rs/>, датум приступања: 06.04.2011. године.

програми за интензивирање коришћења нових обновљивих извора енергије. Уредбом о утврђивању Програма остваривања Стратегије развоја енергетике Републике Србије до 2015. године за период од 2007–2012. године прописују се циљеви до 2012. године (у складу са Директивама 2001/77/ЕС и 2003/30/ЕС). Међутим, прописани циљеви нису у складу са обрачуном циљева према Директиви 2009/28/ЕС. Циљ Републике Србије је да до краја 2012. године повећа производњу електричне енергије из обновљивих извора за 7,4%, тј. са 9.974 GWh у 2007. години на 10.713,1 GWh у 2012. години. Планирано је да се у периоду до 2012. године изгради најмање 45 MWe капацитета у малим хидроелектранама, 45 MWe постројења која користе енергију ветра, 5 MWe соларних електрана, 2 MWe постројења на биомасу и 5 MWe на биогаз.²² С циљем подстицања коришћења биомасе за производњу енергије, Влада Републике Србије је усвојила Акциони план за биомасу.²³ Циљ Акционог плана за биомасу је да се дефинише стратегија за коришћење биомасе као обновљивог извора енергије имајући у виду потенцијале, националне стратегије, позитивне националне прописе и европске Директиве. Главни циљеви програма у вези са биомасом у Републици Србији су: ефикасно коришћење расположивих ресурса за производњу енергије, смањење емисије гасова стаклене баште, смањење увозне зависности и отварање нових радних места. У законодавству Републике Србије не постоји Закон о обновљивим изворима енергије, али се разматра могућност његовог доношења. Директива о обновљивим изворима енергије 2009/28/ЕС није транспонована у законодавство Републике Србије. Планирано је да се транспоноване изврши у оквиру израде новог Закона о енергетици. Јавна расправа о нацрту новог закона о енергетици је завршена у фебруару 2011. године.²⁴

²² „Уредба о изменама и допунама Уредбе о утврђивању Програма остваривања Стратегије развоја енергетике Републике Србије до 2015. године за период од 2007. до 2012. године”, *Службени гласник РС*, бр. 17/07 и 73/07, стр. 16. Интернет: <http://www.mre.gov.rs/>, датум приступања: 18.04.2011. године.

²³ „Акциони план за биомасу 2010–2012”, *Службени гласник РС*, бр. 56/2010, стр. 9 и 10; „Биомаса” означава биоразградиви део производа, отпада и пољопривредних остатака биолошког порекла (укључујући биљне и животињске супстанце), шумске остатке и остатке сродних индустрија, укључујући рибарство и пољопривреду, као и биоразградиви индустријски отпад и градски отпад. (Видети: “Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council of 23 Apr. 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC”, *op. cit.*, Art. 2.e).

²⁴ Интернет: <http://www.mre.gov.rs/>, датум приступања: 06.4.2011. године.

НАУКА, ТЕХНОЛОГИЈА, КУЛТУРА

UDK: 167.7(497)

Biblid 1451-3188, 10 (2011)

Год X, бр. 35–36, стр. 116–123

Изворни научни рад

Проф. др Перо ПЕТРОВИЋ¹

НОВИ КОРАК ЗЕМАЉА ЈУГОИСТОЧНЕ ЕВРОПЕ КА ИНФОРМАЦИОНОМ ДРУШТВУ/ еСЕЕ АГЕНДА+

ABSTRACT

The paper deals with contents and importance of the new basic document for information society development in South Eastern European countries – eSEE Agenda+. The implementation of Agenda+ should enable quicker economic development to the whole region and easier integration to the European and world development trends. The analysis focuses on the basic concept of Community competition law (on one side), and the national competition law (on the other); harmonization of the national law with Community one by pointing out its good sides and at the same time, drawing attention to those solution which are not so good and (could) lead to misinterpretations in practice. A better and more harmonized part of the Serbian regulation act are the solutions concerning the conduct, which may infringe the competition, while a worse part is the one concerning the protecting procedure.

Key words: information and communication technologies, development, competitiveness, European Union competition law, dominant position.

1) СВРХА

У савременој светској глобалној привреди информационо–комуникациони сектор није само други по величини сектор светске

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд.

привреде, већ је и главни генератор нових радних места и нових пословних подухвата и основа нове „на знању засноване” светске економије. Омогућавајући несметани информациони ток на свим нивоима, велику транспарентност података, информација, знања и значајну доступност свих делова тржишта како великим, тако и оним средњим и малим учесницима, информационо-комуникационе технологије отварају нове перспективе за владе, компаније и људе појединачно. У савременој фази развоја мало је активности у којима ове технологије не играју директну или индиректну улогу. Информационо-комуникационе технологије (ИЦТ) представљају „нерве и артерије” савремене информационе економије олакшавајући и подржавајући глобалне токове информација, капитала, идеја, робе, услуга и људи. На тај начин, ИЦТ директно трансформишу савремене начине пословања, трговања и организацију самих тржишта. Такође, оне револуционишу начин учења и поделе знања и омогућавају значајно веће учешће свих држава, региона, компанија и појединаца у пословању, доприносећи тако промоцији и убрзању укупног економског, друштвеног и људског развоја у свету. Развој индустријског друштва на крају двадесетог и почетком двадесетпрвог века се дефинише као нова развојна фаза под именом информационо друштво, или друштво засновано на знању. Ради се о новом типу друштва чија је специфичност везана за централну позицију коју информационо-комуникационе технологије имају у производњи и економији. Информационо друштво се сматра сукцесором (наследником) индустријског друштва, а као повезани концепти се наводе постиндустријско друштво (*Danijel Bell*), постфордизам, постмодерно друштво, телематско друштво, информациона револуција и коначно, друштво засновано на знању.² Тренутно, не постоји универзално прихваћена дефиниција концепта информационог друштва. Оно заједничко свим изворима јесте чињеница да се информационо друштво односи на ситуацију у којој су ИЦТ интегрисане у индустријску производњу и пренос информација у свим областима деловања. Технологија условљава нови приступ производњи, дистрибуцији и потрошњи информација. Под наведеним околностима информација постаје извор креирања дохотка, нова радна места постају везана за информациони сектор, и коначно, информација постаје основа креирања

² Један од првих људи који је развио концепт информационог друштва био је управо економиста Friz Mahlup у својој студији о ефектима патената на истраживање коју је објавио 1962. године у САД у књизи под називом „Производња и дистрибуција знања у САД”.

нових знања. Оно што се у дефинисању информационог друштва не сме изгубити из вида је чињеница да ИЦТ представљају само средство развоја, али не и његов циљ. Другим речима, број телефонских линија, рачунара, или приступа интернету доступних у једној земљи нису крајњи показатељи на основу којих се процењује развојни успех. Економска и друштвена вредност, коју ће људи остварити већим коришћењем ИЦТ је много бољи показатељ тог успеха, мада га је у том контексту много теже мерити, пратити и оценити.

II) МЕРЕ ЕУ

У циљу развоја информационог друштва, и коришћења свих могућности и предности које нуди модерна информатичка технологија, земље Југоисточне Европе (ЈИЕ) предузеле су активности на регионалном нивоу у оквиру еСЕЕ иницијативе (*Electronic SouthEast Europe Initiative – Иницијатива за развој информационог друштва у Југоисточној Европи*) Пакта за стабилност Југоисточне Европе. Циљ еСЕЕ Иницијативе је да помогне интеграцију земаља Југоисточне Европе у глобалну економију засновану на знању, пружањем подршке земљама у региону да развију информационо друштво. Програм укључује систематско оцењивање напретка, размену позитивних искустава и трансфер знања. Један од циљева Иницијативе је и да промовише стварање адекватног институционалног окружења за изградњу информационог друштва за све, у сагласности са политикама ЕУ, посебно се усредсређујући на координацију и помоћ у реализацији пројеката примене информационо–комуникационе технологије у областима пословања, управе и образовања. На основу циљева из еСЕЕ Агенде, земље Југоисточне Европе су се обавезале да предузму конкретне кораке у правцу:

- усвајања политика и стратегија информационог друштва,
- усвајања и примене правног оквира информационог друштва према правилима која проистичу из заједничких правних тековина земаља ЕУ (*Acquis Communautaire*),
- успостављања регионалне сарадње и националних имплементационих механизма,
- промоције информационог друштва за развој.

Слично плановима еЕвропе, Агенда за развој информационог друштва у ЈИЕ, имала је за циљ да убрза реформе и модернизацију економија ових земаља, подржи изградњу институција система, унапреди укупну

конкурентност и покрене акције које воде изградњи свих сегмената информационог друштва. Оно што је посебно важан ефекат који су земље региона очекивале од Агенде јесте добијање политичке подршке за овај домен рада и деловања. Политичка подршка у самим земљама кандидатима, а затим у Европи неопходно је полазиште за остваривање резултата у пракси и покретање акција које ће омогућити да се искористе све предности које носи информационо друштво и смањи дигитални јаз који постоји између земаља ЈИЕ и осталог дела Европе. Само свеобухватне политичке мере које сагледавају потенцијале ИТ за напредак економија у транзицији и отварање нових могућности становницима тих земаља могу покренути радикалне промене пословних процеса у земљама у транзицији ЈИЕ, промену начина рада и функционисања влада и промену односа на релацији грађани, пословни сектор, држава.

Као важне сегменте у реализацији еСЕЕ Агенде+ чланови радне групе еСЕЕ Иницијативе издвајају:

- потребу за већом сарадњом са пословним сектором и већом оријентацијом на реализацију конкретних регионалних пројеката. Механизам за то је *ИЦТ Форум* приватног сектора (који делује у оквиру Пословног савета Пакта стабилности) – организације водећих предузетника из региона и из кључних земаља улагача, чији је циљ да унапреди сарадњу између влада земаља региона и приватног сектора на пољу ИЦТ;
- интензивније укључивање земаља ЈИЕ у ИЦТ истраживање и развој у оквиру Европских истраживачких програма – ФП7 и уопште већу и ближу сарадњу са ЕУ;
- успостављање регионалног *e-Government* центра као заједнички пројекат јавног и приватног сектора у изградњи ефективне платформе за подршку развоја и имплементације националних (и регионалних) пројеката електронске јавне управе у Југоисточној Европи који би омогућио трансфер искустава и успешних подухвата из земаља чланица ЕУ ка земљама региона и тиме подржао реализацију е-говернмент програма обухваћених еСЕЕ Агендом+;
- подршку развоју људских ресурса кроз посебно креиране програме обуке.

Као комплементарни процес земље региона подржавају активности бСЕЕ Иницијативе у реализацији њиховог Акционог плана који промовише координирани развој широкопојасних мрежа у региону са

циљем стварања јединственог регионалног тржишта широкопојасних конекција које би било уклопљено у европске системе и мреже.³

III) САДРЖАЈ

Поред успешно окончане имплементације еСЕЕ Агенде фактори који су утицали на потребу њене допуне и усклађивања били су следећи: нови изазови развоја информационог друштва везани за дигиталну конвергенцију и чињеницу да информационо друштво прелази из „пилот фазе” развоја у фазу „широке примене” јер ИЦТ постају зрелије и глобалније; ревизија Лисабонске стратегије ЕУ и иницирање новог европског акционог плана развоја информационог друштва и 2010 као петогодишње стратегије даље подршке развој дигиталне економије у ЕУ, која ће омогућити бржи економски раст и креирање нових радних места. Базни документ земаља Југоисточне Европе еСЕЕ Агенда зато је морао бити промењен и преведен у нови шири контекст еСЕЕ Агенду+ која ће бити усклађена како са новим циљевима постављеним у стратегији Европске комисије за развој Европског информационог друштва и 2010, тако и са закључцима Светског самита о информационом друштву и Светским миленијумским циљевима развоја. Под окриљем Пакта за стабилност у Југоисточној Европи, а у организацији Министарства за комуникације и транспорт БИХ, УНДП БИХ и уз сарадњу са Европском комисијом у БИХ одржана је у Сарајеву 28-30. октобра 2007. године регионална Министарска конференција о информационом друштву земаља Југоисточне Европе на којој су министри из региона потписали еСЕЕ Агенду + као допуњени стратешки документ и акциони план активности развоја информационог друштва у региону Југоисточне Европе. Агенду су потписали министри земаља чланица еСЕЕ Иницијативе и то: Албанија, Босна и Херцеговина, Хрватска, Македонија, Молдавија, Црна Гора, Србија, Румунија и представник УНМИК/Косово. Овим чином земље региона настављају своје досадашње активности које су биле дефинисане еСЕЕ Агендом и улазе у нову и вишу фазу развоја информационог друштва дефинисану еСЕЕ Агендом+.

³ бСЕЕ (*Broadband South Eastern Europe Initiative*) – подиницијатива еСЕЕ иницијативе посвећена развоју широкопојасних мрежа (broadbnd) у региону ЈИЕ основана 2005. године..

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

На конференцији *Телекомуникације за развој*, одржаној 29. октобра 2002. у Београду, земље Југоисточне Европе (Албанија, Босна и Херцеговина, Хрватска, Македонија, Молдавија, Црна Гора и Србија), потписале су и усвојиле међународни споразум „Агенда о развоју информационог друштва у Југоисточној Европи”, као основни документ о развоју информационог друштва у региону. Овај споразум је био усклађен са документима „еЕвропе 2002”, „Акционим Планом еЕвропе 2005”, као и „еЕвропе+ – планом држава кандидата” и представљао је потврду посвећености земаља ЈИЕ развоју информационог друштва у својим економијама по европским моделима и стандардима као и њихове исказане спремности да буду у току са европским ИТ развојним процесима. Споразум је био потврђен и на састанку Процеса сарадње у Југоисточној Европи (*South East Europe Cooperation Process – SEECP*), марта 2003. године.

У садашњим условима значи да је еСЕЕ Агенда+ стратешки оквир развоја информационог друштва у региону ЈИЕ у периоду 2007–2012. година. Унутар еСЕЕ Агенде+, приоритети дефинисани европском и 2010 стратегијом о политикама развоја информационог друштва преформулисани су у складу са специфичним приоритетима региона у следеће три приоритетне области деловања:

- даљи развој заједничког информационог простора Југоисточне Европе који промовише отворено и конкурентно тржиште за информационо друштво и медије, приближавајући га заједничком Европском информационом простору у смислу интероперабилности;
- јачање иновација и инвестиција у ИЦТ развој и образовање паралелно са развојем приватног сектора у циљу подстицања економског раста и стварања радних места;
- постизање инклузивног информационог друштва, које је отворено за све, и које подстиче раст и отварање радних места у складу са приоритетима одрживог развоја, унапређења јавних услуга и побољшања животног стандарда.

VI) ИЗВОРИ

- „European Stability Pact eSEE Initiative, *eSEE Agenda+*”, Sarajevo, October, 2007.
- „European Stability Pact eSEE Initiative”, e-Governance Centre for South East Europe, Strategy Paper, Brussels, Ljubljana, December 2006.

- Спасић, И., „Основни концепти права конкуренције у ЕУ и Србији – усаглашеност и разлике”, *Право и привреда*, Београд, бр.1–4/2008.
- World Summit on the Information Society, *Declaration of Principals*, Geneva 2003–Tunis 2005.
- Видас-Бубања, М., „Изградња информационог друштва као део процеса транзиције”, Зборник радова са саветовања Друштва економиста Београда – „Актуелни проблеми транзиције и токови приватизације: досадашњи резултати, пређени пут и перспективе економских реформи у Србији”, Бања Ковиљача, 6–7 новембар, *Економски видици*, бр. 4 /2003.
- “The eSEE Initiative”, *Interim Review of the eSEE Agenda’s Policy Impact*, UNDP Regional Centre, Bratislava, September 2005.

VII) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Спремност земаља Југоисточне Европе да реализују задатаке еСЕЕ Агенде+ одражава њихову свест о потреби увођења компатибилних, иновативних и интероперабилних технологија и система и интегрисаних и међуповезаних мрежа у привреде земаља ЈИЕ са крајњим циљем да се регион Југоисточне Европе трансформише у перспективан, модеран и стабилан регион који се ефективно може укључити у конкуренцију на светском глобалном тржишту. Истовремено, еСЕЕ Агенда+ је израз заједничке воље земаља региона да савремене ИЦТ технологије примене на такав начин да оне буду алат за бржи економски развој, креирање нових радних места и интеграцију у Европску унију. Имплементација еСЕЕ Агенда+ и друге сличне активности унутар еСЕЕ и бСЕЕ Иницијативе допринеће остваривању значајних резултата у земљама ЈИЕ: јачању промоције и координације заједничких интереса за развој информационог друштва; усклађивању и синхронизацији активности и ограничених ресурса за развој информатичке технологије; стимулацији иновације и искоришћавању технолошких потенцијала електронског пословања; промоцији и успостављању пословне мреже компанија ИТ у региону Југоисточне Европе; стварању интегралне централне базе података о ИТ ресурсима на националном и регионалном нивоу; развоју партнерства са јавним сектором и универзитетима за реализацију пројеката од интереса за земље региона и регион уопште; промоцији и привлачењу инвестиција за модернизацију ИТ без обзира на индустрију/сектор; организацији и увођењу услуга попут е-трговине, е-банкарства, е-туризма, е-агробизниса; отварању иницијатива за развој људских ресурса; заједничком супротстављању снажној конкуренцији на западним тржиштима;

заједничким маркетинг пројектима који би омогућили компанијама из ЈИЕ да нађу пословне партнере у западној Европи.

Свака од наведених приоритетних области деловања земаља Југоисточне Европе има јасно дефинисане акције и задатке за период 2007–2012. година. Први приоритет – креирање јединственог информационог простора ЈИЕ; расположивост широкопојасних мрежа великих брзина и сигурних услуга; развој и приступачност богатих онлајн садржаја и њихов трансфер из конвенционалног формата; развој интероперабилности у складу са European Interoperability Framework; хармонизација правила о информационом друштву и медијима; национали/регионали манаџмент електронским идентитетом. Други приоритет – иновације и инвестиције у ИЦТ истраживање и образовање; компјутери и приступ интернету у свим школама; образовање у области ИЦТ способности и знања; ЈЛЛ тренинг у ИЦТ; даљи развој националних академских и истраживачких мрежа и унапређење регионалног повезивања и сарадње. Трећи приоритет – информационо друштво за све; приступ технологијама и постојање једнаких могућности за све; ИЦТ подржане јавне услуге и питања *e-Governmenta*; подршка развоју *e-Business-a*; дигиталне библиотеке и национално наслеђе; е-укључивање.

UDK: 167.7(4)
Bibliid 1451-3188, 10 (2011)
Год X, бр. 35–36, стр. 124–148
Изворни научни рад

Др Милован РАДАКОВИЋ¹

СТРАТЕГИЈА СТВАРАЊА ЕВРОПСКОГ ИДЕНТИТЕТА

ABSTRACT

The EU development, which is reflected in the change of significance of national borders, laws and regulation unification and product standardization, has led to the emergence of a phenomenon that is not clearly defined so far – European identity. As a phenomenon in formation, the strategies for its intensification are being investigated. Three strategies have emerged: (1) common European cultural identity, (2) supranational legal system, and (3) Europe of citizens concept. The basic ideas and concepts of the three strategies are presented in this paper.

Key words: EU, Europe, culture, society, law, citizenship, strategies.

1) УВОД

Ако се европски идентитет посматра преко ЕУ и њених интеграционих процеса, интеграције које се спроводе на економском плану могле би да убрзају и стварање европског идентитета на субјективном плану. Томас Хилан Ериксен сматра да европски идентитет може имати три аспекта:

С обзиром на то да су европску интеграцију са највећим ентузијазмом дочекали управо најсиромашнији региони Европе, као и политичка и економска елита, која ће из сасвим других разлога имати највећу економску и политичку корист од ње, могуће је да ће настанак заједничког идентитета овде зависити од утилитарности.

Економски и политички процеси нису сами по себи довољни да би се на основу њих развио заједнички идентитет, иако они могу да убрзају тај процес. Веома важну улогу имаће и стварање идеологије, а пре свега стварање заједничке историје.

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд.

Европски идентитет није нужно неспојив са националним или етничким. Зато се на питање да ли ће се заједнички наднационални европски идентитет афирмисати у скорој будућности, не може одговорити са јасним да или не.²

Ако бисмо анализирали напред изложено, могли бисмо констатовати следеће: интеграције у оквиру ЕУ донеле су добит економској и политичкој елити држава чланица. Економска елита је добила институционално много шири простор деловања. Такође административне границе држава чланица, када је реч о промету робе, сведене су на најмању могућу меру. На тај начин је квалитет роба дошао до још већег изражаја, а њихов пласман је неспутан националним границама. Политичка елита националних држава такође је европским интеграцијама достигла један виши политички ниво. Националне странке улазе у европске политичке организације чиме мере своју политичку снагу на континенталној основи. Појединци из политичких елита уласком у европски парламент и друге институције ЕУ престају да буду само национална већ постају европска политичка елита. Ериксон сматра да економски и политички процеси нису сами по себи довољни за стварање европског идентитета, већ да је за то потребно створити „заједничку историју”. То је занимљива формулација. Шта заправо подразумева заједничка историја? Историјски догађаји као што су на пример, настанак и нестанак Римског царства, Турска освајања Европе, Први и Други светски рат итд. забележиле су све историје европских и других земаља. Међутим, овде је реч о нечему другом. Стварање заједничке европске историје има за циљ формирање европске историје која је прихватљива за све. Она би требало да помогне, првенствено, млађим генерацијама Европљана да без историјских траума старијих генерација буду историјски равноправни и „само” грађани Европе. Коначно, по мишљењу Ериксона, европски идентитет није неспојив са националним или етничким. Потпуно логично, јер ће се европски идентитет заснивати на националним идентитетима европских народа.

У нашој литератури интересантни су концепти европског идентитета које су изложили Миле Ненадић и Миодраг Јовановић. Ненадић такође сматра да постоји неколико стратегија према којима би Европа требало да дође до свог јединства. По његовом мишљењу, немачка стратегија се заснива на идеји стварања јединственог европског грађанског друштва, довољно динамичног да превазиђе развој одређеног државног друштва. Таква Европа би била резултат међусобног приближавања европских

² Томас Хилан Ериксен, *Етницитет и национализам*, Библиотека XX век, Београд, 2004, стр. 132–134.

култура, а никако резултат њиховог спајања или утапања. На тај начин нешто што би се могло назвати европском културом не би било састављено од појединих култура, већ би изражавало збир међуодноса, односно односа унутар којих се те културе налазе. Насупрот таквој стратегији налази се стратегија европског државног друштва. Она би требало да се остварује на три нивоа: основном, средњем и вишем. Основни ниво се односи на захтеве кооперативности, средњи на прилагођавање односно привикавање на друге, а виши на стапање или повезивање у једно, односно успостављање тзв. европског државног друштва. Европска „етно држава” тада поступа на исти начин на који су поступиле САД. Она мобилише своје поданике тако што их претвара у равноправне грађане, те на такав начин све европске нације бивају грађани односно као грађани имају једнакост пред наднационалним законима. У том смислу, а ради спречавања негативних утицаја етничких и националних структура, стратегија приближавања полази од тога да будућу Европу треба претворити у велики број провинција и „мета-нацију”, тако да чини „велики простор” са разбијеним легитимитетом хијерархијског националног суверенитета.³ Овде су дата два основна модела по којима се може доћи до европског друштва. Први (немачки модел) полази од премисе да ће грађански динамизам народа унутар Европске уније довести до европског друштва. Тај динамизам вероватно подразумева покретљивост грађана широм континента, унификацију диплома, грађанску једнакост пред европским законима и судовима, као и настањивање у оним деловима Европе где су најбољи услови живота и рада за сваког појединца понаособ. Оваква динамичност временом би довела до превазилажења националних државних атрибута. Насупрот том моделу, налази се модел европског државног друштва. Да би се оно остварило потребни су одређени предуслови. Први предуслов је кооперативност, односно потреба за сарадњом. Други је привикавање на друге. „Други” су заправо они грађани Европе који имају друкчију културу од оне у којој живе. У неким државама Западне Европе (Велика Британија, Француска, Немачка, Холандија) овај предуслов већ постоји.

Трећи услов је примена модела који форсира једнакост грађана пред наднационалним законима и судовима. Дакле, однос заснован на премиси европски закони – европски грађани, односно европско законодавство – европско грађанство. Саставни део ове стратегије је и стварање великог броја провинција (региона) путем којих би се превазишле националне

³ Миле Ненадић, „Европски педагошки образац и културни идентитет Европе”, Зборник *Србија и Европа*, ДКСГ, Београд, 1996, стр. 19.

границе и разлике. Према мишљењу Миодрага Јовановића,⁴ концепт европског идентитета требало би да има три приступа, који могу представљати полазиште за његове друге варијанте. Ти концепти су: а) етнокултурни концепт, б) концепт европског грађанства као основе европског идентитета и ц) солидаристички концепт. Када је реч о етнокултурном концепту треба напоменути да се европски народи између себе разликују у погледу језика, величине територије, правних, политичких и економских система, као и у погледу религијске припадности. Упркос тим разликама, Антони Д. Смит сматра да постоје нека наслеђа и традиције који су заједнички. У таква наслеђа и традиције спадају римско право, политичка демократија, парламентарне институције и хришћанство. Када је реч о културном наслеђу, то су ренесанса, хуманизам, рационализам, емпиризам, романтизам и класицизам. Узети заједно они представљају специфичну породицу европских култура. С обзиром да нису сви европски народи у подједнакој мери допринели овим традицијама и наслеђима, као и да сваки од тих елемената није имао подједнако снажан утицај у свакој средини, Смит сматра да треба установити колики су утицај те заједничке европске карактеристике оставиле у свакој појединачној култури Европе.⁵ Концепт европског грађанства заснива се пре свега на члану 8 уговора из Маастрихта,⁶ а затим на концепту колективне лојалности заједничком уставном поретку. Успостављање концепта европског грађанства представља заправо лојалност заједничком уставном поретку, без обзира на разлике у језику, етничком пореклу, религији. Дакле, оно што су сами грађани одредили као нешто према чему ће исказивати своју лојалност. То је, дакле, оно што су грађани Европе одредили као заједничко, а што није утемељено у

⁴ Миодраг А. Јовановић, „Европски идентитет као основа европског комонвелта – немогућа мисија?”, Зборник *Кикиндски дијалози*, свеска три, тема броја: „Искушења глобализације – глобализација, европеизација и национални идентитет”, Кикинда, 2003, стр. 177–190.

⁵ Anthony D. Smith, “National identity and the Idea of European Unity”, *International Affairs*, 1992, vol. 68. No.1, pp.70–71.

⁶ Чланом 8 Уговора из Маастрихта, а затим и консолидованом верзијом Уговора о ЕЗ из Амстердама (члан 17), предвиђено је да грађанин Уније постаје свако лице које поседује држављанство неке од држава чланица. Још прецизније, предвиђено је да грађанин Уније располаже следећим правима: правом на слободу кретања и боравка на целокупној територији ЕУ, активним и пасивним бирачким правом за учешће на локалним и изборима за Европски парламент, ако борави на територији државе чланице чији није држављанин правом на дипломатску и конзуларну заштиту у трећим земљама, правом петиције Европском парламенту и правом на жалбу Омбудсману.

националном. Солидаристички концепт европског идентитета полази од становишта да би се изградња европског идентитета могла заснивати на солидаризму и социјалном грађанству. Фактички такав принцип европског идентитета заснива се на могућности велике покретљивости становништва европског континента. У основи те покретљивости била би потражња за бољим радним местом, у којој појединац не би морао да буде везан за једно место. Такав концепт европског идентитета био би ојачан директним европским опорезивањем, чиме би се иницирали одговорност и интерес грађана, односно ојачала хоризонтална индивидуална права. Такав концепт фаворизује индивидуу као појединца, грађанина Европе, у односу на његову националну припадност и законодавство. Солидаристички концепт је вероватно могућ у високој фази изградње европског идентитета. Овде би се, између осталог, грађанину омогућила радна покретљивост широм континента без неких формалних административних препрека. Солидаристички концепт има два интересантна момента. Први, тзв. директно опорезивање, које би вероватно било регулисано неким органом ЕУ (нпр. Централним пореским системом Европске уније). И други, принцип социјалног грађанства, који би вероватно у прво време био заснован на структуралној синдикалистичкој основи. Етјен Балибар сматра да Европу неће чинити једна већ више заједничких „кућа”, а под тим подразумева целине које је означио као евроамеричку, евромедитеранску и евро(екс) совјетску или евроисточну целину.⁷ Такав концепт заправо не предвиђа једну „унитарну” Европу, већ скуп европских држава заснован на регионалном принципу које би онда заједно „чиниле” структуру европске интеграције. Такав регионалан принцип европских држава Балибар назива „кућама”. У том смислу евроамеричку кућу свакако би представљале Велика Британија, Ирска, Немачка и државе Северне Европе. Евромедитеранску, Португалија, Шпанија, Француска, Грчка (и у случају проширења ЕУ, вероватно Хрватска, Црна Гора, Албанија и Турска). Под

⁷ Балибар констатује: „На првом месту, Европа ће све више представљати не један затворени ентитет (налик каквој федералној држави, или вишенационалном царству), него отворену целину с више концентричних кругова наднационалних установа у нестабилној равнотежи, која твори простор сусрета (а у неким случајевима и сукоба) између различитих економско-културних целина чија је историјска особеност бар онолико снажна колико и особеност саме европске целине: реч је о евроамеричкој, евромедитеранској (првенствено евроарапској или евромуслиманској) и евро(екс) совјетској, или евроисточној целини; ова потоња обухвата све, или део земље које су претрпеле утицај совјетског режима, а суочене су са задатком да га се ослободе. Разуме се, ове целине нису поређане једна уз другу, него у великој мери једна изнад друге. Етјен Балибар, *Ми Грађани Европе? – границе, државе, народ*, Београдски круг, Београд, 2003, стр. 277.

термином евро(екс) совјетска или евроисточна кућа Балибар засигурно подразумева некадашње совјетске државе Естонију, Летонију, Литванију (и у случају проширења ЕУ, Белорусију, Украјину и Молдавију). Источна кућа представља сасвим сигурно државе источне Европе, Пољску, Чешку, Словачку, Румунију, Мађарску, Бугарску. Тако замишљен европски концепт у Бриселу би представљао скуп регионално организованих држава Европе.⁸ Проблем око Балибаровог концепта „више заједничких кућа” односио би се пре свега на фондове ЕУ. Можемо навести један пример – потребу изградње водовода између Португала и Шпаније, за чију изградњу су неопходни фондови ЕУ. У садашњој „архитектури” ове европске интеграције, новац који би био упућен за изградњу водовода третирао би се, између осталог, и као помоћ мање развијеним државама ЕУ. Али ако се примени регионални принцип, где свака од група земаља фаворизује пројекат у свом региону, онда је то једна друга „европска архитектура”. Пример – изградњи водовода између Португалије и Шпаније, конкурише аутопут између Пољске и Чешке, односно изградња нуклеарне електране на граници Немачке и Француске. Овде би се изгубио принцип приступа фондовима на основу помоћи ЕУ мање развијеним деловима Европе, а у циљу њиховог подизања на виши економски ниво, већ би се успоставио својеврсни „регионални ривалитет”. Принцип према којем одређени пројекат није само важан за Европу као целину, већ је првенствено важан за одређени регион (тј. евроамеричку, евромедитеранску, евроисточну „кућу”). Такође, у својим разматрањима, Балибар сматра да ће у Европи увек постојати неке границе, пре свега оне социјалне.⁹

⁸ Свака кућа би могла да буде репрезентована на мањим скуповима и састанцима у Бриселу са једном државом из давог региона, а државе би се ротирале на месту председавајућег одређеног региона једном годишње.

⁹ „Друго, пре неголи доиста самостална, та према споља отворена целина, захваљујући међусобној исцепканости више светских простора, остаје ипак, што се њене унутрашњости тиче, затворена извесним бројем граница које није могуће укинути: није реч само о политичким границама међу државама, већ пре свега о покретним социјалним границама, невидљивим на географским картама, али материјализованим у административним прописима и социјалним праксама; то су унутрашње границе између популација различитих по свом пореклу и месту у подели рада. Наиме, та Европа већ сада је, и биће све више, место сусрета више типова политичко-економских миграција, нарочито оних који долазе с Југа и Истока, којима ће власти покушати да доделе различите *статусе*, суочавајући се с препреком коју представљају већ стечени положаји (захваљујући нарочито постколонијалној ситуацији), као и с тешкоћама које изазивају ранија обећања (посебно она из Хелсинкија)”, Етјен Балибар, *Ми Грађани Европе? – границе, државе, народ*, Београдски круг, Београд, 2003, стр. 277–278.

Дирк Јакобс и Роберт Маиер са Утрешког универзитета, сматрају да се за стварање европског идентитета користе три стратегије.¹⁰ Прво, улажу се напори да се нагласи и конструише заједнички културолошки дефинисан европски идентитет слично као што су конструисани национални идентитети.¹¹ То је урађено коришћењем историјских митова који се односе на заједничко хришћанско наслеђе,¹² заједничку политичку и правну историју уназад све до римског периода и хуманистичку традицију. Штавише, идеологије (Европа као пројекат мира и демократије са циљем модернизације и цивилизације) одржавање секуларних ритуала (Европски избори) и коришћење евро симбола (застава, химна, пасош итд.),¹³ коришћени су да се промовише заједнички културни идентитет. Поред тога покренути су бројни кооперативни програми у европским државама на свим нивоима образовања („Ерасмус” истраживање) и уметности. Све то добија нову димензију увођењем заједничке монете и њеним заједничким коришћењем широм Европе. Друго, изграђен је наднационални правни систем који становницима Европе гарантује нека основна права, а европским радницима даје специјална права. Тај закон разликује се од традиционалних међународних закона јер се примењује како између индивидуа тако и између држава.¹⁴ Ова права спроводи Европски суд правде. Коначно, нова форма европског наднационалног грађанства уведена је експлицитним држављанством Уније. У садашњој фази развоја ЕУ дефинисале су се три стратегије које треба да доведу до европског идентитета. То су: стварање заједничког европског културолошког идентитета, затим развој наднационалног правног система и, путем заједничког европског држављанства, стварање Европе нација у Европу грађана. Све у свему могло би се тврдити да је у свакодневном

¹⁰ Dirk Jacobs and Robert Maier (Utrecht University), “European identity, construct, fact and fiction”, Gastelaars, M & de Ruijter, A (eds), *A United Europe. The Quest for Multifaceted Identity*, Maastricht, Shaker, 1998, pp. 13–34.

¹¹ Hobsbawm, Eric, “Introduction: Investing Traditions”, in: Erik Hobsbawm & T. Ranger (eds), *The Invention of Tradition*, Cambridge University Press, Cambridge, 1983.

¹² Brynt, Christopher, (1992) “Commentary, Europe and European Community”, *Sociology*, Vol. 25, No. 2, pp. 189–207.

¹³ Cris, “Usurpers or pioneers? European Commission bureaucrats and the question of European Consciousness”, in: A. Cohen & N. Rapport (eds), *Questions of consciousness*, London, Routledge, 1995.

¹⁴ Abéles, Marc, “La Communauté européenne: une perspective anthropologique”, *Social Anthropology*, 1996, no.4, pp. 33–45.

животу идентификација грађана са европским пројектом релативно скромна и да је национални идентитет и даље врло важан.¹⁵

II) СТРАТЕГИЈА – ЗАЈЕДНИЧКИ ЕВРОПСКИ КУЛТУРОЛОШКИ ИДЕНТИТЕТ

Европска различитост није савремени феномен. И сам процес изградње нације је у првом реду био напор усмерен ка смањењу сваколике разлике у Европи и ка елиминисању средњовековних концепција друштва. Изградња нације успела је само делимично да уједначи разлике између европских култура. Између осталог и због чињенице што су културне разлике и њихове карактеристике биле сложене, али и због чињенице да су биле смештене у различитим деловима и регионима Европе. У том смислу Штајн Рокан констатује: „Велики парадокс Западне Европе је у томе што се развио већи број јаких центара контроле територије на рубовима старог царства: најодлучнији покушаји формирања држава и изградње нација дешавали су се на периферији политичког вакуума насталог распадом старог Римског царства...Испоставило се да је за развој Европе од највећег значаја била чињеница да је њен централни појас био састављен од територија са високим степеном развоја: културног, трговинског и политичког. Пре свега постојала је добро развијена аграрна економија, друго, постојао је велики број високо аутономних градова, институционално прилично различитих у односу на околну пољопривредну територију, и, треће, ти градови као и руралне области били су повезани заједничком културом и религијом чему је допринела добра организација цркве. Црквена организација је омогућила комуникације на велику даљину, али и услед постепеног пораста писмености и једног доминантног језика, латинског. И, четврто, трговина између аутономних територија била је под контролом наслеђених нормативних принципа садржаних у традиционалном римском праву. У овом високо развијеном региону, сви покушаји стварања војно–административних центара нису успели све до 19. века.”¹⁶ Диверзитет Европе има дубоке историјске корене – укључујући и оне које данас називамо наднационалним. Европска традиција представља широку лезу начина повезивања европских народа у њеној историји, а данас компликовану мешавину наднационалних, транснацио-

¹⁵ Deflem, Mathiev & Pampel, Fred, “The Myth of Postnational Identity – Popular Support for European Identifikation”, *Social Forces*, 1996, Vol. 75, no. 2, pp. 119–143.

¹⁶ Rokkan, Stein, “Dimensions of State Formation and Nation Building : A Possible Paradigm for Research on Variations within Europe”, in: Charles Tilly (ed.), *The Formation of National States in Western Europe*, University Press, Princeton, 1975, pp. 562–600.

налних и међувладиних принципа и институција. Прва стратегија, стратегија стварања заједничког европског културног идентитета, заснива се на структури која треба да, са једне стране, одржи, а затим даље развија широк опсег националних култура и идентитета у Европи. Таква стратегија снажно је подржана из два правца. Са једне стране, различитост култура и њихова коегзистенција имају подршку сваке европске државе понаособ, а са друге стране, та стратегија има подршку регионалних и других група које захтевају заштиту и промоцију разлика.¹⁷ Уместо да помаже развој доминантног и свеобухватног идентитета, тај систем карактерише „свест о разликама”.¹⁸ Тај сценарио доприноси културној афирмацији ЕУ, и чини ту организацију полиетничком и мултинационалном. Наднационална структура ЕУ подржава тај диверзитет (различитост), и то на два начина: активном подршком тих иницијатива, и тиме што обезбеђује ауторитативан орган коме се подносе различити захтеви у правцу развијања те политике. Легитимитет ЕУ темељи се на инклузивности и флексибилности у вези са подршком многобројних повезивања и идентификација.¹⁹

III) СТРАТЕГИЈА – НАДНАЦИОНАЛНИ ПРАВНИ СИСТЕМ

Право је као друштвена појава традиционално сматрано, нарочито у доба јаких апсолутистичких држава, искључиво националном појавом. Његов настанак и постојање су везани за државу и одређену културу, а дејство му је било ограничено државном територијом.²⁰ Право које се ствара у оквирима трију заједница: Европске заједнице, Европске заједнице за угљаљ и челик и Европске заједнице за атомску енергију уобичајено се назива право европских заједница или комунитарно право.²¹ После

¹⁷ Захтеви ових група могу бити засновани на полу, раси, етничкосту, старости, хендикепу итд.

¹⁸ Tully, James, *Strange multiplicity – Constitutionalism in an age of diversity*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.

¹⁹ Тејлор схвата европски диверзитет као „плуралитет модуса припадања” политичкој заједници, који је истовремено отворен за више облика држављанства, који егзистирају у истој политичкој заједници или држави. Примењено на ЕУ, европско држављанство је под утицајем многобројних концепата држављанстава која постоје у Европи и одсликавају широк спектар различитих осећања припадности. Дакле, у овом случају, ЕУ подразумева релативно благ облик заједничког држављанства који је у складу са правом ЕУ и подржава различите културне и националне групе и заједнице.

²⁰ Rene, David, *International Encyclopedia of Comparative Law*, II/Ch. 3, Sources of Law, Tübingen, 1984, p. 158.

²¹ *European Community Law, Community Law, Gemeinschaftsrecht, Kommunitarrecht, Droit com-munautaire, Droit Europeen*.

ступања на снагу Уговора о Европској унији, то право се назива и правом Европске уније, али се у том случају мора имати у виду да су комунитарно право стварали и да га и даље стварају органи европских заједница и да се, с обзиром на недефинисан положај Уније и непостојање сопствених легислативних овлашћења, тај назив може користити само у условном смислу као збирни појам. Субјекти комунитарног права су правна и физичка лица, државе чланице и органи Заједнице. Под физичким лицима подразумевају се држављани држава чланица, а под правним, она која имају припадност некој од држава чланица или имају статус европских друштава, као што су европске економске интересне групације и европска акционарска друштва (*sociates europaea*).²² Тако комунитарно право регулише узајамна права и обавезе између Заједнице и њених субјеката, међусобне односе држава чланица, односе између држава чланица и приватних лица, као и међусобне односе приватних лица.²³ У територијалном смислу, домаћај примене тих прописа је омеђен границама Европске заједнице, односно њених држава чланица. Само у посебним ситуацијама, поједини комунитарни прописи могу се применити и изван Заједнице, односно Европске уније. У питању је тзв. екстратериторијална примена – најчешће комунитарних прописа о праву конкуренције, а осталих прописа у случајевима њихове примене на активности које су довољно повезане са Заједницом. У таквим случајевима на комунитарне прописе могу се позивати и држављани трећих држава нечланица и њихова правна лица. Тако се, у погледу уживања одређених социјалних погодности на основу радног односа, на комунитарне прописе могу позивати не само запослени радници из трећих држава нечланица, већ и чланови њихових породица. Исто тако, држављани држава нечланица могу стицати одређена права и на основу споразума о придруживању и сарадњи које је Заједница/Унија закључила са њиховим државама, или на основу Шенгенских споразума о граничној контроли, као и на основу Европске конвенције о људским правима.²⁴ У теорији не постоји потпуна сагласност у погледу тога који све прописи (норме) спадају у појам комунитарног права. Постојећа схватања се могу поделити у две групе: у ужа и шира. Према ужем схватању, у комунитарно право спадају само прописи које су

²² Детаљније: Радован Вукадиновић, *Стварање и остваривање комунитарних права у Европској унији*, ИЕС, Београд, 1998, стр. 23–26.

²³ Kapteyn Paul and Themaat Verloren, *Introduction to the Law of the European Communities*, Ed. by L. Gormley, Kluwer, 1998, p. 78.

²⁴ Staples, Helen, *The Legal Status of Third Country Nationals Resident in the European Union*, Kluwer, 1999.

донели органи Заједнице на основу овлашћења које су им доделиле државе чланице. То су, пре свега, уговори о оснивању, уговори између Заједнице/Уније и трећих држава и међународних организација и норме секундарног законодавства, али не и норме унутрашњег права држава чланица. Систем комунитарног права обухвата и одређене категорије споразума које закључују државе чланице на основу поменутих уговора, међународне уговоре који су у тесној вези са њима и одлуке које доноси Савет у својству конференције представника влада држава чланица. Према другој потподели, у изворе комунитарног права у ужем смислу спадају: међународни уговори који се односе на оснивање, функционисање и развој Заједнице, секундарно законодавство у које улазе акти нормативног карактера које доноси Савет и Комисија и право које ствара Суд правде.

Према ширем схватању комунитарно право обухвата не само поменуте изворе већ и оне националне (унутрашње) прописе које су државе чланице донеле ради имплементације (спровођења и извршења) прописа које су донели органи Заједнице.²⁵ У том смислу се наводи да је комунитарно право, као аутономни правни систем, састављено из хетерогених норми које своје порекло воде из „оног дела међународног права које регулише уговоре и међународне институције од оснивачких уговора и њихових анекса, прописа које су створили органи Заједнице и оних делова унутрашњег права које су државе чланице дужне да донесу ради извршења својих обавеза”.²⁶ Реч је о прописима које доносе органи Заједнице, као и правила међународног и унутрашњег права држава чланица. Иако су различити по пореклу и начину настанка, ти прописи чине посебно јединство, тако да се може говорити о комунитарном правном систему и комунитарном правном поретку.²⁷ У основи поделе схватања комунитарног права у ужем и ширем смислу, налазе се правнополитички разлози који су раније били обојени и идеолошким постулатима. Према поборницима ужег схватања, ако би норме националног права држава чланица улазиле у систем комунитарног права, онда би и оне биле потчињене јурисдикцији Суда правде. Суд би тако, ради обезбеђивања јединственог деловања целог система, био овлашћен да тумачи не само комунитарне, већ и националне норме, чиме би се могао ограничити суверенитет држава чланица. Полазећи од тих разлога, Суд правде је у више

²⁵ Maher, Imelda, *Community Law in the National Legal Order: A Systems Analysis*, 36 *JCMStud*, 1998, p. 239.

²⁶ Lasok, Dominik, *Law & Institutions of the European Union*, Butterworths, 2002, p. 103.

²⁷ Schermers Henry and Waelbroeck Denis, *Judicial Protection in the European Communities*, Kluwer, 1992, p. 7.

случајева заузимао ставове да он није надлежан да примењује нити да тумачи одредбе националног права држава чланица, осим када Уговор о оснивању изричито упућује на националне појмове. Пракса је, међутим, показала да су се ступањем у Заједницу државе одрекле дела свог суверенитета, тако да Суд правде у поступку одлучивања по претходним питањима тумачењем комунитарних прописа на посредан начин одређује и границе у којима се могу кретати национални имплементирајући прописи, као и национални прописи који морају бити у складу са комунитарним. Осим тога, Суд правде је обавезао националне судове да националне прописе тумаче на усклађен начин како би им нашли оно значење које одговара комунитарним циљевима, што говори у прилог прихватања шире концепције. У погледу правне природе комунитарних прописа, у правној теорији нема јединственог схватања. Разлике у схватањима потичу делом из различитог методолошког приступа, а делом из различитих схватања правне природе саме европске заједнице.²⁸ Различито одређивање природе Заједнице условило је и различита, али мање разуђена, схватања о правној природи комунитарног права, који се могу груписати у: интернационалистичка (међународна), наднационалистичка (аутономна) и мешовита. Према првом схватању, комунитарно право је по својој природи међународно право, јер је настало на основу међународних уговора и, без обзира на извесне специфичности, његово дејство остаје у „сфери дејства међународног права”.²⁹ Као такво, оно представља део међународног права.³⁰ Према наднационалној теорији о правној природи Заједнице, Суд правде подржава став да су државе чланице, ступањем у Заједницу, доделиле Заједници одређена овлашћења и у тим областима ограничиле своја суверена права, па се тако створено право не може подвести под познате класификације права, нити се поистоветити са унутрашњим или међународним правом, већ представља аутономни *sui generis* систем са наднационалним карактеристикама.³¹ Према мешовитом схватању, комунитарно право је „истовремено и међународно и унутрашње, јавно и

²⁸ О различитим теоријама погледати: Constantinesco, Leontin, Jean, *Das Recht der Europäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden, Das institutionelle Recht, 1977, p. 309. и даље.

²⁹ Theodor, Schilling, “The Autonomy of the Community Legal Order: An Analysis of Possible Foundations,” *Harvard International Law Journal*, 1996, p. 389.

³⁰ Colins, Lawrence, *European Community Law in the United Kingdom*, London: Butterworths, 1975, p. 2–7.

³¹ Lasok & Bridge, *Law & Institutions of the European Communities*, p. 149, London, 1987.

приватно, материјално и процедурално, састављено из закона и преседана”.³² То има за последицу да се извори комунитарног права, па ни сам Уговор о оснивању, не могу тумачити само у складу са традиционалним правилима међународног права, нити се односи између држава чланица могу третирали као чисти односи међународног права.³³ Када говоримо о карактеристикама комунитарног права, на основу схватања присутних у правној теорији, може се донети следећи закључак:

1. Уговор о оснивању Европске економске заједнице је успоставио сопствени и оригинални правни поредак и особени систем права;
2. Захваљујући начелима директне примене и директног дејства овај систем норми је интегрисан у правне системе свих држава чланица;
3. Према начелу супериорности, комунитарно право, као право европских заједница, обавезује националне судске органе на потпуну и ефикасну примену;
4. Субјекти права европских заједница су не само државе чланице него и физичка и правна лица која су под њиховом јурисдикцијом;
5. Право европских заједница комунитарним субјектима намеће одређене обавезе и истовремено даје субјективна права којима се користе појединци као приватна лица;
6. Дата права не потичу само из одредби које су непосредно фиксиране у Оснивачком уговору, него произилазе из јасно установљених обавеза, које су наметнуте како приватним лицима, тако и државама чланицама и органима Европске заједнице;
7. У складу са устаљеном судском праксом, државе чланице су обавезне да у оквиру својих надлежности обезбеде примену права европских заједница и да обезбеде његову заштиту, која је на тој основи додељена приватним лицима (појединцима). Одговарајућа заштита би у значајној мери била ограничена или негирана ако та лица не би располагала правом да траже накнаду штете у случају када су за повреду тих права одговорне државе или су државе допустиле повреду тих права.³⁴ Правну природу ЕУ одређују следећи елементи: Институционални систем, који обезбеђује деловање ЕУ у складу са општим европским интересом. То подразумева деловање ЕУ у складу са постављеним циљевима; Пренос

³² Ibid., p. 71.

³³ Trevor, Harley, *The Foundations of European Community Law*, Oxford, 1988, p. 85.

³⁴ Радован Д. Вукадиновић, *Право Европске уније*, Крагујевац, 2006.

овлашћења на органе Уније у много већој мери него што је то случај са другим међународним организацијама и ширење надлежности у областима у којима обично државе задржавају своја суверена права; Директна примена и директно дејство права Уније што чине одредбе Уније у целости и једнообразно примењивим у свим државама чланицама, чиме се и државама чланицама и њиховим грађанима дају права и обавезе; Примат права Уније, чиме се обезбеђује да право Уније не може бити стављено ван снаге или измењено националним правом, односно да над њим има предност у случају међусобног конфликта. У том смислу Европска унија представља аутономну целину са сопственим сувереним правима и правним поретком који је независан од држава чланица и чији су субјекти, у областима надлежности ЕУ, и државе чланице и њихови држављани. Законодавство ЕУ има значајан утицај на формирање европског идентитета. Тај значај наглашен је већ самом формулом према којој европски закони имају примат над националним. Они на тај начин могу утицати на мишљење грађана држава чланица, који у не малом броју случајева, уколико су оштећени пред националним судовима, могу третирати европске судове праведнијим.

Европски закони покривају готово све области људског делања, од заштите људских права, политике, трговине до екологије и прописа о рибарењу.³⁵ Поред тог непосредног утицаја, европско законодавство и посредно утиче на однос националног и европског идентитета. Створена је Европска монетарна унија, која охрабрује осећање колективне европске припадности. У војној области Европа све више осећа одговорност за сопствену безбедност. Досад недовољно приметно војно крило ЕУ, Западноевропска унија, одређеним законодавним мерама прави простор за евентуалну могућност самосталног деловања независно од НАТО пакта.

IV) ТРЕЋА СТРАТЕГИЈА – ЕВРОПА ГРАЂАНА

Држављанство Уније потврђено је правом на слободно кретање на територијама држава чланица, затим као право на испостављање захтева европском парламенту и европском омбудсману. Поред права на учешће на

³⁵ Европски суд правде је почетком 2000. године наложио Британији и Немачкој да преиспитају и ревидирају основе своје војне политике. Суд је током протекле деценије интервенисао широм континента. Између осталог у Италији (квоте око производње маслиновог уља), Шведској (забрана корпорацијске фузије), Француској (увођење ембарга на увоз говеђег меса из Британије), Турској која претендује да уђе у ЕУ, наложено је да из свог законодавства мора избацити смртну казну итд.

локалним, уведено је право учешћа на европским изборима. На основу тога што се држављанство уније изводи из држављанства држава чланица,³⁶ гарантовано је право држављанима земаља ЕУ, који се налазе изван територије држава Уније, заштите било ког дипломатског представништва друге државе чланице. У исто време традиционално разликовање између домаћег становништва и странаца изгледа да се помера ка визији заједничке западне културе.³⁷ У идентификацији другог, (странца) све је очигледнији тренд да се не виде сви страни држављани као прави странци. У земљама као што су Белгија, Данска, Француска, Немачка, Британија, Холандија странцем се најчешће сматра Арапин или Азијат, иако су у реалности већина страних држављана Европљани. Поред тога, одбојност је већа према неевропским странцима него према странцима из Европе. Изгледа да је идентификација са европским пројектом још у развоју, али се ипак повлаче границе између грађана Европске уније и грађана изван ЕУ, а нарочито између грађана који нису беле расе.³⁸ Брисел је увек наглашавао званичан став да примарни циљ напора ка европском идентитету представља унапређење могућности европске интеграције, умањење значаја етно-национализма и спречавање стварања нових граница. Главни циљ је био укључивање грађана Европе у

³⁶ Ове стратегије дале су одређене практичне резултате. На пример, упечатљиво је да све већи број студената користи могућност школовања у другим европским државама. Такође, значајан број научника изграђује своју каријеру ван граница сопствене државе. За високо образоване интелектуалце који су својевремено тежили уласку у националну административну елиту, запослење у некој од институција Европске уније постаје све пожељније. За образоване младе људе привлачне су и невладине организације које лобирају унутар европских институција. Могућност слободног кретања и користи образовања и запослења у другим европским земљама све више је реалност међу младим високообразованим Европљанима. У том смислу европски идентитет настаје и креирањем новог паневропског образовног академског и политичког простора.

³⁷ Fuchs Diter, Gerhards Jurgen & Roller Edeltraud, "Nationalism versus Eurocentrism? The Construction of Collective Identities in Western Europe in Marco Martiniello", *Migration, Citizenship and Ethno-National Identities in the European Union*, Aldershot: Avebury, 1995.

³⁸ Ова диференцијација између различитих група странаца није случајна и ненамерна последица званичне политике која третира конструкцију стварања европског идентитета. Иако већина европских држава води активну политику интеграције и мултикултурализма, ради избегавања евентуалних етничких сукоба, не може се тврдити да европска политичка елита није имала баш никакву улогу у стварању нових граница између етничких група и да се данас сусрећу са феноменом за који немају никакву одговорност. Dirk Jacobs and Robert Maier, "European identity: construct, fact and fiction", Gastelaars, M & Ruijter, A. (eds), *A United Europe, The Quest for a Multifaceted Identity*, Maastricht, Shaker, 1998, pp. 13–34.

заједнички економски, мултикултурни и политички пројекат. Међутим, то укључивање је у пракси истовремено повукло искључивање страних држављана неевропског порекла у расправама о европским правима. На тај начин нису створене само везе са територијом, индивидуалношћу или људским правима већ такође и историјске и културне везе и заједнички политички пројект.³⁹ Као што напомиње Вилијам Роџерс Брубекер, овде се ради о моћи да се наметне визија друштвеног света која, када се наметне читавој групи, ствара значење и консензус посебно у вези са идентитетом који онда ствара реалност јединства и идентитет групе.⁴⁰ У наведеном примеру предмет европског идентитета обезбеђује нам интересантан случај како категоризација доноси и визију и поделу укључења и искључења из европског идентитета. Ако бисмо поставили питање да ли држављанство Уније, према споразуму из Маастрихта, подржава тврдњу да у Европи права учешћа и представљања у политици све више постају појмови изван вокабулара грађанства,⁴¹ одговор би могао да буде и позитиван и негативан. Позитиван јер је нова – за сада у настанку – наднационална форма грађанства, правни европски статус уведена да обезбеди одређена права посебним групама становника који су пре тога били мање-више искључени из тих права на бази њихове националне припадности. Негативан – јер је у исто време створена нова подела између еврограђана и евространаца са приметним последицама искључивања одређених група имиграната. У том процесу вокабулар искључивања на бази националног држављанства једноставно је замењен сличним вокабуларом европског грађанства. Та подела има једнаке последице јер су грађанска права ускраћена одређеним групама становника због њиховог наводног недостатка историјских и културних веза са европским друштвом.⁴² Када се упореде политичке дебате и документи у Холандији и Белгији током раних седамдесетих са документима из деведесетих може се јасно уочити да странци из јужне Европе, током седамдесетих означени као

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Brubaker, Rogers, "Immigration, Citizenship and the Nation-State in France and Germany: A Comparative Historical Analysis", *International Sociology*, No. 5, 1990, pp. 379–407.

⁴¹ Soysal, Yasemin Nuhoglu, *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*, University of Chicago Press, London, 1994.

⁴² Током времена грађани Европе који су некада сматрани странцима постали су нека врста *нових земљака*, док су држављани трећих земаља, постали огелотворење *другог*. У том смислу интересантно је да је текући процес европске интеграције неке европске странце (нпр. Италијане) подигао са нивоа гастарбајтера на ниво „земљака”.

гастарбајтери или имигранти, тако се више не називају током деведесетих.⁴³ Са друге стране, странци са других континената су постали још више странци. У послератној Европи странци с правом боравка независно од њиховог држављанства – порекла – националности, све чешће су добијали иста социјална, економска и грађанска права као и остали грађани. Томас Хамар и Роџерс Брубејкер означили су те промене као проширење опсега националног грађанства на територијалној основи: при додељивању права принцип боравка – места боравка, надјачао је принцип о припадности.⁴⁴ Као последица тога, правни статус странаца са правом боравка као и странаца у принципу постао је све униформнији широм Европе.⁴⁵ Изложили су гледиште да је тај процес последица логике ширења државе благостања; социјална и економска права додељена су странцима као последица развоја система благостања у правцу универзалистичког система прерасподеле социјалних добара унутар државних граница. Уистину, да би била успешна у остваривању социјалне стабилности држава благостања мора се односити једнако према свом становништву без обзира на националност. Амерички политички социолог Јасмин Сојсал, међутим, сматра да је трансформација грађанства била много потпуније природе од самог проширења на територијалној основи. Она одбацује објашњење којим се промене у грађанству приписују појави апарата благостања. Сојсал сматра да не постоји ништа инхерентно држави благостања што би налагало обухватање странаца системом благостања. Проширење права емиграната резултат је ширег схватања човечности. Према њеном мишљењу, идеја универзалних људских права је током година постајала све значајнија. Основа легитимитета индивидуалних права у послератном периоду премашила је границе националне државе. Тако је оквир националног грађанства постепено замењен општим моделом припадности. Теме о националности су све чешће замењиване темама о људским правима у политичким расправама о

⁴³ Jacobs, Dirk, *Implicit constructions in Parliamentary debate over voting rights for foreign residents in the Netherlands and Belgium*, Paper presented at the Political Linguistics Conference, December 7–9, University of Antwerp, 1995.

⁴⁴ Hammar Tomas, “Democracy and the National State”, Aldershot, Avebury and Brubaker R, *Immigration, Citizenship and the Nation-State in France and Germany, A Comparative Historical Analysis*, *International Sociology*, 1990, No. 5, pp. 379–407.

⁴⁵ Heisler, Martin; Heisler, Barbara, “Citizenships - Old, New and Changing: Inclusion, Exclusion and Limbo for Ethnic Groups and Migrants in the Modern Democratic State”, in: J. Fijalkowski, H. Merckens & F. Schmidt (eds), *Dominant National and Ethnic Identities*, Free University, Berlin, 1990.

индивидуалним правима. Права више нису повезана са националним или културним идентитетом, већ припадају људском бићу независно од националности. Човечност је преузела примат над националношћу. Сојсал то објашњава на основу два повезана историјска развоја догађаја – с једне стране је све већа међународна повезаност и међузависност и појава транснационалних политичких структура (на пример, Европске уније) чиме се компликује питање националног суверенитета и јурисдикције, а са друге стране је појава универзалистичких правила, формализованих и легитимисаних мноштвом међународних закона, који дају права појединцима без обзира на националност. Тиме грађанство добија сасвим нови, постнационални карактер. Сојсал наглашава да ово постнационално грађанство свакој особи доноси право и дужност учешћа у структурама власти и јавном политичком животу без обзира на њихове историјске и културне везе са том заједницом.⁴⁶ Национални и културни идентитет и категоризација себе и других више нису битни за грађанство, у контексту те тврдње, поставља се питање како би требало да сагледавамо развој европског идентитета и грађанство Европе. Током скоро три деценије заговорници европске интеграције сматрали су промоцију европске свести и креирање европског идентитета као кључни политички циљ. Раних седамдесетих неколико водећих политичара поставили су развој наднационалног идентитета на врх политичких приоритета Европске заједнице. Током разговора о будућности европске интеграције, заједничка европска свест виђена је као неизбежан фактор успешне трансформације Европске заједнице у праву наднационалну политичку унију. Осамдесетих је идеја политичке уније постепено губила на значају у корист Европе као јединственог економског простора и тржишта.⁴⁷ Циљ стварања јаког европског идентитета није, међутим, напуштен. У оквиру перспективе развоја економске интеграције промоција европске свести у обичном грађанству остала је важан европски политички циљ. У касним осамдесетим то је прерасло у велику пропагандну кампању и промоцију низа евро симбола. Када је у раним деведесетим јединствено тржиште постало реалност, настојања за политичку интеграцију и промоцију европског идентитета опет су ојачала. То је остварено потписивањем уговора из Мастрихта и увођењем тзв. европског грађанства као новог вида

⁴⁶ Soysal, Yasemin, *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*, University of Chicago Press, London, 1994.

⁴⁷ Wiener, Antje, *Practicing Citizenship beyond Modern Frontiers. The Resources of Union Citizenship*, Paper presented at the 1995–1996, EUI European Forum on Citizenship, European Citizenship, An Institutional Challenge, EUI, Florence, 1996.

наднационалног правног статуса. Следећи важан корак у процесу покретања и стварања европске свести несумњиво је увођење заједничке монете. Речима ирске политичарке Мери О Рурк: „Иако ће јединствена монета најјаче утицати да се људи идентификују са Унијом још увек постоји потреба да се грађани Европе приближе изван економије.”⁴⁸

V) ЗНАЧАЈ ИНСТИТУЦИЈА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У РАЗВОЈУ ЗАЈЕДНИЧКОГ ЕВРОПСКОГ КУЛТУРОЛОШКОГ ИДЕНТИТЕТА ЗАСНОВАНОГ НА РАЗЛИЧИТОСТИ

Данашњи развој ЕУ указује на то да наднационалне институције ЕУ имају јак утицај и велико поверење као и подршку друштвених покрета који су занемарени или чијим се проблемима поклања мала пажња у њиховим државама или политичким заједницама. За та питања су пре свега надлежни Европска комисија и Парламент који су применили бројне мере стимулације и акција везаних за друштвене покрете. Такође, примећује се заинтересе-сованост за питања везана за регионализам и поновно интензивирање напора у изградњи регионалних идентитета – или у оквиру држава чланица, или у регионима који се налазе у више држава чланица истовремено.⁴⁹ Истраживачи као што су Маркс, Шаф, Шмитер и Стрик примећују да „могућност овлашћивања региона (могућност да региони добију одређену самоуправу) у Европи, утицала је на регионалне покрете са посебном културом, да одустану од захтева за потпуну националну независност, и да се оријентишу на захтеве за већу аутономију у контексту ЕУ. Дефинисање политика помера се са националних извршних тела ка наднационалним нивоима нагоре, а са регионалне власти на доле, тако да се тема националности изгледа може раздвојити од захтева за независну државу. Смањивање утицаја држава европске политичке заједнице, довело је до тога да се у ЕУ етничке групе мање залажу за остваривање независне државе као свог крајњег циља.”⁵⁰ Несумњиво постојање великог наслеђа богатства различитости у Европи, као и напори ЕУ који су били усмерени на њихову заштиту, укључује и

⁴⁸ O'Rourke, Mary, *The Union and its Citizens*, Speech by the Deputy Leader of Fianna Fail spoken at the Conference on The priorities of the Irish Presidency, Saturday, 25th May, at Dublin Castle, 1996.

⁴⁹ Laffan, Brigid, *Constitution – Building in the European Union*, Institute for European Affairs, Dublin, 1996.

⁵⁰ Marks Gary, Schapf Fritz, Schmitter Philippe and Wolfgang Streek, *Governance in the European Union*, Sage, London, 1996.

облике диверзитета који нису националне природе. Из тих разлога све се чешће говори о могућности појаве ткз. дубоког диверзитета. Тејлоров појам дубоког диверзитета претпоставља непомирљиве разлике које захтевају институционално признање за своју посебност. Једна важна последица тога је потреба да се европско држављанство конципира тако да диференцирана права држављана обухвата дубоки диверзитет.⁵¹ Уговором из Мастрихта утемељено је држављанство Уније. Држављанство ЕУ изводи се из држављанства сваке од држава чланица и треба да допуни, али не и замени национално држављанство. Дакле, држављани држава чланица имају два облика права, национални и европски, чији међусобни односи још нису јасно дефинисани. То ствара одређену недореченост између држављанства државе чланице са једне стране, и држављанства ЕУ са друге. Концепција држављанства које је усвојила ЕУ укључује и правну компликованост између политике разликовања и политике једнаког дигнитета (достојанства). Разликовање засновано на националности углавном се сматра извором дубоких диверзитета. Државе чланице ЕУ задржале су главне институционалне полуге, преко којих су прошле генерације социјализоване тако да постану лојални чувари националног идентитета и културе своје државе. У поређењу са државама чланицама, ЕУ има слабе механизме социјализације. ЕУ додељује права, развија регулативу и улаже новац, и настоји да подржи међународну мобилност и интеракцију. Ови механизми охрабрују уједначавање али не штите различитост. У ЕУ, ентитету формално посвећеном изградњи све чвршће Уније европских народа, високо институционализовани национални идентитети посебних држава, показују неке знаке конвенгерције. У том смислу издвојиле су се три земље које већ дуго слове као највеће земље евроскептицизма, Данска, УК и Ирска. Амстердамски споразум био је предмет жестоке дебате у све три

⁵¹ ЕУ нема заједничку дефиницију држављанства. Европско држављанство одређено је правилима приступања у држављанство за сваку државу чланицу. Дакле, ЕУ не одређује ко ће имати европско држављанство. Али, ни државе чланице нису једине које доносе одлуку у овом случају. Европска права односе се и на правна тумачења Европског суда правде. Члан 6 (2) ЕУ гласи: „Унија ће поштовати основна права гарантована европском конвенцијом о људским правима и основним слободама потписаним у Риму 4.11.1950. године као и уставне традиције држава чланица, као општеправне принципе Заједнице. Ова права припадају сваком лицу, физичком или правном и обавезују институције и државе чланице када примењују право Заједнице.” *Intergovernmental Conference: Issues, Options, Implications*, IEA Dublin, 1995.

земље.⁵² За време преговора и ратификације Уговора из Амстердама јавна референдумска расправа у Данској била је врло усмерена на потребу да се заштити данско тржиште радне снаге. По овом питању Данци су се сложили да постоји обавеза да се у Европи сарађује, али је неслагања било како да се то постигне, с обзиром да је у Данској радио већ велики број радника чије земље нису биле чланице Уније.⁵³ Слично је било и у Ирској. У УК конзервативна Влада је истакла потребу да се заштити специфичност британског тржишта рада али је поражена на изборима од Владе Тонија Блера, који је много мање инсистирао на очувању истог и неких других националних специфичности. Стивен Џорџ је у ранијој студији приметио да млађи људи у УК желе да буду више проевропски оријентисани него њихови старији сународници. За те Британце „чланство у ЕУ постојало је током читавог њиховог живота”.⁵⁴

VI) ЗАКЉУЧАК

ЕУ – кроз одлуке Савета, Европског парламента, Комисије и Суда правде, као и подржавањем транснационалних међувладиних и невладиних мрежа – постаје важан актер одређене трансформације идентитета у Европи. Један аспект тога је чињеница да национални идентитети постају све обухватнији, регионални идентитети се све јасније испољавају а друштвене групе усмеравају своје напоре ка европским институцијама. ЕУ и Савет Европе труде се да заштите језике мањина. Изгледа да је тврдња Кимлике – да ће настојања да се заштити национална култура довести до немогућности да се она отвори за интеграције, а тиме довести и до слабљења ЕУ и имплицитно је ослабити⁵⁵ – по свему судећи нетачна у случају Европе. Национални идентитети дубоко су укорењени у основну структуру и функционисање ЕУ. То се односи и на свакодневне активности институција као и на ванредне догађаје, као што су, на пример, потписивање нових уговора. Процес интеграције не чини националне

⁵² Амстердамски споразум ступио је на снагу 1999. године. Поред осталог, односио се и на слободу кретања људи, контролу спољних граница, азил, усељавање и заштиту права грађана држава ван ЕУ. УК, Ирска и Данска нису га потпуно усвојиле, задржавши право да контролишу улаз људи на својим националним границама.

⁵³ Pogledati, Fossum, Joan, Erik, “Constitution-making in the European Union” in Eriksen, E.O. and J.E. Fossum (eds), *Democracy in the European Union*, Routledge, London, 2000.

⁵⁴ George, Stephen, *An Awkward Partner-Britain in the European Community*, 2. ed, Oxford University Press, Oxford, 1994.

⁵⁵ Вил Кимлика, *Мултикултурализам*, ЦИД, Подгорица, 2004.

идентитете више инклузивним. Интеграција такође преусмерава и регионалне идентитете ка европском нивоу и као такве чини их подложнијим институционалним структурама које их са више нивоа усмеравају. На тај начин идентитети се не преклапају него сукобљавају. Питање је да ли то наговештава слабљење националних идентитета или појаву нове форме идентитета у ЕУ који ће бити постнационални. Осећање поседовања европског идентитета у директној је вези са осећањем грађана Европе да припадају истом европском друштву. Тешкоћа доласка до европског идентитета детерминисана је јаким индивидуалношћу европских нација, која је кроз историју много пута потврђивана. Али индивидуалност сваке појединачно узете европске нације не репрезентује континент. „Тек међусобни однос европских држава конституише Европу. Јер, тек одређујући се једна наспрам друге и једна наспрам других, оне развијају како властито тако и заједнички (европски) идентитет.”⁵⁶

Литература:

- Abéles Marc, “La Communauté européenne: une perspective anthropologique”, *Social Anthropology*, 1996, no. 4.
- Балибар Етјен, *Ми, Грађани Европе – границе, државе, народ*, Београдски круг, Београд, 2003.
- Brubaker, Rogers, “Immigration, Citizenship and the Nation-State in France and Germany: A Comparative Historical Analysis”, *International Sociology*, 1996, No. 5.
- Brynt Christopher, “Europe and European Community”, *Sociology*, 1995, Vol. 25, No. 2.
- Chore Cris, *Usurpers or pioneer?*, European Commission bureaucrats and the question of European Consciousness in A. Cohen&N Rapport (eds), *Questions of consciousness*, London: Routledge, 1995.
- Colins, Lawrence, *European Community Law in the United Kingdom*, London: Butterworths, 1975.
- Constantinesco, Leontin, Jean, *Das Recht der Europäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden, Das institutionelle Recht, 1977.
- Deflem Mathiev&Pampel Fred, “The Myth of Postnational Identity. Popular Support for European Identifikation”, *Social Forces*, 1996, Vol. 75, no. 2.

⁵⁶ Бранимир Стојковић, *Европски културни идентитет*, Просвета, Ниш, Завод за проучавање културног развитка, Београд, 1993, стр. 7.

- Fossum, Joan, Erik, *Constitution-making in the European Union* in Eriksen, E.O. and J.E. Fossum (eds), *Democracy in the European Union*, Routledge, London, 2000.
- Fuchs Diter, Gerhards Jurgen & Roller Edeltraud, *Nationalism versus Eurocentrism?*, The Construction of Collective Ideentities in Western Europe in Marco Martiniello, (Ed.) *Migration, Citizenship and Ethno-National Identities in the European Union*, Aldershot:Avebury, 1995.
- George, Stephen, *An Awkward Partner-Britain in the European Community*, 2. ed, Oxford University Press, Oxford, 1994.
- Hammar Tomas, *Democracy and the National State*, Aldershot, Avebury and Brubaker R, “Immigration, Citizenship and the Nation-State in France and Germany, A Comparative Historical Analysis”, *International Sociology*, 1990, No. 5.
- Heisler, Martin, Heisler, Barbara, “Citizenships, Old, New and Changing: Inclusion, Exclusion and Limbo for Ethnic Groups and Migrants in the Modern Democratic State”, in: J. Fijalkowski, H. Merkens & F. Schmidt (eds), *Dominant National and Ethnic Identities*, Free University, Berlin, 1990.
- Hobsbawm Eric, “The Investion of Tradition, Introduction: Investing Traditions”, in: Eric Hobsbawm&T. Ranger (eds), Cambridge University Press, Cambridge, 1983.
- Jacobs, Dirk, *Implicit constructions in Parliamentary debate over voting rights for foreign residents in the Netherlands and Belgium*. Paper presented at the Political Linguistics Conference, December 7–9, University of Antwerp, 1995.
- Dirk, Robert Maier, *European identity, construct, factand fiction*, Utrecht University. This paper has been published in: Gastelaars, M & de Ruijter, A (eds), *United Europe. The Quest for Multifaceted Identity*:Maastricht: Shaker, 1998.
- Јовићић Миодраг, *Европски идентитет као основа европског комонвелта*, Дијалози, Кикинда, 2003.
- Kapteyn Paul and Themaat Verloren, *Introduction to the Law of the European Communities*, Ed. by L. Gormley, Kluwer, 1998.
- Кимлика Вил, *Мултикултурализам*, ЦИД, Подгорица, 2004.
- Laffan, Brigid, *Constitution – Building in the European Union*, Institute for European Affairs, Dublin, 1996.
- Lasok, Dominik, *Law & Institutions of the European Union*, Butterworths, 2001.

- Lasok & Bridge, *Law & Institutions of the European Communities*, London, 1987.
- Maher, Imelda, *Community Law in the National Legal Order*, A Systems Analysis, 36 *JCMStud*, 1998.
- Marks Gary, Schapf Fritz, Schmitter Philippe and Wolfgang Streek, *Governance in the European Union*, Sage, London, 1996.
- Ненадић Миле, *Европски педагошки образац и културни идентитет Европе*, ДКСГ, Београд, 1996.
- Ó Rourke, Mary, *The Union and its Citizens*. Speech by the Deputy Leader of Fianna Fail spoken at the Conference on The priorities of the Irish Presidency, Saturday, 25th May, 1996, at Dablin Castle.
- David, *International Encyclopedia of Comparative Law*, II/Ch.3, Sources of Law, Tübingem, 1984.
- Stein, *Dimensions of State Formation and Nation Building : A Possible Paradigm for Research on Variations within Europe*, in Charles Tilly (ed.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton: “Princeton University Press”, Princeton, 1975.
- Henry and Waelbroeck Denis, *Judicial Protection in the European Communities*, Kluwer, 1992.
- Schilling Theodor, (1996), *The Autonomy of the Community Legal Order: An Analysis of Possible Foundations*, Harvard International Law Journal.
- Smith Anthony, “National identity and the Idea of European Unity”, *International Affairs*, 1992, vol. 68, No. 1.
- Staples, Helen, *The Legal Status of Third Countrz Nationals Resident in the European Union*, Kluwer, 1990.
- Soysal, Yasemin Nuhoglu, *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*, University of Chicago Press, London, 1994.
- Стојковић Бранимир, *Европски културни идентитет*, Просвета – Ниш, Завод за проучавање културног развитка, Београд, 1993.
- Томас Хилан Ериксон, *Етницитет и национализам*, Библиотека XX век, Београд, 2004.
- Trevor, Harley, *The Foundations of European Community Law*, Oxford, 1988.
- Tully, James, *Strange multiplicity – Constitutionalism in an age of diversity*, “Cambridge University Press”, Cambridge, 1995.
- Вукадиновић Радован, *Стварање и остваривање комунитарних права у Европској унији*, ИЕС, Београд, 1998.

- Вукадиновић Радован, *Право Европске уније*, Крагујевац, 2006.
- Wiener, Antje, *Practicing Citizenship beyond Modern Frontiers. The Resources of Union Citizenship*. Paper presented at the 1995–1996 EUI European Forum on Citizenship, European Citizenship. An Institutional Challenge, EUI, Florence, 1996.

UDK: 339.923:061.1

Biblid 1451-3188, 10 (2011)

Год X, бр. 35–36, стр. 149–163

Изворни научни рад

Ана ЈОВАШЕВИЋ¹

ЗАШТИТА КУЛТУРНОГ НАСЛЕЂА - европски стандарди и право Србије -

ABSTRACT

The last year, the National Parliament of the Republic of Serbia ratified the Convention of Council of Europe of the Value of Cultural Heritage for society since 2005. The Convention defines the notion, contents, characteristics and the role of cultural heritage in the human civilization and the ways, procedures and conditions for its preservation as well as the system of its protection. In this way, our government bodies are obliged to adopt new laws in order to establish European standards in the cultural field and the social system of the Republic of Serbia. In this paper, the author has analysed this European Convention, its solutions and the system of international and national law protection of cultural heritage as well as Serbia's Culture Law since 2009 and harmonization of these solutions with the European Convention and European standards.

Key words: Council of Europe, Convention, cultural heritage, preservation, protection, bodies.

1) УВОД

Током 2010. године Република Србија је испуњавајући своје међународне обавезе у процесу придруживања Европској унији учинила даљи корак у области обезбеђења ефикасне, квалитетне и законите заштите и очувања културног наслеђа од значаја за цело човечанство. Наиме, Народна скупштина Републике Србије је ратификовала Оквирну конвенцију Савета Европе о вредности културног наслеђа за друштво која је иначе усвојена у Фару 27. октобра 2005. године.² На тај начин се ствара основа да се употпуни

¹ Institut für Kultur und Medien management, Freie Universität, Berlin, e-mail: ana.jovasevic@gmail.com

² Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори, број 1/2010.

постојећи систем регистрације, очувања, унапређења и заштите културног наслеђа успостављен са више различитих међународних докумената ове европске регионалне организације као што су: 1) Европска културна конвенција из 1954. године, 2) Конвенција о заштити архитектонског наслеђа Европе из 1985. године, 3) Европска конвенција о заштити археолошког наслеђа из 1992. године и, 4) Европска конвенција о пределу из 2000. године.³

Оквирна европска конвенција донета је како би се остварили циљеви који су одређени као постигнути ниво сагласности држава чланица ове регионалне европске организације о следећим питањима као што су: 1) признавање да је право на културно наслеђе неодојиво од права на учешће у културном животу, као што је то већ раније утврђено у Универзалној декларацији УН о људским правима (из 1948. године), 2) признавање појединачне и колективне одговорности према културном наслеђу као заједничкој баштини целокупног људског рода, 3) наглашавање да је крајњи циљ очување културног наслеђа и његова одржива намена за људски развој и квалитет живота и 4) предузимање неопходних корака за примену одредаба ове конвенције у погледу: а) улоге културног наслеђа у изградњи мирољубивог и демократског друштва, као и процеса одрживог развоја и унапређења културне разноликости и б) веће синергије надлежности између свих заинтересованих јавних, институционалних и приватних актера. При усвајању Оквирне конвенције Савета Европе о вредности културног наслеђа за друштво државе чланице Савета Европе имале су у виду да је једно од основних начела на којима почива оснивање и деловање Савета Европе како да се постигне што веће јединство међу својим чланицама, са циљем да очувају и унапређују идеале и принципе засноване на поштовању људских права, демократији и владавини права, који чине њихово заједничко наслеђе, те да се људи и људске вредности нађу у средишту проширеног и трансверзалног концепта културног наслеђа.⁴ У том циљу наглашавајући вредности и потенцијале културног наслеђа, промишљено употребљеног, као једног од значајних ресурса одрживог развоја и квалитета живота у друштву које се непрекидно развија, Савет Европе и државе чланице су у потпуности свесне права сваког појединца да се, поштујући права и слободе других, бави културним наслеђем према сопственом избору као једном од права да се слободно

³ Б. Стојковић, *Културна политика европске интеграције*, Институт за европске студије, Београд, 1995, стр. 45-49.

⁴ В. Ђерић, *Савет Европе*, Центар за антиратну акцију, Београд, 2002, стр. 33.

укључи у културни живот, које је гарантовано Универзалном декларацијом о људским правима Уједињених нација из 1948. године и Међународним пактом о економским, социјалним и културним правима из 1966. године. У поменутом контексту, посебно је истакнута потреба да се сваки појединац укључи у стални процес дефинисања и управљања културним наслеђем у коме долази до пуног изражаја остварење принципа политике културног наслеђа и иницијатива у образовању које сматрају да је сво културно наслеђе једнако, чиме се коначно и унапређује дијалог међу културама и религијама. Тиме се стварају основе за успостављање „паневропског” оквира за сарадњу у динамичном процесу стварне примене принципа обезбеђења и заштите културног наслеђа као тековине развоја људске цивилизације у чијој се основи налази Европска културна конвенција из 1954. године.

II) ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ ЗАШТИТЕ КУЛТУРНОГ НАСЛЕЂА

Оквирна конвенција Савета Европе о вредности културног наслеђа за друштво је донета како би се остварили постављени циљеви који су одређени као постигнути ниво сагласности држава чланица ове регионалне европске организације о следећим питањима:⁵

- 1) признавање да је право на културно наслеђе неодвојиво од права на учешће у културном животу, као што је утврђено у Универзалној декларацији УН о људским правима из 1948. године,
- 2) признавање појединачне и колективне одговорности према културном наслеђу као заједничкој баштини целокупног људског рода,
- 3) наглашавање да је крајњи циљ очување културног наслеђа и његова одржива намена за људски развој и квалитет живота и
- 4) предузимање неопходних корака за примену одредаба ове конвенције у погледу:
 - а) улоге културног наслеђа у изградњи мирољубивог и демократског друштва, као и процеса одрживог развоја и унапређења културне разноликости и,
 - б) веће синергије надлежности између свих заинтересованих јавних, институционалних и приватних актера.

⁵ M.de Angelo, P.Vesperini, *Cultural Policies in Europe: A Comparative Approach*, Council of Europe, 1998, pp. 65–68.

Заједничко културно наслеђе Европе које спаја њену прошлост, садашњост и будућност састоји се из две врсте елемената: 1) свих облика културног наслеђа у Европи који чине заједнички извор сећања, разумевања, идентитета, кохезије, стваралаштва и, 2) идеала, принципа и вредности који су проистекли из искустава стечених кроз напредак и сукобе из прошлости, који негују развој мирољубивог и стабилног друштва, заснованог на поштовању људских права, демократије и владавине права.

Овако дефинисано културно наслеђе, заправо, означава скуп ресурса наслеђених из прошлости, које људи идентификују, независно од власништва над њима, као одраз и израз непрекидно еволуирајућих вредности, уверења, знања и традиција. Оно обухвата све видове животне средине настале интеракцијом човека и простора током времена. У односу на тако одређено културно наслеђе које има посебан значај за друштво у целини, државе у оквиру Савета Европе су преузеле одређена права и обавезе. Тај корпус њихових права и обавеза се може свести на следеће. Тако државе као стране потписнице ове европске конвенције признају да: 1) сви људи, појединачно или колективно, имају право да уживају добробит културног наслеђа и доприносе његовом богаћењу, 2) сви, појединачно или колективно, имају обавезу да поштују културно наслеђе других на исти начин као и сопствено наслеђе, а самим тим и заједничко наслеђе Европе и 3) остваривање права на културно наслеђе може да подлеже само оним ограничењима која су нужна у демократском друштву ради заштите јавног интереса, права и слобода других.⁶ У том смислу европске државе су се обавезале да у свом националном политичком, правном и друштвеном систему предузму следеће мере и радње: 1) да признају јавни интерес везан за елементе културног наслеђа у складу са њиховим значајем за друштво, 2) да унапређују вредност културног наслеђа његовом идентификацијом, проучавањем, тумачењем, заштитом, очувањем и представљањем и 3) да обезбеде у специфичном контексту сваке поједине државе постојање законских одредаба које се односе на процедуре остваривања права на културно наслеђе. На исти начин су државе, међу којима и Република Србија после ратификације ове европске конвенције, преузеле и следеће обавезе: 1) да негују привредну и друштвену климу која подстиче учешће у активностима везаним за културно наслеђе, 2) да унапређују заштиту културног наслеђа као централног фактора у међусобно повезаним циљевима одрживог развоја,

⁶ А. Семперини, *Мултикултурализам*, Клио, Београд, 1999, стр. 17–19.

културне разноликости и савременог стваралаштва који се међусобно надопуњују, 3) да препознају вредност културног наслеђа које се налази на територији под њиховом надлежношћу, без обзира на његово порекло и 4) да формулишу интегрисане стратегије ради олакшања примене одредаба ове конвенције.

III) УЛОГА КУЛТУРНОГ НАСЛЕЂА У ДРУШТВУ

Европски стандарди који су прихваћени у оквиру Савета Европе постављају одређене обавезе пред поједине државе у погледу предузимања одговарајућих радњи и мера како би се успоставио јединствен, ефикасан, квалитетан и законит начин уређења и заштите културног наслеђа.⁷ Тако се од држава чланица ове регионалне организације захтева да преко надлежних јавних власти и других надлежних државних органа: 1) подстичу размишљања о етици и методама представљања културног наслеђа, као и поштовање разноликости тумачења, 2) утврде поступке измирења који ће се правично бавити ситуацијама у којима различите заједнице придају противречне вредности истом културном наслеђу, 3) развијају свест о културном наслеђу као средству које олакшава мирољубиву коезистенцију, подстичући међусобно разумевање и, као резултат тога, решавање и спречавање сукоба и 4) интегришу ове приступе у све видове доживотног учења и обуке. На тај начин европске државе уједињене у европском културном простору преузимају обавезу да искористе све расположиве видове и облике испољавања културног наслеђа у циљу да: 1) обогате процесе просторног, културног, економског, политичког и друштвеног развоја, прибегавајући, када је потребно, проценама о утицају на културу и усвајајући стратегије за ублажавање штете, 2) промовишу интегрисани приступ политикама везаним за културну, биолошку, геолошку и предеону разноликост како би се постигла равнотежа између ових елемената, 3) појачају друштвену кохезију неговањем осећаја заједничке одговорности према местима у којима људи живе и 4) промовишу квалитет као циљ приликом вршења савремених интервенција на средину, не угрожавајући, при томе, њене постојеће културне вредности. Тиме се стварају основи за одржавање културног наслеђа на друштвено прихватљивом нивоу.⁸ У том циљу су поједине државе преузеле следеће обавезе као што су :

⁷ А. Јовашевић, „Савремене тенденције културне политике у Европи”, *Пословна економија*, Нови Сад, број 2/2010, стр. 593-601.

⁸ А. Јовашевић, „Улога спољне културне политике у савременим европским токовима”, *Годишњак Универзитета Edicons*, Нови Сад, број 1/2010, стр. 219-231.

- 1) да промовишу целовитост културног наслеђа тако што ће осигурати да одлуке о изменама буду утемељене на разумевању њима својствених културних вредности,
- 2) да дефинишу и промовишу принципе одрживог управљања и подстицати њено очување,
- 3) да осигурају да сви општи технички прописи узимају у обзир специфичне захтеве очувања културног наслеђа,
- 4) да се промовишу потребе материјала, техника и вештина проистеклих из традиције, и истраживати њихов потенцијал за савремене примене и
- 5) да се промовише висококвалитетан рад кроз системе стручних квалификација и акредитација појединцима, предузећима и институцијама.

Тим циљевима треба да буду подређене и привредне активности у држави.⁹ Наиме, у намери да се у потпуности искористи потенцијал културног наслеђа као фактора за одрживи привредни развој, државе су преузеле обавезу да ће: 1) подизати свест и користити економски потенцијал културног наслеђа, 2) узети у обзир специфичан карактер и интересе културног наслеђа приликом креирања економских политика и 3) осигурати да ове политике, без икаквих угрожавања, поштују целовитост културног наслеђа и његове наслеђене вредности.

IV) КУЛТУРНО НАСЛЕЂЕ И ДЕМОКРАТСКЕ ИНСТИТУЦИЈЕ

Прихватајући такав општедруштвени значај и улогу културног наслеђа за друштвену заједницу у целини и њену будућност, на темељима Оквирне конвенције Савета Европе успостављена је заправо заједничка и подељена одговорност за културно наслеђе, његово одржавање, унапређење и ефикасан систем заштите.¹⁰ За одрживо и рационално управљање културним наслеђем од значаја за целу друштвену заједницу од посебног је значаја обавеза држава да успоставе систем и организацију јавне одговорности за културно наслеђе. То значи да су државе преузеле обавезе да ће управљати културним наслеђем, тако што ће: 1) промовисати

⁹ М. Драгићевић–Шешић, „Предузетништво у култури”, *Зборник Факултета драмских уметности*, Београд, број 4/2000.

¹⁰ С. Мунди, *Културна политика – кратки водич*, Савет Европе, Балканкулт, Београд, 2001, стр. 18–23.

интегрисани и добро информисани приступ од стране јавних власти у свим областима и на свим нивоима, 2) развијати правне, финансијске и стручне оквире који су неопходни за усаглашено деловање надлежних јавних власти, стручњака, власника, инвеститора, предузећа, невладиних организација и цивилног друштва, 3) развијати иновативне начине за сарадњу јавних власти са другим актерима, 4) поштовати и охрабривати добровољне иницијативе које допуњују улогу јавних власти и 5) охрабривати невладине организације заинтересоване за заштиту културног наслеђа да делују у јавном интересу. Тиме се обезбеђују основе за доступност културног наслеђа и његово учешће у демократским друштвима као што је и наше друштво. Тако је и Република Србија прихватајући обавезе настале ратификацијом Оквирне европске конвенције преузела следеће обавезе да: 1) подстиче свакога да учествује у: а) процесу идентификације, проучавања, тумачења, заштите, очувања и представљања културног наслеђа и б) размишљању и јавној расправи о могућностима и изазовима које представља културно наслеђе, 2) узима у обзир вредност коју свака заједница повезана наслеђем придаје културном наслеђу које сматра делом свога идентитета, 3) препозна улогу добровољних организација, како као партнера у овим активностима, тако и као конструктивних критичара политика које се односе на културно наслеђе и 4) предузме кораке да побољшају доступност наслеђа, нарочито младима и онима који су друштвено угрожени, у циљу подизања свести о његовој вредности, потреби да се оно одржава и очува, али и добробити која из њега може да произађе.¹¹

Од посебног је значаја за одрживо управљање културним наслеђем и његово унапређење на који начин је одређен однос културног наслеђа и знања.¹² У основи овог односа се налази обавеза сваке државе да: 1) олакша укључивање елемената културног наслеђа у наставне програме на свим нивоима образовања, не нужно као засебан наставни предмет, већ као плодан извор проучавања у оквиру других предмета, 2) учврсти везу између општег образовања о наслеђу и стручног оспособљавања, 3) подстиче интердисциплинарно истраживање културног наслеђа заједница повезаних наслеђем, окружења и њихове међусобне повезаности и 4) подстиче трајну професионалну обуку и размену знања и вештина, како у

¹¹ Д. Суботић, *Нови јавни менаџмент*, Институт за политичке студије, Београд, 2010, стр. 171–174.

¹² М. Драгићевић–Шешић, Б. Стојковић, *Култура – менаџмент – анимација – маркетинг*, Клио, Београд, 2000.

оквиру образовног система, тако и изван њега. На сличан начин се од појединих држава, па тако и од Републике Србије у наредном периоду, захтева успостављање разумног и одрживог односа између културног наслеђа и информатичког друштва. У том циљу се од државе и њених надлежних органа (као и организација од јавног значаја) очекује да се обавезу да ће развијати употребу дигиталних технологија ради побољшања приступа културном наслеђу и предности које из њих проистичу. У том циљу се предузимају одређене мере које треба да: 1) охрабре иницијативе које поспешују квалитет садржаја и настоје да осигурају разноликост језика и култура у информационом друштву, 2) подрже међународне компатибилне стандарде који се тичу изучавања, очувања, вредновања и безбедности културног наслеђа, а борећи се против илегалне трговине културним добрима, 3) настоје да уклоне препреке у приступу информацијама о културном наслеђу, нарочито у образовне сврхе, истовремено штитећи права интелектуалне својине и 4) препознају да стварање дигиталних садржаја везаних за наслеђе не треба да штети очувању постојећег наслеђа.

V) МЕЂУНАРОДНА САРАДЊА У ЗАШТИТИ КУЛТУРНОГ НАСЛЕЂА

У циљу успостављања наднационалних механизма у систему мера омогућавања ефикасне заштите и обезбеђења унапређења културног наслеђа у оквиру Савета Европе је успостављен механизам праћења држава у примени и имплементацији конвенцијом успостављених европских стандарда у појединим националним правним системима. У вези са тим јесте и обавеза појединих држава да се: 1) установи преко Савета Европе функција праћења спровођења, која би обухватала законодавство, политике и праксе који се односе на културно наслеђе, у складу са принципима утврђеним конвенцијом и 2) одрже, развијају и достављају податке заједничком информационом систему, доступном јавности, који олакшава процену примене обавеза сваке стране потписнице конвенције. Као посебно значајан механизам у систему заштите културног наслеђа Комитет министара Савета Европе је образовао одговарајући комитет са циљем да прати примену Конвенције. У надлежности овог комитета, између осталог, спадају следеће активности: 1) доношење правилника о раду, 2) управљање заједничким информационом системом чиме се остварује увид у начине на које се испуњава свака обавеза из конвенције, 3) давање саветодавног мишљења о сваком питању које се

односи на тумачење конвенције, узимајући у обзир све правне инструменте Савета Европе, 4) предузимање процене било којег аспекта њиховог спровођења конвенције, 5) подстицање међусекторске примене ове конвенције сарадњом са другим комитетима и учешћем у другим иницијативама Савета Европе и 6) извештавање Комитета министара о својим активностима. При томе је овај Комитет овлашћен да у свој рад по појединим специјализованим областима може укључити и стручњаке одговарајућих профила, као и посматраче.

У праћењу тока, начина и успешности у остваривању активности на заштити културног наслеђа државе су обавезне да успоставе међусобну сарадњу и то како непосредно путем билатералних и регионалних уговора, тако и преко Савета Европе. На основу споразума, две или више држава могу сачинити и финансијске аранжмане ради олакшања међународне сарадње. Тиме оне на специфичан начин доприносе у остваривању циљева и принципа европске конвенције, а нарочито у унапређивању свести о значају културног наслеђа Европе. Ова се међудржавна сарадња најчешће може остварити на следећи начин: 1) утврђивањем стратегија сарадње како би се одговорило на приоритете утврђене процесом праћења спровођења, 2) подстицањем мултилатералних и прекограничних активности и развијањем мрежа за регионалну сарадњу у циљу спровођења ових стратегија, 3) разменом, развијањем, кодификовањем и обезбеђивањем ширења добрих пракси и 4) информисањем јавности о циљевима и спровођењу ове конвенције.

VI) КУЛТУРА И КУЛТУРНА ПОЛИТИКА СРБИЈЕ

У току 2009. године у Републици Србији је усвојен нови Закон о култури.¹³ Овим законом се утврђује општи интерес у култури, начин остваривања општег интереса у култури и обављање културних делатности, права, обавезе и одговорности Републике Србије, аутономних покрајина и општина, градова и града Београда (дакле јединица локалне самоуправе) у култури, као и услови за деловање свих субјеката у култури. Република Србија се, према овим законским решењима, стара о остваривању општег друштвеног интереса у области културе, као и о начину и поступку спровођења културне политике у смислу скупа циљева и мера подстицања културног развоја.

¹³ Службени гласник Републике Србије, број 72/2009.

Тако успостављена правна основа за остварење културне политике у Србији се заснива на следећим начелима:¹⁴ 1) слободи изражавања у културном и уметничком стваралаштву, 2) аутономији субјеката у култури, 3) отворености и доступности културних садржаја јавности и грађанима, 4) уважавању културних и демократских вредности европске и националне традиције и разноликости културног израза, 5) интегрисању културног развоја у социо-економски и политички дугорочни развој демократског друштва, 6) демократичности културне политике, 7) равноправности субјеката у оснивању установа и других правних лица у култури и равноправности у раду свих установа и других субјеката у култури, 8) децентрализацији у одлучивању, организовању и финансирању културних делатности, 9) подстицању културног и уметничког стваралаштва и очувању културног и историјског наслеђа и, 10) подстицању одрживог развоја културне средине као интегралног дела животне средине.

Поред Републике, у остваривању улоге и задатака културне политике, одређену улогу и значај има и аутономна покрајина. Она се стара о спровођењу културне политике на својој територији и уређује питања од покрајинског значаја у области културе, у оквиру права и обавеза утврђених Уставом и законом. Такође у одређеној мери и јединице локалне самоуправе се старају о задовољавању потреба грађана у култури на својој територији и уређује поједина питања од интереса за своје грађане, као и начин њиховог остваривања, у оквиру права и обавеза утврђених Уставом и законом. И на крају, национални савети националних мањина старају се о спровођењу културне политике националне мањине и, у складу са законом, учествују у процесу одлучивања или сами одлучују о појединим питањима везаним за своју културу, оснивају установе културе и друга правна лица у култури. Општи интерес у култури који се тежи у потпуности, ефикасно и квалитетно остварити путем културне политике¹⁵ државе и њених организационих облика, обухвата следећа поља деловања. То су у смислу члана 6 Закона о култури: 1) стварање могућности за интензиван и усклађен културни развој, 2) остваривање услова за подстицање културног и уметничког стваралаштва, 3) истраживање, заштита и коришћење културних добара, 4) финансирање текућих расхода и издатака и остваривање програма установа културе чији је оснивач

¹⁴ М. Драгићевић–Шешић, *Јавна и културна политика, социо-културолошки аспекти*, Магна агенда, Београд, 2002.

¹⁵ В. Ђукић–Дојчиновић, *Транзиционе културне политике – конфузије и дилеме*, Задужбина Андрејевић, Београд, 2003, стр. 54–61.

Република Србија, 5) реализација програма и пројеката установа културе, удружења у култури и других субјеката у култури који својим квалитетом доприносе развоју културе и уметности, 6) откривање, стварање, проучавање, очување и представљање српске културе и културе националних мањина у Републици Србији, 7) обезбеђивање услова за доступност културног наслеђа јавности, 8) истраживање, очување и коришћење добара од посебног значаја за културу и историју српског народа, која се налазе ван територије Републике Србије, 9) подстицање и помагање културних израза који су резултат креативности појединаца, група и друштава Срба у иностранству, 10) подстицање међународне културне сарадње, 11) подстицање стручних и научних истраживања у култури, 12) ширење и унапређивање едукације у области културе, 13) подстицање примене нових технологија у култури, нарочито информacionих технологија и дигитализације, 14) изградња јединственог библиотечко-информационог система и матичне функције у библиотечкој делатности, 15) изградња јединственог информacionог система у области заштите културних добара, 16) подстицање младих талената у области културног и уметничког стваралаштва, 17) стварање услова за подстицање самосталног културног и уметничког стваралаштва, 18) подстицање аматерског културног и уметничког стваралаштва, 19) подстицање дечијег стваралаштва и стваралаштва за децу и младе у култури, 20) подстицање културног и уметничког стваралаштва особа са инвалидитетом и доступности свих културних садржаја особама са инвалидитетом, 21) подстицање тржишта уметничких дела, спонзорисања, меценарства и донаторства у култури и 22) друга питања утврђена законом као општи интерес у области културе. Средства за остваривање општег интереса у култури обезбеђују се у буџету Републике Србије.

Аутономна покрајина, у циљу спровођења културне политике на својој територији, у оквиру права и обавеза утврђених Уставом и законом, а у складу са Стратегијом развоја културе Републике Србије, доноси програм развоја културе за који се средства за финансирање обезбеђују у буџету аутономне покрајине. И јединице локалне самоуправе, у циљу старања о задовољавању потреба грађана у култури на својој територији, доносе планове развоја културе у складу са законом и Стратегијом, а за који се средства за финансирање обезбеђују у буџету јединице локалне самоуправе.¹⁶ Културном делатношћу (члан 8. Закона о култури) сматрају се

¹⁶ В. Ђукић-Дојчиновић, „За регионализацију културне политике у Србији”, *Зборник Факултета драмских уметности*, Београд, број 4/2000, стр. 369–385.

послови нарочито у следећим областима: 1) истраживање, заштита и коришћење културног наслеђа, 2) библиотечко-информационе делатности, 3) књиге и књижевност (стваралаштво, издаваштво, књижарство, преводилаштво), 4) музика (стваралаштво, продукција, интерпретација), 5) ликовне и примењене уметности, визуелне уметности и архитектура, 6) сценско стваралаштво и интерпретација (драма, опера, балет и плес), 7) кинематографија и аудио-визуелно стваралаштво, 8) уметничка фотографија, 9) дигитално стваралаштво и мултимедији, 10) научноистраживачке и едукативне делатности у култури и 11) остала музичка, говорна, артистичка и сценска извођења културних програма. Тако одређену културну делатност у целини или у појединим областима културног деловања могу да обављају домаћа и страна физичка и правна лица, на начин и под условима прописаним законом. Средства за финансирање или суфинансирање културних програма и пројеката, као и уметничких, односно стручних и научних истраживања у појединим областима културне делатности, обезбеђују се у буџету Републике Србије, буџету аутономне покрајине и буџету јединице локалне самоуправе, у складу са законом. Културни програми и пројекти установа културе и других субјеката у култури финансирају се и из прихода остварених обављањем делатности, од накнада за услуге, продајом производа, уступањем ауторских и сродних права, од легата, донација, спонзорстава и на други начин, у складу са законом. Финансирање или суфинансирање културних програма и пројеката, као и уметничких, односно стручних и научних истраживања у култури, врши се на основу јавног конкурса, ако законом није друкчије одређено. Но, ова се средства за финансирање културних делатности могу такође обезбеђивати и оснивањем и деловањем задужбина и фондација, у складу са законом.

У остваривању културне политике Србије од посебног је значаја улога и деловање Националног савета за културу.¹⁷ Он је образован као стручно саветодавно тело, ради обезбеђивања сталне стручне подршке у очувању, развоју и ширењу културе. Чланови Савета бирају се из реда угледних и афирмисаних уметника и стручњака у култури, на период од пет година. Савет има деветнаест чланова које бира Народна скупштина. У надлежност Националног савета за културу спадају следећи послови и задаци: 1) анализирање и давање мишљења о стању у култури у Републици Србији, 2) давање сугестија у креирању културне политике, 3) давање предлога за развој и унапређење културних делатности, 4) учествовање у

¹⁷ Б. Прњат, *Културна политика и културни развој*, Савремена администрација, Београд, 1986, стр. 67–71.

изради предлога стратегије развоја културе и давање оцене њеног извршења, 5) предлагање критеријума за стицање статуса истакнутог уметника, односно истакнутог стручњака у култури, 6) утврђивање статуса истакнутог уметника, односно истакнутог стручњака у култури, 7) давање сугестија и предлоге за уређење других питања у области културе, као и међуресорне сарадње (наука, образовање, урбанизам, међународна сарадња, итд.) и 8) обављање и других послова у складу са овим законом. Но, поред Закона о култури, као правног основа за деловање свих државних и других друштвених органа и организација, као и правних и физичких лица, на културну политику уопште, њену садржину, правце деловања и носиоце активности свакако да је од највећег значаја документ који носи назив: „Стратегија развоја културе Републике Србије”. Овај плански акт највишег ранга доноси Народна скупштина, на предлог Владе за период од десет година. Ова Стратегија у смислу члана 20. Закона о култури нарочито садржи:

- 1) анализу постојећег стања културне делатности и стваралаштва у Србији,
- 2) основне поставке културног развоја као што су: а) циљеви културног развоја, б) приоритетна подручја културног развоја и в) приоритети међуресорне сарадње (научноистраживачки рад, едукација, равномерни регионални развој, међународна сарадња, креативна индустрија, културни туризам итд.),
- 3) стратешке правце и инструменте културног развоја, а нарочито: а) истраживање, заштиту и коришћење културних добара, б) заштиту српских културних вредности ван територије Републике Србије, в) подстицање културног стваралаштва и продукције, г) унапређивање културног стваралаштва и културног израза припадника националних мањина, д) рад установа културе и других субјеката у култури, њ) капиталне инвестиције у изградњи, обнови, опремању и унапређењу услова рада установа културе, е) планирање потреба кадрова у култури, њихову едукацију и професионално усавршавање, ж) научно-истраживачки рад у култури, з) аматерске делатности у култури, и) међуресорну сарадњу (мере и инструменте за стимулативну пореску политику у култури, програми билатералне и мултилатералне сарадње, мере подстицања предузетништва у култури итд.),
- 4) план реализације, и то: а) дефинисање активности везаних за реализацију приоритетних програма и пројеката и стратешких задатака за сваку делатност у култури и сва међуресорна подручја предвиђена

Стратегијом, б) динамику његовог спровођења и в) одређивање субјеката реализације појединих активности и

5) критеријуме, индикаторе и поступке евалуације.

VII) ЗАКЉУЧАК

Доношењем Закона о култури у Републици Србији 2009. године су створени правни и институционални оквири за успостављање и ефикасну заштиту и уређење деловања културе, културних делатности и институција културе. При томе су јасно дефинисани послови и делатности који спадају у надлежност Републике (и њених државних органа и других друштвених институција), односно у надлежност аутономне покрајине, јединица локалне самоуправе и националних савета мањина. Но, основу за јединствено деловање свих културних институција у Србији чини Стратегија развоја културе коју Народна скупштина доноси на период од десет година. Ратификацијом Оквирне конвенције Савета Европе о вредности културног наслеђа за друштво у току 2010. године стварају се услови да се и у Републици Србији европски стандарди инаугурисани одредбама ове европске конвенције имплементирају и у домаћем законодавству. На тај начин би се испунио још један од услова у правцу интеграције нашег правног, привредног, политичког и културног система европским интеграцијама којима тежимо. На овај начин би се омогућило да се брже, лакше и једноставније успостави међународна сарадња државних органа у области културе и заштите њених вредности (културног наслеђа) наше и других држава, било непосредно, било преко Савета Европе. Деловање посебног комитета при Комитету министара у овој регионалној организацији се у овом погледу показује као незаобилазан фактор у стварању и одржавању, односно унапређењу европског културног простора. Томе свакако доприносе и надлежности овог комитета у делу: управљања заједничким информационом системом чиме се остварује увид у начине на које се испуњава свака обавеза појединих држава чланица Савета Европе, давање саветодавног мишљења о сваком питању које се односи на тумачење конвенције, узимајући у обзир све правне инструменте Савета Европе, предузимање процене било којег аспекта њиховог спровођења конвенције, подстицање међусекторске примене европских стандарда у овој области сарадњом са другим комитетима и појединим државама, као и учешћем у другим иницијативама Савета Европе.

ЛИТЕРАТУРА

- Angelo, M., Vesperini, P., *Cultural Policies in Europe: A Comparative Approach*, Council of Europe, 1998.
- Драгићевић-Шешић, М., *Јавна и културна политика, социо-културолошки аспекти*, Магна агенда, Београд, 2002.
- Драгићевић-Шешић, М., Стојковић, Б., *Култура – менаџмент – анимација – маркетинг*, Клио, Београд, 2000.
- Ђерић, В., *Савет Европе*, Центар за антиратну акцију, Београд, 2002.
- Ђукић-Дојчиновић, Б., *Транзиционе културне политике – конфузије и дилеме*, Задужбина Андрејевић, Београд, 2003.
- Мунди, С., *Културна политика – кратки водич*, Савет Европе, Балканкулт, Београд, 2001.
- Прњат, Б., *Културна политика и културни развој*, Савремена администрација, Београд, 1986.
- Семперини, А., *Мултикултурализам*, Клио, Београд, 1999.
- Стојковић, Б., *Културна политика европске интеграције*, Институт за европске студије, Београд, 1995.
- Суботић, Д., *Нови јавни менаџмент*, Институт за политичке студије, Београд, 2010.

СПОЉНИ ОДНОСИ И ПОЛИТИКА

UDK: 339.9:061.1
Biblid 1451-3188, 10 (2011)
Год X, бр. 35–36, стр. 164–183
Изворни научни рад

Мр Жаклина НОВИЧИЋ
мр Ивона ЛАЂЕВАЦ¹

ЕВРОПСКА СЛУЖБА СПОЉНИХ ПОСЛОВА

ABSTRACT

The Lisbon Treaty has been the basis for the emergence of the European External Action Service (EEAS), which is by its role directed towards a more coherent common EU foreign and security policy and enhancement of the European role and power in a changing world. This paper presents the organizational potential for accomplishment of the EEAS. But, some ambiguous provisions and arrangements can potentially create practical tensions among the EU institutions. Regardless, the main tension in the field of foreign and security policy, as one of traditional areas of states sovereignty, has remained between powers of EU bodies and competences of its member states.

Key words: EU diplomacy, Common Foreign and Security Policy, European External Action Service, High Representative for Foreign and Security Policy.

1) НАСТАНАК И СВРХА ФОРМИРАЊА

На темељу Лисабонског уговора (ступио на снагу 1. децембра 2009), европски шефови држава и влада изабрали су за првог председника Европског савета бившег белгијског премијера Хермана Ван Ромпеја (*Herman Van Rompuy*), док је на место новог шефа дипломатије, преименованог сада у високог представника Уније за спољну и безбедносну политику, са места комесара за трговину дошла Британка

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд.

Кетрин Ештон (*Catherine Ashton*).² Творци новог реформског уговора ЕУ надају се да ће ове две функције, између осталих промена у спољној и безбедносној политици ЕУ, допринети својеврсној персонализацији надлежности у овој области европске политике, тиме и повећању одговорности за њу, као и њеном даљем унапређењу. У циљу јачања заједничке европске спољне и безбедносне политике, као и улоге и моћи ЕУ у свету који се све више мења, после Лисабона настаје и Европска служба спољне акције или Европска служба спољних послова (*European External Action Service*, у даљем тексту Служба спољних послова, ССП), као *de facto* министарство спољних послова и дипломатска служба Уније.³

Формирање Службе спољних послова се, поред нових функција и надлежности, сматра једном од најзначајнијих промена у области заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ (*Common Foreign and Security Policy*).⁴ О стварном карактеру свих ових промена, посебно у контексту расподеле надлежности између држава чланица и ЕУ, расправљало се и током ратификације Лисабонског уговора, као и у претходној расправи о будућности ЕУ, а забележени су и уставносудски процеси по тужбама које су ишле и дотле да тврде да је са Лисабонским уговором дошло до недозвољене *супранационализације* спољне и безбедносне политике ЕУ, и до стварања

² После неуспеха ратификације тзв. Европског устава, приликом повратка на концепт уговорне ревизије који је резултирао Лисабонским уговором, најпре је напуштена терминологија која се обично користи на нивоу државе. При тој реформулацији, „министар спољних послова Уније” (*Union Minister for Foreign Affairs*) постао је – високи представник Уније за спољну политику и безбедност (*High Representative of The Union for Foreign Affairs and Security*). Пре Лисабона је на том месту, под нешто измењеним називом – високи представник заједничке спољне и безбедносне политике (*High Representative of the Common Foreign and Security Policy*) – десет година био Хавијар Солана (*Javier Solana*, 1999–2009).

³ Превод на српски језик назива нове дипломатске службе ЕУ – Европска служба спољних послова, већ се одомаћио у медијима, текстовима и неким књигама о овој материји, мада би требало да је прецизнији превод Европска служба спољне акције. У овом раду се, стога, по већ створеном обичају и даље користи назив служба спољних послова (ССП), иако би коректније било да се користи израз „спољна акција” (или спољна активност, деловање, *external action*), управо због напомене из претходне фусноте о томе да се Лисабонским уговором желела избећи терминологија која се обично користи на нивоу државе из одбаченог Устава Европе. Термин „спољни послови”, дакле, сугерише да се више ради о државотворном моделу политике од термина „спољна акција”, а то се Лисабонском ревизијом управо желело избећи.

⁴ Више о новинама у спољној и безбедносној политици ЕУ генерално видети у: Жаклина Новичић, „Новине у спољној и безбедносној политици Европске уније после Уговора из Лисабона”, *Међународни проблеми*, август 2010, Vol. LXII, бр. 3, стр. 397–417.

„машинерије спољне политике која, према споља, има квазидржавну природу” и има далекосежне спољнополитичке надлежности.⁵

Може се рећи да и по ступању на снагу Лисабонског уговора у одлучивању о спољној политици ЕУ наставља се са применом, генерално посматрано, међу-владиног метода рада (*intergovernmentalism*), који је сада донекле измењен. Али пре свега треба подсетити на то да је са Лисабонским уговором први пут извршена категоризација и класификација надлежности на искључиве надлежности ЕУ, надлежности које она дели са државама чланицама (заједничке надлежности, категорија која одговара досадашњим конкурентним надлежностима), и надлежности за извршење акција подршке, координације и допуне (у односу на активности држава чланица). Поред тога, Уговор наводи и две области које немају категорију поменутих надлежности већ се регулишу независно, и где спада и заједничка спољна и безбедносна политика (поред координације економске политике и запошљавања).⁶ Коначно, имајући у виду последњу уговорну ревизију, може се рећи да се посебна процедура одлучивања у области спољне политике ЕУ, насупрот *комунитарном* методу, одликују следећим карактеристикама:

- 1) У одлучивању у овој области превласт задржавају органи у којима су заступљене државе чланице – *Европски савет* и *Савет*, али сада са значајном новом функцијом *председника Европског савета* и проширеним надлежностима *високог представника* за спољну и безбедносну политику, као и са значајним овлашћењима *Комисије* у оквиру обухватније спољашње активности Уније (*external action*);⁷ то даље значи да се у овој области *Европски парламент* (ЕП) само консултује али, као што ће се видети касније у тексту, он црпи извесну додатну моћ из надлежности за усвајање буџета ЕУ, тиме и буџета за заједничку спољну политику и безбедност.

⁵ Генерално, ова група оптужби односи се на „распродају државне суверености”, како гласи један од жалбених навода које је преиспитивао немачки Савезни уставни суд током 2009. године, у процесу којим је могла бити заустављена ратификација Лисабонског уговора у Немачкој, а тиме и у ЕУ. Видети: BverfG, Urteil vom 30. Juni 2009, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. (1–421)], Internet, <http://www.bverfg.de>, 8/8/2010.

⁶ Видети чланове 2–6 УФЕУ.

⁷ Област спољне и безбедносне политике је сада смештена под окриље шире области – тзв. спољне активности Уније (Пети део Уговора о функционисању ЕУ), где спадају и заједничка трговинска политика, и сарадња са трећим земљама и хуманитарна помоћ. У намери да укажу на то да битна разлика и даље постоји између овлашћења ЕУ у области спољне политике и безбедности и осталих области спољне активности, творци Уговора су се определили да само ову прву област уреде Уговором о ЕУ (не дакле и Уговором о функционисању ЕУ).

- 2) *Једногласно* доношење одлука у Европском савету и Савету, уз изузетке. Наиме, пошто је заједничка спољна и безбедносна политика подређена *специфичним правилима и процедурама*,⁸ што значи да ову област дефинишу и имплементирају Европски савет и Савет делујући једногласно – изузетно, како Уговор предвиђа, Савет има могућност да делује и *квалификованом већином* у случајевима: а) када усваја одлуку којом дефинише акцију или став Уније на бази одлуке Европског савета која се односи на стратешке интересе и циљеве Уније; б) када усваја одлуку Уније којом се дефинише акција или став Уније на предлог који је поднео високи представник, следећи посебан захтев Европског савета, на његову сопствену иницијативу или иницијативу високог представника; када усваја било коју одлуку којом се имплементира одлука којом се дефинише акција или став Уније; и када поставља специјалног представника.⁹
- 3) Изричито је забрањено усвајање законодавних аката, али се по први пут уводе *обавезујући акти* које доноси Европски савет у овој области. Иако нису законодавног карактера, ови акти обавезују у целини и непосредно онога коме су упућени.¹⁰
- 4) Коначно, у овој области не постоји правосудна контрола ЕУ, уз два новоуведена уска, али битна, одступања која омогућавају надлежност Суда правде ЕУ, а који се односе на контролу законитости одлука којима се уводе ограничавајуће мере за физичка и правна лица на бази одредаба о заједничкој спољној и безбедносној политици.¹¹

⁸ Видети члан 24.1(2) (бивши члан 11 Уговора о ЕУ, УЕУ) и декларације бр. 13 и 14 уз Уговоре.

⁹ Видети: члан 31 (пара. 1–2) УЕУ. Даље се наводи да се овакво гласање неће предузети ако неки члан Савета изјави да намерава да се супротстави усвајању одлуке квалификованом већином из разлога које је образложио као виталне за националну политику. Тада високи представник, блиско сарађујући са инволвираним државама чланицама, тражи прихватљиво решење, а ако у томе не успе Савет може, делујући квалификованом већином, да захтева да се то питање упути Европском савету на једногласно одлучивање. Поред свега, Европски савет може једногласно да усвоји одлуку којом предвиђа да Савет делује квалификованом већином и у другим случајевима, што се, међутим, не односи на одлуке које имају војне и безбедносне импликације. Процедурална питања Савет решава одлуком већине чланица (члан 31 пара. 3–5 УЕУ).

¹⁰ Члан 24.1(2) УЕУ; члан 288 УФЕУ (ex-члан 249 Уговора о оснивању ЕЗ). Актом те врсте Европски савет бира, на пример, високог представника за спољне послове и политику безбедности. Видети члан 18 УЕУ.

¹¹ Видети члан 40 и члан 24(1) Уговора о ЕУ, и члан 275 Уговора о функционисању ЕУ.

У пракси су међувладин и комунитарни модел одлучивања веома приближени, скоро до неразликовања, што ће бити приказано у тексту који следи. Недоумице у надлежностима, практичној организацији и функционисању нове дипломатске службе ЕУ рефлектују се и на недовољно јасну расподелу буџетских дужности и административних позиција. Европски званичници наду полажу у то да ће се преостала отворена питања решавати током процеса имплементације новина из Лисабонског уговора, и да ће генерално те новине допринети развоју кохерентније и ефикасније спољне политике ЕУ, заједничке дипломатске културе, европском једногласју на међународној сцени, што ће све повећати утицај и моћ ЕУ у савременом турбулентном свету. Са друге стране, скептици тврде да ће нова дипломатска служба само постати место где су посебно видљиве све тензије у односима између појединих држава чланица, између држава чланица и органа ЕУ, као и између самих органа Уније. Тврди се и да ће са овом службом настати једна непотребна, вишеслојна нова чиновничка структура која само доприноси даљој бирократизацији ЕУ.¹² У сваком случају, Европска служба спољних послова тек треба да развије своје могућности и да покаже да ли су оправдане наде или сумње у њен капацитет.

II) РАЗВОЈ ПРАВНОГ ОСНОВА

Најопштији правни основ формирања ССП представља члан 27 параграф 3 Уговора о ЕУ, консолидованог после Лисабона, према којем се високи представник, у извршењу својих задатака, ослања на европску службу спољних послова, која делује у сарадњи са дипломатским службама држава чланица, а састављена је од службеника из надлежних служби генералног секретаријата Савета и служби Комисије, као и од особља које деташирају националне дипломатске службе. Организација и функционисање европске службе спољних послова утврдиће се, према Лисабонском уговору, одлуком Савета, који одлучује на предлог високог представника, после консултовања Европског парламента и одобрења Комисије. Савет је ту одлуку усвојио средином 2010. године, али је усвајање друге пратеће регулативе трајало до краја године.

¹² У том контексту наводи се и податак да ново дипломатско и административно особље ССП има веома висока примања, у распону од 52 до 216 хиљада евра годишње, што значи да ће неки од службеника ССП бити плаћени више од, на пример, британског премијера. Bill Cash, "The EU diplomatic service is taking shape, at taxpayers expense", *Bill Cash's European Journal*, The official blog of the European Foundation, Internet 17.09.2010, <http://europeanjournal.typepad.com>.

И пре ступања на снагу Лисабонског уговора, под шведским председавањем ЕУ одобрен је извештај Европског савета (29–30. октобра 2009), који је одражавао широки консензус о кључним задацима и фигурама будуће службе.¹³ На основу тога, као и консултација са државама чланицама и осталим органима ЕУ, Кетрин Ештон је изнела нацрт одлуке о функционисању и организацији ССП (25. марта 2010).¹⁴ Политички договор високе представнице за спољну политику са представницима ЕП, Савета и Комисије постигнут је средином 2010. године (Мадридски споразум, 21. јун).¹⁵ Након консултовања ЕП и добијене сагласности од Комисије, коначну одлуку о функционисању и организацији нове дипломатске службе усвојио је Савет министара ЕУ у форми савета општих послова 26. јула 2010. године.¹⁶ По усвајању наведене одлуке Савета, Кетрин Ештон је изјавила: „Сада можемо да кренемо унапред ка изградњи модерне, ефикасне и препознатљиве европске службе за XXI век. Разлог је једноставан: Европи је потребан облик који боље штити њене интересе и вредности у свету све веће сложености и фундаменталних промена у моћи”.¹⁷

Одлука Савета из средине 2010. године представља правну одлуку којом се уводи ССП, али она није постала оперативна све док нису усвојени амандмани на друга два правна акта – регулативу о особљу и финансијску регулативу, као и *start-up* буџет ЕУ.¹⁸ Процес усвајања потребних регулатива

¹³ Presidency Report to the European Council on the European External Action Service, 14930/09, 23 October 2009.

¹⁴ Draft Council decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service, 8029/10, 25 March 2010.

¹⁵ Statement of the European Parliament, The High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, the Council and the Commission on the European External Action Service, Quadrilateral Meeting on 21 June 2010, Madrid, 21 June 2010.

¹⁶ Council Decision of 26 July 2010 establishing the organization and functioning of the European External Action Service (2010/427/EU), *Official Journal of the European Union*, L 201, 3.8.2010, pp. 30–40.

¹⁷ *Council establishes the European External Action Service*, Council of the European Union, Presse 218, 12589/10, Brussels, 26 July 2010.

¹⁸ Regulation (EU, Euratom) No 1080/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 amending the Staff Regulations of Officials of the European Communities and the Conditions of Employment of Other Servants of those Communities, *Official Journal of the European Union*, L 311, 26.11.2010, pp. 1–8; Regulation (EU, Euratom) No 1081/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 amending Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities, as regards the European External Action Service, *Official Journal of the European Union*, L 311, 26.11.2010, pp. 9–14.

о финансијама, особљу и буџету окончан је до краја 2010. године. Било је планирано да ССП постане у потпуности оперативна на годишњицу ступања на снагу Лисабонског уговора, али је то пролонгирано за почетак 2011. године. Као што се види из ове хронологије усвајања одговарајућих одлука потребних за формирање ССП, процедура одлучивања у овој области је другачија од традиционалног метода, где Комисија преузима иницијативу након чега ступа у „тријалог” са Саветом и Парламентом. Сада се просец одлучивања одвија у оквиру „пенталога”¹⁹: о иницијативи високог представника преговарају и државе чланице, Комисија, генерални секретаријат Савета и ЕП. Током усвајања коначних правних аката Европски парламент, који се у овој области само консултује, успео је да искористи чињеницу да је надлежан за одобрење регулативе о финансијама и особљу ЕУ, као и медијски публицитет који је несразмеран његовој формалној моћи одлучивања, и да донекле утиче на реформулацију неких предлога одлука других органа одлучивања. Све у свему, допунска регулација која је усвајана у другој половини 2010. године (регулативе о финансијама и особљу) била је нужна како би се операционализовала ССП као *sui generis* служба, како би се даље регулисао положај и број службеника и особља, омогућила именована и прецизирала питања финансирања. Са усвајањем ових аката ССП је постала „институција” у оквиру значења регулативе о финансијама ЕУ и добила је своју секцију (број 10) у буџету Уније.

III) ОСНОВНЕ ОДЛИКЕ, САСТАВ И НАДЛЕЖНОСТИ

Функционална самосталност и задаци

Према одредбама одлуке Савета о организацији и функционисању ССП, ова служба представља „функционално самостално тело” Уније, са седиштем у Бриселу, одвојено од генералног секретаријата Савета и од службе Комисије, а под влашћу високог представника.¹⁹ У коначној одлуци Савета није задржана оцена о *sui generis* статусу ССП, што је био један од ранијих предлога,²⁰ мада се фактички ради о служби посебне врсте. ССП има правну способност која јој је потребна за извршење задатака и циљева, као и правну службу, буџет, централну администрацију, особље и делегације у трећим земљама и у међународним организацијама.

¹⁹ Council Decision of 26 July 2010, Article 1.

²⁰ Presidency Report to the European Council on the European External Action Service, 14930/09.

У погледу задатака, ССП подржава високог представника за спољну и безбедносну политику, осим у тој његовој/њеној основној функцији, и као председника Савета за спољне послове (*Foreign Affairs Council*),²¹ и у функцији потпредседника Комисије. ССП дакле подржава високог представника у извршењу: 1) најпре, мандата вођења заједничке спољне и безбедносне политике, укључујући и заједничку политику безбедности и одбране (мандат добијен од Савета); 2) потом, у својству председника Савета спољних послова, уколико то не наноси штету нормалним задацима генералног секретара Савета; 3) и коначно, у својству потпредседника Комисије, који је одговоран у оквиру Комисије за координацију других аспеката спољне активности Уније, уколико то не наноси штету нормалним задацима одговарајућих служби Комисије.²² Наведене формулације из одлуке Савета о формирању ССП, поред осталог, отварају простор за двосмислена тумачења. Није незамисливо да, на пример, израз „нормални задаци” има различито значење за комесаре и за дипломате ССП.²³

Осим што помаже високом представнику у обављању троструког мандата, ССП помаже и председнику Европског савета, председнику Комисије, и самој Комисији у оквиру њених надлежности из области спољних односа.²⁴ Остаје питање колико ће ССП бити успешна у обезбеђењу *конзистентности* између различитих области спољне политике, као и између тих области спољне и безбедносне политике и других политика ЕУ. За конзистентност и сарадњу задужени су, поред високог представника, и Савет и Комисија. Поред тога, ССП подржава у раду и дипломатске службе држава чланица и делује у сарадњи са њима. Све у свему, ССП сарађује и са државама чланицама, са осталим службама ЕУ и другим актерима који се баве спољном политиком ЕУ, што значи да ће морати да одржава разноврсне аранжмане, како на нивоу

²¹ Савет спољних послова је формиран Лисабонским уговором, одвајањем од Савета за опште послове и спољне односе (*General Affairs and External Relations Council*), формације Савета министара ЕУ. Уз сада преостали Савет општих послова, Савет спољних послова једина је поменута формација Савета министара у Уговорима. Савет спољних послова једном месечно окупуља министре спољних послова држава чланица ЕУ.

²² *Council Decision of 26 July 2010*, Article 2–3.

²³ Maxime Lefebvre and Christophe Hillton, “The European Action Service: towards a common diplomacy?”, *European Policy Analysis*, Swedish Institute for European Policy Studies, Issue 6, June 2010, p. 7.

²⁴ ССП се консултује са службама Комисије о свим питањима спољних послова Уније, изузев о питањима која покривају заједничку политику безбедности и одбране. *Council Decision of 26 July 2010*, Article 2 para. 2.

стручних служби, тако и са осталим институцијама и телима ЕУ, све до аранжмана везаних за интерне ревизије и истраге. То ствара, осим могућности за сарадњу, и потенцијал за институционалне и буџетске тензије и конфузије.

Састав, организација и особље

Служба спољних послова ЕУ делује под влашћу високог представника, а састоји се од службеника Комисије и Савета, као и од дипломата држава чланица ЕУ. Релевантне службе Комисије и Савета преносе се на ССП, са централном администрацијом у Бриселу и делегацијама широм света. Досадашње делегације Комисије, још од почетка 2010. „тихо” постају делегације Уније. Служба је проглашена оперативном у децембру 2010, а треба да буде употпуњена најкасније до краја 2011. Дугорочно би у њој требало да остане једна трећина дипломата деташираних из држава чланица, док би остали били из одговарајућих служби других институција ЕУ. Ово је прецизирано током процеса одлучивања о формирању ССП, тј. током процедуре консултовања Европског парламента: када служба постигне пун капацитет, у њој би требало да буде најмање 60 % запосленог особља из органа ЕУ. Такође, до 1. јула 2013. године, ССП ће чинити искључиво службеници секретаријата, Комисије и држава чланица, а после тога за положаје у њој могу да конкуришу сви службеници ЕУ. Коначно, ССП ће по потреби запошљавати и специјализоване секундарне националне експерте.²⁵

Службеници ССП имају између себе иста права, обавезе и третман без обзира на порекло, службу или државу из које долазе, и нема разлике ни између привремених и сталних службеника. Транспарентне процедуре за постављање особља и критеријуме избора одређује високи представник као надлежна власт за именовања. У тај избор укључене су и државе чланице, Савет, и Комисија. При именовањима, прописано је да треба водити рачуна о географској и родној равнотежи, као и о довољном присуству свих држава чланица.²⁶ Прописано је и да запослени у ССП извршавају своје дужности и делују искључиво имајући у виду интерес

²⁵ *Council Decision of 26 July 2010*, Article 6.

²⁶ Као правило прописана је и потреба за мобилношћу, што значи да ће, у принципу, сваки члан особља служити периодично и у делегацијама Уније широм света. Период дипломатске службе не сме бити дужи од 8 година, а може да се продужи још највише две године у изузетним случајевима и у интересу службе. *Council Decision of 26 July 2010*, Article 6(10).

Уније. Забрањено им је да траже и да добијају инструкције од било које владе, организације, власти или лица изван ССП и високог представника.²⁷

На именована шефова дипломатије од стране Високе представнице, која су текла током 2010. године, Европски парламентарци имали су замерке, а посебно је упозоравана због непоштовања географске и родне равнотеже.²⁸

Централна администрација

ССП се састоји од централне администрације у Бриселу и делегација Уније широм света. Централну администрацију чине, најпре, извршни генерални секретар, који управља службом под влашћу високог представника, и обезбеђује њено функционисање, као и административно и буџетско управљање.²⁹ Извршни генерални секретар координира службама (департманима) централне администрације, као и делегацијама Уније, а у томе му помажу два заменика, што су уједно и најзначајније функције у служби, које су биле предмет интересних борби између држава чланица током процеса именована. Најпре је било предвиђено да то буду чисто административне функције, али је ЕП истицао захтев да то буду политичке личности с обзиром на чињеницу да ће они *de facto* замењивати високог представника. На крају, на ова места су изабрани: један Француз за генералног извршног секретара; на месту његова два заменика једна Немица (за политичке послове) и један Пољак (за међуинституционалне послове); и на месту главног оперативног службеника један Британац.³⁰

Што се тиче даље организације централне администрације ССП, њу чине генерални директорати, и то посебно: директорати са географским задацима, који покривају све земље и регионе света, као и директорати који су мултилатерални и имају тематске задатке; генерални директорат за администрацију, особље, буџетске и безбедносне послове и послове око комуникација и информационих система (и у оквиру њега, посебно је важно место генералног директора за буџет и администрацију, тј. за управљање администрацијом и унутрашњим буџетом); директорат за управљање кризама и планирање, за цивилно планирање и способност управљања, за

²⁷ *Council Decision of 26 July 2010*, Article 6(4).

²⁸ “Ashton's EU Diplomats Choice 'Angers' MEPs”, *Sofia News Agency*, 21.09.2010, <http://www.novinite.com/>

²⁹ *Ibidem*, Article 4.

³⁰ Brussels, 29 October 2010. Pierre Vimont – *Secretary General* of Europe's External Action Service; Helga Schmid – *Deputy Secretary General for Political Affairs*; Maciej Popowski – *Deputy Secretary General for Inter-institutional Affairs*, David O'Sullivan – *Chief Operating Officer*.

војно особље ЕУ, и ситуациони центар ЕУ (*SitCen*). Сви директорати су под непосредном одговорношћу високог представника и помажу му у управљању спољним активностима ЕУ.³¹ Високи представник има одговорност и за формирање и функционисање Европске одбрамбене агенције (*European Defence Agency*). У одлуци Савета се истиче да ЕУ треба да поштује специфичности ових структура и посебност њихових функција, начина постављања и статуса.³² У суштини, овим последње наведеним службама ССП треба да пружи подршку какву су до сада оне добијале од генералног секретаријата Савета.

Централна администрација укључује и: службу планирања стратешке политике; правну службу под административном управом извршног генералног секретара; службу за међуинституционалне односе, информације и јавну дипломатију, интерну ревизију и инспекцију и заштиту личних података.³³ Високи представник треба да планира и председава припремним телима Савета, укључујући и председавање Комитетом за политику и безбедност (*Political and Security Committee*).³⁴

Делегације Уније

Од почетка 2010. године делегације Европске комисије „тихо” постају делегације ЕУ. У јануару 2010. године од 136 канцеларија Европске комисије широм света њих 54 постале су „делегације Уније” (у Авганистану, Кини, Индији, и 33 афричке земље), све су добиле ново име, али су (тада) њих 54 истовремено добиле нове надлежности да говоре у име целе Уније.³⁵ Овај процес још увек траје крајем 2010. године.³⁶

Делегације су под управом шефа делегације, који прима инструкције од високог представника и ССП, и одговара за њихово извршење. У областима које спадају под извршење надлежности Комисије,³⁷ и она може да издаје инструкције делегацијама, које ће оне извршавати под општом одговорношћу шефа делегације.³⁸ Комисија и ССП треба да се договоре о детаљним

³¹ *Council Decision of 26 July*, Article 4(3)a.

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*, Article 4(3)b.

³⁴ *Ibidem*, Article 4(4).

³⁵ “EU commission 'embassies' granted new powers”, *EUObserver*, 21 January 2010, <http://euobserver.com>

³⁶ Листа делегација ЕУ на: http://ec.europa.eu/external_relations/delegations/web_en.htm.

³⁷ Према члану 221(2) Уговора о функционисању ЕУ.

³⁸ *Council Decision of 26 July 2010*, Article 5(1–3).

аранжманима за издавање инструкција делегацијама од стране Комисије; досад је договорено да се оне симултано шаљу и делегацији и шефу делегације и централној администрацији ССП.³⁹ Шеф делегације представља Унију у земљи где је акредитована делегација, посебно у закључењу уговора и као страна правних процедура.⁴⁰

Делегације Уније треба да одговоре и на потребе других институција ЕУ, посебно Европског парламента, у њиховим контактима са другим институцијама и земљама. Делегације ЕУ сарађују и деле информације са дипломатским службама држава чланица, а на њихов захтев подржавају их у дипломатским односима и у погледу обезбеђења конзуларне заштите у трећој земљи на ресурсно неутралној основи.⁴¹

Буџетска и остала питања

Прописано је да се број службеника и особља ССП сваке године одређује као део буџетске процедуре. Правила управљања *административним* буџетом одређује високи представник, притом консултујући комесара за политику развоја и комесара за суседство у погледу њихових одговорности. *Оперативни* трошкови остају у оквиру секције у буџету која припада Комисији, код које остаје и одговорност за имплементацију оперативног буџета.⁴² Оваква расподела административног и оперативног буџета између ССП и Комисије сматра се компромисним решењем у њиховим буџетским односима. Одлуком Савета проглашен је и принцип буџетске транспарентности у области спољне активности ЕУ, као и принцип ценовне ефикасности и буџетске неутралности, који имају циљ да се у транзиционим аранжманима избегне дуплирање средстава и капацитета и да се оствари рационализација служби. Организациона структура биће подешавана и побољшавана током 2011. године.

Коначне одлуке о финансијском управљању и запошљавању у ССП ступиле су на снагу крајем 2010. године, када је служба добила и своју секцију у буџету ЕУ и постала „институција” унутар значења регулативе о

³⁹ *Ibidem*, Article 5(4). Шеф делегације имплементира оперативне акредитиве у односу на пројекте Уније у одговарајућој трећој земљи, кад су му подделегирани од стране Комисије у складу са финансијском регулативом.

⁴⁰ *Ibidem*, Article 5(6–7). Високи представник ступа у одговарајуће аранжмане са прихватном државом, међународним организацијама, трећим земљама, посебно у погледу обезбеђења привилегија и имунитета дипломатског особља ССП.

⁴¹ *Council Decision of 26 July 2010*, Article 5(8–10).

⁴² *Ibidem*, Article 8.

финансијама. Од 1. јануара 2011. године ССП је ушла у нову фазу са новим трансфером особља са Савета и Комисије: укупно 1643 сталних службеника пренето је на нову службу. У погледу генералног буџета, институције ЕУ тражиле су његово повећање од 6% за 2011. годину, између осталог и због трошкова нове дипломатске службе, док су владе држава чланица одбиле половину тог повећања (2,91%). Сада се тражи повећање буџета ЕУ од 5% за наредну 2012. годину. Повећање буџета ЕУ, и захтеви за још већим повећањем, дају право жалбама пореских обавезника земаља ЕУ, да дипломатска служба ЕУ није „буџетски неутрална”, поред тога што су настали и *start up* трошкови који захтевају и даље финансирање. С обзиром да овај додатни трошак за нову ССП пада у време озбиљних захвата у јавним финансијама већине држава чланица, критичари опомињу на очигледну недоследност – Брисел тражи додатни новац за нове послове на испуњењу задатака поверених Лисабонским уговором, док се истовремено националне владе суочавају са смањењима буџета.⁴³

IV) ИНСТРУМЕНТИ И ПРОГРАМИ СПОЉНЕ АКТИВНОСТИ

Према Одлуци Савета о организацији и функционисању ССП, управљање програмима спољне сарадње је под одговорношћу Комисије, без повреде односних улога Комисије и ССП у програмирању.⁴⁴ Наводи се да високи представник обезбеђује „општу политичку координацију спољашње активности Уније, њено јединство, конзистентност и ефикасност, посебно помоћу следећих инструмената спољне помоћи”: Инструмент развојне сарадње (*Development Cooperation Instrument*); Европски развојни фонд (*European Development Fund*); Европски инструмент за демократију и људска права (*European Instrument for Democracy and Human Rights*); Инструмент европског суседства и партнерства (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*); Инструмент за сарадњу са индустријским земљама (*Instrument for Cooperation with Industrialised Countries*); Инструмент за сарадњу у нуклеарној сигурности (*Instrument for Nuclear Safety Cooperation*); и Инструмент за стабилност (*Instrument for Stability*).⁴⁵

⁴³ “The EU diplomatic service is taking shape, at taxpayers expense”, op. cit.

⁴⁴ *Ibidem*, Article 9(1).

⁴⁵ *Ibidem*, Article 9(1–3).

У циклусима програмирања и управљања (*programming and management cycle*) учествује и ССП. Ова служба припрема одлуке Комисије у погледу стратешких, вишегодишњих корака у оквиру програмских циклуса који се односе на: алокацију по земљама (*country allocations*), где се одређује глобална финансијска подлога за сваки регион (регионални програми); стратешке папире по земљама и регионима (*country and regional strategic papers*); и тзв. националне и регионалне индикативне програме. Током целог циклуса програмирања, планирања и имплементације наведених инструмената, високи представник и ССП раде заједно са релевантним члановима и службама Комисије. Сви предлози одлука припремају се према процедурама Комисије и подносе се Комисији на усвајање. У погледу *Европског фонда за развој* и *Инструмента развојне сарадње*, сваки предлог припремају заједно релевантне службе у ССП и Комисији под одговорношћу комесара надлежног за политику развоја. Оне предлог подносе заједно са високим представником на усвајање Комисији. Тематски програми мимо Европског инструмента за демократију и људска права, Инструмента за сарадњу у нуклеарној сигурности и дела Инструмента за стабилност, припремају одговарајуће службе Комисије према смерницама комесара за развојну политику, и представљају га колегијуму комесара (*College of Commissioners*) у договору са високим представником и другим релевантним комесарима. Што се тиче Инструмента европског суседства и партнерства, сваки предлог припремају заједно релевантне службе у ССП и Комисији, под одговорношћу комесара за политику суседства, и подносе га заједно са високим представником на усвајање Комисији. Комисија је одговорна за његову финансијску имплементацију под влашћу високог представника у својству потпредседника Комисије. Служба Комисије одговорна за ову имплементацију биће лоцирана уз ССП.⁴⁶ Укратко, стратешке политичке смернице за деловање ССП долазиће од високог представника, док ће сама ССП припремати предлоге за Комисију о стратешким, вишегодишњим корацима у оквиру програмских циклуса.

У погледу инструмената који се односе на суседство и развој, сваки предлог припремају релевантне службе ССП и Комисије, под директним мандатом и смерницама одговорног комесара (за суседство, развој) и затим га заједнички подносе са високим представником на одлучивање Комисији.⁴⁷

⁴⁶ *Ibidem*, Article 9(4–6).

⁴⁷ Више о односу осталих области спољашње акције и ССП, видети у: Duke, Simon, and Steven Blockmans, "The Lisbon Treaty stipulations on Development Cooperation and the

V) ОДНОСИ СА ДРУГИМ ОРГАНИМА УНИЈЕ

ССП и Европски парламент

Европски парламент се у области спољне политике само консултује, али је он успео да, захваљујући већ поменутиим буџетским надлежностима и несразмерном публицитету, оствари неке од предлога које је износио током процеса преговарања о ССП, на пример право да буде информисан о заједничкој спољној и безбедносној политици и заједничкој политици безбедности и одбране, и да буде консултован о покретању војних и цивилних мисија.⁴⁸

Неки чланови Парламанета (конкретно немачки и белгијски) активно су заговарали већу „комунитаризацију” службе, њено припајање Комисији, јачу контролу ЕП над њом, као и веће учешће у њеном руковођењу комесара за суседство, развој и хуманитарну помоћ.⁴⁹ Из ЕП су долазили предлози како да правила о особљу и финансирању ССП буду још строжа, тражени су детаљни подаци о трошковима спољне политике које праве мисије и делегације Уније у иностранству. ЕП је захтевао и да, пре усвајања буџета, буде потпуно јасно колико ће службеника нова служба запослити, и у којој категорији особља, јер „порески обавезници морају знати колико тачно европска спољна политика кошта”.⁵⁰ ЕП је тражио и да се годишњи извештаји о активностима које шефови делегација подносе седишту ССП, достављају и Парламенту, исто као и извештаји о интерном управљању и контроли у делегацијама ЕУ. Предложено је и да комитети ЕП могу да траже од шефова делегација извештај о трошковима делегација ЕУ. Предлагано је било и да Европски развојни фонд, којег државе чланице контролишу а администрира Комисија, буде интегрисан у редовни буџет ЕУ, али је то имало мале шансе да буде подржано у државама чланицама.

Поред буџетске контроле, ЕП је успео и у томе да конкретизује извршење политичке контроле над ССП. И мада се званична интервјуисања

Council Decision of 25 March 2010 (Draft) establishing the organisation and functioning of the European External Action Service”, *European Institution of Public Administration*, EIPA, <http://pims.parliament.uk>.

⁴⁸ Према новој буџетској процедури уведеној Лисабонским уговором, ЕП је први пут добио надлежности саодлучивања о буџету и, заправо, изједначен у положају са Саветом у погледу целог буџета ЕУ.

⁴⁹ Maxime Lefebvre and Christophe Hillton, “The European Action Service: towards a common diplomacy?”, *op. cit.*, pp. 5–6.

⁵⁰ Toby Vogel, “MEPs demand more control over foreign policy spending”, *European Voice*, 28.09.2010, <http://topics.europeanvoice.com>.

(*confirmation hearings*) нових амбасадора ЕУ неће одржавати у ЕП, ипак ће се амбасадори појављивати, по потреби, пред ЕП у циљу размене мишљења. Наиме, у „Декларацији о политичкој одговорности”, висока представница Кетрин Ештон је позитивно одговорила на захтев да нови шефови делегација говоре пред ЕП и његовим односним комитетима, да се ЕП редовно консултује о главним аспектима и изборима у заједничкој спољној и безбедносној политици ЕУ, да има приступ тајним подацима и информацијама ССП и слично.⁵¹

ССП, Комисија и Савет

Утицај Комисије на нову дипломатску службу се огледа у раније описаној институционалној и процедуралној повезаности, као и у утицају њеног председника Жозе Манула Бароза (*José Manuel Barroso*, током стварања ССП потврдио и други мандат) на постављање блиских сарадника на важна нова места у ССП и око високе представнице.⁵² У томе му је помагала, како се спекулисало, и чињеница да је Кетрин Ештон дошла из исте институције, са места комесара за трговину, иначе најкомунитарније области европске политике. Нагађало се и да је Барозо, користећи могућност да утиче на расподелу положаја са колегама, одлучно утицао на то да три комесара „распореде са бокова” Аштоновој у својству потпредседника Комисије (комесара за проширење и политику суседства, комесара за развој и комесара за хуманитарну помоћ). На крају, његовом заслугом се сматра и то што је област трговине, која је искључива надлежности ЕУ, остала изван надлежности потпредседнице Комисије. Другима се, пак, чини да овако „пажљива расподела портфолија” сугерише да ће Комисија задржати примарну одговорност над значајним аспектима спољних односа ЕУ, упоредо са новом службом ССП, и то се посебно односи на земље источноевропског и медитеранског суседства где је, најочигледније, утицај ЕУ највећи.⁵³ Медији су извештавали и о борбама за престиж у спољној

⁵¹ Декларацију о политичкој одговорности (*Declarations on political accountability*) висока представница за спољну политику је изложила одмах након састанка у Мадриду (21. јун 2010, видети фусноту 15).

⁵² Барозо је успео да постави бившег шефа кабинета Д Алмеиду (*João Vale d'Almeida*) на утицајну позицију шефа делегације ЕУ у Вашингтону, упркос мешовитим реакцијама из држава чланица и Европског парламета. “Catherine Ashton and her Barroso problem”, *Economist*, February 21, 2010, www.economist.com.

⁵³ Maxime Lefebvre and Christophe Hillton, “The European Action Service: towards a common diplomacy?”, *op. cit.*, p. 3.

политици ЕУ између високе представнице и новог председника Европског савета Херман Ван Ромпеја који је, наводно, покушао да потисне бароницу Ештон у успостављању контроле над кључним аспектима спољне политике. Нагађало се да он стоји иза француског предлога о постављању „специјалне оперативне групе” (*special task force*) за стратешке односе, која би била ривал одговарајућој служби високе представнице у ресору европске спољне политике. Тиме би, наводно, председник Европског савета добио то да државе чланице њему подносе извештај о својим стратешким односима са Кином, Индијом, Русијом, САД, итд. Други, пак, криве Ештонову за ову збрку јер сматрају да иза предлога из Француске о „специјалној оперативној групи” не стоји Ван Ромпеј.⁵⁴ Текућа борба Ван Ромпеја, Ештонове и Бароза окривљује се за то да, генерално, „губи фокус” спољне политике у време када ЕУ покушава да повећа своју моћ на глобалној сцени.⁵⁵

ССП и државе чланице

Чини се да главне тензије испољене у формирању ССП нису, ипак, на релацији између ЕУ институција, него на другим местима: тамо где се разграничавају спољнополитичке надлежности држава чланица и ЕУ, а затим, и између појединачних држава. Најпре, процес усвајања одлука о организацији и функционисању ССП показао је сукобе интереса између појединачних држава чланица око постизања што боље позиције, институционалне и буџетске, у оквиру могућности створених Лисабонским уговором. Велика Британија, земља порекла Кетрин Ештон, посебно се истакла у покушајима вршења утицаја на службу кроз постављење својих држављана за службенике ССП, због чега су из Немачке и Француске стизале оптужбе за „прекомерну партиципацију” Британаца.⁵⁶ Велике државе чланице ЕУ настојале су да заузму кључне позиције у заједничкој дипломатској служби, док су мале чланице, посебно нове из источне и централне Европе, тражиле поштено представљање својих држављана на свим нивоима и спречавање да највеће државе задрже језгро нове дипломатије.

У погледу поделе надлежности за спољну политику између европског и државних нивоа, најубедљивије критике које су дошле од немачке опозиције

⁵⁴ Bruno Waterfield, “Van Rompuy accused of power grab over EU foreign policy”, *Telegraph*, 15 Sep 2010, <http://www.telegraph.co.uk>.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ “Berlin Concerned about British Dominance”, *Spiegel*, 2.3.2010; “Germany and France dispute Lady Ashton’s ‘excessive’ EU power”, *Guardian*, 28.2.2010.

поменуте су раније у тексту (недозвољена супранационализација спољне политике и безбедности, стварање машинерије спољне политике ЕУ која има квазидржавну природу према споља и далекосежне надлежности).⁵⁷ Немачки суд је одбацио ове оптужбе углавном, а у поступку су своје мишљење изразили и намачки органи (Бундестаг, Бундесрат, савезна влада) према којима, у најкраћем, тешко да је Унији пренета нека суштинска надлежност за спољну политику и безбедност.⁵⁸ И друге државне владајуће структуре морале су да објашњавају својим бирачима однос према заједничкој европској спољној политици и новој дипломатској служби. Тако је, на пример, током процеса конституисања ССП, дошло до промене власти у Великој Британији: почетак формирања дипломатске службе ЕУ пада у време мандата бивше лабуристичке владе, а традиционално евроскептични конзервативци, који су их наследили, „омекшали” су став, највероватније због чињенице да преко своје сународнице могу да остваре додатни утицај на службу.⁵⁹ Било како било, нови британски министар спољних послова Вилијам Хејг (*William Hague*), изразио је то овако: „Европска служба спољних послова ће имати велики утицај на будући успех европске глобалне улоге. Истина је да конзервативна странка није заговарала ССП, али она је сада чињеница. Део критике Лисабонског уговора био је да нови аранжман структуре ЕУ, више него што чини ЕУ ефикаснијом, доноси потенцијал за међуинституционалну конфузију и несклад. Упркос томе, конзервативна влада Уједињеног Краљевства блиско ће сарађивати са високом представницом, којој жели све најбоље.”⁶⁰ Као један од често истицаних аргумената у прилог тврдњи да су на националном нивоу задржане битне надлежности у овој области, у британској јавној расправи се истицало то што Лисабонски уговор не даје било ком ентитету, поред држава чланица, право да обавља конзуларне функције, већ да само даје Савету право да уводи мере координације и сарадње, које омогућавају „корисну синергију”.⁶¹

⁵⁷ *Urteil vom 30. Juni 2009*, op. cit. Видети фусноту 5.

⁵⁸ *Ibidem*, para. 136–166.

⁵⁹ Треба рећи да је претходна лабуристичка влада Велике Британије поздравила нацрт одлуке о ССП, али је инсистирала да ова служба не сме да угрози позицију њихове земље у свету. Неки британски посланици изражавали су забринутост везану за осетљиво питање специјалне улоге ЕУ у спољној политици, посебно за положај Британије у Савету безбедности УН који је с тим у вези. Видети: *Vaughne Miller*, „The European External Action Service – UK Government and Parliament views on the EEAS”, *House of Commons Library*, 27 May 2010, <http://www.parliament.uk>

⁶⁰ *EU Observer*, 18 May 2010.

⁶¹ *Ibidem*.

VI) ЗАКЉУЧАК

Све у свему, овај преглед показује да у облику ССП настаје једна вишеслојна структура европске бирократије, чији састав одсликава нови институционални аранжман за заједничку спољну и безбедносну политику ЕУ. Преформулисана позиција високог представника, показује да он који истовремено носи још „два шешира”: потпредседник је Комисије и председавајући новим Саветом за спољне послове; то ствара простор за нејасноће у имплементацији. Не треба потцењивати тензије и ризик од какофоније и преклапања служби високе представнице, Комисије, председника Комисије, других комесара, председника Европског савета, и националних министар-става и служби. Главне недоумице остају, ипак, на линији разграничења надлежности између ЕУ и држава чланица у овој области. Европски званичници улажу наду у то да ће укључивање службеника из држава чланица у структуру ССП бити пресудно за успех предвиђене „коезистенције између лабаво координираних дипломатија држава чланица и интегрисаних комунитарних спољних односа”. У области која је „тако прожета националним суверенитетом” као што је спољна политика, сматра се суштинским обезбеђење доброг нивоа сарадње између Брисела и других европских главних градова, посебно највећих.⁶² Остаје отворено питање колико ће бити ефикасна координација активности ССП и националних дипломатија, а одговор ће зависити и од начина тумачења и од начина спровођења надлежности, као и од начина регулисања комплексних односа између разних актера спољне политике ЕУ. Последњи прошлогодишњи Европски савет (16. септембра 2010) поново је позвао на више интегрисан приступ спољној политици ЕУ, у складу са стратешким интересима Уније, као и на више сарадње у њеном дефинисању и имплементацији. У том контексту, истакнута је поново кључна улога ССП као средства унапређења европске спољне политике.⁶³

Генерална нада твораца Уговора и главних актера ССП полаже се у то да ће нова служба постати „оличење зближавања комунитарне логике и логике заједничке спољне и безбедносне политике”, и да ће она допринети

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² Maxime Lefebvre and Christophe Hillton, “The European Action Service: towards a common diplomacy?”, *op. cit.*, p. 4.

⁶³ European Council, *Conclusions*, Brussels, 16 September 2010, EUCO 21/10 8 (CO EUR 16; CONCL 3).

изградњи „заједничке дипломатске културе”.⁶⁴ Остаје да се види да ли ново *de facto* министарство спољних послова и дипломатска служба ЕУ представљају суштинску иновацију у европској политици, или ће се наставити уобичајени приступ овим пословиима (*business as usual*), што ће показати имплементација усвојених лисабонских и пратећих правила. Све у свему, имплементација и конкретна активност нове дипломатске службе и високог представника Уније за спољну политику и безбедност показале да ли се ефикасно користе могућности које отвара Лисабонски уговор. Средства за промоцију и унапређење заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ постоје у слову Уговора, али је пресудно питање шта заправо заједничка европска спољна политика представља. Бивши британски министар за Европу је ту дилему изразио на слећи начин: „Треба да осигурамо да се цела Европска служба спољних послова не сведе, заправо, на то да се широм света постављају људи који седе у великим кућама и хране се месом на рачун ЕУ, него да они заиста буду активни у тој кампањи. Они могу да буду ревносни у тој кампањи само ако имају шта да промовишу, за шта су добили власт од Савета”.⁶⁵ На питање колико је „заједничка” спољна политика ЕУ заиста и „јединствена”, одговара се конкретним примерима спољно-политичких питања која познају и складност и разилажење интереса држава чланица ЕУ, али та широка тема превазилази оквире овог рада. Треба рећи и то да у тој процени, као и у процени могућности нових спољнополитичких структура и надлежности ЕУ, не треба занемарити ни шири контекст ступања на снагу Лисабонског уговора – турбуленције на међународној сцени, успон нових глобалних сила и смањење релативне моћи ЕУ у току светске економске кризе. Нова дипломатска служба ЕУ је део европских напора да се надомести тај релативни губитак утицаја у свету који се све више мења.

⁶⁴ Maxime Lefebvre and Christophe Hillton, “The European Action Service: towards a common diplomacy?”, *op. cit.*

⁶⁵ Chris Bryant, former Minister for Europe, 25 March 2010. In: Vaughne Miller, “The European External Action Service – UK Government and Parliament views on the EEAS”, *op. cit.*, p. 6.

БЕЗБЕДНОСТ

UDK: 340.134:061.1
Biblid 1451-3188, 10 (2011)
Год X, бр. 35–36, стр. 184–191
Изворни научни рад

Др Јелена ЋЕРАНИЋ¹

**ПЕРМАНЕНТНА СТРУКТУРИСАНА
САРАДЊА У ОКВИРУ ПОЛИТИКЕ
БЕЗБЕДНОСТИ И ЗАЈЕДНИЧКЕ
ОДБРАНЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ**

ABSTRACT

The paper analyses permanent structured cooperation in the European Union. It is considered a specific form of the mechanism of enhanced cooperation established within the Common Security and Defence Policy. According to the Lisbon Treaty, the Common Security and Defence Policy is an integral part of the Common Foreign and Security Policy. It provides the Union with an operational capacity drawing on civilian and military assets. The Union may use them in missions outside the Union for peace-keeping operations, conflict prevention and strengthening of international security in accordance with the principles of the United Nations Charter. The performance of these tasks is carried out by using capabilities provided by the Member States. One of the most important novelties provided by the Lisbon Treaty is the possibility of establishment of permanent structured cooperation within the European Union framework. Those Member States whose military capabilities fulfil higher criteria and which have made more binding commitments to one another in this area with a view to the most demanding missions establish permanent structured cooperation within the Union framework. Those Member States that wish to participate in permanent

¹ Институт за упоредно право, Београд.

structured cooperation and fulfil the criteria and which have made on military capabilities commitments set out in the Protocol on permanent structured cooperation notify their intention to the Council and to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. Within three months following the notification, the Council adopts a decision establishing permanent structured cooperation and determining the list of participating Member States. The Council acts by a qualified majority after consulting the High Representative. Any Member State, which at a later stage wishes to participate in permanent structured cooperation, shall notify its intention to the Council and to the High Representative.

Key words: Permanent structured cooperation, European Union, Lisbon Treaty, security policy, common defence.

1) СВРХА

С обзиром на повећање броја држава чланица Европске уније и различитости међу њима, Уговором из Амстердама 1997. године предвиђен је механизам ближе сарадње. На основу овог механизма поједине државе чланице, које могу и желе, имају могућност да продубљују сарадњу у оквиру одређених политика Уније, док друге нису обавезне да их у томе следе. Дакле, Уговором је предвиђено да државе чланице које намеравају да успоставе ближу међусобну сарадњу могу користити институције, поступке и механизме предвиђене Уговорима, уз поштовање одређених услова, а када се ближа сарадња успостави, она је отворена за све државе чланице које јој нису иницијално приступиле. Другим речима, механизмом ближе сарадње омогућено је да се свака држава чланица интегрише својим ритмом. У то време било је забрањено покретати овај механизам када је реч о питањима безбедности и заједничке одбране. Међутим, управо у области безбедности и заједничке одбране постојале су, и још увек постоје, велике разлике између капацитета, као и ставова држава чланица Европске уније. Стога се поставило питање зашто не би постојала могућност да се ове различитости и формално признају и омогући појединим државама чланицама да унапређују сарадњу у области безбедности и заједничке одбране. Уговором из Лисабона ове различитости су институционализоване, у смислу да је омогућено да државе чланице могу развијати ближу сарадњу у вези са политиком безбедности и заједничке одбране. Сарадња између појединих држава чланица у овој области назива се перманентна (стална) структурисана сарадња. Ова сарадња, којом је омогућена диференцираност између држава чланица Европске уније у области безбедности и заједничке одбране, разликује се од механизма ближе сарадње.

II) МЕРЕ ЕУ

Уговором из Лисабона измењени су Оснивачки уговор, тј. Уговор о оснивању Европске заједнице и Уговор о Европској унији. Европска унија је први пут добила правни субјективитет и на тај начин наследила Европску заједницу. Стога је Уговор о оснивању Европске заједнице промењен у Уговор о функционисању Европске уније. Када је реч о Уговору о Европској унији, и он је био предмет измена и допуна које се могу оквалификовати као суштинске измене Уговора. Једна од најзначајнијих новина предвиђена Уговором из Лисабона односи се на могућност покретања механизма ближе сарадње између држава чланица ЕУ у области безбедности и заједничке одбране. Овим уговором, у оквиру Наслова V, Поглавље 2, Одељак 2 Уговора ЕУ (Одредбе о политици безбедности и заједничке одбране), први пут је у историји европских интеграција, предвиђено да државе чланице које испуњавају захтевнијем критеријуме у погледу војних капацитета, могу да улазе у међусобно чвршће обавезе и успостављају перманентно (стално) структурисану сарадњу.

III) САДРЖАЈ

На основу Уговора из Лисабона политика безбедности и заједничке одбране² представља интегрални део спољне политике и заједничке безбедности.³ Она обезбеђује Унији оперативну способност с ослоном на цивилна и војна средства. Европска унија може да употреби ова средства у мисијама изван Уније ради очувања мира, спречавања конфликта и јачања међународне безбедности, у складу са основним принципима садржаним у Повељи Уједињених нација. Унија извршава ове задатке средствима која јој ставе на располагање државе чланице.⁴ Политика безбедности и заједничке одбране укључује постепено утврђивање политике заједничке одбране Уније. Она ће водити заједничкој одбрани чим Европски савет, једногласно, о томе донесе одлуку. Европски савет препоручује да, у том случају, државе чланице усвоје одлуке у складу са својим унутрашњим уставним прописима.⁵ Уговором из Лисабона је предвиђено да за спровођење спољне

² Наслов V, Поглавље 2, Одељак 2 Уговора ЕУ (Одредбе о политици безбедности и заједничке одбране).

³ Наслов V Уговора ЕУ (Опште одредбе о спољној активности Уније и специфичне одредбе о спољној политици и заједничкој безбедности).

⁴ Чл. 42, ст. 1 Уговора ЕУ.

⁵ Чл. 42, ст. 2 Уговора ЕУ.

политике и заједничке безбедности, државе чланице стављају на располагање Унији цивилне и војне капацитете за реализацију циљева које утврди Савет. Оне државе чланице које заједнички формирају мултинационалне снаге, могу те снаге ставити на располагање политици безбедности и заједничке одбране.⁶ Такође на основу Уговора из Лисабона државе чланице се ангажују на постепеном побољшању својих војних капацитета. Стога је Уговором предвиђена и Агенција за развој капацитета одбране, истраживања и наоружања, а то је Европска одбрамбена агенција. Ова агенција утврђује оперативне потребе, предузима мере за њихово задовољење, доприноси утврђивању истих, и у случају потребе спроводи сваку меру за јачање индустријске и технолошке основе сектора одбране, учествује у дефинисању капацитета европске политике и наоружања и помаже Савету у процени могућности за унапређење војних капацитета.⁷ Одлуке које се односе на политику безбедности и заједничке одбране, укључујући и оне које се односе на неку мисију, Савет доноси, једногласно, на предлог високог представника Уније за спољне послове и политику безбедности или на иницијативу неке државе чланице. У случају потребе, високи представник Уније може предложити, заједно са Комисијом, да се средства држава чланица употребе као инструменти Уније.⁸ Осим тога, Уговором из Лисабона је омогућено да Савет повери, у оквиру Уније, реализацију неке мисије групи држава чланица да би се очувале вредности Уније и послужиле њеним интересима.⁹ Уговором из Лисабона предвиђена је и могућност повезивања и успостављања сарадње између уже групе држава чланица у оквиру политике безбедности и заједничке одбране Уније. Реч је о механизму ближе сарадње који се у области политике безбедности и заједничке одбране Уније назива перманентна структурисана сарадња или стална структурисана сарадња. Ова сарадња разликује се од тзв. редовног механизма ближе сарадње предвиђеног Уговорима. Дакле, Уговором из Лисабона је предвиђено да државе чланице које испуњавају захтевније критеријуме у погледу војних капацитета и које су, с обзиром на највише захтеве који се постављају пред мисијама, ушле у међусобно чвршће обавезе, успостављају перманентно структурисану сарадњу у оквиру Уније.¹⁰ Државе чланице које желе да учествују у овој сарадњи, испуњавају

⁶ Чл. 42, ст. 3, тач. 1 Уговора ЕУ.

⁷ Чл. 42, ст. 3, тач. 2 Уговора ЕУ.

⁸ Чл. 42, ст. 4 Уговора ЕУ.

⁹ Чл. 42, ст. 5 Уговора ЕУ.

¹⁰ Чл. 42, ст. 6 Уговора ЕУ.

критеријуме и прихватају ангажмане из области војних капацитета наведених у Протоколу о стално структурисаној сарадњи,¹¹ обавештавају о томе Савет и високог представника Уније за спољне послове и политику безбедности.¹² Савет, у року од три месеца од пријема обавештења, усваја одлуку о успостављању сталне сарадње и утврђује листу држава чланица учесница сарадње. Савет одлучује квалификованом већином после консултовања са високим представником Уније за спољне послове и политику безбедности.¹³ Када је реч о овој иницијалној фази (фази покретања сарадње), перманентна структурисана сарадња се разликује од ближе сарадње по више основа. Пре свега, за разлику од ближе сарадње за чије покретање је потребно учешће најмање девет држава чланица, у случају перманентне структурисане сарадње није предвиђен минимални праг учешћа, тј. најмањи број држава чланица које морају учествовати да би се сарадња могла успоставити. На овај начин наглашен је прагматични карактер структурисане сарадње, без обзира на чињеницу да ће мисије бити дефинисане од случаја до случаја од стране Савета. Једном када је успостављена, структурисана сарадња постоји перманентно, односно стално, у смислу да се она не успоставља од случаја до случаја, у зависности од мисија, већ на један уопштен начин и независно од будућих мисија. Упркос томе што је ова сарадња перманентна, првобитни састав подложен је промени. Стога није искључено да, једног дана, у сарадњи учествују све државе чланице, уколико следе предвиђени поступак. У поређењу са перманентном структурисаном сарадњом, ближа сарадња нема перманентан карактер, иако се подстиче учешће већег броја држава, а циљеви и поље деловања унапред су дефинисани актом о одобрењу.¹⁴ Што се тиче функционисања структурисане сарадње, Савет једногласно усваја одлуке и препоруке, с тим што се једногласност постиже само гласовима представника држава учесница сарадње.¹⁵ Будући да нигде није поменуто да су државе чланице које не учествују у сарадњи потпуно искључене из рада Савета, могло би се претпоставити да оне могу учествовати у расправама у Савету, као што је то случај са механизмом ближе сарадње. Међутим, управо

¹¹ Протокол бр. 10 о стално структурисаној сарадњи.

¹² Чл. 46, ст. 1 Уговора ЕУ.

¹³ Чл. 46, ст. 2 Уговора ЕУ.

¹⁴ H.Bribosia, "Les coopérations renforcées et nouvelles formes de flexibilité en matière de défense dans la Constitution européenne", *Revue du Droit de l'Union européenne*, 4/2004, стр. 689.

¹⁵ Чл. 46, ст. 6 Уговора ЕУ.

чињеница да је Уговором изричито предвиђено да, код ближе сарадње, све државе чланице учествују у расправама у Савету, представља аргумент *a contrario* када је у питању перманентна структурисана сарадња. Дакле, државе чланице, које не учествују у структурисаној сарадњи, не би требало да присуствују ни расправама у Савету. Чини се да овакво тумачење више одговора намерама аутора текста Уговора из Лисабона. Наиме, циљ ове одредбе је да се промовише, условно речено, затворени клуб држава чланица ЕУ који би, на тај начин, био ефикаснији у раду.¹⁶ Када је реч о поступку поводом захтева за накнадно укључење других држава чланица, може се констатовати да је овај поступак инспирисан оним предвиђеним у случају ближе сарадње. Свака држава чланица која накнадно жели да се укључи у стално структурисану сарадњу о својој намери обавештава Савет и високог представника Уније за спољне послове и политику безбедности.¹⁷ Савет усваја одлуку којом потврђује учешће државе чланице која испуњава критеријуме и прихвата ангажмане. Савет одлучује квалификованом већином, после консултовања са високим представником Уније за спољне послове и политику безбедности. Само чланови Савета који представљају државе учеснице сарадње учествују у гласању.¹⁸ Супротно механизму ближе сарадње, учешће у перманентној структурисаној сарадњи никада није дефинитивно. Уговором из Лисабона предвиђена је једна веома значајна новина у односу на одредбе о ближој сарадњи. Реч је о могућности суспензије учешћа држава чланица. Уколико нека држава која учествује у сарадњи не испуњава више критеријума или не може да прихвати ангажмане предвиђене Протоколом о стално структурисаној сарадњи, Савет може донети одлуку којом се суспендује учешће те државе.¹⁹ Савет одлучује квалификованом већином, при чему у гласању учествују само они чланови Савета који представљају државе чланице које су укључене у сарадњу, наравно са изузетком државе која је у питању.²⁰

Што се тиче напуштања сарадње, предвиђено је да ако нека држава чланица жели да напусти сарадњу, она о томе обавештава Савет и он доноси акт којим се констатује да је престало учешће те државе чланице.²¹ Иначе, када је реч о надлежностима Суда правде, акти који се тичу ове сарадње, како

¹⁶ Н.Врибосиа, стр. 688.

¹⁷ Чл. 46, ст. 3, тач. 1 Уговора ЕУ.

¹⁸ Чл. 46, ст. 3, тач. 1 Уговора ЕУ.

¹⁹ Чл. 46, ст. 4, тач. 1 Уговора ЕУ.

²⁰ Чл. 46, ст. 4, тач. 2 Уговора ЕУ.

²¹ Чл. 46, ст. 5 Уговора ЕУ.

иницијална одлука Савета тако и они који се односе на накнадно укључење, нису утуживи код Суда правде у Луксембургу. Одредбе којима се институционализује перманентна (стална) структурисана сарадња указују да је поступак покретања ове сарадње једноставнији и флексибилнији у односу на механизам ближе сарадње. Чини се да се тиме генерално фаворизује примена перманентне структурисане сарадње у оквиру Европске уније.²²

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Одредбе о перманентно структурисаној сарадњи су први пут у историји европских интеграција предвиђене Уговором из Лисабона. Овај уговор, потписан 13. децембра 2007. године у престоници Португала, ступио је на снагу 1. децембра 2009. године. Наиме, да би Уговор из Лисабона могао да ступи на снагу, морао је да буде ратификован од стране свих двадесет седам држава чланица Европске уније. Будући да се поступак ратификације у појединим земљама одужио (Ирска, Пољска, Чешка), Уговор из Лисабона ступио је на снагу тек две године након потписивања. Дакле, и одредбе које се односе на перманентну структурисану сарадњу, а које се налазе у оквиру Политике безбедности и заједничке одбране (Наслов V, Поглавље 2, Одељак 2 Уговора ЕУ), ступиле су на снагу 1. децембра 2009. године.

V) ИЗВОРИ

- “Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union”, *Official Journal C 83 of 30 March 2010*, доступан на интернет адреси: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>
- Јањевић М, *Консолидовани Уговор о Европској унији, од Рима до Лисабона*, Службени гласник, Београд, 2009.
- Vribosia H., “Les coopérations renforcées et nouvelles formes de flexibilité en matière de défense dans la Constitution européenne”, *Revue du Droit de l’Union européenne*, 4/2004.
- Maddalon P., “L’action extérieure de l’Union européenne”, *Europe*, 7/2008.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Спољна политика и заједничка безбедност, заједно са специфичним одредбама о политици безбедности и заједничке одбране, представља веома значајну област права Европске уније. Када је Уговором из Лисабона

²² P. Maddalon, “L’action extérieure de l’Union européenne”, *Europe* 7/2008, стр. 63.

укинута трипартитна структура ЕУ и избрисане разлике међу стубовима, једино је област спољне политике и заједничке безбедности (некадашњи 2. стуб ЕУ) задржала низ специфичности (нпр. одлуке се и даље доносе сагласношћу свих држава чланица итд.). Наиме, у овој области постоје велике разлике између држава чланица Европске уније, како у погледу самих могућности, тако и у погледу њихових историја традиција, амбиција, итд. Имајући у виду да је реч о области која је од изузетног значаја за Европску унију као специфичан облик повезивања држава чланица који је превазишао стадијум класичне међународне организације, а да опет међу државама чланицама постоје изузетно велике разлике када је реч о политици одбране и заједничке безбедности, сарадња међу њима у овој области права Европске уније је од изузетног значаја. Будући да су европске интеграције одређене као један од приоритета Републике Србије, наша земља се обавезала да преузме целокуана *acquis communautaire*, односно правне тековине Европске уније. Оснивачки уговори несумњиво су део правних тековина ЕУ, а самим тим и одредбе о политици безбедности и заједничке одбране. Сходно томе хармонизација прописа и сарадња у области политике безбедности и заједничке одбране представља такође један од корака који Република Србија мора да предузме на свом путу ка Европској унији.

UDK: 341.222
Bibliid 1451-3188, 10 (2011)
Год X, бр. 35–36, стр. 192–200
Изворни научни рад

Владимир ТРАПАРА¹
Милан ЛИПОВАЦ²

ЕВРОПСКА АГЕНЦИЈА ЗА УПРАВЉАЊЕ ОПЕРАТИВНОМ САРАДЊОМ НА СПОЉНИМ ГРАНИЦАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ (FRONTEX) – МЕХАНИЗМИ ЗАШТИТЕ

ABSTRACT

In this article, the authors analyze the importance, role and perspectives of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX). Emphasis is put on the West Balkans Risk Analysis Network (WB-RAN) and Rapid Border Intervention Teams (RABIT) role in the Western Balkans. In the third part, we discuss the level and prospects of cooperation between Frontex and the Republic of Serbia, as a potential candidate for EU membership.

Key words: European Union, Schengen Agreement, border control and surveillance, illegal immigrations, FRONTEX, Rapid Border Intervention Teams, significance for the Republic of Serbia.

1) САДРЖАЈ

Осамдесетих година 20. века почела је расправа о идеји „слободног кретања људи” на територији данашње Европске уније. Француска, Немачка, Белгија, Холандија и Луксембург су у јулу 1985. године потписале тзв. Шенгенски споразум о постепеном укидању контрола на заједничким границама.³ Споразуму се касније прикључио већи број земаља које су подржале краткорочне и дугорочне мере чије је циљ био хармонизација и

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд.

² Факултет безбедности, Београд.

³ Име је добио по Луксембуршком градићу Шенгену у којем је овај споразум и потписан 14. јула 1985.

укидање међусобних граница и појачавање контроле граничних прелаза са државама које нису потписнице овог споразума.⁴ Конвенција о примени Шенгенског споразума потписана је 19. јуна 1990. године, а ступила је на снагу 1995. године чиме су унутрашње границе престале да постоје и створена јединствена спољна граница „шенгенског подручја”. Иако је овај споразум настао ван правног система Европске уније (тада Европске економске заједнице), данас он представља његов саставни део и обавезујући је за све новопридошле чланице ЕУ. Ипак, нису све државе чланице ЕУ истовремено и државе јединственог шенгенског подручја. Бугарска и Румунија су потписале Шенгенски споразум 2007. године, али у овим земљама још увек није почео процес примене овог споразума тако да се ове две државе још увек налазе ван шенгенског подручја. Такође, Велика Британија и Република Ирска (које су чланице ЕУ) нису потписнице овог споразума због специфичног односа са осталим чланицама Комонвелта, чији држављани могу ући на територију Велике Британије без виза. Са друге стране, споразум су потписале и Норвешка, Исланд и Швајцарска које нису чланице ЕУ. Све ово заједно шенгенско подручје чини простором површине 4.312.099 км², са преко 400.000 становника, уз 300 милиона прелазака спољних граница на годишњем нивоу (2009. година). Оно је јединствено подручје 25 земаља са спољном морском границом у дужини од 42672 км и копненом од 8826 км.⁵ Постојање „меких” граница између чланица ЕУ (Шенген подручја) и „тврдих” спољних граница Европске уније, олакшале су и убрзале проток људи, новца, робе и услуга, али и повећале ризик од прекограничног криминала и илегалних имиграција. Дobar животни стандард, висок друштвени бруто производ, развијене демократске процедуре, као и широко развијена и поштована људска права и слободе, између осталог, чине ЕУ веома привлачном средином за живот, како за легалне тако и за нелегалне имигранте.⁶ Број имиграната који немају

⁴ 19. јуна 1990. Француска, Немачка, Белгија, Холандија и Луксембург су као оснивачи потписали Шенгенски споразум; 27. новембра 1990. уговор потписује Италија; 25. јуна 1992. Португалија и Шпанија; 6. новембра 1992. уговор потписује Грчка; 28. априла 1995. Аустрија; 19. децембара 1996. Данска, Финска, Исланд, Норвешка и Шведска; 1. маја 2004. Шенген споразуму приступају Пољска, Чешка Република, Словачка, Мађарска, Летонија, Литванија, Естонија, Малта, Кипар и Словенија; 16. октобра 2004. Швајцарска, а 2007. године Румунија и Бугарска потписују споразум, али још увек нису почела да га примењују.

⁵ Интернет: <http://www.axa-schengen.com/en/schengen-countries>, 27.03.2011.

⁶ Друштвени бруто производ „*per capita*” просечног грађанина ЕУ износио је 33.900 америчких долара (2007. год.); 34.100\$ (2008. год.); 32.600\$ (2010. год.), а највећи

формалну дозволу за боравак у земљама Европске уније готово да је немогуће тачно одредити (због високе „тамне бројке“), међутим процена ЕУРОПОЛ-а је више од 500.000 нелегалних имиграната годишње.⁷ Зато се јавила потреба за јединственим институционалним одговором на ову безбедносну претњу.

Савет Европске уније је 26. октобра 2004. године Уредбом 2007/2004 формирао FRONTEX – специјализовану и независну агенцију Европске уније задужену за безбедност спољних граница.⁸ Агенција је одговорна за координацију деловања националних граничара у осигурању безбедности граница ЕУ према државама нечланицама. Оснивање овакве агенције је у складу са Уговором о оснивању ЕУ (Мастрихтски уговор).⁹ Седиште Агенције је у Варшави.¹⁰ FRONTEX има статус правног лица. Њиме управља Управни одбор који је састављен од свих оперативних шефова националних граничних служби држава чланица (представници Велике Британије и Републике Ирске присуствују седницама Управног одбора Агенције, али немају право гласа) и представника Комисије ЕУ, одлуке се доносе апсолутном већином. Управни одбор одређује начин и правце деловања Агенције у складу са правним актима и бира Извршног директора, између осталог задуженог за представљање Агенције (тренутно на тој функцији Илка Лаитинен).

Прикупљање финансијских средстава за рад Агенције одређено је Уредбом бр. 2007/2004 у члану 29:

- дотацијом из Општег буџета Европске уније (највећи део)
- прилозима земаља укључених у примену одредаба Шенгенског споразума

национални доходак по глави становника је у Луксембургу, Ирској, Данској, Аустрији, Финској. Видети Интернет: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ee.html> (приступљено 27.03.2011. год).

⁷ Интернет: <http://eoeu.belspo.be/en/profs/vgt-europe-immigration.asp>, Интернет, European community on protection, Germany ESPENAU, 27.03.2011.

⁸ Европска агенција за управљање оперативном сарадњом на спољним границама држава чланица Европске уније.

⁹ Уговор о Европској унији (Мастрихтски уговор) из 1992. године дефинисао је Заједничку спољну и безбедносну политику као други од три стуба ЕУ. У том смислу, ова наднационална и међувладина организација постала је и форум за решавање безбедносних претњи са којима се суочавају све државе чланице Европске уније, тако да ефикасна контрола спољних граница и јединствена стратегија сузбијања нелегалних миграција представљају важан део безбедносне политике ЕУ.

¹⁰ Одлука Савета ЕУ бр.358/2005 члан 1.

- хонорарима за услуге које пружа Агенција
- добровољним прилозима држава чланица

Појектовани буџет за 2006. годину износио је 19 166 300 €. ¹¹ Буџет за 2011. годину износи 86 384 000 €. ¹² Ово увећање буџета од преко четири пута за пет година довољно говори о све већем значају који *FRONTEX* има у заштити спољних граница ЕУ, као и у ширењу домена активности Агенције, првенствено кроз здружене *ad hoc* интервенције, о којима ће касније бити више речи. Основна идеја *FRONTEX*-а је да границе учини пропусним за *bona fide* путнике, а да оне у исто време буду ефикасна баријера за прекогранични криминал и нелегалну имиграцију.

Уредба Савета бр. 2007/2004 у члану 2. одређује задатке Агенције:

- а) координација оперативне сарадње између држава чланица у сфери управљања спољним границама;
- б) помоћ државама чланицама у обуци националних граничних служби, укључујући и постављање стандарда обуке. Агенција спроводи тренинге, курсеве и семинаре како би националне граничне службе повећале контролу и надзор спољних граница Европске уније и зато је 2007. године успоставила заједничке стандарде у обуци припадника националних граничних служби – *CCC (Common Core Curriculum)*;
- в) анализа ризика, подразумева развијање и примену заједничког интегралног модела анализе ризика, како општег – за комплетну спољну границу ЕУ, тако и прилагођеног модела анализе конкретним претњама, изазовима и ризицима за део спољне границе. Овај задатак подразумева праћење информација везаних за спољне границе на дневном нивоу, како би се ограничени ресурси користили на најоптималнији начин. Систем који се користи за анализу ризика, тј. података прикупљених за ту сврху је *CIRAM (Common Integrated Risk Analysis Model)*. Анализе ризика достављају се Савету и Комисији Европске уније;

¹¹ Интернет: http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/amending_budget_2006_nov_2006_-_adopted.pdf. Интернет, Frontex – Warsaw, 28.03.2011.

* Буџет *FRONTEX*-а за 2005. годину од 4 147 502 € није узет као компарабилан, јер је то била прва година функционисања ове агенције. Интернет: http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/2005_budget_mb_decision_of_30_jun_2005.pdf Интернет, Frontex - Warsaw, 28.03.2011.

¹² Интернет: http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/budget/budgets/budget_2011.pdf, Интернет, Frontex – Warsaw, 28.03.2011.

- г) праћење истраживачког развоја значајног за контролу и надзор спољних граница;
- д) пружање техничке и оперативне помоћи државама чланицама у случају потребе, а у вези са заштитом спољних граница;
- ђ) пружање неопходне помоћи у организацији заједничких операција.

У складу са овом Уредбом државе чланице могу наставити сарадњу у заштити спољних граница на оперативном нивоу са другим државама чланицама и/или трећим земљама, уколико таква сарадња употпуњује активности и циљеве Агенције. Међутим, како овакав оквир деловања *FRONTEX*-а није био довољан да оперативна сарадња држава чланица да конкретније резултате, Европски парламент и Савет Европске уније су 11. јула 2007. године створили правне и институционалне предуслове како би се сарадња у овој области подигла на виши ниво у оперативном и тактичком смислу. Уговор бр. 863/2007 успоставља механизам ТБГИ – Тимови за брзе граничне интервенције (*RABIT - Rapid Border Intervention Teams*). Наиме, уколико је угрожена безбедност спољашње границе државе чланице ЕУ, поготово уколико ту границу покушава да пређе велики број нелегалних имиграната из трећих земаља, та држава чланица може да затражи помоћ *FRONTEX*-а у виду Тимова за брзе граничне интервенције за одређени временски период.¹³ Чланови ТБГИ носе униформе граничне службе своје матичне државе, али и плаву траку са ознаком Европске уније и Агенције. Држава домаћин може забранити ношење и употребу ватреног оружја и других средстава принуде, уколико је тако одређено њеном легислативом. Дакле, ТБГИ представљају само подршку националних граничних служби држава чланица које траже помоћ од *FRONTEX*-а на одређени временски период и њихов циљ је одређен конкретном мисијом. Припадници Тима за брзе граничне интервенције у потпуности делују под надзором и у складу са правним актима државе домаћина, а са заједничким циљем – боља контрола и надзор спољних граница ЕУ. Припаднике ТБГИ док су у мисији, а у складу са Уговором бр. 863/2007 финансирају матичне државе.

Општа анализа ризика спољних граница ЕУ идентификовала је кључне руте нелегалних имиграната: Западна Африка – Канарска острва – Шпанија; Турска – Грчка – Балкан/Италија; Рог Африке – Либија – Италија и Русија – Украјина – Источна Европа.¹⁴ У том смислу *FRONTEX* преко ТБГИ спроводи заједничке операције сузбијања нелегалних имиграција у

¹³ У складу са чланом 1. Уговора бр. 863/2007.

¹⁴ Интернет: http://frontexplode.eu/files/2010/01/prasentation_frontex_eng.pdf, 01.04.2011.

копненом, морском и ваздушном саобраћају. Значајније операције ТБГИ на копну су Посејдон (Грчка и Турска), Хераклес (Западни Балкан), Марс (Источна Европа) и Јупитер (Русија и Украјина). Најзначајније операције у поморском саобраћају су: Посејдон (Грчка, Турска, Бугарска и Албанија), Хера, Хермес, Хронос. Заједничка операција Метеор може се спроводити на свим аеродромима држава чланица ЕУ. Једна од најуспешнијих ТБГИ операција, HERA I покренута је на захтев Шпаније, јула 2006. да би асистирала шпанској полицији у идентификацији илегалних имиграната без исправа. Од 18987 миграната, само код њих стотинак је утврђена земља порекла, до окончања операције у децембру. Операција HERA II покренута је у августу исте године, ради пресретања кајукоса (сенегалских чамаца који превозе имигранте) на обали или у територијалним водама обалних афричких држава. Подаци показују да је ова операција била релативно ефикасна, јер је у последњим месецима њеног спровођења дошло до значајног пада у броју имиграната на Канарским острвима. Операција HERA III објединила је задатке претходних двеју операција и има за циљ „да заустави мигранте који би да напусте обале и крену на дуго поморско путовање”. Из овога произилази да спољне границе ЕУ нису само на граничним линијама, већ свуда тамо где се врши контрола кретања људи у Европу и у оквиру ње.¹⁵ Овакво екстензивно схватање заштите спољних граница ЕУ нарочито је значајно у погледу сарадње коју Агенција развија са државама нечланицама и трећим државама.¹⁶

FRONTEX, са друге стране, и поред аутономије у погледу буџета и особља, нема сопствена техничка средства неопходна за извођење ових здружених операција, већ му их на располагање стављају државе чланице. У операцијама до 2011. године ТБГИ је користио 25 хеликоптера, 21 авион и 113 бродова, као и радаре и сензоре – *SIVE* и сателитско осматрање.¹⁷

¹⁵ Carrera, Sergio, *The EU Border Management Strategy: Frontex and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands*, CEPS Working Document, No. 261/March 2007.

¹⁶ До фебруара 2011. године Frontex је закључио уговоре о сарадњи са више држава нечланица: Руска Федерација, Украјина, Хрватска, Молдавија, Грузија, БЈР Македонија, Србија, Албанија, Босна и Херцеговина, САД, Црна Гора, Белорусија, Канада и Кејп Верде. У перспективи је планирана сарадња са Труском, Либијом, Мароком, Сенегалом, Мауританијом, Египтом, Бразилом и Нигеријом. Интернет: http://www.frontex.europa.eu/external_relations/ Интернет, Frontex - Warsaw (приступљено 02.04.2011.год).

¹⁷ Интернет: http://frontexplode.eu/files/2010/01/prasentation_frontex_eng.pdf. Интернет, Frontex - Warsaw (приступљено 02.04.2011.год.).

Употреба ове технике базира се на билатералном споразуму Агенције и државе чланице/треће земље. Ови споразуми, најчешће немају правно обавезујући карактер, већ представљају меморандуме о споразумевању између министара спољних послова.¹⁸ Али ово свакако није кључна замерка коју критичари упућују на рачун Агенције. *FRONTEX* нема јасан правни оквир, као ни прецизно утврђене надлежности, због немогућности постизања консензуса међу државама чланицама. Оснивање *FRONTEX*-а, као агенције која би координирала рад националних граничних служби, било је компромисно решење између потпуне комунитаризације контроле и надзора спољних граница (увођење јединствене Европске граничне службе) и чисто националног приступа. Зато Агенција у пресретању нелегалних имиграната и даље има скроман учинак у односу на државе чланице. Тимови за брзу граничну интервенцију се суочавају са проблемима кратког трајања њихових мисија, као и *ad hoc* природе операција, али првенствено неједнаке заинтересованости држава чланица за учешће у заједничким операцијама. Експериментална природа и непрецизан правни оквир агенције условљавају мању одговорност.¹⁹

FRONTEX представља експериментални покушај држава чланица да успоставе заједничко управљање границама, али и поред ових критика, Агенција даје позитиван допринос у погледу стандардизације, обуке граничних службеника и пружању помоћи где год је то потребно. Правац даљег развоја ове агенција зависиће првенствено од политичких представника ЕУ, али и држава чланица. Увећање буџета и ширење домена активности Агенције (првенствено ТБГИ) охрабрују у смислу могућности за постизање договора између држава чланица око прецизног правног оквира и јасне надлежности Агенције, који би у исто време значили и већу оперативну аутономију, али и већи степен одговорности у заштити спољних граница ЕУ.

II) ИЗВОРИ

- “Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004”, *Official Journal of the European Union* (OJ) L 349.

¹⁸ Rijpma, Jorrit J, “Frontex: Successful blame shifting of the member states?” *Area: Demography, Population & International Migrations* ARI 69/2010, Madrid.

¹⁹ Pollak, Johannes, Slominski, Peter, “Experimentalist but not Accountable Governance? The Role of Frontex in Managing the Eu's External Borders”, *West European Politics*, Vol. 32, No. 5, 904-924, September 2009.

- “Council Decision (EC) No 358/2005 of 26 April 2005”, OJ L 114.
- “Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007”; OJ L 199.

III) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Акциони план Владе Републике Србије за испуњавање препорука из Годишњег извештаја Европске комисије за 2010. годину, ради убрзања стицања статуса кандидата, као и Одговори на Упитник Европске комисије из јануара 2011. године, недвосмислено указују на жељу за пријемом у Европску унију. У том смислу сарадња Републике Србије са институцијама и агенцијама ЕУ заузима централно место.

FRONTEX, са друге стране, у погледу сарадње са трећим државама посебну пажњу поклања кандидатима и потенцијалним кандидатима за чланство, како би те државе ускладиле контролу својих граница са ЕУ стандардима. Учвршћивање односа ових држава и Агенције употпуњује се потписивањем протокола о сарадњи, првенствено у сфери размене информација граничних служби. Имајући ово у виду Министарство унутрашњих послова Републике Србије и Европска агенција за управљање оперативном сарадњом на спољним границама Европске уније (*FRONTEX*) потписали су у фебруару 2009. године радни аранжман о сарадњи.²⁰ Исто су учиниле и све државе Западног Балкана што је омогућило стварање Мреже за анализу ризика за Западни Балкан (*West Balkans Risk Analysis Network*) која подразумева системску размену информација о нелегалним миграцијама.²¹ Три су закључка ове анализе: 1) масовна нелегална имиграција Албанаца (из Албаније и са Косова) у земље ЕУ; 2) транзит нелегалних имиграната из Јужне Азије, Блиског Истока и Африке, који са грчко-турске границе прелазе преко територије Западног Балкана (посебно изражено након визне либерализације Републике Србије, БЈР Македоније и Републике Црне Горе након 2009. године); 3) ризик који је најмањи, а односи се на турске држављане који легално долазе у земље Западног Балкана, а затим нелегално прелазе границу ЕУ. Обим и динамика сарадње са *FRONTEX*-ом зависиће од привржености циљевима приближавања Европској унији, али и

²⁰ Интернет: <http://www.smedia.rs/vesti/vest/8085/dacic-FRONTExKS-MUP-i-potpisali-sporazum-o-saradnji.html>, 03.04.2011.

²¹ Интернет: http://www.frontex.europa.eu/situation_at_the_external_border/art19.html
Интернет, Frontex – Warsaw, 03.04.2011.

кандидатури за чланство. Како се Република Србија буде приближавала том циљу, сарадња са Агенцијом добијаће на значају. Међутим, како *FRONTEX* делује у непрецизном правном оквиру, без јасних надлежности и одговорности, спроводећи *ad hoc* операције, перспектива и улога ове агенције у оквиру ЕУ нису унапред одређени и она ће зависити највише од договора политичких представника држава чланица. Ипак, имајући у виду драстично увећање буџета из године у годину, као и број мисија које спроводи, можемо очекивати да ће *FRONTEX* у будућности имати одређеније надлежности и већу аутономију у оквиру контроле и надзора спољних граница ЕУ, чиме ће и сарадња Републике Србије (као потенцијалног кандидата) добијати на значају.

UDK: 351.74:061.1](100)

Biblid 1451-3188, 10 (2011)

Год X, бр. 35–36, стр. 201–213

Изворни научни рад

Мр Сергеј УЉАНОВ¹
Мр Звонимир ИВАНОВИЋ²

САВРЕМЕНЕ ТЕНДЕНЦИЈЕ У ПОСТУПАЊУ ПО ИНТЕРПОЛОВИМ ПОТЕРНИЦАМА

ABSTRACT

Under the contemporary conditions of developing police and criminalistics techniques and actions, traditional forms of international criminal police cooperation should take new forms. During the development of criminal police cooperation, its forms have evolved in different ways getting the look they have today. Various forms and modalities of cooperation were present in the past and the authors deal with Interpol notices (warrants) and diffusions. In the explanation of those acts concerning legal funds for certain police actions, the authors endeavour to illuminate their scope and influence on freedom of movement as well as their restrictions. Also, they elaborate the principles of sovereignty and *bona fides* in police actions and actions of other government entities in facilitating international cooperation.

Key words: INTERPOL, international notices, international diffusions, principle of sovereignty, principle of *bona fides*.

УВОД

Као једно од основних криминалистичких начела неки аутори наводе и начело међународне полицијске сарадње, с обзиром да је међународна сарадња савремених криминалистичких служби неминовност, нарочито у светлу карактеристика постојећих криминалних активности, брзине комуникације међу члановима међународних организованих криминалних група, доступности личним подацима потенцијалних жртви, као и

¹ МУП РС УКП, НЦБ ИНТЕРПОЛ Београд.

² КПА, Београд.

могућности све веће и лакше злоупотребе садашњих транспортних и информатичких система и технологија.³ Оно што осликава ововременски криминалитет, као везе и повезаност на различитим географским ширинама и дужинама, може се спречити само конкретнијим и потпунијим облицима међународне полицијске сарадње. Различите су институције у којима се ови облици сарадње одвијају, а можемо их поделити према захватању територије на глобалне, регионалне, мултилатералне и билатералне. У оквиру поменутих издвајамо на глобалном нивоу ИНТЕРПОЛ, што је назив за међународну организацију криминалистичке полиције. Историјски најстарија организација међудржавне полицијске сарадње и претеча ИНТЕРПОЛ-а свакако је Међународно криминалистичко удружење (које је основано 1889. године), на чијем је Десетом конгресу, одржаном 1905. године, први пут на изричит начин изражена потреба за сузбијањем криминалитета на међународном плану.⁴ Сматра се да су темеље модерном ИНТЕРПОЛ-у успоставили правни експерти и полицијски функционери из четрнаест држава окупљени на позив принца Алберта Првог од Монака (*Prince Albert I of Monaco*) на Првом међународном конгресу криминалистичке полиције, одржаном у Монаку од 14. до 18. априла 1914. године.⁵

Избијањем Првог светског рата дошло је до заустављања ових иницијатива, да би холандска државна полиција 1919. године покренула иницијативу за оснивање Међународне полицијске централе при Лиги народа.⁶ На иницијативу др Јохана Шобера (*Dr Johannes Schober*), председника бечке полиције, на међународном полицијском конгресу одржаном од 3. до 8. септембра 1923. године у Бечу, уз учешће делегата из деветнаест држава, основана је Међународна криминалистичка полицијска комисија (*International Criminal Police Commission (ICPC)*), са седиштем такође у Бечу, коју неки домаћи аутори још називају и Међународно

³ Б. Симоновић, *Криминалистика*, Крагујевац, 2004, стр. 16–18.

⁴ Резолуција која је том приликом донета је у потпуности илустровала став и стремљење ка формирању међународне криминалистичке полиције: „Као последица развоја модерних саобраћајних средстава поникла је међународна делинквенција, чије откривање и борба против ње захтевају међународне одредбе. Потребно је да свака држава организује по једну централу за борбу с међународном делинквенцијом”

⁵ На истом се разматрало о питањима битним за делотворнију сарадњу на плану борбе против криминалитета у међународним оквирима, а посебно о поступцима лишења слободе, метода и техника идентификације лица, установљењу централизоване међународне кривичне евиденције и утврђивању механизма екстрадиционог поступка. Више о овоме наведено је на Интернет сајту: <http://www.interpol.int/Public/ICPO/Governance/SG/History.pdf>, који је доступан 05.07.2009. године.

полицијско друштво.⁷ Том приликом су објављене прве потернице у Журналу међународне јавне безбедности. Први конгрес ове Комисије (или Друштва) у форми Генералне скупштине одржан је у Бечу, када су предложена оснивања Националних централних бироа у свакој држави чланици, као националних централних тачака за остваривање контаката у оквиру унутрашњих полицијских структура тих држава.⁸

Развијајући своју делатност, Комисија је до почетка Другог светског рата одржала петнаест конгреса.⁹ Почетак Другог светског рата условио је престанак функционисања наведене Комисије. Службеници нацистичке Немачке су преузели контролу над овом Комисијом, након смене генералног секретара (бившег аустријског полицијског комесара) Оскара Дреслера (*Oskar Dressler*) 1938. године, после чега је велика већина чланица одустала од учешћа у раду Комисије. Године 1942. Комисија у потпуности потпада под немачку контролу и њено седиште бива измештено у Берлин. Краљевина Белгија је, после окончања Другог светског рата, повела иницијативу за поновним покретањем међународне сарадње криминалистичких служби, те је 1946. године, у Паризу, обновљен рад Комисије, када је као телеграфска адреса овој организацији намењена скраћеница ИНТЕРПОЛ. Тада је први пут представљен систем обојених потерница. Садашње седиште међународне организације ИНТЕРПОЛ је у Француској, у Лиону.¹⁰

Организација Уједињених Нација је 1949. године одобрила ИНТЕРПОЛ-у (под називом Комисија) консултантски статус, као невладиној организацији. Садашњи назив – „Међународна организација криминалистичке полиције – ИНТЕРПОЛ” или само скраћено ИНТЕРПОЛ, одређен је Статутом донетим на 25. заседању 1956. године у Бечу. Прва регионална конференција, у оквиру ИНТЕРПОЛ-а, одржана је 1963. године у Монровији, у Либерiji. Значај ове међународне организације није умањен чињеницом постојања других међународних организација за борбу против криминалитета (нпр. ЕУРОПОЛ, SECI центар, ОСТА и др.), које су регионалног карактера, јер свака од њих има своје ингеренције и оквире деловања, који нису међусобно искључиви.

⁶ Наведено према Жарковић, М., *Криминалистичка тактика*, Београд, 2009, стр. 26.

⁷ Видети у: Жарковић, М., *Криминалистичка тактика*, Београд, 2009, стр. 26.

⁸ Резолуција којом су прихваћене препоруке за оснивање Националних централних бироа усвојена је 1927. године.

⁹ Један је одржан у Београду (и то XII – од 25. маја до 4. јуна 1936. године).

¹⁰ То је остварено тек 1989. године, а до тог момента седиште је и даље било у Паризу.

II) ЦИЉЕВИ РАДА

Циљеви и основни оквир деловања ИНТЕРПОЛ-а, утврђени су чланом 2 Статута ове међународне организације, који предвиђа да је њен циљ да:

- а) „осигура и развија најшире узајамно помагање свих органа криминалистичке полиције, у оквиру постојећих закона у разним државама, а у духу „Опште декларације о правима човека”;
- б) „установи и развије све установе способне да успешно допринесу спречавању и кажњавању кривичних дела општег права”.¹¹

У оквиру ИНТЕРПОЛ-а сарадња је дозвољена само у области општег права (односно класичног криминалитета), а према члану 3. Статута ове међународне организације „свака делатност или интервенција у питањима или случајевима који имају политички, војни, верски или расни карактер, најстроже је забрањена у Организацији”.¹² При томе, суверено је право сваке државе од које се захтева сарадња, да одлучи спада ли конкретно кривично дело у групу оних кривичних дела за чије расветљавање, те проналажење и лишење слободе њихових учинилаца, сарадња је искључива.¹³ На заседању Генералне скупштине одржаном у Бриселу 1970. године, ИНТЕРПОЛ је проширио своју надлежност и на отмице ваздухоплова, без обзира да ли ова криминална активност има политичку позадину или не, а 1971. године Организација Уједињених нација признаје ИНТЕРПОЛ као међународну организацију. Године 1982. формирано је независно тело за надгледање примене ИНТЕРПОЛ-ових међународних правила у вези са заштитом података, које ће 2003. године прерасти у Комисију за контролу ИНТЕРПОЛ-ових докумената. На 55. заседању Генералне скупштине ИНТЕРПОЛ-а, одржаном од 6. до 13. октобра 1986. године у Београду, усвојен је став да је суверено право сваке државе чланице да самостално одлучује „да ли ће и на који начин користити линију ИНТЕРПОЛ-а у борби против тероризма”. Значајно је да ИНТЕРПОЛ свој актуелни информатички комуникациони систем I-24/7 уводи 2002. године, а Командни и координациони центар 2003. године, што

¹¹ Наведено према Жарковић, М, Криминалистичка тактика, Београд, 2009. стр. 27–8.

¹² Према тумачењу усвојеном 1951. године од стране Генералне скупштине ИНТЕРПОЛ-а, „политички деликт је онај који има преобладајућу политичку црту”.

¹³ Управо овде се налазе разлози за вишеструко неиспоручивање Агима Чекуа, приликом лишења слободе у више наврата на основу црвене потернице ИНТЕРПОЛ-а, али и суспендовање потернице за ратне злочине у Добровољачкој улици у Сарајеву за време ратног сукоба у БиХ.

омогућава сарадњу 24 часа седам дана у недељи, у реалном времену са свим државама чланицама, чак и у случајевима да се неке од њих налазе у условима друштвено-политичке кризе, ванредног или ратног стања. Године 2004. инаугурисан је први ИНТЕРПОЛ-ов официр за везу и ИНТЕРПОЛ-ова канцеларија при Организацији Уједињених Нација, а 2008. године именован је специјални представник ИНТЕРПОЛ-а у седишту Европске уније. Међу основним принципима рада ове међународне организације посебан значај имају следећи:

- поштовања државног суверенитета (сарадња се заснива на активностима које снаге безбедности држава чланица предузимају у оквиру својих државних граница и у складу са својим националним законодавством);
- универзалности (свака држава чланица може сарађивати са свим другим државама чланицама);
- равноправности држава чланица (све државе чланице имају иста права и под истим условима¹⁴ могу користити постојеће службе ИНТЕРПОЛ-а);
- флексибилности радних метода (иако омеђени утврђеним принципима ИНТЕРПОЛ-а, радни методи су довољно флексибилни и у складу са разноликошћу стања и структура у државама чланицама);
- сарадње са другим агенцијама (преко Националних централних бироа држава чланица сарадња се остварује и са осталим институцијама које су у државама чланицама ангажоване на сузбијању криминалитета).

Улога Националног централног бироа државе чланице ИНТЕРПОЛ-а у конкретном систему криминалистичке службе није оперативна, већ стратешка и тактичка. Представљајући националну контакт тачку за размену информација од оперативног, тактичког и стратешког значаја за рад превасходно криминалистичке полиције, Национални централни биро ИНТЕРПОЛ-а је национална контакт тачка, која је путем система I-24/7 информатички и комуникационо повезана са Националним централним бироима осталих држава чланица ове међународне организације, али и са Генералним секретаријатом ИНТЕРПОЛ-а, односно његовим базама података. Ове базе података формиране су према постојећим линијама рада савремене криминалистичке службе и подаци који се у њима налазе доступни су криминалистичким полицијама држава чланица ИНТЕРПОЛ-а посредством њихових Националних централних бироа. Тако, постоје базе

¹⁴ Четири званична језика комуникације су енглески, шпански, француски и арапски.

података које се односе на крадена возила, тероризам, ДНК профиле, отиске прстију, искоришћавање деце и малолетних лица у порнографске сврхе, крадена уметничка дела, крадена и изгубљена путна документа, организоване криминалне групе које врше разбојништва на штету златара и радњи са скупоценим ручним сатовима, трговину људима, кријумчарење људи, крадена пловила, еколошки криминалитет, личне податке особа које су носиоци криминалних активност односно извршиоци кривичних дела, нестале особе и др. Уз могућност брзе размене података Национални централни биро има могућност формирања функционалне и обимне базе податка, те могућност увезивања добијених података са већ постојећим случајевима у својој архиви. Краће речено, суштина методологије поступања службеника Националног централног бироа ИНТЕРПОЛ-а није у раду са особама, већ са системима, тако да је у односу на друге организационе јединице криминалистичке службе улога Националног централног бироа помоћна. Ипак, поред наведеног, најважнији сегмент у раду Националног централног бироа ИНТЕРПОЛ-а, односно један од приоритета због којих је ова међународна организација и основана, јесте управо потражна делатност и њено константно унапређивање праћено савременим информатичким, форензичким и комуникационим системима и технологијама. Један од веома ефикасних начина за остваривање овог циља је примена система интернационалних обавештења/потерница.¹⁵ Ове информације, чија се размена жели поспешити, обично се односе на одређена лица која се имају ухапсити, и за њима се трага због извршења тешких кривичних дела, или се ради о несталим особама, неидентификованим лешевима, могућим опасностима и начинима извршења кривичних дела. Уз описано, ова обавештења/потернице користе се и од стране Организације Уједињених Нација за упозоравање полиција света о појединцима који се налазе под санкцијама услед веза са Ал Каидом и Талибанима; као и од стране Међународног кривичног суда и међународних кривичних трибунала за бившу СФРЈ и Руанду ради трагања за лицима, за која се сумња да су извршила тешка кривична дела и кршење међународног хуманитарног права.

¹⁵ Енглеска реч *notice* дословно има значење „обавештење”, али израз *red notice* користи се за означавање међународне потернице која се расписује ради лишења слободе извршиоца кривичног дела недоступног органима кривичног гоњења државе, која га потражује на међународном плану.

III) ИНТЕРПОЛОВЕ ПОТЕРНИЦЕ

Врсте ИНТЕРПОЛ-ових обавештења/потерница су следеће:

1. Црвена потерница (Red Notice) – означава захтев државе чланице за лишењем слободе и привременим задржавањем лица са могућношћу екстрадиције;
2. Жуто обавештење (Yellow Notice) – означава захтев за помоћи у лоцирању несталих лица, најчешће малолетних лица, или у циљу идентификације лица која нису у могућности да о себи пруже податке;
3. Плаво обавештење (Blue Notice) – служи у циљу прикупљања потребних обавештења о идентитету одређеног лица или о активностима у вези са одређеним криминалним активностима, најчешће се користи ради лоцирања лица за којим се трага и претходи расписивању међународне потернице;
4. Црно обавештење (Black Notice) – служи прибављању информација о неидентификованим лешевима, како би се утврдио идентитет страдалих особа;
5. Наранџасто обавештење (Orange Notice) – има сврху у обавештавању јавних организација и полиција као и других међународних организација о потенцијалним опасностима од стране прикривених оружја, касетних бомби и других опасних материја и средстава погодних за терористичке активности и угрожавање већег броја лица односно имовине у већем обиму;
6. Зелено обавештење (Green Notice) – служи пружању упозорења и у циљу обавештајног оперативног полицијског рада у вези са лицима, која су извршила кривична дела у прошлости и за која је вероватно да ће их поновити у будућности;
7. ИНТЕРПОЛ-ова и Специјална потерница Организације Уједињених нација – објављују се за групе и појединце који су под санкцијама Организације Уједињених нација – а, нарочито против чланова терористичке мреже Ал Каиде или покрета Талибана.

За ове акте Генерална скупштина ИНТЕРПОЛ-а је 29. октобра 1996. године на 65. заседању донела смернице о примени, којих се морају придржавати државе чланице ИНТЕРПОЛ-а. Препоручује да у циљу добробити и у корист свих држава чланица ИНТЕРПОЛ-а ове смернице буду у потпуности примењиване, како би се искористили расположиви ресурси ради идентификације, трагања за извршиоцима кривичних дела и

вршења надзора над носиоцима криминалних активности на међународном плану. Наведене смернице су следеће:

- AGN/31/RES/2 (1962) – Композитна сличност (Composite likenesses);
- AGN/31/RES/7 (1962) – Колор фотографија (Colour photography);
- AGN/42/RES/10 (1973) – Систематизован надзор над међународним криминалцима (Systematic surveillance of international criminals);
- AGN/52/RES/4 (1983) – Форме у примени за захтевање циркуларне размене информација од Генералног секретаријата (Forms used to request the General Secretariat to circulate information);
- AGN/55/RES/15 (1986) – Облици образаца у контексту захтева за међународном полицијском сарадњом (Forms used in the context of police co-operation);
- AGN/56/RES/5 (1987) – Минимум критерија Генералног секретаријата за пуштање у промет и објављивање међународних упозоравајућих обавештења (зелена обавештења и еквивалентни документи) (Minimum criteria for the circulation, by the General Secretariat, of international warning notifications (green notices and equivalent documents)). У складу са наведеном смерницом прописивање минималних критеријума за објављивање упозоравајућих обавештења подразумева:

1. Међународно упозорење (обавештење/потерница) може се издати (објавити) за било које лице за које се сумња да је међународни криминалац, уколико постоји један од следећих разлога:
 - а) Уколико је осуђиван у најмање три државе (искључујући осуде за лакша кривична дела која је чинио);
 - б) Уколико има најмање једну осуђујућу пресуду у једној држави и полицијски досије у најмање две друге државе (искључујући досијеа за лакша кривична дела), а све околности указују да ће највероватније вршити значајније криминалне активности међународног карактера;
 - в) Када има досије у најмање две државе уколико природа дела за која се сумња да их је учинио (на пример, илегални промет опојне дроге, фалсификовање новца, прикривање украдених предмета, промет оружја, експлоатација проституције, џепне крађе) указује на вероватноћу или могућност вршења међународних криминалних активности одређеног значаја;
 - г) Уколико у најмање једној држави има полицијски досије, који указује на вероватноћу учешћа тог лица у извршењу тешких кривичних дела (на пример, напади на лица и имовину уз употребу оружја или

експлозивних средстава, разбојништва, организована трговина људима и сл.) у оквиру криминалне организације која делује у више земаља.

2. Под полицијским досијеом се подразумева случај у којем је полицијска активност на расветљавању кривичног дела довела до постојања основане сумње, доводећи до проналаска озбиљних доказа о умешаности у кривично дело;
3. У случајевима када је доступна информација нејасна или збуњујућа или се чини некомплетном, неопходно је да се контактира Национални централни биро односне државе, пре објављивања оваквог обавештења/потернице, ради разјашњавања спорних околности или чињеница. У оваквим случајевима Национални централни бирои, на које се односе околности везане за питање обавештења/потернице требало би да буду обавештени од стране Генералног секретаријата ИНТЕРПОЛ-а о намери издавања конкретног обавештења/потернице;
4. У случајевима када се циљеви обавештења о упозорењу највероватније могу постићи и ограниченом циркулацијом на одређеним географским подручјима, Генерални секретаријат ИНТЕРПОЛ-а не би требало да дозволи општу циркулацију обавештења.

Поред онога што се назива потерницама, којих има седам врста и не представљају све акте о трагању, у оквиру сарадње међу чланицама ИНТЕРПОЛ-а постоје и расписи (*diffusion*) о трагању упућени појединој, одређеним или свим државама чланицама ИНТЕРПОЛ-а путем глобалног полицијског комуникационог система I-24/7, са захтевом да се лице лиши слободе или да се прибаве додатни подаци у погледу одређене полицијске потраге или истраге. Распис има исту правну обавезност као и међународна потерница и представљају правни основ за лишење слободе неког лица, у конкретном случају. Разлика међународне потернице и расписа је у чињеници да због хитности у поступању држава чланица упућује свој распис преко ИНТЕРПОЛ-ове комуникационе мреже ради потраживања неког лица на међународном плану, док међународну потерницу објављује Генерални секретаријат ИНТЕРПОЛ-а преко наведеног комуникационог система и то самоиницијативно или на захтев државе чланице чији органи кривичног гоњења међународно потражују неко лице. У току 2008. године издато је 3339 расписа о трагању (дифузија) који су регистровани у ИНТЕРПОЛ-овој бази, у којој се налази лични подаци потраживаних лица. Крајем 2008. године у оптицају је било 23.898 обавештења и 41.460 расписа о трагању. Број лица лишених слободе од 2000 године на основу ових аката износи 27630.

Генерални Секретаријат ИНТЕРПОЛ-а је 2008. године издао 4596 обавештења, и то:

Црвена (међународне потернице)	Плава	Зелена	Жута	Црна	Интерпол ОУН	Наранџаста
3.126	304	664	385	91	26	7

Поменути акти, и обавештења/потернице и расписи о трагању, садрже два основна типа информација: специфичности потребне за утврђивање идентитета и правне информације неопходне за поступак одлучивања о евентуалној екстрадицији. Прве чине опсежне информације о лицу, детаљи о спољашњем изгледу (опис), физичке карактеристике, скорија фотографија, дактилоскопски фиш као и друге релевантне податке, као што су: занимање, језици којима се служи лице, серијски бројеви његових идентификационих докумената и др. Друге се односе, на пример, на кривично дело које се лицу ставља на терет, упућивања на законе и друге прописе којима су ова дела прописана, или на основу којих је лице осуђено; максималну казну која је изречена или која може бити изречена; као и на детаље из којих ће бити захтевана екстрадиција одбеглих лица. Обавештења/потернице и расписи се објављују на службеним језицима који су у употреби у ИНТЕРПОЛ-у односно тзв. радним језицима ИНТЕРПОЛ-а: француском, енглеском, шпанском и арапском. Само објављивање се врши на посебно обезбеђеном сајту ИНТЕРПОЛ-а за припаднике полиције којем се може приступити само преко безбедносних шифара и корисничких имена овлашћених лица у Националним централним бироима држава чланица ИНТЕРПОЛ-а. Поред овога оне могу бити објављене и на јавном Интернет сајту ове међународне организације, уколико на то пристаје страна која захтева њихово објављивање. У погледу јавног обавештавања и упознавања јавности са постојањем оваквих аката, нарочито наредби за лишење слободе, посебно у вези са прибављањем потребних обавештења, неопходно је навести да према правилима ове међународне организације њен Генерални секретаријат може објављивати само она обавештења/потернице које испуњавају све услове прописане за стављање овакве информације у процедуру. Ово искључиво, уколико се не коси са чл. 3. Статута ИНТЕРПОЛ-а, који забрањује организацији предузимање било каквих аката у питању кривичних дела која су политичког, војног, верског или расног карактера. Поред описаног неопходно је истаћи и да Генерални секретаријат ИНТЕРПОЛ-а задржава право да одбије да објави потерницу, када сматра да

постоји ризик за међународну полицијску сарадњу, организацију ИНТЕРПОЛ-а, особље ИНТЕРПОЛ-а или државе чланице ИНТЕРПОЛ-а, као и коју не сматра потерницом због њене формалне или садржинске мањкавости. У последње време, ИНТЕРПОЛ је у потпуности оправдао своје постојање и намену подршком светским криминалистичким службама у идентификовању, откривању и лишењу слободе неколико десетина извршилаца кривичних дела у вези са: искоришћавањем деце и малолетних лица у порнографске сврхе, сексуалном експлоатацијом деце и малолетних лица, терористичким активностима, разбојништвима, кријумчарењем људи, криминалним активностима на штету привредних система, трговином људима, организованом крађом моторних возила, као и илегалном трговином и кријумчарењем опојних дрога, психотропних супстанци и прекурсора.¹⁶ Наведеном је допринео и постојећи систем реализовања потражне делатности у складу са предметном ИНТЕРПОЛ-овом методологијом. У великом броју случајева комбинују се различите врсте обавештења, па се тако на обрасцу за потрагу за несталим лицем може наћи ознака обавештења/потернице за лицем које је извршило отмицу. Сматрамо да на савремене тенденције у поступању по ИНТЕРПОЛ-овим обавештењима/потерницама и расписима, поред наведених информатичких и комуникацијских предности, у великој мери утиче повремени дисбаланс између реалног и условљеног испољавања принципа суверенитета државе чланице и принципа *bona fide*, што пресудно одређује спремност државе чланице на међународну полицијску сарадњу путем ИНТЕРПОЛ-а. С једне стране ови принципи се допуњују, јер свака суверена држава чланица има могућност да самостално одлучује да ли ће уважити међународну ИНТЕРПОЛ-ову потерницу и лишити слободе одређено лице на својој територији ради његове екстрадиције, док са друге стране стратешки политички аспекти међународног положаја конкретне државе чланице могу допринети да принцип *bona fide* буде одраз њене немогућности да суштински испољи принцип своје суверености. Па тако, може доћи до ситуације да конкретна држава чланица ИНТЕРПОЛ-а, која има супсидијаран положај у спољнополитичким односима, не поступа по ИНТЕРПОЛ-овој потерници или распису не уважавајући њихов правни значај и оправданост због стратешких политичких интереса. Можемо закључити да у том случају примена принципа *bona fide* није израз суверености једне државе, већ је условљена њеном мањом или већом

¹⁶ Свака од наведених ИНТЕРПОЛ-ових активности вођена је у оквиру одређене акције под кодним називом.

зависношћу у регионалном и светском политичком окружењу. Посматрано кроз призму примене или заштите права на слободу кретања оваква овлашћења и процедуре које имају међународни карактер, дефинитивно утичу на свеукупно потпуније штићење права и слобода грађана. Са једне стране прописане су одређене процедуре које се морају поштовати у конкретним случајевима, које ће осигурати у потпуности заштиту права и слобода лица која су предмет потерница и обавештења а, са друге стране, постоје одређени политички проблеми. Оно што може, условно речено, представљати проблем је питање злоупотребе принципа суверености и принципа *bona fide*, у оваквим моментима. У овом тренутку, у питању је човек са простора Балкана, који може бити предмет злоупотребе, из политичких циљева, али где се на крају подвлачи црта? Да ли ће следећи бити неки амерички маринац, који је ушао у политички естаблишмент у својој држави, постајући утицајни политички функционер, а који се из времена своје војне службе доводи у везу са убиствима цивилних становника Авганистана, Ирака или мучењем у току спровођења истражних радњи у Гуантанамо Беју. Уз разумевање проблема конфликта на Балканском простору, морамо антиципирати и друга могућа жаришта која могу генерисати овакве проблеме, као на пример припаднике чеченске владе у егзилу, њихове могуће импликације у сличним случајевима. Могло би се закључити да је цивилизацијско право човека на слободу кретања умногоме подређено савременом историјско-политичком чињеницом да је пристанак садашњих међународноправних субјеката на примену права својеврстан доказ преваге политичких околности над правом и правношћу.¹⁷ Ово даље доприноси нарушавању суштинских вредности принципа суверенитета и принципа *bona fide* у манифестовању државности, који од гаранта људских права и слобода постају параметри за спровођење политике „дуплих аршина”, као превасходне карактеристике нашег доба. Тако је према нашем мишљењу, због негативне селекције капиталних цивилизацијских приоритета, правна садашњост у подређеном положају спрам политичке калкулације, која је најчешће краткорочна и подложна недоследности у заштити грађана, као својих виталних субјеката.

¹⁷ Мисли се на државе које су међународноправно признате, те тиме и чланице Организације Уједињених нација.

IV) ИЗВОРИ

- Жарковић, М., *Криминалистичка тактика*, Београд, 2009.
- Лукић Т., „Борба против тероризма на нивоу Европске уније и међународна сарадња”, *Зборник радова Правног факултета*, Нови Сад 2006, вол. 40, бр. 1.
- Нешковић С., „Међународни полицијски односи и сузбијање организованог криминала на простору Западног Балкана”, *Ревија за криминологију и кривично право*, 2006, вол. 44, бр. 1.
- Никач Ж., „Међународна сарадња држава у борби против криминалитета, са освртом на полицијску превенцију”, *Југословенска ревија за криминологију и кривично право*, 2002, вол. 40, бр. 1.
- Никач Ж., Милошевић М., *Транснационална сарадња у борби против криминалитета – Еуропол и Интерпол*, Завод за уџбенике и наставна средства, Безбедност, Београд, 2003, вол. 45, бр. 5.
- Симоновић, Б., *Криминалистика*, Крагујевац, 2004.
- Snowden L. L. and Whitsel C. B., *Terrorism: Research, Readings, & Realities*; Deflem M., Maybin C. L., *Interpol and the Policing of International Terrorism: Developments and Dynamics since September 11*, Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall, 2005.
- Интернет: <http://www.interpol.int/Public/ICPO/Governance/SG/History.pdf>.

UDK: 343.137:347.734:061.1
Biblid 1451-3188, 10 (2011)
Год X, бр. 35–36, стр. 214–223
Изворни научни рад

Др Владимир УРОШЕВИЋ¹

ОДГОВОР ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И САВЕТА ЕВРОПЕ НА ВИСОКОТЕХНОЛОШКИ КРИМИНАЛ И БАНКАРСКО ПОСЛОВАЊЕ У *CLOUD COMPUTING* ОКРУЖЕЊУ

ABSTRACT

Cloud computing can enable banks to reuse IT resources more efficiently - whether they are purchased up - front or rented without any long term commitment. However, cloud computing is much more than simply renting servers and storage on-demand to reduce infrastructure costs. In fact, the cloud offers a host of opportunities for banks to build a more flexible, nimble and customer-centric business model that can drive profitable growth. At the same time, cloud computing raises many issues at many levels and it might constitute a real danger for users and data subjects, especially in the field of high-tech crime.

Key words: Cloud computing, high-tech crime, financial banks.

1) СВРХА

Окружење *cloud computing-a*, представља много значајнију појаву од самог изнајмљивања сервера или рачунарских ресурса за складиштење података на захтев корисника, и није само техничко питање или тема, као што се до скоро мислило у стручној и научној јавности. Као информатичко окружење, *cloud computing* нуди могућност банкама да изграде флексибилнији, бржи пословни модел који је посвећен корисницима услуга и који може довести до повећања профита. Због ове чињенице *cloud computing* окружење у пословању треба да буде појава коју ће доносиоци одлука у банкама који нису *IT* експерти разумети и ценити као могућност за побољшање и унапређење рада у банкама. Стални пораст употребе ових

¹ Министарство унутрашњих послова Републике Србије.

сервиса и значај који овај концепт има потиче из чињенице да се уклапа у неколико приоритета модерног пословања: омогућава задовољавање потреба пословања на флексибилним основама и помаже у исплатљивом одговору на променљиве услове пословања и захтеве који се постављају компанијама у смислу сталне надоградње ИТ ресурса. Банке као финансијске институције које највише послују у области платног промета посебно су угрожене од стране криминалаца из области високотехнолошког криминала. Пошто употреба *cloud computing*-а са собом носи знатну редукуцију трошкова пословања и низ других предности у односу на класичну ИТ структуру овој теми је у научној и стручној јавности посвећена посебна пажња. Поред Конвенције о високотехнолошком криминалу (CETS No.: 185) који је Савет Европе донео у Будимпешти 23.11.2001. године а која се бави питањима везаним за појаву високотехнолошког криминала и даје препоруке за његово спречавање и сузбијање и сл., Савет Европе је теми безбедности употребе *cloud computing*-а посветио значајну пажњу у оквиру пројекта под називом: “*Project on Cybercrime*” у оквиру кога је дана 5. марта 2010. године објављена студија под називом “*Cloud computing and its implications on data protection*” која не представља званичан став Савета Европе али значајно указује на проблеме у овој области.² Европска агенција за сигурност рачунарских мрежа и информација – *The European Network and Information Security Agency (ENISA)* такође је у току 2009. године објавила извештај под називом “*Cloud computing – Benefits, risks and recommendations for information security*” у коме се између осталог дају и одређене препоруке за заштиту система, као и правне препоруке Европској комисији.³

II) ПОЈАМ *CLOUD COMPUTING*-а СА АСПЕКТА УПОТРЕБЕ У БАНКАРСКОМ ПОСЛОВАЊУ

Cloud computing се најчешће дефинише као динамичко обезбеђивање ИТ ресурса као што су хардвери, софтвери или услуге од стране трећих лица путем рачунарских мрежа. Израз “*cloud computing*” је релативно новијег датума, али поједини елементи овог концепта, као што су нпр. виртуелне

² “*Cloud computing and its implications on data protection*”, Савет Европе, објављено 05.03.2010. Интернет извор: www.coe.int/t/dghl/cooperation/.../2079_reps_IF10_yvespoulet1b.pdf доступно 05.04.2011. године.

³ “*Cloud Computing – Benefits, risks and recommendations for information security*”, *The European Network and Information Security Agency (ENISA)*, објављено 20.11.2009. Интернет извор: <http://www.enisa.europa.eu/act/rm/files/deliverables/cloud-computing-risk-assessment>, доступно дана 05.03.2011. године.

машине, у употреби су више деценија. Оно што *cloud computing* чини стварно новом појавом су повећање употребе Интернет технологија, виртуелизација, стандардизација хардверске опреме и софтвери типа *open source* (отвореног извора, слободни за употребу од стране корисника без наплате). Главни узроци коришћења *cloud computing*-а су успеси које су употребом овог модела постигле велике компаније као што су *Google*, *Amazon* и *Microsoft*. На овим платформама велике компаније изградиле су моћне сервисе за Интернет претраге, електронску трговину, социјалне мреже и друге форме Интернет сервиса.

Главне карактеристике *cloud computing*-а су следеће:

- Потребна су веома мала улагања а понекад она и нису неопходна пошто постоје бесплатне услуге које нуде различите компаније које се баве пружањем ових услуга;
- плаћање по принципу употребе сервиса од стране корисника;
- брза доступност и примена сервиса;
- нижи оперативни трошкови;
- прилагодљивост потребама корисника и могућност сталне надоградње и побољшања услуга.

Cloud computing појављује се у две форме тзв. облака: приватни и јавни. За велики број банака први важнији корак употребе ових платформи био је везан за форму „приватни облак”. Ова форма настаје у оквиру компанијских ресурса као нпр. у центрима података и направљена је за сврхе обезбеђивања и дистрибуције виртуелних апликација, инфраструктуре и комуникационих сервиса за употребу у компанијама. Овакви сервиси имају еластичну структуру и широку примену на нивоу услуга. За разлику од „приватног облака” други облик под називом „јавни облак” има такву форму да центри података могу да буду одржавани од треће стране – провајдера преко пружања ИТ услуга путем мреже. Такви сервиси су нпр. “*software-as-a-service*” (софтвер као услуга), *platform-as-a-service* (платформа као услуга) и *infrastructure-as-a-service* (инфраструктура као услуга). Сви ови модели су направљени по моделу виртуелизације заснованим на моделу наплате у зависности од количине услуга ових сервиса. Ови модели све се више користе и представљају важне елементе нове генерације ИТ ресурса. Стални пораст употребе ових сервиса и значај који овај концепт има потиче из чињенице да се уклапа у неколико приоритета модерног пословања: омогућава задовољавање потреба пословања на флексибилним основама, и помаже у исплатљивом одговору на променљиве услове пословања и захтеве

који се постављају пред компанијама у смислу сталне надоградње ИТ ресурса. Комбиновањем виртуелизације и неке од информационих архитектура пословних модела по принципу плаћања по употреби од стране корисника, *cloud computing* представља нову појаву која ће значајно утицати на начин на који ће бити обезбеђиване, достављане и одржаване компоненте ИТ структуре као што су платформа, апликације и пословни процеси.

Једна од најбитнијих користи које су настале појавом *cloud computing*-а посебно у кратким роковима јесу нижи трошкови. Употреба *cloud computing*-а такође може значајно смањити време потребно да банке избаце нове апликације. Уштеде које настају употребом *cloud computing*-а, руководиоци банке не би требало да схвате као просту чињеницу, већ је потребно да на основу постојећих уштеда на различитим студијама покушају да установе који ће им модел уштедети највише новца. Требало би да сагледају критичке студије случаја употребе ових сервиса, пре него што почну да рачунају уштеду која ће настати употребом нових модела као што је *cloud computing*. Потребно је да се у фазама примене *cloud computing*-а врши константна евалуација од стране руководиоца и финансијских служби банке у вези са трошковима одржавања и употребе и уштеде која настаје применом модела. Само овакав приступ може да укаже на обим уштеде. Постоји велики број фактора који играју значајну улогу у томе колико банка може уштедети употребом овог модела:

- Усвајање стандарда који чине размену и кретање података лакшим,
- коришћење правила да сервис одговара одређеној сврси, као и нивоу услуга колико је то могуће, а у складу са захтевима банке за дату апликацију,
- примена заштите приватности података на одговарајући начин, а са друге стране стандардизација различитих нивоа употребе што је више могуће,
- превазилажење питања власништва над подацима од стране различитих одељења у банци ради њиховог смештања у заједнички „облак”,
- вођење рачуна о томе да се одржи флексибилност набавки како би се избегло фиксирање за одређеног добављача.

Поред тога што се употребом ових сервиса штеди новац постоји и много других разлога зашто је употреба *cloud computing*-а рентабилна. Постоје четири начина на који банке могу да употребе *cloud computing* сервисе како би направиле нове пословне моделе који ће бити

оријентисани ка клијентима, и који ће бити бржи и ефикаснији. Такође би могли да утичу на то да банке стварају већи профит.⁴

Први начин на који *cloud computing* може као окружење да утиче на развој банке је што се његовом употребом постиже стварање флексибилног система у окружењу које омогућава бржу размену података без беспотребних задржавања у току употребе и размене података у систему. Стварање *cloud computing* окружења које је оријентисано ка клијентима банке представља други начин којим банке могу да утичу на побољшање свог пословања. Употребом *cloud computing*-а привлаче се нови и задржавају стари клијенти кроз њихово веће ангажовање и одговарајуће корисничко искуство које им може омогућити лакши приступ и коришћење банкарских производа и услуга. У *cloud computing*-у олакшана је и употреба апликација које се могу успостављати и употребљавати у зависности од жеље корисника. Уједно, то је и трећи начин на који би банке могле унапредити своје пословање овим моделом. Употреба платформе као услуге веома је поједностављена и отворена за примену иновација. Уместо застарелих и ригидних система данас је применом овог модела охрабрена употреба модерних апликација заснованих на врсти података. Као четврти разлог за употребу *cloud computing* окружења може се навести и побољшање аналитичких перформанси система у банкама. Многе компаније стално траже иновативне начине да побољшају интеракцију са клијентима и омогуће бољи приступ производима или услугама. Ипак, многе компаније немају аналитичке могућности, најчешће зато што им недостају потребни ресурси или имају проблема са пријемом, интегрисањем и складиштењем огромне количине података. Као што је већ наведено, у *cloud computing* окружењу трошкови за овакве врсте послова знатно су умањени и олакшани у смислу приступа од стране корисника па је њихова примена економски оправдана због уштеде у новцу, времену и ресурсима.

III) РИЗИЦИ И ПРЕТЊЕ ВИСОКОТЕХНОЛОШКОГ КРИМИНАЛА БАНКАРСКОМ ПОСЛОВАЊУ У CLOUD COMPUTING ОКРУЖЕЊУ

Употребом савремене технологије технолошки аспекти савременог, реалног света криминала и криминалне активности које се одвијају у њему,

⁴ „Banking on the Cloud“, Accenture Ltd, објављено 25.03.2010. године, Интернет извор: www.accenture.com/.../PDF/Accenture_Banking_Cloud_Computing.pdf, доступно 06.04.2011. године.

представљају шири и веома комплексан друштвени проблем. Комерцијализација високотехнолошког криминала више се не односи само на трговину подацима, као што је то био случај у прошлости када су криминалци нудили осетљиве пословне податке најбољем понуђачу на Интернету, већ на пружање услуге којом се обухвата целокупан напад и процес инфекције рачунара, након чега се корисницима пружају филтрирани подаци који настају као „плод” целокупног напада. Важно је схватити да су теме везане за сигурност употребе *cloud computing*-а углавном новијег датума али да се најчешће ради о ризицима и претњама који су већ познати, с тим што у овом, новом окружењу постају све озбиљнији. Као пример, може се навести чињеница да су напади на виртуелне машине на Интернету и на Интернет *Web* сервисе постојали много пре појаве *cloud computing*-а, да су многе од ових тема и раније разматране у научној и стручној јавности, те да за њих већ постоје одређена решења.⁵ Организоване криминалне групе данас се понашају по истим принципима као легалне организације, проналазе „тржишне” могућности и шире своје „пословне видике” помоћу технолошких иновација и присуства на Интернету (на пример постављањем својих Интернет сајтова, реклама на Фејсбуку и сл.), а све то раде у циљу стицања веће финансијске добити. Организоване криминалне групе из области високотехнолошког криминала схватају суштину бизнис модела на Интернету, знају како да у тој области функционишу и како да избегну кривично гоњење.⁶ Чињеница је да је *cloud computing* идеалан простор за деловање криминалаца из области високотехнолошког криминала. У суштини, у оквиру „облака” Интернет саобраћај се прикупља на централизованом локацији, пружајући на тај начин криминалцима прилику да постигну критичну масу ресурса за нападе које желе да изведу. И док сви размишљају како да у таквој средини направе безбедно окружење за рад, прилика за напад од стране криминалаца и организованих криминалних група остаје отворена. Те тврдње засноване су на чињеници и идеји да што је више циљева за напад утолико постоји већа шанса да тај напад буде успешан. Заиста, скуп ботова тј. заражених рачунара формира најчешће

⁵ Richard C., Philippe G. M., Ryusuke M., Jesus M., Elaine S., Jessica S., “Controlling Data in the Cloud: Outsourcing Computation without Outsourcing Control”, *CCSW '09 Proceedings of the 2009 ACM workshop on Cloud computing security*, ACM New York, САД, 2009, стр. 85–90.

⁶ Владимир Урошевић, „Коришћење Интернет сервиса који пружају злоћудне програме као услугу при извршењу кривичних дела из области високотехнолошког криминала у Републици Србији”, *Безбедност*, Министарство унутрашњих послова Републике Србије, Београд, 2011, стр. 177–190.

добру мрежу рачунарских ресурса криминалцима, који потом своје услуге продају на тржишту преко Интернет сервиса на којима нуде „злоћудне програме као услугу” (SaaS).⁷ Софтверски пакети „злоћудних програма” (на енглеском *crimeware toolkits*) почињу да се појављују као део услуге “*Software-as-a-Service*”. Побољшани економски ефекти и размере које *cloud computing* и SaaS модел доносе у пословању такође су повећале и број могућности које криминалци из области високотехнолошког криминала имају по питању нове рањивости у којој криминалци не обављају директно послове који се односе на податке који су компромитовани. Овај тренд представља нове изазове за провајдере у погледу безбедности софтвера који пружају такве услуге.⁸

Уколико се сервиси одржавају од стране трећих лица онда организација која користи тај сервис губи одређену контролу над сигурношћу својих података. Банке које користе *cloud computing* окружење за веома озбиљне функције као што је нпр. пословање са платним и кредитним картицама *online* банкарство и сл., морају у свом пословању посебно да обрате пажњу на следећа кључна питања употребе *cloud computing*-а:

- Да ли су подаци у „облаку” и код провајдера довољно безбедни;
- да ли се чува приватност података који се налазе у „облаку” и код провајдера;
- да ли други клијенти одређеног провајдера чије се услуге користе такође могу да приђу подацима банке;
- како све претходне ставке утичу на усклађивање потреба банке;
- шта ако постоје безбедоносни пропусти који доводе до угрожавања података банке;
- да ли се врши складиштење података, њихово чување и сл. онолико дуго колико је то банци потребно?

Наведена питања банке морају постављати константно, ради флексибилног одговора на све врсте претњи по безбедност њиховог пословања и података који су им од виталног значаја у раду.

⁷ „Cloud computing sets perfect scene for cyber crime“, објављено 28.07.2010. Интернет: <http://www.asiacloudforum.com/content/cloud-computing-sets-perfect-scene-cyber-crime> доступно 04.02.2011.

⁸ ASIS International Councils: the Information Technology Security Council and the Physical Security Council (2010): Cloud Computing and Software as a Service (SaaS): An Overview for Security Professionals, ASIS International, SAD, стр. 1–49.

Европска агенција за сигурност рачунарских мрежа и информација – *The European Network and Information Security Agency (ENISA)* у извештају под називом “*Cloud computing – Benefits, risks and recommendations for information security*” у делу под називом Правне препоруке указује на проблеме везане за правна питања у вези са склапањем уговора са провајдерима. Ови уговори нису стандардни као код класичних Интернет услуга, и у великој мери зависе од природе самог *cloud computing* као појаве. Уговорне стране би требало да обрате пажњу на њихова права али и обавезе у случају нарушавања сигурности, преноса података, промене врсте посла у току реализације и приступа подацима од стране полиције. Пошто се у овој врсти окружења често налазе подаци интерног карактера, у овом извештају се наводи и да је потребно да се размотре начини ограничења приступа на различитим нивоима. Управо из наведених разлога у овим препорукама се наводи да би уговорне стране посебно требало да воде рачуна о безбедносним ризицима. Такође су дате и правне препоруке за Европску комисију да се проуче или разјасне следеће ставке:

- Питања везана за Директиву о заштити података и препорука из чл. 29 о заштити података;
- обавеза провајдера *cloud computing* услуга да обавесте клијенте о нарушавању безбедности њихових података и безбедносним пропустима;
- како се обавезе изузећа за посреднике које произилазе из Директиве о електронској трговини из чланова од 12 до 15 примењују на провајдере који пружају ове услуге;
- како да се на најбољи могући начин подржи минимум стандарда заштите и шеме за сертификацију приватности која је заједничка за све државе чланице Европске уније.

IV) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Република Србија је чланица Савета Европе и држава која је ратификовала Конвенцију о високотехнолошком криминалу (CETS No.: 185) који је Савет Европе донео у Будимпешти 23.11.2001. године, а која се бави питањима везаним за појаву високотехнолошког криминала и даје препоруке за његово спречавање и сузбијање и сл. У нашој кривично-правној регулативи имплементирани су препоруке из ове Конвенције. У оквиру Министарства унутрашњих послова Републике Србије формирано је Одељење за борбу против високотехнолошког криминала, а у оквиру Вишег јавног тужилаштва Одељење за борбу против вишег јавног

тужилаштва које са организационог аспекта у својој надлежности врше преткривичну истрагу у вези са овим кривичним делима ради њиховог откривања и расветљавања. Управо из наведених разлога од кључног је значаја да се у домаћој литератури обрати посебна пажња на чињеницу да је Савет Европе теми безбедности употребе *cloud computing*-а посветио значајну пажњу у оквиру пројекта под називом: *Project on Cybercrime* у оквиру кога је 5. марта 2010. године објављена студија под називом “*Cloud computing and its implications on data protection*” која не представља званичан став Савета Европе, али значајно указује на проблеме у овој области. Такође је важно и да је Европска агенција за сигурност рачунарских мрежа и информација - The European Network and Information Security Agency (ENISA) у току 2009. године објавила извештај под називом “*Cloud computing – Benefits, risks and recommendations for information security*” у коме се између осталог дају и одређене препоруке за заштиту система, као и правне препоруке Европској комисији.

Угроженост финансијског сектора високотехнолошким криминалом, а посебно банака и њихових клијената, као тема у Републици Србији требала би да има посебан значај због безбедности економског система државе. Чињеница је да *cloud computing* представља окружење у коме се рад банака у знатној мери унапређује и да се захваљујући овом окружењу знатно смањују трошкови за набавку и одржавање хардверске опреме као и софтвера и других ИТ ресурса потребних за обављање банкарских послова. Међутим, потребно је јасно указати и на чињеницу да би ова област морала да се регулише на правилан начин како би се подаци заштитили од утицаја извршилаца кривичних дела из области високотехнолошког криминала којима је *cloud computing* донео ново подручје за деловање. Уколико се то не учини на адекватан начин угрожавање банкарског сектора тј. банака које користе *cloud computing* окружење у свом пословању могло би да буде све чешће, а последице све опасније. Врло чест мотив криминалаца из области високотехнолошког криминала – стицање противправне имовинске користи – посебно је изражен у области злоупотреба и фалсификовања платних картица, електронске трговине и *online* банкарства па је познавање начина функционисања банкарског пословања у овом окружењу и ризика и претњи који се у њему скривају од виталног значаја за државне органе Републике Србије, банке које послују у овом окружењу али и за клијенте банака – предузећа, физичка лица и друге.

V) ИЗВОРИ

- „Конвенције о високотехнолошком криминалу (CETS No.: 185)”, Савет Европе, Будимпешта, 23.11.2001.
- Richard C., Philippe G., M., Ryusuke M., Jesus M., Elaine S., Jessica S., “Controlling Data in the Cloud: Outsourcing Computation without Outsourcing Control”, *CCSW '09 Proceedings of the 2009 ACM workshop on Cloud computing security*, ACM New York, САД, 2009, стр. 85–90.
- Владимир Урошевић, „Коришћење Интернет сервиса који пружају злоћудне програме као услугу при извршењу кривичних дела из области високо-технолошког криминала у Републици Србији”, *Безбедност*, Министарство унутрашњих послова Републике Србије, Београд, 2011, стр. 177–190.
- ASIS International Councils: the Information Technology Security Council and the Physical Security Council (2010): *Cloud computing and Software as a Service (SaaS): An Overview for Security Professionals*, ASIS International, SAD, стр. 1–49.
- “Cloud computing and its implications on data protection”, Савет Европе, објављено 05.03.2010. Интернет извор: www.coe.int/t/dghl/cooperation/.../2079_reps_IF10_yvespouillet1b.pdf доступно 05.04.2011. године.
- “Cloud computing – Benefits, risks and recommendations for information security” The European Network and Information Security Agency (ENISA), објављено 20.11.2009. Интернет извор: <http://www.enisa.europa.eu/act/rm/files/deliverables/cloud-computing-risk-assessment>, доступно дана 05. 03. 2011. године.
- “Banking on the Cloud” Accenture Ltd, објављено 25.03.2010. године. Интернет извор: www.accenture.com/.../PDF/Accenture_Banking_Cloud_Computing.pdf, доступно 06.04.2011. године.

UDK: 004.738.5:061.1
Bibliid 1451-3188, 10 (2011)
Год X, бр. 35–36, стр. 224–235
Изворни научни рад

Бранимир ЂОКИЋ¹

ИНТЕРНЕТ НАПАДИ РЕГУЛАТИВА НА НИВОУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ABSTRACT

Member states of European Union are among the most developed countries whose population, commerce and administration use internet extensively in their own affairs. Concerning cyber attacks, several documents have been adopted on the EU level within the fight against cyber crime. The most significant among them is the Framework Decision on attacks against information system of 2005. After the internet attacks on Estonia in 2007 and Lithuania in 2008, the emergence of Conficker and Stuxnet computer worms as well as the entry into force of the Lisbon Treaty, the European Union decided to respond to the new challenges by announcing a Proposal for a Directive on attacks against information systems.

Key words: cyber attack, botnet, information system, European Union, Framework Decision, Directive proposal.

1) СВРХА

Живот без интернета данас за многе постаје непојмљив. У Финској је право на доступност широкопојасног интернета чак предвиђено као законско право сваког грађанина.² У последњих пет година број интернет корисника у свету удвостручио се са једне на две милијарде.³ Повећање броја корисника прати и повећање информационих система који су доступни преко интернета, али и њихов значај. Наиме, увидевши

¹ Судијски приправник у Првом основном суду у Београду.

² Mbit Internet access a universal service in Finland from the beginning of July, Интернет: <http://www.government.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/en.jsp?oid=301979>, 17.03.2011.

³ The World in 2010: ICT facts and figures, Интернет: <http://www.itu.int/ITU-D/ict/material/FactsFigures2010.pdf>, 17.03.2011, стр. 4.

могућности уштеде и убрзања административних послова, државе масовно уводе е-управу и подстичу грађане да је што више користе. Банке данас највећи део својих трансакција и послова обављају управо преко интернета. Повећање броја корисника, услуга и капитала на интернету неминовно за собом повлачи и пораст како учесталости тако и озбиљности криминалитета у тој области. Напади на информационе системе су од појаве интернета еволуирали од сајбер вандализма, преко сајбер криминала до данас све изгледнијег сајбер ратовања. Један од највећих интернет напада на подручју Европе изведен је у Естонији 2007. године. Напад је био усмерен пре свега на државне и комерцијалне информационе системе. За последицу *e-mail* сервиси нису радили, бројне интернет странице државних институција нису биле доступне грађанима, а банке су биле принуђене да обуставе скоро све видове пословања преко интернета. Напад је значајно погодио Естонију јер је те године у Естонији 98% свих банкарских трансакција вршен преко интернета, док је чак 82% пореских пријава вршено електронским путем.⁴ Такође, још 2008. године Светски економски форум проценио је да постоји 10 до 20% вероватноће да ће доћи до значајног слома критичне информационе инфраструктуре у наредних десет година, са потенцијалном глобалном економском ценом од приближно 250 милијарди америчких долара.⁵ Европска унија, свесна зависности свог даљег просперитета од безбедности информационих система, овај проблем је увидела и предузела значајне кораке у циљу борбе против напада на информационе системе.

II) МЕРЕ ЕУ

Први корак који је начињен на нивоу Европске уније био је доношење Оквирне одлуке Савета Европске уније о нападима против информационих система из 2005. године (у даљем тексту: Одлука). Циљ доношења овог документа је да се унапреди сарадња између правосудних власти, полиције и других специјализованих државних органа држава чланица кроз приближавање њихових кривичних законодавства у области напада против информационих система. Наиме, постојала је оправдана бојазан да би разлике између законодавстава држава чланица могле да отежају борбу против организованог криминала и тероризма, који све више користе

⁴ Cyber Security Strategy 2008 – 2013, http://www.kmin.ee/files/kmin/img/files/Kuber_julgeoleku_strateegia_2008-2013_ENG.pdf, 17.03.2011, стр. 12.

⁵ Global Risks 2008: A Global Risk Network Report, Интернет: <https://members.weforum.org/pdf/globalrisk/report2008.pdf>, 17.03.2011, стр. 48.

интернет за остваривање својих циљева. У изради Одлуке се умногоме ослањало на Конвенцију Савета Европе о високотехнолошком криминалу из 2001. године (у даљем тексту: Конвенција), чиме је олакшано и убрзано усаглашавање националних законодавстава како садашњих, тако и будућих чланица Уније које су већ потписнице овог документа.

Европска комисија (у даљем тексту: Комисија), саставила је *Извештај* 2008. године, на основу члана 12 Одлуке о напретку имплементације одредаба из Одлуке у национална законодавства држава чланица (у даљем тексту: Извештај) којим је дала велики допринос у разјашњењу недоумица у тумачењу одређених одредби и тиме додатно допринела даљој хармонизацији. Такође је указано да се начин вршења напада преко интернета технолошки унапредио и попримио много веће размере чиме је доведена у питање даља ефикасност Одлуке у борби са новим изазовима. Пре свега је скренута пажња на све већу злоупотребу ботнета као и на нападе из 2007. године.⁶ На нове изазове, где су посебно наведени Конфיקер и Стукнет који су се појавили после ступања на снагу Одлуке, Европска унија је одговорила обелодањивањем *Предлога Директиве о нападима против информационих система крајем 2010. године* (у даљем тексту Директива).⁷ Циљ Директиве је да се унапреди регулатива предвиђена Одлуком и допуни у складу са новим изазовима али и новом реалношћу. Наиме, 1. децембра 2009. године ступио је на снагу Лисабонски споразум који је у многим сегментима изменио начин функционисања ЕУ. Промене које су се десиле утицале су и на легислативу. Новим споразумом су између осталог укинуте оквирне одлуке. Једини начин да се мења оно што је до тада регулисано оквирним одлукама јесте да се оне дерогирају доношењем директиве о истој материји.

⁶ Ботнет представља мрежу рачунарских система са којих се напад истовремено врши на један или више рачунарских система. Ове мреже могу да садрже и преко 100.000 рачунарских система. Треба напоменути да се овде не ради о 100.000 људи који учествују у нападу, већ су у питању рачунарски системи заражени вирусом који исте претвара у тзв. „зомбије”, а који по наређењу контролног рачунарског система симултано почињу напад на циљни рачунарски систем или више њих.

⁷ Конфיקер (*Conficker*; такође познат и као *Downup* и *Kido*) представља малициозни програм (компјутерски црв) откривен крајем 2008, који се користећи пропусте Windows оперативног система инфилтрирао у многе рачунарске системе и створио један од тада највећих ботнет-а. Стукнет (*Stuxnet*) такође је компјутерски црв који се слично Конфикеру инфилтрира у рачунарске системе али за разлику од њега бира које ће од њих инфицирати.

Наиме он је програмиран да се активира искључиво на рачунарским системима индустријских постројења и омогућава нападачу да врши саботажу истих.

III) САДРЖАЈ

Оквирна одлука Савета Европске уније

Дефиниције у Одлуци (члан 1)

„Информациони систем” означава било који уређај или групу међусобно повезаних или зависних уређаја од којих један или више њих, у циљу извршења одређеног програма, врши аутоматску обраду рачунарских података; уз њих и рачунарске податке ускладиштене, обрађене, преузете или послате од њих у циљу њиховог рада, употребе, заштите и одржавања.⁸

„Рачунарски податак” означава свако представљање чињеница, информација или концепата у облику који је подесан за обрађивање у информационом систему, укључујући и одговарајући програм на основу кога информациони систем обавља своју функцију.

„Правно лице” означава сваки ентитет који има такав статус у складу са позитивним правом, искључујући државе или друге јавне субјекте са државним овлашћењима, као и међународне организације.

„Неовлашћено” означава приступ или утицај који није дозвољен од стране власника, другог држаоца права на систему или његовом делу, или који није дозвољен националним законодавством.

Незаконит приступ информационом систему (члан 2)

Овим нападом се угрожава поверљивост и приватност информационог система односно података на њему. Напад се најчешће врши применом специјализованих програма који искоришћавају пропусте у заштити информационог система омогућавајући приступ нападачу. Одлуком је предвиђено да намеран неовлашћени приступ информационом систему у целини или његовом делу треба да буде кажњив као кривично дело, бар у случајевима који не представљају дело малог значаја.⁹ Уношењем појма

⁸ У Конвенцији, с друге стране, користи се термин „Рачунарски систем” који је ужи појам од информационог система. Рачунарски систем обухвата само уређаје који обављају одређене функције, док информациони систем поред уређаја обухвата и саме податке које тај уређај тј. рачунарски систем користи у свом раду.

⁹ Оквирна одлука је инструмент ЕУ који је служио за хармонизацију националних законодавстава држава чланица. Обавезна је за све државе чланице у смислу остваривања одређеног циља, али су начин и форма имплементације препуштени самим државама чланицама. Стога се свим члановима Одлуке, државе чланице позивају да предузму неопходне мере у циљу спровођења дате одредбе.

„дело малог значаја” омогућено је државама чланицама да инкриминишу само дела која представљају озбиљнију повреду поверљивости. У Извештају је изнет став да се делом малог значаја сматрају случајеви незаконитог приступа који су од мање важности или кад је повреда поверљивости информационог система мањег степена. Одређене државе чланице су се, према Извештају, ове одредбе погрешно имплементирале јер су својим законодавствима ограничиле тј. сузиле инкриминацију на само одређене случајеве. Тако нпр. Аустрија је предвидела кривичну одговорност само у случајевима кад постоји намера да се врши шпијунажа и да се прибављени подаци користе у циљу остваривања профита или проузроковања штете. Овим је ограничена инкриминација само на ова дела. У свим другим случајевима, без обзира на степен повреде поверљивости информационог система, починилац неће кривично одговарати. Управо ту се отвара простор за изигравање закона путем *forum shopping-a*. Наиме, тада би свако ко би потпао под надлежност аустријског проавосуђа био ослобођен ако његове намере не би могле бити подведене под три наведене. Такође аустријско решење је супротно циљу ове одредбе, а то је да се остави могућност државама чланицама да не инкриминушу само неовлашћене приступе информационом систему где су последице по поверљивост информационог система биле мањег степена или врло малог значаја. Ипак је у ставу 2 овог члана остављена могућност државама чланицама да сузе инкриминацију само на случајеве када је дело извршено нарушавањем заштитних мера.¹⁰ Поново, за разлику од примера са Аустријом, која је инкриминацију ограничила само на она дела која су вршена у одређеном циљу (шпијунажа, профит и штета), овде су инкриминисана сва дела, без обзира на циљ, која су извршена савлађивањем мера заштите. Овим се, сасвим оправдано, искључују из кривично–правне заштите они информациони системи које њихов власник није ни сам покушао да заштити.

Незаконито ометање рада система (члан 3)

Овом одредбом се штите како интереси самог власника информационог система тако и трећих лица, тј. корисника да им информациони систем буде увек доступан. Као најзаступљенији облици вршења овог напада су тзв. дифејсинг (*defacing*) напади ускраћивањем

¹⁰ У питању су мере као што су постављање заштитног зида (*firewall*), рачунарских шифри, итд. (прим. аут.)

услуге.¹¹ У Одлуци је предвиђено да намерно озбиљно ометање или прекидање функционисања информационог система уношењем, преношењем, оштећењем, брисањем, погоршањем, мењањем, прикривањем или чињењем недоступним рачунарских података треба да буде кажњиво као кривично дело ако је почињено неовлашћено, бар у случајевима који не представљају дело малог значаја. Као и у претходном случају настао је проблем у тумачењу „дела малог значаја“ приликом имплементације код одређених држава чланица. Према тумачењу Комисије делом малог значаја сматрају се случајеви када је ометање рада информационог система од мањег значаја, или када је интегритет информационог система повређен у мањем степену. Као пример добре имплементације се наводи између осталих и Естонија која је инкриминасала ово дело у случајевима *када је причињена значајна штета*. Као лош пример имплементације је наведена Немачка која је инкриминисала ово дело само онда када је систем који се омета од посебног значаја *за трећа лица*. Разлика је у томе што је у првом случају обухваћена било која радња која изазива значајну штету било коме, док су у другом случају фактички заштићени само јавни и комерцијални информациони системи. Иако је заштита ових информационих система несумњиво била првенствени циљ, ипак се не може сматрати оправданим овакво ограничавање заштите само на њих.

Незаконито манипулисање подацима (члан 4)

Овај вид напада је потенцијално најопаснији јер може да проузрокује највећу штету. Када нападач једном приступи информационом систему, било овлашћено или не, он може подацима са тог система слободно манипулисати. То може да чини непосредно или посредно, уношењем у информациони систем малициозних програма који то аутоматски чине тј. вируса. Према Одлуци, радње намерног брисања, оштећења, погоршања, мењања, прикривања или чињења недоступним рачунарских података треба

¹¹ Дифејсинг (Defacing) представља напад којим нападач, пошто је неовлашћено приступио информационом систему, неовлашћено мења било само почетну страницу било садржај целог сајта, са садржајем по жељи. Самим тим интернет сајт постаје недоступан трећим лицима. Напади ускраћивањем услуге или Дос (Denial of Service) напади се изводе онеспособљавањем било ресурса (као што су сервери) било сервиса (е-пошта) информационог система, тако што се они оптерећују великим бројем лажних захтева за успостављање везе. Тада систем, услед немогућности да одговори на све постављене захтеве, престаје да буде доступан трећим лицима, односно легитимним корисницима, па чак и самом нападачу. При томе сами подаци информационог система остају нетакнути.

да буду кажњиве као кривично дело ако су извршене неовлашћено, бар у случајевима који не представљају дело малог значаја. Иако ова одредба у опису садржи исте радње као и претходна, разлика је у томе што у претходном случају утицање на податке мора имати за последицу ометање рада информационог система. Овим чланом се штите сами подаци на информационом систему, без обзира на њихов значај за функционисање самог система. Наравно, с обзиром да се исте радње јављају у оба члана, многе државе чланице су ове две одредбе имплементирале у своја законодавства као једну, на шта Комисија није имала примедбе.

Подстрекивање, помагање и покушај (члан 5)

Подстрекивање, помагање и покушај извршења дела предвиђених члановима 2, 3 и 4 свака држава чланица треба да предвиди као кривично дело. Шведска је имплементирала ову одредбу тако што је својим законодавством предвидела да неће бити кажњавани покушај, помагање и подстрекивање извршења дела, ако је у питању дело малог значаја. Према Извештају овај приступ је погрешан и није у складу са захтевима из Одлуке јер у самој одредби нигде није предвиђена таква могућност сужавања инкриминације. С друге стране, остављена је могућност државама чланицама једино да не инкриминишу *покушај* и то искључиво код дела незаконитог приступа информационом систему.

Казне и квалификовани облик дела (чланови 6 и 7)

Државама чланицама је препуштено да саме одреде висину и врсту казни за дела из чланова 2, 3, 4 и 5 (у даљем тексту: дела предвиђена Одлуком) при чему те казне треба да буду „ефективне, пропорционалне и превентивне”. Међутим, за дела незаконитог ометања информационог система и незаконитог манипулисања подацима, државе чланице треба да предвиде максималне казне затвора у трајању од најмање једне до три године. Квалификовани облик предвиђен је за дела незаконитог приступа информационом систему уз заобилажење заштитних мера, незаконитог ометања информационог система и незаконитог манипулисања подацима у случајевима кад их је извршила *организована криминална група*. За потребе Одлуке се под организованом криминалном групом подразумева *организована група која постоји одређено време и чине је више од две особе које делују споразумно у циљу вршења кривичних дела*.¹² За квалификовани

¹² 98/733/ЈНА, Article 1, Интернет: http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31998F0733&model=guichett.

облик државе чланице треба да предвиде максималну казну затвора у трајању од најмање две до пет година. Такође, државама чланицама је остављена могућност да као квалификовани облик предвиде и сходно казне свако дело које је изазвало значајне штете или је утицало на битне интересе.

Одговорност правних лица и санкције (Чланови 8 и 9)

Предвиђена је обавеза држава чланица да имплементирају у своја законодавства одговорност правних лица за дела предвиђена Одлуком, а која у њихову корист почини свако физичко лице, које делује самостално или као члан органа правног лица, ако има руководећу улогу у правном лицу, а на основу:

- а) овлашћења да заступа правно лице;
- б) овлашћења да доноси одлуке у име правног лица;
- в) овлашћења да врши контролу унутар правног лица.

Даље, правно лице се може сматрати одговорним и у случају када због изостанка надзора или контроле од стране претходно наведеног физичког лица, другом физичком лицу, које поступа по овлашћењу правног лица, буде омогућено да изврши дела предвиђених Одлуком, а у корист правног лица. У сваком случају одговорност правног лица не искључује кривично гоњење физичких лица која учествују у извршењу дела као извршиоци, подстрекачи или саучесници. Државама чланицама је препуштено да саме изаберу санкције које ће предвидети за правна лица, докле год су ефективне, пропорционалне и превентивне. Санкције могу бити било кривичне било некривичне новчане казне, али државе чланице могу да предвиде и друге санкције, као што су:

- а) одузимање права на јавне субвенције и помоћ;
- б) привремено или трајно одузимање дозволе за рад;
- в) стављање под судски надзор;
- г) принудна ликвидација правног лица.

Надлежност (члан 10)

Успостављање надлежности у случајевима интернет напада може да буде изузетно компликована због саме природе овог дела. Наиме, починилац, жртва и средство извршења могу се налазити на различитим територијама. Због тога су Одлуком предвиђени критеријуми за успостављање надлежности као и правила у случају сукоба надлежности.

За дела предвиђена Одлуком свака држава чланица ће успоставити своју надлежност ако је дело почињено:

- а) у целости или делимично на њеној територији; или
- б) од стране њеног држављанина; или
- в) у корист правног лица чија се управа налази на територији државе чланице.

Овде треба напоменути да је државама чланицама остављена могућност да не примењују или да примењују само у одређеним случајевима или околностима, правила о јурисдикцији наведена у тачкама б) и в). Из наведеног произилази да су државе чланице увек дужне успоставити своју надлежност кад је дело почињено у целости или делимично на њеној територији. Зато је тај критеријум ближе дефинисан у ставу 2. Наиме, када успоставља своју надлежност у овом случају, свака држава чланица ће осигурати да својом надлежношћу обухвати случајеве у којима:

- а) починилац почини дело када је физички присутан на њеној територији, без обзира да ли је дело извршено против информационог система на њеној територији;
- б) дело је почињено против информационог система на њеној територији, без обзира да ли је починилац био физички присутан на њеној територији кад је извршио дело.

У случајевима кад је дело починио држављанин државе чланице ван њене територије, предвиђено је да ће тада држава чланица, која према својим законима не изручује своје држављане, предузети неопходне мере да успостави своју надлежност и кад је могуће процесуира дела предвиђена Одлуком. У случају позитивног сукоба надлежности између више држава чланица, државе чланице у питању ће сарађивати у циљу доношења одлуке која ће од њих гонити починиоца, тежећи централизацији поступка у једној држави чланици, ако је то могуће. У овом циљу, предвиђено је да се државе чланице могу обратити било ком телу или механизму Европске уније ради олакшања сарадње између њихових правосудних органа и координације њихових поступака. За одређивање редоследа приоритета могу се користити следећи критеријуми:

- надлежна ће бити држава чланица на чијој територији су дела у целости или делимично почињена;
- надлежна ће бити држава чланица чији је држављанин починилац;
- надлежна ће бити држава чланица у којој је починилац пронађен.

Размена информација (члан 11)

С обзиром да је један од циљева ове одлуке и да се побољша комуникација и размена информација међу релевантним институцијама држава чланица, Одлуком је предвиђено да ће у том циљу државе чланице осигурати да постојећа мрежа оперативних контакт тачки буде доступна 24 часа дневно, седам дана у недељи. Све државе чланице су дужне да обавесте Генерални секретаријат Савета и Комисију о контакт тачки коју су одредиле за размену информација о делима везаним за напад на информационе системе. Потом ће Генерални секретаријат проследити ту информацију другим државама чланицама чиме би требало да се успостави мрежа за размену информација.

Према Извештају државе чланице су у испуњавању ове обавезе највише подбациле. Свега једанаест држава чланица је у потпуности испунило обавезу из овог члана. Овакав поражавајући резултат се врло лоше одражава на ефикасност борбе против интернет напада, јер брза размена информација код оваквих дела је од пресудног значаја.

2. Предлог Директиве о нападима против информационих система

Сама Директива ће начелно задржати постојеће одредбе Одлуке, пре свега кажњавање незаконитог приступа, незаконитог ометања информационог система и незаконитог манипулисања подацима, али ће и укључити неке нове елементе:

- кажњавање употребе алата (као што је злонамерни софтвер – нпр ботнет – или недозвољено прибављање рачунарских шифри) ради извршења кривичних дела;
- увођење „незаконитог прислушкивања” информационог система као кривичног дела;
- унапређење европске кривичне судске/полицијске сарадње кроз: ојачавање постојеће структуре мреже 24/7 тачака за контакт, увођећи обавезу давања одговора у року од осам сати на хитне захтеве;
- увођење обавезе прикупљања основних статистичких података о високотехнолошком криминалу.

Директивом се поштрава казна за дела интернет напада на најмање две године затвора. Подстицање, помагање и покушај тих дела ће такође бити кажњавани.

Такође подиже се и висина казни за квалификоване облике дела на најмање пет година затвора, а то су дела:

- извршена у оквиру криминалне организације (већ предвиђено Одлуком);
- извршена употребом алата створеног да покрене нападе који утичу на значајан број информационих система или који проузрокују значајну штету у виду поремећаја системских услуга, финансијских трошкова или губитка личних података (није раније било предвиђено Одлуком). Ова одредба има за циљ да се ухвати у коштац са ширењем малициозног софтвера који се сада користи у великој мери да би се вршили најопаснији напади преко интернета;
- извршена прикривањем стварног идентитета извршиоца и стварањем погрешне представе о стварном власнику идентитета (није предвиђено Одлуком).

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Одлука је, у складу са чланом 13, ступила на снагу даном објављивања у Службеном листу Европске уније, 16. марта 2005. године. Рок за имплементацију је био 16. март 2007. године. Закључно са 1. јуном 2008. године, пошто је подсетник послат, укупно 20 држава чланица је испунило своју обавезу обавештавања Савета и Комисије о националним одредбама којима су имплементирани обавезе из Одлуке.

V) ИЗВОРИ

- Љиљана Комлен Николић, Радоје Гвозденовић и др., *Сузбијање високотехнолошког криминала*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд, 2010.
- Council of Europe, Convention on Cybercrime, Интернет: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/185.htm>, 17. март 2011.
- Council of European Union, Framework Decision 2005/222/JHA on attacks against information systems, *Official Journal of the EU*, L 69, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:069:0067:0071:EN:PDF>, 17. март 2011.
- Report from the Commission to the Council: Based on Article 12 Council Framework Decision of 24 February 2005 on attacks against information systems, COM/2008/0448 final, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0448:FIN:EN:PDF>, 17. март 2011.

- Commission staff working document: Impact assessment - accompanying document to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on attacks against information systems, and repealing Council Framework Decision 2005/222/JHA, SEC/2010/1122 final, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2010:1122:FIN:EN:PDF>, 17. mart. 2011.
- Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on attacks against information systems and repealing Council Framework Decision 2005/222/JHA, COM/2010/0517 final – COD/2010/0279, Интернет: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/463&format=PDF&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>, 17. mart. 2011.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Као потписница Конвенције Република Србија је у Кривичном законик у глави 27 инкриминисала дела против безбедности рачунарских података. Упоредно гледано описи дела из Одлуке могу се подвести под одговарајућа дела предвиђена Закоником: делу из члана 2 Одлуке одговара дело из члана 302 Законика; делу из члана 3 Одлуке одговара дело из члана 303 Законика; делу из члана 4 Одлуке одговара дело из члана 298 Законика. Ипак постоје разлике, пре свега у висини запређених казни, које су у Одлуци строже и код појма квалификованог облика дела, кад је дело извршила организована криминална група, што нашим законодавством није предвиђено. Такође постоји дискрепанца по питању одговорности правних лица за ова дела. Приликом усаглашавања нашег законодавства са законодавством ЕУ требало би обратити пажњу на примедбе које је комисија изнела у Извештају као и на предлог Директиве који не само да поштрава казне већ и уводи нова дела. Тиме би Република Србија избегла почетничке грешке имплементације и много спремније би, бар законодавно, ушла у борбу против овог све значајнијег вида компјутерског криминала.

СОЦИЈАЛНА ПИТАЊА, ЗДРАВСТВО

UDK: 331.538
Biblid 1451-3188, 10 (2011)
Год X, бр. 35–36, стр. 236–240
Изворни научни рад

Мина ЗИРОЈЕВИЋ ФАТИЋ
Сања ЈЕЛИСАВАЦ ТРОШИЋ¹

**ДРЖАВНА ПОМОЋ И УСЛОВИ
ЗАПОШЉАВАЊА ОСОБА
СА ИНВАЛИДИТЕТОМ (СЛУЧАЈ Ц-110/03)**

ABSTRACT

In this Judgment of the Court (Third Chamber), we have the applicant, Kingdom of Belgium and defendant, Commission of the European Communities. By its application, the Kingdom of Belgium seeks the annulment of Commission Regulation (EC) No 2204/2002 of 5 December 2002 on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to State Aid for Employment (OJ 2002 L 337, p. 3, corrigendum in OJ 2002 L 349, p. 126) (“the contested regulation”). Since none of the pleas in law put forward by the Kingdom of Belgium has been upheld, the Court decided that the action must be dismissed and that the Kingdom of Belgium has to pay the costs.

Key words: Action for annulment, Regulation (EC) No 2204/2002, horizontal state aid, aid for employment, legal certainty, subsidiarity, proportionality, coherence of Community action, non-discrimination, Regulation (EC) No 994/98, objection of illegality.

1) УВОД

Регулисање државне помоћи коју земље чланице пружају предузећима или одређеним привредним гранама заузима једно од кључних места у праву конкуренције ЕУ. Питање државне помоћи је од посебног значаја и за

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд, Е-mail: mina@diplomacy.bg.ac.rs, sanja@diplomacy.bg.ac.rs.

спровођење политике конкуренције које је у надлежности Комисије ЕУ, Савета и Европског суда правде. У Римском уговору о оснивању ЕЕЗ прихваћено је схватање радне конкуренције на чијем поштовању је стварано заједничко тржиште и економско уједињење држава чланица. Са тог становишта, државни интервенционизам је дефинисан као супротан слободној трговини међу чланицама ЕЗ, односно као облик нарушавања конкуренције на тржишту ЕЗ. Полазећи од тога да државна интервенција нарушава и меша се у тржишну привреду, појам државне помоћи у себи обухвата искривљавања конкуренције и стварање нелојалне предности за домаће произвођаче или извознике. Општа забрана државне помоћи заснива се на основу члана 92. став 1. Уговора, који гласи: „Ако овим Уговором није другачије одређено, сматраће се да су неспојиве са заједничким тржиштем у мери у којој угрожавају трговину између држава чланица, сви облици државних или из државних средстава одобрених субвенција, који путем повлашћивања одређених предузећа или производних грана прете да доведу или доводе до недозвољене нелојалне конкуренције.” Овде утврђивање неспојивости са заједничким тржиштем има квалитет забране, иако норма то изричито не наводи (нормативни концепт). Такво тумачење је потврдио Европски суд правде у случајевима, као што је Комисија против Француске из 1969. и слично. Предмет забране су једностранни државни акти чланица ЕУ, којима оне, ради сопствених економских и социјалних циљева, пружају одређеним предузећима или секторима помоћ различитих видова. Ова помоћ је под ударом забране само ако се њоме угрожава трговина међу чланицама ЕУ и ако се њоме може нарушити или се нарушава конкуренција на јединственом тржишту ЕУ. Да би помоћ коју држава чланица пружа неком предузећу пала под удар забране из члана 92. став 1. Уговора неопходно је да буду испуњена два услова. С једне стране, неопходно је да се пружањем те помоћи нарушава конкуренција или чини претња таквог нарушавања и то кроз фаворизовање одређених предузећа. Дакле, аутори Уговора су настојали да заштите оно што Комисија назива „принципи економске правичности”, што подразумева укључивање привредних субјеката у тржишну утакмицу властитим средствима. С друге стране, помоћ држава чланица предузећима који испуњавају први наведени услов треба да буде таква да утиче на промет између држава чланица и тек у том случају и у мери у којој производи такав ефекат она подлеже под удар наведене забране. Дакле, уколико нема прекограничног ефекта дате помоћи, тј. ако она има утицај само на унутрашње стање на тржишту неке државе чланице таква помоћ није забрањена Уговором, већ, евентуално, може пасти под удар националних прописа о конкуренцији државе чланице у питању.

Према овоме, треба имати у виду да се тражи прекограничност ефеката дате помоћи, а не самог акта који тај ефекат производи. Услед развоја трговине у Заједници и економске испреплетаности и повезаности у њеним оквирима ретки су случајеви помоћи чији ефекат има само интерни карактер.² Иако нам се ове одредбе чине јасним, само током 2010. године државе чланице ЕУ повратиле су преко 530 милиона америчких долара од фирми које су користиле државну помоћ, а на то, према мишљењу Комисије ЕУ, нису имале право. Овај новац не би био враћен да Комисија није добила обавештење о кршењу правила о државној помоћи. У последњих 10 година ова сума износила је преко 10.9 милијарди америчких долара, а очекује се још прилив од преко 1.8 милијарди од случајева које се сада налазе пред судом ЕУ, те нам је управо ова судска пракса драгоцене како по питању тумачења одредби закона тако и у смислу праћења ситуације у државама и забране дискриминације.

II) ПРЕДМЕТ И СТРАНЕ У СПОРУ

Предмет спора је поништавање регулативе донете под чл. 230 ЕУ, а тужитељ је Краљевина Белгија, коју је ЕУ у почетку представљао адвокат Снекс (*Snoecx*), а касније адвокати Доминковић, Валброк и Брикман (*Dominkovits, Waelbroeck, Brinckman*), а тужена је Комисија ЕУ коју представља адвокат Розет (*Rozet*).

III) СЛУЧАЈ ПРЕД СУДОМ

Случај је пред суд донела Краљевина Белгија која је тражила поништавање правила Комисије бр. 2204/2002 (Commission Regulation (EC) No 2204/2002) од 5. децембра 2002. године о примени чланова 87 и 88 Уговора о ЕУ о државној помоћи при запошљавању.³

IV) ПРАВНА ОСНОВА

Правну основу за овај случај чине чланови 89, 136, чл. 137 став 1 и 3 који се односе на регулисање односа у пољу конкуренције, а посебно конкуренције код запошљавања, затим чл. 3. став 2 и чл. 4 Правила Комисије

² Божо Драшковић, Властимир Вуковић (ур.), *Тржишне структуре и заштита конкуренције – искуства земаља у транзицији*, Мина Зиројевић, Сања Јелисавца, „Политика конкуренције ЕУ са посебним освртом на законодавство земаља Југоисточне Европе”, Институт економских наука, Београд, 2008. стр. 165–176.

³ OJ 2002 L 337, p. 3, corrigendum in OJ 2002 L 349, p. 126.

бр. 70/2001 (*Commission Regulation (EC) No 70/2001*) од 12. јануара 2001. године. Такође, правну основу чине и четврти и пети део преамбуле као и чл. 1 правила Савета бр. 994/98 (*Council Regulation (EC) No 994/98*) од 7. маја 1998. године који регулише примену чланова 87 и 88 Уговора о оснивању ЕЗ на одређене категорије хоризонталне државне помоћи. Правило бр. 994/98 донето је на основу правила Комисије бр. 2204/2002, које је главни предмет ове тужбе. Ово правило у ствари дефинише услове државне помоћи која се користи за запошљавање и помоћ при запошљавању особа са инвалидитетом и особама са посебним потребама као и за обезбеђивање помоћи како би се покрили трошкови за запошљавање радника са инвалидитетом. Ипак, ово правило се не односи на раднике у рудницима, бродоградњи и транспортном сектору на које се односи чл. 88 став 3 Уговора о ЕЗ. Краљевина Белгија је изнела три правне молбе као подршку свом правном захтеву. Прва молба се односи на Правило 994/98 које по њиховом мишљењу не обезбеђује објективну транспарентност и правну сигурност која се спомиње у Преамбули овог правила. У пресуди се наводи да адвокати Краљевине Белгије нису успели да докажу своје тврдње и да покажу нејасност поменутих правних норми. Наиме, јасно је да чл. 1 поменутог правила представља општу норму док чл. 4 став 3 регулише односе при запошљавањима у регионалним секторима као *lex specialis*. Такође, Белгија је критиковала јасност односа између члана 4, који регулише правила о државној помоћи при стварању радних места, члана 5 који се односи на запошљавање радника са инвалидитетом и са посебним потребама и члана 6 који се односи на пружање сталне помоћи за раднике са инвалидитетом. Наиме, тужитељ тврди да није јасно који се чланови примењују у случају да особа симултано испуњава више услова задатих у овим правилима. Суд мора да се успротиви овим наводима, јер је јасно да је могућа кумулација помоћи под одређеним условима описаним у чл. 8 став 2. Овај став суда се односи и на наводну нејасноћу у вези са првим ставом чл. 8 који регулише кумулацију регионалне и опште државне помоћи. Друга молба се односи на наводно нарушавање основних принципа Права ЕУ, а посебно права на пропорционалност, супсидијарност и кохеренцију акција ЕУ и недискриминацију. Наиме, Влада Белгије тврди да се навођењем листе категорија за инвалидност радника у чл. 2 став В стварају услови којима се угрожава принцип пропорционалности и да ова правила онемогућавају свакој држави да омогући поновну интеграцију ових радника и да угрози неке категорије које нису обухваћене овом листом. Ови наводи тужитеља се такође морају одбацити због тога што је дата дефиниција заиста широка и није рестриктивна по питању додатних права за раднике који испуњавају ове

услове, већ им даје основна заштитна права. То се такође може документовати и другим одредбама уговора али и другим пресудама (на пример случајеви C-225/91 *Matra v Commission* [1993] ECR I-3203, параграф 42; C-303/88 *Italy v Commission* [1991] ECR I-1433, параграф 34, и C-156/98 *Germany v Commission* [2000] ECR I-6857, параграф 67).⁴ Трећа молба се односи на кршење Споразума, по коме, ступајући на снагу члан 137 став 3 није могао да буде основа за Правило број 994/98. Ову тврдњу суд је лако одбацио подсећајући на раније пресуђене случајеве Ц-269/97 Комисија против Савета, параграф 43, и случај Ц-36/98 Шпанија против Савета, параграф 58 (Case C-269/97 *Commission v Council* [2000] ECR I-2257, paragraph 43, and Case C-36/98 *Spain v Council* [2001] ECR I-779, paragraph 58).

V) ПРЕСУДА

Суд је пресудио у корист Комисије и наложио одбацивање тужбе Краљевине Белгије и плаћање свих судских трошкова.

VI) ИЗВОРИ

- Стална интернет адреса: <http://curia.europa.eu/>
- Рајчевић, Тома, *Право конкуренције ЕУ, основне претпоставке*, Влада РС, Канцеларија за придруживање ЕУ, 2006.
- Др Божо Драшковић и др Властимир Вуковић (урс), *Тржишне структуре и заштита конкуренције – искуства земаља у транзицији*, Мина Зиројевић, Сања Јелисавац, „Политика конкуренције ЕУ са посебним освртом на законодавство земаља Југоисточне Европе”, Институт економских наука, Београд, 2008. стр, 165–76.

VII) ЗНАЧАЈ ЗА СРБИЈУ

Јавност у Србији, поготово стручна, мора да буде у току са оваквим пресудама из неколико разлога. Прво, да увиди колико новца се одлива на погрешан начин из буџета и друго, да буде у току са променама и тумачењима правила о нарушавању конкуренције. Регулатива и контрола свих врста државних подстицаја, као и деловања свих привредних субјеката може имати посебан утицај који је понекад неопходан за остваривање тржишне привреде, али држава може бити и фактор нарушавања ових принципа.

⁴ Internet: <http://curia.europa.eu/>.

UDK: 615.07:061.1

Bibliid 1451-3188, 10 (2011)

Год X, бр. 35–36, стр. 241–247

Изворни научни рад

Мр Анђела СТОЈАНОВИЋ¹

УРЕДБА (ЕЗ) БРОЈ 1394/2007 ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА И САВЕТА О ЛЕКОВИМА ЗА НАПРЕДНУ ТЕРАПИЈУ

ABSTRACT

Regulation (EC) No 1394/2007 on advanced therapy medicinal products supplements the general provisions of EU law governing medicinal products for human use and Community procedures for the authorisation and supervision of medicinal products for human and veterinary use. The Regulation specifically governs gene therapy medicinal products, somatic cell therapy medicinal products and tissue engineered products. The Regulation introduces new specific rules for tissue engineered products. Also, it sets up a Committee for Advanced Therapies within the European Medicines Agency.

Key words: advanced medicinal products, gene therapy medicinal products, somatic cell therapy medicinal products, tissue engineered products, Committee for Advanced Therapies.

1) СВРХА

Сврха Уредбе (ЕЗ) број 1394/2007 Европског парламента и Савета од 13. новембра 2007. године о лековима за напредну терапију којом се мењају и допуњавају Директива број 2001/83/ЕЗ и Уредба (ЕЗ) број 726/2004 (у даљем тексту Уредба бр. 1394/2007), јесте увођење регулативе у области постојећих и будућих лекова за напредну терапију намењених потребама држава чланица, било произведених индустријским методама, било произведених методама које укључују индустријски поступак. Услед значајног научног развоја у области лекова за напредну терапију, тачније лекова за генску терапију, за соматску ћелијску терапију као и лекова

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд.

добијених из ткива биоинжењерингом, јавила се потреба за регулисањем ове области. Предметна област иначе нуди значајне могућности за лечење болести и дисфункција људског тела. Прецизнија правна регулатива неопходна је, јер сложене терапијске процедуре захтевају прецизне правне дефиниције. Уредба бр. 1394/2007 представља *lex specialis* који уводи додатне одредбе пре свега у односу на Директиву бр. 2001/83/ЕЗ о лековима за људску употребу, која садржи општу регулативу везану за фармацеутске производе. Основна сврха Уредбе бр. 1394/2007 јесте смањење потенцијалних ризика за пацијенте и повећање ефикасности процеса одобравања лекова за напредну терапију. Тиме се обезбеђује и њихов бржи пласман на тржишту Европске уније. Увођењем регулативе у поменутој области, испуњавају се захтеви једног високо специјализованог тржишта. Са једне стране подносиоци захтева за издавање дозволе за дистрибуцију лекова за напредну терапију, сигурно поздрављају увођење правног оквира, а са друге стране, може се претпоставити да ће од оваквих терапија највише користи имати пацијенти оболели од рака, мишићне дистрофије, Алцхајмерове болести као и жртве опекотина.²

II) МЕРЕ ЕУ

1. Уредба (ЕЗ) Европског парламента и Савета број 1394/2007 од 13. новембра 2007. године о лековима за напредну терапију и којом се мењају и допуњавају Директива број 2001/83/ЕЗ и Уредба (ЕЗ) број 726/2004.
2. Директива Комисије (ЕЗ) број 2009/120 од 14. септембра 2009. године којом се мењају и допуњавају Директива број 2001/83/ЕЗ Европског парламента и Савета о кодексу Заједнице о лековима за људску употребу у погледу лекова за напредну терапију – овом Директивом су ажуриране дефиниције лекова за генску терапију и лекова за соматску хелијску терапију.
3. Уредба Комисије (ЕЗ) број 668/2009 од 24. јула 2009. године којом се спроводи Уредба број 1394/2007 Европског парламента и Савета у вези са евакуацијом и потврђивањем квалитета неклиничких података који се односе на лекове за напредну терапију развијених у микро, малим и предузећима средње величине.

² Jim Roche, "Advanced therapies and the outer limits of DNA regulation: new horizons for patients or a scaffold too far?", *Journal of Intellectual Property Law and Practice*, Vol. 3, No. 4, 2008, p. 212.

III) САДРЖАЈ

Уредбом бр. 1394/2007 пре свега се дефинише појам лекова који су добијени из ткива биоинжењерингом, док су лекови за генску терапију, као и лекови за соматску ћелијску терапију, већ били дефинисани у Анексу I Директиве број 2001/83/ЕЗ о лековима за људску употребу, с тим да су ове дефиниције касније ажуриране Директивом Комисије (ЕЗ) број 2009/120. Уредбом бр. 1394/2007 предвиђено је стварање посебног Комитета за напредне терапије (*Committee for Advanced Therapies*) у оквиру Европске агенције за лекове (*European Medical Evaluation Agency*), будући да процена лекова за напредну терапију захтева врло специфичну стручност која иде даље од традиционално схваћеног поља фармакологије, и која се граничи са областима биотехнологије и медицинских уређаја. Због тога је и установљен Комитет за напредне терапије, чија је надлежност припремање нацрта мишљења о квалитету, безбедности и ефикасности сваког лека за напредну терапију. Уредбом бр. 1394/2007 предвиђен је и изузетак који није обухваћен регулативом лекова за напредну терапију: у случају када је лек за напредну терапију прописан у оквиру једне земље чланице и прилагођен хоспитализованом пацијенту у конкретном случају.

Појам лекова добијених из ткива биоинжењерингом

Под лековима добијеним из ткива биоинжењерингом се подразумевају лекови који се састоје, или садрже ћелије или ткива који су добијени биоинжењерингом, као и ако је представљено да има својства за, или се користи, или даје људским бићима, са циљем да се регенерише, поправи или замени људско ткиво. Лек добијен из ткива биоинжењерингом може садржати ћелије или ткива људског или животињског порекла или обоје. Међутим, будући да је у појединим земљама била етички спорна употреба животињских ћелија, као и ембрионалних матичних ћелија, предвиђено је да земље чланице задржавају право забране, ограничавања или употребе лекова који садрже, или су добијени из оваквих ћелија.³ Лекови који се састоје искључиво од неодрживих људских или животињских ћелија искључени су из дефиниције лекова добијених из ткива биоинжењерингом. Биоинжењеринг ћелија или ткива подразумева постојање бар једног од следећа два услова: да су ћелије или ткива биле подвргнуте значајној манипулацији, која је таква да су постигнуте биолошке

³ Barbara von Tigerstrom, Erin Schroh, "Regulation of stem cell-based products", *Health Law Journal*, Vol. 15, 2007, p. 205..

карактеристике, физиолошке функције или структуралне особине које су релевантне за жељену регенерацију, поправку или замену, као и да није предвиђено коришћење ћелија или ткива за исту функцију или функције у примаоцу као и у даваоцу.

Појам комбинованог лека за напредну терапију

Под комбинованим леком за напредну терапију се подразумева лек који испуњава следеће услове: да као свој интегрални део инкорпорише један или више медицинских уређаја у смислу члана 1. Директиве број 93/42/ЕЕЗ, или активни медицински уређај подобан за имплантацију у смислу члана 1. Директиве број 90/385/ЕЕЗ, затим да део који се састоји од ћелија или ткива мора садржати одрживе ћелије или ткива. И најзад, у случају да лек не садржи одрживе ћелије или ткива, мора деловати на људско тело на начин који се сматра примарним за уређај у питању.

Стандарди из других Директива ЕУ

Тамо где лек за напредну терапију садржи људске ћелије и ткива, донирање и тестирање тих ћелија или ткива се врши у складу са Директивом број 2004/23/ЕЗ. Када је реч о клиничким испитивањима, правила из Директиве број 2001/20/ЕЗ, која се односе на генску терапију и терапију соматским ћелијама, примењиваће се и у односу на лекове створене из ткива биоинжењерингом. Лекови за напредну терапију морају садржати опис физичких особина и перформансе, као и опис метода израде лекова за напредну терапију у складу са Анексом I Директиве број 2001/83/ЕЗ.

Комитет за напредне терапије

Уредбом бр. 1394/2007 предвиђено је стварање посебног Комитета за напредне терапије у оквиру Европске агенције за лекове. Комитет за напредне терапије ће се састојати од пет чланова или саизабраних чланова Комитета за медицинске производе за људску употребу. Сви чланови Комитета за напредне терапије ће бити бирани на основу њихових научних квалификација или искуства у области терапије напредним лековима, а најмање два члана и два заменика морају имати научну стручност у области медицинских уређаја. Такође, осигурана је и њихова независност, будући да не смеју имати финансијски или неки други интерес у области биотехнологије и медицинских уређаја. Основна функција Комитета јесте

формулисање нацрта мишљења о квалитету, сигурности и ефикасности лека за напредну терапију, који коначно одобрава Комитет за медицинске производе за људску употребу. Комитет за напредне терапије има и значајну саветодавну улогу. Предузећа која развијају лек за напредну терапију могу тражити научну препоруку од Комитета за напредну терапију, који процењује да ли је лек у питању обухваћен дефиницијом лека за напредну терапију, што је посебно значајно у овој области, имајући у виду њен убрзан развој. По свему осталом, процедура за одобравање лека је иста као и процедура предвиђена Уредбом (ЕЗ) број 726/2004 о процедурама за одобравање и надзор лекова за људску и ветеринарску употребу и којом се установљава Европска агенција за лекове.

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Уредба бр. 1394/2007 ступила је на снагу 30. децембра 2007. године, а примењиваће се од 30. децембра 2008. године. Уредбом бр. 1394/2007 предвиђа се и прелазни период примене. Када је реч о лековима за напредну терапију, осим лекова добијених из ткива биоинжењерингом, који су се легално налазили на тржишту Заједнице у складу са националним, или законодавством Заједнице 30. децембра 2008. године, мораће да се усагласе са овом Уредбом не касније од 30. децембра 2011, а када је реч о лековима добијеним из ткива биоинжењерингом, за њих је предвиђен рок до 30. децембра 2012.

V) ИЗВОРИ

- “Regulation (EC) No 1394/2007 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2007 on advanced therapy medicinal products and amending Directive 2001/83/EC and Regulation (EC) No 726/2004”, *Official Journal of the European Union*, L 324, 10. 12. 2007, pp. 121–137.
- “Regulation (EC) No 726/2004 of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 laying down Community procedures for the authorisation and supervision of medicinal products for human and veterinary use and establishing a European Medicines Agency”, *Official Journal of the European Union*, L 136, 30. 4. 2004, pp. 1–33.
- “Directive 2001/83/EC of the European Parliament and of the Council of 6 November 2001 on the Community code relating to medicinal products for human use”, *Official Journal of the European Communities*, L 311, 28. 11. 2001, pp. 67–128.

- “Commission Directive 2009/120/EC of 14 September 2009 amending Directive 2001/83/EC of the European Parliament and of the Council on the Community code relating to medicinal products for human use as regards advanced therapy medicinal products”, *Official Journal of the European Union*, L 242, 15. 9. 2009, pp. 3–12.
- “Commission Regulation (EC) No 668/2009 of 24 July 2009 implementing Regulation (EC) No 1394/2007 of the European Parliament and of the Council with regard to the evaluation and certification of quality and non-clinical data relating to advanced therapy medicinal products developed by micro, small and medium-sized enterprises”, L 194, 25.7.2009, *Official Journal of the European Union*, pp. 7–10.
- “Directive 2004/23/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on setting standards of quality and safety for the donation, procurement, testing, processing, preservation, storage and distribution of human tissues and cells”, *Official Journal of the European Union*, L 324, 10.12.2007, pp.121–137.
- “Directive 2001/20/EC of the European Parliament and of the Council of 4 April 2001 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States relating to the implementation of good clinical practice in the conduct of clinical trials on medicinal products for human use”, *Official Journal of the European Communities*, L 121, 1.5.2001, pp. 34–44.
- “Council Directive 93/42/EEC of the Council of 14 June 1993 concerning medical devices”, *Official Journal of the European Communities*, L 169, 12.7.1993, pp. 1–43.
- „Закон о лековима и медицинским средствима”, *Службени гласник РС*, бр. 30/2010.
- Barbara von Tigerstrom, Erin Schroh, “Regulation of stem cell-based products”, *Health Law Journal*, Vol. 15, 2007, pp. 175–220.
- Jim Roche, “Advanced therapies and the outer limits of DNA regulation: new horizons for patients or a scaffold too far?”, *Journal of Intellectual Property Law and Practice*, Vol. 3, No. 4, 2008, pp. 210–212.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

У Србији је донет нови Закон о лековима и медицинским средствима. Закон је ступио на снагу 15. маја 2010. године, и рађен је по узору на право Европске уније, чиме се отвара могућност олакшаног пласмана лекова и медицинских средстава домаћих произвођача на тржишту ЕУ. У члану 17.

Закон о лековима и медицинским средствима, регулисани су лекови за напредну терапију. Исто као и у Уредби бр. 1394/2007, као лекови за напредну терапију наводе се лекови за генску терапију, за соматску ћелијску терапију и лекови добијени из ткива биоинжењерингом. У Закону је дата детаљнија дефиниција једино лекова за генску терапију, под којима се сматрају биомолекули који се добијају технологијом трансфера гена или биолошки модификованим ћелијама које имају улогу активне супстанце или делова активне супстанце.⁴ Ипак, реч је области која се константно развија, и вероватно је да ће и у ЕУ постојећа регулатива претрпети даље измене и допуне. Може се приметити да у оквиру Агенције за лекове и медицинска средства Србије не постоји посебна Комисија која би се бавила лековима за напредну терапију, на сличан начин као што то чини Комисија за напредне терапије ЕУ. Међутим, то је и разумљиво с обзиром да код нас још увек није заживела производња оваквих лекова, иако је дошло до извесних напредака, као на пример у биоинжењерингу људске коже. У сваком случају, може се закључити да Србија у овој области за сада поседује адекватан правни оквир, који ће се вероватно даље усклађивати са правом ЕУ сразмерно даљем напретку науке. Са друге стране, будући да је у ЕУ дошло до значајније примене лекова за напредну терапију, Законом о лековима и медицинским средствима је предвиђена и могућност убрзаног добијања дозволе за лекове који су регистровани у ЕУ, што ће грађанима Србије омогућити бржу доступност напредних лекова који потичу из ЕУ.

⁴ „Закон о лековима и медицинским средствима”, члан 17, *Службени гласник Републике Србије*, број 30/2010.

НОВОСТИ ИЗ ЕУ

UDK: 343.155:061.1
Bibliid 1451-3188, 10 (2011)
Год X, бр. 35–36, стр. 248–258
Изворни научни рад

Мр Ирина ЖАРИН¹

ПОСТЛИСАБОНСКИ СИСТЕМ КОМИТОЛОГИЈЕ

ABSTRACT

Before the Lisbon Treaty entered into force, the European Commission implementation of a vast amount of European legislation was overseen by Member States experts committees through the so-called “comitology” system. The Lisbon Treaty has the aim not to only replace comitology with “delegated acts”, which come under parliamentary control, but also to enhance transparency and democratic control that the comitology system lacked before. Although this might seem as a way to simplify the whole procedure, a lot still remains to be seen whether it would essentially contribute to the quality of the adopted legal acts.

Key words: European Union, Lisbon Treaty, institutional order, comitology system, committees, decision-making, legislator, delegated acts, measures for implementation of acts.

1) УВОД

Од тренутка настанка до данас, систем комитологије је неколико пута био подложен променама. Ступањем на снагу Уговора из Лисабона наступила је нова ревизија система комитологије која је, у поређењу са претходним променама, овог пута значајне новине увела не само у правној основи и процедурама већ и у институционалној равнотежи и

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

отвореношћу институционалног система ка интересима свих корисника. Суштинска природа комитологије открива се тек након деценија њеног функционисања и увођења новог постлисабонског система доношења одлука. Доношењем тзв. техничких аката односно нелегислативних аката којима су допуњивани или прецизирани свеобухватни правни акти указано је да управо уређивање појединих „техничких детаља” представља решавање кључних питања који се крију иза термина економија, производња, конзумирање, здравље, цене и слично. Досадашње искуство показало је да је све чешћа непрецизност директива утицала на растући значај комитологије па самим тим и усложњавање процеса одлучивања на нивоу Европске комисије. Нови систем комитологије управо настоји да на самом почетку законодавног процеса смањи могућност доношења непрецизних директива које би захтевале непрегледан број допунских правних аката. Са друге стране, уколико природа материје захтева доношење већег броја техничких аката, којима се допуњава и/или прецизира основни акт, онда се тежи доношењу концизних мера којима ће се то питање уредити. Уговор из Лисабона поделио је досадашњи систем комитологије на два режима за делегирање овлашћења Европској комисији у процесу одлучивања: режим доношења делегираних аката (чл.290 УоЕУ) и режим доношења мера за спровођење аката (чл.291 УоЕУ).² За разлику од прелисабонског периода где се Европска комисија у доношењу законских аката и мера у потпуности ослањала на рад комитолошких комитета, постлисабонски период познаје ограничено правно и тематско деловање комитолошких комитета. У том смислу поставља се питање да ли ће Европска комисија бити физички у могућности да за далеко краћи временски рок са много мање ресурса постигне ефективније резултате кроз наизглед поједностављену процедуру рада.

II) ОСНОВНЕ ОДЛИКЕ СИСТЕМА „КОМИТОЛОГИЈЕ”

Термин „комитологија” је вишезначног карактера и најчешће се њиме настоји описати систем, метод и/или процедура одлучивања на нивоу Европске комисије. Комитологија као систем представља умрежену скупину тематских радних група тзв. „комитета” који помажу Европској комисији да примењује овлашћења које су јој делегирани законодавци односно Савет ЕУ и Европски парламент. Комитологија као метод представља начин доношења

² Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, Official Journal of the EU, 2007/C 306/01. <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>.

одлука у оквирима и у складу са овлашћењима која су додељена Европској комисији. Европска комисија је чл. 202 Уговора о ЕУ задужена да спроводи европско законодавство на комунитарном нивоу.³ Кључни разлози за делегирање извршних овлашћења Комисији су: брзина, флексибилност, ефикасност, контрола и техничке одлуке.⁴ У пракси, сваки легислативни инструмент одређује опсег моћи примене који су Савет ЕУ и Европски парламент пренели на Европску комисију. У том смислу, УоЕЗ омогућава да Европској комисији у раду помажу комитети у складу са процедуром „комитологијом”. Комитети представљају форуме за дискусију, сачињавају их представници држава чланица и њима председава представник Европске комисије. Комитети су укључени у све фазе легислативног процеса с обзиром да Европска комисија редовно консултује комитете експерата пре израде нацрта легислативе. Комитети омогућавају дијалог Европске комисије са националним администрацијама пре усвајања мера за спровођење аката при чему Комисија настоји да те мере одразе што је више могуће ситуацију у свакој земљи индивидуално. Тако је процедура комитологије одувек представљала балансирање између осетљивог карактера мера и количине контроле законодавца над тим мерама. Односи Европске комисије и комитета засновани су на моделу који је садржан у Одлуци Савета о комитологији, а којом се омогућава да Европски парламент надгледа примену легислативних инструмената усвојених процедуром саодлучивања.⁵ Поред Европске комисије, која је главни законодавни орган на нивоу ЕУ, Савет ЕУ и Европски парламент, такође, учествују у процесу одлучивања те све три институције располажу обиљем „помоћних тела” односно комитета који служе превасходно олакшавању процеса спровођења закона у дело. За разлику од комитета у оквиру Европске комисије које сачињавају државни службеници земаља чланица, службеник Комисије (најчешће ранга директора или шефа одсека) председава састанцима,

³ Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, Official Journal of the EU, 2007/C 306/01, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>.

⁴ M.Kaeding and A.Hardacre, *The execution of delegated powers after Lisbon*, EUI Working papers, Robert Schuman Centre for Advanced Studies 2010/85, Интернет: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/14956/RSCAS_2010_85.pdf?sequence=1.

⁵ Council Decision amending Decision 1999/468/EC laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission (2006/512/EC), Official Journal of the EU, L200/11, 17.7.2006, Интернет: [http://www.czso.cz/csu/eu.nsf/i/council_decision_on_comitology_2006_512_ec/\\$File/Comitology%20Decision%20512-2006.pdf](http://www.czso.cz/csu/eu.nsf/i/council_decision_on_comitology_2006_512_ec/$File/Comitology%20Decision%20512-2006.pdf).

комитете на нивоу Савету ЕУ сачињавају експерти и њима председава државни службеник земље која у том тренутку председава ЕУ, а код Европског парламента комитете сачињавају европски посланици односно припадници различитих политичких групација. Први тзв. „комитолошки комитет” успостављен је 1962. године након што је Савет ЕУ усвојио прву основну уредбу о пољопривреди која се тичала житарица и меса. У то време комитолошки комитети били су познати као „управни комитети” и они су омогућавали Европској комисији да предузима хитне мере за управљање пољопривредом докле год се квалификована већина држава чланица није противила предлогу Комисије. У случају неслагања, досије би преузео Савет ЕУ и амандирао га са квалификованом већином. Током времена, систем се ширио и обухватао све већи број области попут царинске уније, трговине, транспорта, јединственог тржишта и др. Систем је посебно добио на значају формирањем Европског унутрашњег тржишта који је поред реформе институција био један од кључних приоритета Делорове II комисије. Наиме, Ж. Делор је именован за председника Европске комисије 1985. године када је институционални поредак Европске економске заједнице био у тешком положају што је било узроковано све чешћем прибегавању једногласности у процесу одлучивања. Уз подршку Немачке и Француске, Делор се фокусирао на реформу институционалног система ЕУ и успостављање Јединственог унутрашњег тржишта. Обе реформе биле су блиско повезане тим пре што је Јединственим актом било омогућено формирање Јединственог унутрашњег тржишта у оквиру којег би слободно циркулисале роба, капитал, људи и услуге. За то је било неопходно изградити преко 300 директива од којих је на крају 270 било усвојено уз подједнако велики број пратећих техничких аката.⁶ Овај задатак био је препуштен систему комитологије који је до јула 2006. обухватао две групе комитета: управни (пре свега за управљање пољопривредним тржиштима) и регулаторни (уређују техничке мере везане за јединствено тржиште).

Током времена комитологија је споро напредовала од система за доношење техничких одлука ка систему који доноси све значајније одлуке те се наметнула потребе екстензивније контроле рада.

III) ПОСТЛИСАБОНСКИ СИСТЕМ КОМИТОЛОГИЈЕ

Само у 2009. години систем комитологије чинило је 266 комитолошких комитета, одржано је 894 комитолошких састанака и усвојено је 1808 мера за

⁶ Comitology in the EU decision-making process, European Training Institute, Интернет: http://www.e-t-i.be/client/Chapter_IV.pdf.

спровођење аката.⁷ Од 2009. па надаље, број комитолошких комитета биће значајно смањен на шта указују чл. 290 и 291 УоЕУ.⁸ Први део (чл.290) садржи опис делегираних аката којима се уређују осетљива политичка питања (за законодавце) општег карактера. „Делегирани акт је нелегислативни акт којим Комисија допуњује или амандира одређене несуштинске елементе законодавног акта”.⁹ Делегирани акти се доносе на основу заједничког разумевања без помоћи комитолошких комитета док се о циљу, садржају, опсегу и трајању одлучује од случаја до случаја у сваком законодавном акту. Овом мером Европска комисија може да допуни, амандира или избрише несуштинске елементе легислативног акта док законодавци могу да се супротставе индивидуалним мерама по било којој основи и могу опозвати све делегиране моћи Комисије. Други део (чл. 291) чине мере за спровођење аката код којих је задржан стари комитолошки принцип доношења и извршавања нелегислативних мера. За разлику од делегираних аката који је дефинисан на основу свог опсега и последица, мере за спровођење аката су одређене потребом утврђивања једнообразних услова за њихову примену. Главни аспекти ових мера огледају се у рутинској примени европског законодавства од стране Европске комисије у оквирима које прописује обавезујући акт Уредбе о мерама за спровођење аката.¹⁰ Овим мерама се могу спровести само јасно дефинисани задаци, општег или индивидуалног опсега утврђени саветодавном или истраживачком процедуром комитолошких комитета.

У прелисабонском периоду комитети су функционисали на основу неколико процедура: саветодавна, управна, регулаторна, регулаторна са правом испитивања и заштитна. Уговором из Лисабона предвиђена је употреба само две процедуре: саветодавна и истраживачка. Саветодавна се,

⁷ M.Kaeding and A.Hardacre, *The execution of delegated powers after Lisbon*, EUI Working papers, Robert Schuman Centre for Advanced Studies 2010/85, Интернет: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/14956/RSCAS_2010_85.pdf?sequence=1.

⁸ Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, *Official Journal of the EU*, 2007/C 306/01, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>.

⁹ Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, *Official Journal of the EU*, 2007/C 306/01, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>.

¹⁰ Regulation (EU) No. 182/2011 of the European Parliament and of the Council laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission's exercise of implementing powers, *Official Journal of the EU*, L55/13, 28.2.2011, Интернет: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:055:0013:0018:EN:PDF>.

као и раније, користи за ниско осетљиве случајеве попут одобрења за финансирање и зајмове док истраживачка у основи замењује управну и регулаторну процедуру. Процедура истраживања задржала је исти систем гласања по којем Европска комисија треба да обезбеди квалификовану већину у прилог усвајања одређене мере за спровођење аката. Европски парламент има „право испитивања” нацрта мера за спровођење аката, а о којима су се процедуром саодлучивања изјаснили Савет ЕУ и Европски парламент. „Право испитивања” омогућава Европском парламенту да у року од месец дана изрази неслагање са мерама уколико сматра да је Европска комисија премашила своја овлашћења. Као додатак овим главним процедурама, нова Уредба о комитологији предвиђа још две процедуралне могућности: изузетне околности и моментално примењиве мере. У првом случају Европска комисија може усвојити мере али их мора одмах поднети Комитету за жалбе. У другом случају, Европска комисија може усвојити мере које моментално примењује, али не дуже од шест месеци.

Европском парламенту се достављају четири врсте докумената: агенде састанака комитолошких комитета, нацрт мера за спровођење (само ако је усвојен основни правни акт саодлучивањем), резиме извештаја са комитолошких комитета, списак националних представника и резиме резултата гласања. Поред тога, Европском парламенту могу бити достављени за информацију и радни документи, студије, доприноси националних власти и др. Поверљиви документи се објављују само уз сагласност аутора с тим да Европска комисија одлучује од случаја до случаја да ли ће одређени поверљиви документ бити доступан јавности. Након усвајања, већина мера за спровођење, које су имале поверљиви карактер у форми нацрта, доступне су јавности путем регистра докумената Европске комисије. Очекује се да би поменуте промене могле допринети: успостављању транспарентније комитологије (нарочито у погледу делегираних аката), увећавању могућности изазова које би могли наметнути Европски парламент и Савет ЕУ, успоравању усвајања делегираних аката с обзиром да додатна контрола захтева више времена, увећавању дискусије о делегираним актима и мерама за спровођење аката у фази саодлучивања и отварању простора за јаче лобирање делегираних аката.

IV) ДЕЛЕГИРАНИ АКТИ И МЕРЕ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ АКАТА

Европска комисија сваке године доноси око 2000 посебних мера нелегислативне природе за спровођење европског законодавства. Једна од идеја у позадини формирања новог комитолошког система је

поједностављење политичко-правне структуре процеса доношења одлука. Постоје три врсте нелегислативних мера: мере директно садржане у Уговору о ЕУ, делегирани акти и мере за спровођење легислативних аката. Поменуте категорије нелегислативних аката имају одређену концепцијску логику али и проблеме у вези са суштинским разликовањем природе делегираних аката и мера за спровођење аката, као и проблем њиховог слабог извршавања. Истовремено ова два проблема се могу сврстати у групу политичких и правних питања која су већ отворила полемику у европском форуму. Поједини правни стручњаци централизовали су суштинско разликовање природе ове две врсте нелегислативних аката у актуелној дебати о дефинисању главних елемената ових мера. У основи делегираног акта и мера за спровођење аката је чињеница да обе врсте аката на неки начин допуњују основни законодавни акт. Поједини европски аналитичари нуде као решење тумачење да је делегирани акт сваки нелегислативни акт који не додаје нове елементе у основни законодавни акт али га детаљније разрађује, док су мере за спровођење мера оне мере које по другим инстанцама допуњују детаљима одређена питања. Категорија делегираних аката је предвиђена за осетљива питања, који амандирају, бришу, или додају несуштинске елементе законодавном акту нпр. додавање супстанце анексу забрањених производа. Због осетљивости питања, законодавац даје додатна овлашћења Комисији ради брзине и ефикасности у доношењу делегираних аката, а заузврат задржава већу контролу над радом Комисије. Ова категорија замењује актуелну регулаторну процедуру са испитивањем, а најзначајнија промена је та што су комитолошки комитети укинута. То значи да ће Европска комисија убудуће своје делегиране акте представљати истовремено и Савету ЕУ и Европском парламенту без консултовања комитета. Велика је вероватноћа да ће Европска комисија потражити неки вид помоћи коју су јој раније пружали комитолошки комитети, групе стручњака, агенције и други извори у изради нацрта делегираног акта. Сваки основни законодавни акт ће обухватити циљеве, садржај, опсег и трајање делегираних аката по принципу од случаја од случаја. То значи да се модалитети делегираног акта могу разликовати унутар сваког дела легислативе чинећи их предметом расправе током завршних етапа преговора саодлучивањем Савета ЕУ и Европског парламента. Нова правила предвиђају да или Савет ЕУ или Европски парламент могу самостално да се успротиве делегираном акту по било којој основи или да одузму делегирано право Европској комисији. Пресудна улога Савета ЕУ замењена је увођењем Комитета за жалбе који сачињавају представници држава чланица, а којим

председава Европска комисија. Право Савета ЕУ и Европског парламента да ветирају индивидуалне делегиране акте по било којој основи може довести до ближег испитивања, интензивнијег лобирања, а за последицу веће противљење друге стране. Додатно право одузимања делегираног права, иако се можда неће често употребљавати, засениће сваке преговоре у којима је макар један законодавац постао незадовољан радом Европске комисије. Мере за спровођење аката (чл.291), са друге стране, су наставак правила које производи „традиционална комитологија” у којој је Европска комисија овлашћена да примењује европско законодавство под надзором комитолошког комитета сачињеног од представника држава чланица. Комитети се не мењају али је другачија процедура по којој функционишу јер се сада примењују само саветодавна и истраживачка функција. Промена процедуре за доношење мера за спровођење аката је побољшала регулаторни пејзаж за Европску комисију дајући јој значајну флексибилност по питању примене мера које „немају мишљење” приликом гласања у комитетима. Европски парламент и Савет ЕУ имају необавезујуће право испитивања док Савет ЕУ задржава крајњу моћ доношења одлука у осетљивим случајевима кроз жалбени комитет. Нејасно одређење нелегислативних мера отвара простор за политичке изазове који би настали инсистирањем Европског парламента да се законодавство усваја доношењем делегираних аката док би Савет ЕУ тражио сасвим супротно. Комитолошки систем пре Уговора из Лисабона познавао је одређене случајеве „политизованих” нелегислативних мера, али чак и у тим ситуацијама неопходно је знати докле сеже граница политизације и у којим случајевима је она правно одржива. Извршавање делегираних аката и мера за спровођење аката зависи од институционалног односа главних законодавних органа односно Европске комисије, Европског парламента и Савета ЕУ. Имајући у виду претходно изнете новине које је Уговор из Лисабона донео у области комитологије по питању овлашћења појединих европских институција, уочава се већи простор за утицај Европског парламента на време неопходно за доношење и извршавање нелегислативних мера.¹¹

¹¹ The EIPA essential guide to new comitology, http://www.eipa.eu/files/publications/Comitology_Brochure_web.pdf.

VI) ИЗБОРИ

- Europa Glossary, http://europa.eu/scadplus/glossary/experts_committees_en.htm
- What is comitology and does it still have a role under Lisbon Treaty?, European Parliament, Интернет: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=EN&type=IM-PRESS&reference=20100406STO72095,6.4.2010>.
- Comitology in the EU decision-making process, European Training Institute, Интернет: http://www.e-t-i.be/client/Chapter_IV.pdf.
- Delegated and implementing acts: the New Comitology, EurActiv, Интернет: <http://www.euractiv.com/en/future-eu/delegated-and-implementing-acts-new-comitology-analysis-501001,5.1.2011>.
- The EIPA essential guide to new comitology, http://www.eipa.eu/files/publications/Comitology_Brochure_web.pdf.
- M.Kaeding and A.Hardacre, *The execution of delegated powers after Lisbon*, EUI Working papers, Robert Schuman Centre for Advanced Studies 2010/85, Интернет: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/14956/RSCAS_2010_85.pdf?sequence=1.
- M.Kaeding and A.Hardacre, *A shift in the balance of power*, European Voice, Интернет: <http://www.europeanvoice.com/article/imported/a-shift-in-the-balance-of-power/69913.aspx,13.1.2011>.
- M.Kaeding and A.Hardacre. *Keeping a supervisory role*, European Voice, Интернет: <http://www.europeanvoice.com/article/imported/keeping-a-supervisory-role/69914.aspx,13.1.2011>.
- Council Decision amending Decision 1999/468/EC laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission (2006/512/EC), *Official Journal of the EU*, L200/11, 17.7.2006, Интернет: [http://www.czso.cz/csu/eu.nsf/i/council_decision_on_comitology_2006_512_ec/\\$File/Comitology%20Decision%20512-2006.pdf](http://www.czso.cz/csu/eu.nsf/i/council_decision_on_comitology_2006_512_ec/$File/Comitology%20Decision%20512-2006.pdf).
- Comitology, Eurofond, Интернет: <http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/comitology.htm>.
- Comitology register, European Commission, Интернет: <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=FAQ.FAQ>.
- Standard rules of procedure — Council Decision 1999/468/EC — Rules of procedure for the ... committee, *Official Journal* C 038, 06/02/2001 P. 0003 – 0005, Интернет: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001Y0206\(01\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001Y0206(01):EN:HTML).

- D.Gueguen and V.Marissen, *The Comitology reform*, Europolitics & European Training Institute, September 2007, Brussels.
- R.Watson, *Comitology changes increases EP's powers*, Europolitics, Интернет: <http://www.europolitics.info/institutions/comitology-changes-increase-ep-s-powers-art288889-33.html>, 17.1.2011.
- Council adopts new “comitology” rules, Council of the EU, PRESSE 23, no. 6378/11, 14.2.2011, Интернет: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/119270.pdf.
- Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, *Official Journal of the EU*, 2007/C 306/01, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>.
- Entry into force of new comitology rules, Council of the EU, PRESSE 42, no.7070&11, 28.2.2011, Интернет: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/119516.pdf.
- Willis, *Commission accused of power grab under new EU rules*, EUObserver, 1.3.2011, Интернет: <http://euobserver.com/18/31895>.
- Regulation (EU) No. 182/2011 of the European Parliament and of the Council laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission's exercise of implementing powers, *Official Journal of the EU*, L55/13, 28.2.2011, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:055:0013:0018:EN:PDF>.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Постлисабонски систем комитологије сачињавају два процеса доношења и извршавања делегираних аката односно мера за спровођење аката. У случају доношења делегираних аката предвиђено је да Европска комисија обавља цео посао сама у односу на ранији период када су јој помагали комитолошки комитети. Већина европских правника се слаже да ће овакав вид рада физички бити немогуће одржати и да ће Европска комисија у неком тренутку бити приморана да затражи одређени вид помоћи. С обзиром да УоЕУ нису предвиђена помоћна тела која би надгледала доношење и извршавање делегираних мера, постоји вероватноћа да ће се прибећи формирању нетранспарентних и тајних комитета односно радних група стручњака на *ad hoc* основи који нису заведени у комитолошки регистар, а чија би примарна улога била саветовање националних представника држава чланица. Уколико би дошло до примене оваквог решења за проблем

надгледања доношења и извршавања делегираних аката, сам карактер и улога нове врсте помоћног тела би могла носити са собом одређене изазове од значаја за Републику Србију. Поставља се питање који би стручњаци били ангажовани да саветују државе чланице и колико би се њихова стручна мишљења уважавала нарочито о политичко осетљивим питањима. У том смислу потребно је на међувладином нивоу интензивирати сарадњу на оперативно-техничком нивоу са оним државама чланицама које потенцијално могу проблематизовати питања билатералног карактера и тиме утицати на даље кораке у европској интеграцији Републике Србије. Са друге стране, било би значајно детаљно се упознати са новим комитолошким системом, процедуром и методом како би се пронашли евентуални канали за лобирање и утицање на збивања на комунитарном нивоу.

Списак приновљених књига у Центру за европску документацију

01 – INSTITUTIONAL QUESTIONS

– ИНСТИТУЦИОНАЛНА ПИТАЊА

- Europe in 12 lessons: Insights from EU research / European Commission i Pascal Fontaine. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 80 стр.; 16x22 cm, ISBN 978-92-79-17486-5
- General Report on the Activities of the European Union – 2009. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010. – 128 стр.; 21x29 cm, ISBN 978-92-79-14335-9
- Hight speed lines: A journey through Europe / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010 Video ISBN 978-92-79-16431-6
- Interinstitutional style guide: 2011 / European Union. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 268 стр.; 21x29 cm ISBN 978-92-78-40701-8
- Investing in Europe's future: Fifth report on economic, social and territorial cohesion / European Union. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 47 стр.; 21x29 cm, ISBN 978-92-79-17538-1
- Let's explore Europe! / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 44 стр.; 21x29 cm ISBN 978-92-79-15377-8
- Take two / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 60 стр.; 17x25 cm, ISBN 978-92-79-13891-1
- The European Commission 2010–14: Profiles and priorities / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 60 стр.; 17x23 cm ISBN 978-92-79-10627-9
- The European Economic and Social Committee during the Hungarian Presidency / European Economic and Social Committee. – 1. изд. –

Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 31 стр.; 21x29 cm, ISBN 978-92-830-1441-6

- The priorities of the European Economic and Social Committee during the Belgian Presidency of the Council of the European Union: July-December 2010 / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 31 стр.; 21x29 cm, ISBN 978-92-830-1324-2
- Translation at the European Commission: A history / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010. – 79 стр.; 21x25 cm, ISBN 978-92-79-08849-0

04 – EMPLOYMENT AND LABOUR

– ЗАПОШЉАВАЊЕ И ТРЖИШТЕ РАДА

- Contributing to European police cooperation through learning / CEPOL – European Police College. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 77 стр.; 17x25 cm ISBN 978-92-9211-001-7
- Employment in Europe 2010 / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 197 стр.; 21x29 cm
- European Employment Observatory: Review: Spring 2009 / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010. – 137 стр.; 21x29 cm, ISBN 1725-5376
- Investing in well-being at work: Addressing psychosocial risks in times of change / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 24 стр.; 14x21 cm, ISBN 978-92-79-17093-5; ISBN 978-92-79-16795-9
- More women in senior positions: Key to economic stability and growth / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 68 стр.; 21x29 cm, ISBN 978-92-79-14415-8
- Private pension schemes: Their role in adequate and sustainable pensions / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 26 стр.; 14x21 cm, ISBN 978-92-79-14657-2
- Promoting equality: Activities on fighting discrimination in 2009 / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 31 стр.; 21x29 cm, ISBN 978-92-79-16267-1
- Reducing health inequalities in the European Union / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 23 стр.; 25x17 cm, ISBN 978-92-79-15036-4
- Report Progress on Equality between Women and Men in 2010: The Gender Balance in Business Leadership / European Commission. – 1. изд. –

Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 61 стр.; 21x29 cm, ISBN 978-92-79-17789-7

- Self-employment in Europe: European Employment Observatory Review / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 45 стр.; 21x29 cm
- Strategy for equality between women and men 2010-2015 / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011. – 40 стр.; 21x29 cm ISBN 978-92-79-16981-6
- The employment dimension of economy greening 2009 / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 20 стр.; 21x29 cm. – (European Employment Observatory Review), ISBN 1725-5376
- Trade union practices on anti-discrimination and diversity: European Trade Union Anti-Discrimination and Diversity study : Innovative and significant practices in fighting discrimination and promoting diversity / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 17 стр.; 17x25 cm, ISBN 978-92-79-16256-5
- Trade union practices on anti-discrimination and diversity: European Trade Union Anti-Discrimination and Diversity study: Innovative and significant practices in fighting discrimination and promoting diversity / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 70 стр.; 21x29 cm, ISBN 978-92-79-16259-6
- Training for Mobility; Mobility for training: 15 th Anniversary of the Leonardo de Vinci Programme 1995-2010 / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011. – 36 стр.; 21x29 cm, ISBN 978-92-78-16214-5

05 – SOCIAL PROTECTION – СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА

- Annual epidemiological report on communicable diseases in Europe 2010: Surveillance report / European Centre for Disease Prevention and Control. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 181 стр.; 21x29 cm ISBN 978-92-9193-222-1
- European Guidelines for Quality Assurance in Colorectal Cancer Screening and Diagnosis: First edition / European Commission i N. Segnan i J. Patnick i L. von Karsa, Editors. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 386 стр.; 21x29 cm ISBN 978-92-79-16435-4
- European Sectoral Social Dialogue: Recent developments: 2010 edition / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 121 стр.; 21x29 cm, ISBN 978-92-79-14189-8

- Improving the tools for the social inclusion and non-discrimination of Roma in the EU: Report / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 55 стр.; 21x29 cm, ISBN 978-92-79-17713-2
- Summary of key publications 2009 / Europe Centre for Disease Prevention and Control. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 43 стр.; 21x29 cm ISBN 978-92-9193-202-3
- The Better Training for Safer Food: Annual Report 2009 / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 80 стр.; 21x29 cm ISBN 978-92-79-15581-9
- The EU provisions on social security: Your rights when moving within the European Union / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 57 стр.; 14x21 cm ISBN 978-92-79-14197-3
- The Social Situation in the European Union 2009 / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 357 стр.; 21x29 cm, ISBN 978-92-79-14159-1
- When can you start?: A practical guide to recruiting in Europe / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011. – 114 стр.; 11x18 cm, ISBN 978-92-79-17818-4

06 – LAWS AND PROCEDURES – ЗАКОНИ И ПРОЦЕДУРА

- Annual Activity Report: 2009 / European Court of Auditors. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010. – 52 стр.; 21x29 cm ISBN 978-92-9207-638-2
- Are simplified customs procedures for imports effectively controlled? / European Court of Auditors. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010. – 59 стр.; 21x29 cm. – (Special Report; 1/2010) + CD-ROM ISBN 978-92-9207-682-5
- Audit of the clearance of accounts procedure / European Court of Auditors. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010. – 73 стр.; 21x29 cm. – (Special Report; 7/2010) ISBN 978-92-9207-751-8
- Consolidated version of the treaty establishing the European atomic energy community / European Union. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 112 стр.; 17x25 cm, ISBN 978-92-824-2554-1
- Consolidated versions of the treaty on European Union and the treaty on the functioning of the European Union: Charter of fundamental rights of the European Union / European Union. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office

- of the European Union, 2010. – 403 стр.; 17x25 см, ISBN 978-92-824-2577-0
- Effectiveness of EDF support for Regional Economic Integration in East Africa and West Africa / European Court of Auditors. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 55 стр.; 21x29 см. – (Special Report; No 18/2009)+CD-ROM
 - EU development assistance for basic education in sub-Saharan Africa and South Asia / European Court of Auditors. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010. – 88 стр.; 21x29.7 см. – (Special Report; 12/2010), ISBN 978-92-9237-006-0
 - Follow-up of special report no 1/2005 concerning the management of the European Anti-Fraud Office / European Court of Auditors. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2011. – 58 стр.; 21x29.7 см. – (Special Report; 2/2011) ISBN 978-92-9237-115-9
 - Has the devolution of the commission's management of external assistance from its headquarters to its delegations led to improved aid delivery? / European Court of Auditors. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2011. – 52 стр.; 21x29 см. – (Special Report; 1/2011), ISBN 978-92-9237-050-3
 - Has the reform of the sugar market achieved its main objectives? / European Court of Auditors. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010. – 76 стр.; 21x29 см. – (Special Report; 6/2010), ISBN 978-92-9207-862-1
 - Impact assessment in the EU institutions: do they support decision-making? / European Court of Auditors. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010. – 69 стр.; 21x29 см. – (Special Report; 3/2010), ISBN 978-92-9207-729-7
 - Implementation of the leader approach for rural development / European Court of Auditors. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010. – 100 стр.; 21x29 см. – (Special Report; 5/2010), ISBN 978-92-9207-7883-6
 - Improving transport performance on trans-European rail axes: Have EU rail infrastructure investments been effective? / European Court of Auditors. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010. – 71 стр.; 21x29 см. – (Special Report; 8/2010) ISBN 978-92-9207-818-8
 - Is EU structural measures spending on the supply of water for domestic consumption used to best effect? / European Court of Auditors. – 1. изд. –

- Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010. – 59 стр.; 21x29 cm. – (Special Report; 9/2010) ISBN 978-92-9207-845-4
- Is the design and management of the mobility scheme of the Leonardo da Vinci programme likely to lead to effective results? / European Court of Auditors. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010. – 44 стр.; 21x29 cm. – (Special Report; 4/2010) ISBN 978-92-9207-796-9
 - Is the new European Neighbourhood and Partnership Instrument successfully launched and achieving results in the Southern Caucasus (Armenia, Azerbaijan and Georgija)? / European Court of Auditors. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2011. – 67 стр.; 21x29.7 cm. – (Special Report; 13/2010), ISBN 978-92-9207-615-3
 - Special reports 2010 / European Court of Auditors. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011, CD-ROM
 - Specific measures for agriculture in favour of the outermost regions of the Union and smaller Aegean islands / European Court of Auditors. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010. – 59 стр.; 21x29 cm. – (Special Report; 10/2010), ISBN 978-92-9207-950-5
 - The ABC of European Union law / European Commission i Professor Klaus-Dieter Borchardt. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 131 стр.; 16x25 cm, ISBN 978-92-78-40525-0
 - The Commission's management of general budget support in ACP, Latin American and Asian countries / European Court of Auditors. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010. – 77 стр.; 21x29.7 cm. – (Special Report; 11/2010) ISBN 978-92-9237-028-2
 - The Commission's management of the system of veterinary checks for meat imports following the 2004 hygiene legislation reforms / European Court of Auditors. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010. – 61 стр.; 21x29.7 cm. – (Special Report; 14/2010), ISBN 978-92-9207-972-7
 - The effectivies of the Design Studies and Construction of New Infrastructures Support scheme under the Sixth Framework Programme for Research / European Court of Auditors. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010. – 37 стр.; 21x29 cm. – (Special Report; 2/2010), ISBN 978-92-9207-705-1
 - The European Ombudsman: Annual Report 2009 / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 95 стр.; 21x29 cm , ISBN 978-92-9212-204-1

07 – TRANSPORT – ТРАНСПОРТ

- Best practices in road safety: Handbook for measures at the country level / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 64 стр.; 21x29 cm, ISBN 978-92-79-15257-3
- High-speed Europe: A sustainable link between citizens / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 22 стр.; 21x29 cm, ISBN 978-92-79-13620-7
- Research Projects and Studies 2001-2008: A background document for the preparation of the strategic guidelines for road safety up to 2020 / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 88 стр.; 21x29 cm, ISBN 978-92-79-15089-0

08 – COMPETITION AND UNDERTAKINGS – КОНКУРЕНЦИЈА И ПРЕДУЗЕТНИШТВО

- European Competitiveness Report 2010: Commission staff working document SEC (2010) 1276 / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011. – 219 стр.; 21x29 cm ISBN 978-92-79-17620-3

09 – FINANCE – ФИНАНСИЈЕ

- Free movement of goods: Guide to the application of Treaty provisions governing the free movement of goods / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 43 стр.; 21x29 cm, ISBN 978-92-79-13478-4

10 – ECONOMIC QUESTIONS – CONSUMER – ЕКОНОМСКА ПИТАЊА – ПОТРОШАЧИ

- 2010 Economic and Fiscal Programmes of potencial candidate countries: EU Commission's assessments / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 79 стр.; 21x29.7 cm. – (European Economy; Occasional Papers 63), ISBN 978-92-79-15076-0
- 2010 Pre-accession Economic Programmes of candidate countries: EU Commission assessments / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 213 стр.; 21x29.7 cm. – (European Economy; Occasional Papers 69), ISBN 978-92-79-16546-7

- Capital flows to converging European economies; from boom to drought and beyond / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011. – 184 стр.; 21x29.7 cm. – (European Economy; Occasional Papers 75), ISBN 978-92-79-19147-3
- Development and Performance of the SOLVIT network in 2009: Report / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 36 стр.; 21x29 cm. – (SOLVIT), ISBN 978-92-79-13655-9
- Efficiency and effectiveness of public expenditure on tertiary education in the EU / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 112 стр.; 21x29.7 cm. – (European Economy; Occasional Papers No 70), ISBN 978-92-79-16547-4
- European Economic Forecast; Autumn 2010 / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Communities, 2010. – 215 стр.; 21x29 cm. – (European Economy; No. 7/2010), ISBN 978-92-79-14809-5
- External Imbalances and Public Finances in the EU / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 136 стр.; 21x29.7 cm. – (European Economy; Occasional Papers No 66), ISBN 978-92-79-15079-1, ISBN 978-92-79-18778-0
- Joint Report on Health Systems / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 447 стр.; 21x29.7 cm. – (European Economy; Occasional Papers No 74), ISBN 978-92-79-18863-3
- Labour market and wage developments in 2009 / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 294 стр.; 21x29.7 cm. – (European Economy; No. 5/2010), ISBN 978-92-79-14807-1
- Labour Markets Performance and Migration Flows in Arab Mediterranean Countries; Determinants and Effects: Volume 3: National Background Papers Mashreq (Egypt, Palestine, Jordan, Lebanon, Syria) / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 252 стр.; 21x29.7 cm. – (European Economy; Occasional Papers 60), ISBN 978-92-79-15986-2
- Labour Markets Performance and Migration Flows in Arab Mediterranean Countries; Determinants and Effects: Volume 1: Final report and Thematic

- Background Papers / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 212 стр.; 21x29.7 cm. – (European Economy; Occasional Papers 60), ISBN 978-92-79-15073-9
- Labour Markets Performance and Migration Flows in Arab Mediterranean Countries; Determinants and Effects: Volume 2: National Background Papers Maghreb (Morocco, Algeria, Tunisia) / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 228 стр.; 21x29.7 cm. – (European Economy; Occasional Papers 60), ISBN 978-92-79-15073-9
 - Macro Structural Bottleneck to Growth in the EU Member States / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – vi, 142 стр.; 21x29.7 cm. – (European Economy; Occasional Papers No 66), ISBN 978-92-79-15078-4
 - Monitoring tax revenues and tax reforms in EU Member States 2010; Tax policy after the crisis / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 88 стр.; 21x29.7 cm. – (European Economy; No. 6/2010) ISBN 978-92-79-14808-8
 - National fiscal governance reforms across EU Member States: Analysis of the information contained in the 2009-2010 Stability and Convergence Programmes / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 64 стр.; 21x29.7 cm. – (European Economy; Occasional Papers No 67) ISBN 978-92-79-16434-7
 - Progress towards meeting the economic criteria for accession: The assessments of the 2010 Progress Reports and the Opinions. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 88 стр.; 21x29.7 cm. – (European Economy; Occasional Papers No 73), ISBN 978-92-79-18779-7
 - Short time working arrangements as response to cyclical fluctuations / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 108 стр.; 21x29.7 cm. – (European Economy; Occasional Papers 64), ISBN 978-92-79-15077-7
 - The Economic Adjustment Programme for Greece; Second review – autumn 2010 / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 125 стр.; 21x29.7 cm. – (European Economy; Occasional Papers No 72)

- The Economic Adjustment Programme for Greece; First review – summer 2010 / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010. – 124 стр.; 21x29.7 cm. – (European Economy; Occasional Papers 68), ISBN 978-92-79-16436-1
- The Economic Adjustment Programme for Greece; Third review – winter 2011 / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011. – 141 стр.; 21x29.7 cm. – (European Economy; Occasional Papers 77) ISBN 978-92-79-19327-9
- The Economic Adjustment Programme for Greece; Third review – winter 2011 / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011. – 141 стр.; 21x29.7 cm. – (European Economy; Occasional Papers No 77), ISBN 978-92-79-19327-9
- The Economic Adjustment Programme for Ireland / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011. – 96 стр.; 21x29.7 cm. – (European Economy; Occasional Papers 76), ISBN 978-92-79-19325-5
- The Economic Adjustments Programme for Ireland / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011. – 96 стр.; 21x29.7 cm. – (European Economy; Occasional Papers 76), ISBN 978-92-79-19325-5

11 – EXTERNAL RELATIONS – СПОЉНИ ОДНОСИ

- Annual report 2010 on the European Union's development and external assistance policies and their implementation in 2009 / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 16 стр.; 21x29 cm CD-ROM, ISBN 978-92-79-16316-6

12 – ENERGY – ЕНЕРГИЈА

- Better light with less energy / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010 DVD video, ISBN 978-92-79-14956-6
- Europe's energy position – market & supply: Market Observatory for Energy: Report 2009 / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010. – 84 стр.; 21x29 cm ISBN 978-92-79-14175-1

- Europe's energy position: 2010 Annual Report / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011. – 80 стр.; 21x29 cm, ISBN 978-92-79-17863-4
- Renewables make the difference / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011. – 23 стр.; 21x29 cm, ISBN 978-92-79-16988-5
- Saving energy: Time to step up our efforts / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011. – 11 стр.; 21x29 cm, ISBN 978-92-79-19321-7

13 – REGIONAL POLICY – РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА

- The EU Strategy for the Danube Region: A united response to common challenges / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011. – 37 стр.; 21x29 cm. – (Panorama inforegio; br. 37)
- Europe 2020: Competitiveness, cooperation and cohesion for all regions / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 26 стр.; 21x29 cm. – (Panorama inforegio; special edition), ISBN 978-92-79-16206-0

14 – ENVIRONMENT – ЖИВОТНА СРЕДИНА

- Wildlife Trade Regulations in the European Union: An Introduction to CITES and its Implementation in the European Union / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010. – 24 стр.; 21x21 cm. – (Environmet), ISBN 978-92-79-15148-4
- World and European Sustainable Cities: Insights from EU research / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 36 стр.; 17x25 cm, ISBN 978-92-79-15700-4

15 – SCIENTIFIC AND TECHNICAL RESEARCH – НАУЧНА И ТЕХНИЧКА ИСТРАЖИВАЊА

- Annual Report 2009: Joint Research Centre / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010. – 60 стр.; 21x29 cm, ISBN 978-92-79-14655-8
- Annual Report 2010: Joint Research Centre / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011. – 68 стр.; 21x29 cm, ISBN 978-92-79-19002-5

- ERC Grants: For top researchers from all over the world / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 16 стр.; 17x25 cm, ISBN 978-92-9215-004-4
- EU research fighting the three major deadly diseases: HIV/AIDS, Malaria and Tuberculosis : 1st edition EU projects 2007-2010 / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 191 стр.; 14x21 cm, ISBN 978-92-79-15707-3
- Functional Foods / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 24 стр.; 17x25 cm ISBN 978-92-79-14239-0
- International Cooperation in EU-funded Health Research: Infections in Africa : Hypertension: who is at risk? / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 30 стр.; 21x29 cm ISBN 978-92-79-15104-0

16 – INFORMATION, EDUCATION AND CULTURE

– ИНФОРМАЦИЈЕ, ОБРАЗОВАЊЕ И КУЛТУРА

- "What's in it for me?": EU opportunities in education, culture and youth / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 60 стр.; 14x21 cm, ISBN 978-92-79-14078-5
- Education and Training for Social Inclusion: European Success Stories / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010. – 40 стр.; 21x29 cm ISBN 978-92-79-14507-0
- Erasmus; I am one of the million who did it! / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 76 стр.; 17x12 cm, ISBN 978-92-79-14063-1
- ERASMUS Higher Education: Fostering Internationalisation at European universities : European success stories / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 28 стр.; 21x29 cm, ISBN 978-92-79-15510-9
- Focus on Higher Education in Europe 2010: The Impact of the Bologna Process / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010. – 158 str; 22x29 cm ISBN 978-92-9201-086-7
- Focus on: participation and information of young people: Youth in action programme / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications

Office of the European Union, 2010. – 36 стр.; 16x23 cm
ISBN 978-92-79-15011-1

- Key publications of the European Union: 2010 / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010. – 88 стр.; 14x21 cm, ISBN 978-92-78-40649-3
- Prevenir la fraude en informant le public: Table ronde sur la communication anti-fraude / Commission européenne. – 1. изд. – Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2010. – 471 стр.; 17x25 cm
ISBN 978-92-79-13610-8
- Your guide to the Lisbon treaty / European Union. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 197 стр.; 16x22 cm
ISBN 978-92-79-15161-3

17 – STATISTICS – СТАТИСТИКА

- Agricultural statistics: Main results – 2008-09 / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 182 стр.; 10.5x21 cm. – (Pocketbooks: Agriculture and fisheries)
ISBN 978-92-79-15246-7
- EU energy and transport in figures 2010 / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 228 стр.; 10.5x21 cm. – (Statistical pocketbook: General and regional statistics)
ISBN 978-92-79-13815-7
- Europe in figures: Eurostat yearbook 2010 / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010. – 657 стр.; 17x25 cm. – (Statistical book), ISBN 978-92-79-14884-2
- Eurostat in figures: Eurostat yearbook 2010 / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 657 стр.; 17x25 cm. – (Statistical books), ISBN 978-92-79-14884-2
- Eurostat publications and databases: Eurostat mini-guide / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011. – 77 стр.; 21x10 cm, ISBN 978-92-79-15617-5
- Key figures Europe / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 245 стр.; 10.5x21 cm. – (Pocketbooks: General and regional statistics), ISBN 978-92-79-14871-2
- Key figures on European business: with a special feature on the recession / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 114 стр.; 10.5x21 cm. – (Pocketbooks: Industry, trade and services), ISBN 978-92-79-15243-6

- Science, technology and innovation in Europe / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 135 стр.; 10.5x21 cm. – (Pocketbooks: Science and technology), ISBN 978-92-79-13575-0
- The EU in the world: a statistical portrait / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 107 стр.; 14.8x21 cm. – (Statistical books: General and regional statistics) ISBN 978-92-79-16042-4

Ана ВУКИЋЕВИЋ

Списак часописа Центра за европску документацију

4. *Employment and labour – Запошљавање и рад*

- **SOCIAL AGENDA:** European Commission; Employment & Social Affairs

10. *Economic questions – Consumer – Економска питања – Потрошачи*

- **EUROPEAN ECONOMY NEWS:** Economic and Financial Affairs

13. *Regional policy – Регионална политика*

- **PANORAMA INFOREGIO-** : European Commission, Directorate – General for Regional Policy

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

- **THE MAGAZINE:** Education and Culture in Europe –
- **OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES L and C**
- **OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN UNION L & C**
- **RESEARCH EU** – Community Research and Development Information Service

17. *Statistics – Статистика*

- **SIGMA:** The Bulletin of European Statistics

Татјана ВУКСАНОВИЋ

Адресе институција Европске уније

European Parliament

Strasbourg

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

Luxembourg

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

Brussels

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

Council of the European Union

Brussels

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

Luxembourg

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

European Commission

Brussels

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

Luxembourg

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

**Court of Justice
of the European Communities**

Luxembourg

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

Registry, Court of Justice

Telex 2510 CURIA LU
Fax (352) 43 37 66

Registry, Court of First Instance

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

**European Court
of Auditors**

Luxembourg

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

Brussels (suboffice)

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

**Economic
and Social Committee**

Brussels

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

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

Brussels

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

European Investment Bank

Luxembourg

100, Boulevard Konard Adenauer
L-2950 Luxembourg

Tel. (352) 43 79-1
Telex 3530 BANKEU LU

Fax (352) 43 77 04
H320 Videoconference 43 93 67

Internet: <http://www.bei.org>
<http://www.eib.org>

European Central Bank

Frankfurt on Main

Eurotower
Kaiserstrasse 29
D-60066 Frankfurt am Main
Postfach 16 03 19

Tel. (49-69) 134 40
Telex 411144 ECB D
Fax (49-69) 13 44 60 00

Internet: <http://www.ecb.int>
E-mail: relations@consilium.eu.int

European Ombudsman

Strasbourg

1. Avenue du President Robert
Schuman

BP 403
F-67001 Strasbourg Cedex

Tel. (33) 388 17 23 13
Fax (33) 388 17 90 62

Internet:
<http://www.euro-ombudsman.eu.int>

European Investment Fund

Luxembourg

43, Avenue J. F. Kennedy
L-2968 Luxembourg

Tel. (352) 42 66-88-1
Fax (352) 42 66 88-200

Internet: <http://www.eig.org>
E-mail: info@eig.org

EVROPA NA INTERNETU

Опште информације о Европској унији

europa.eu

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

europa.eu/virtvis

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

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

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

Eur-op.eu

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

Органи и институције ЕУ

europa.eu

Полазна тачка ка свим институцијама ЕУ.

europa.eu/news/index.en.htm

Актуелни календар термина институција ЕУ са подацима о заседању тела.

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

Прелазак на странице актуелног председавајућег Савета.

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

Полазна страница за претраживање Европског парламента.

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

Савет Европске уније.

ec.europa.eu/comm/index_en.htm

Европска комисија.

curia.europa.eu/en/index.htm

Европски суд.

www.esc.europa.eu

Европски економски и социјални комитет.

www.eib.europa.eu

Европска инвестициона банка.

www.ecb.europa.eu

Европска централна банка.

www.ombudsman.europa.eu

Европски омбудсман.

Друге организације у Европи

www.coe.int

Савет Европе у Стразбуру

www.echr.coe.int

Европски суд за људска права.

www.efta.int

Европска зона слободне трговине.

www.osce.org

Организација за европску безбедност и сарадњу.

www.weu.int

Западноевропска унија.

www.oecd.org

Организација за економску сарадњу и развој

Политичке области

europa.eu.int/futurum

Дебата на интернету која је иницирана у оквиру процеса насталог након Самита у Ници, а коју потпомаже Европска комисија: између осталог, путем дискусионих форума и објављивањем листе манифестација и референтне документације.

europa.eu.int/comm/enlargement

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

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

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

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

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

europa.eu.int/information_society/index_en.htm

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

www.cordis.lu

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

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

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

citizens.eu.int

Информације у вези са држављанством ЕУ и унутрашњим тржиштем.

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

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

Базе података

europa.eu.int/eur-lex

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

europa.eu.int/celex

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

europa.eu.int/idea

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

europa.eu.int/rapid/start

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

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

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

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

Документа Европског парламента.

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

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

europa.eu.int/scadplus

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

Документи, законодавство и правосуђе

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

Комплетне верзије уговора ЕУ.

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

Комплетни извештаји о активностима ЕУ.

europa.eu.int/comm/off/white/index_en.htm *odn.*

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

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

europa.eu.int/comm/agenda2000

Комплетна верзија Агенде 2000.

europa.eu.int/council/off/conclu

Закључци Европског савета.

europa.eu.int/comm/dg10/epo

Европски барометар и резултати испитивања јавног мњења у ЕУ.

europa.eu.int/eurostat.html

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

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

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

Научне “online” понуде

www.eiop.or.at/eiop

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

www.iue.it/EUI_WP.html

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

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

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

www.sv.uio.no/arena

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

www.jeanmonnetprogramm.org/papers/index.html

Правни Жан Моне – Papers Harvard Law School.

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

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

www.deutsche-aussenpolitik.de

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

Виртуелне библиотеке

europa.eu.int/comm/libraries

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

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

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

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

EURHISTAR: база података историјског архива Европске уније у Фиренци.

www.iue.it/LIB/Welcome.html

Библиотека Европског високошколског института у Фиренци.

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

Библиотека Европског документационог центра на универзитету у Манхајму.

Сајтови и приватне странице са линковима

eiop.or.at/euroint

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

www.europa-digital.de

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

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

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

www.europaportal.net

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

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

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

www.europeanaccess.co.uk

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

www.euractiv.com

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

Студије и студијска понуда у вези са ЕУ

www.ecsanet.org/odn

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

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

www.coleurop.be

Европска универзитетска предавања у Брићу и НАТОлину.

www.ieu.it

Европски високошколски институт у Фиренци.

www.ecsanet.org/whoswho.htm

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

www.politik-international.de

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

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

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

www.epsnet.org

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

Гордана ТЕРЗИЋ

40 година Депозитарне библиотеке ЕУ Европски документациони центар

Развој

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

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

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

Организација

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

Улога

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

Резултати

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

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

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

Области

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

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

Одабране публикације

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

CIP – 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

Остала издања

Института за међународну политику и привреду

СРБИЈА И РЕГИОНАЛНА САРАДЊА, зборник радова, приређивачи Драган Ђукановић и Сандро Кнезовић, 2010, 340 стр.

Иван Дујић, СРБИЈА И ПАНАМСКИ КАНАЛ КАО КЉУЧ ЗА СВЕТСКИ ПОРЕДАК ОД 1850. ДО 2000. ГОДИНЕ, броширано, 2010, 204 стр.

Ивона Лађевац, Светлана Ђурђевић-Лукић, Ана Јовић Лазић, МЕЂУНАРОДНО ПРИСУСТВО НА КОСОВУ И МЕТОХИЈИ ОД 1999. ДО 2009. ГОДИНЕ, броширано, 2010, 308 стр.

Александар Фатић, УЛОГА КАЗНЕ У САВРЕМЕНОЈ ПОЛИАРХИЧНОЈ ДЕМОКРАТИЈИ, броширано, 2010, 260 стр.

SERBIA AND EUROPEAN UNION, зборник радова, приређ. Душко Димитријевић и Мирослав Антевски, броширано, 2010, 248 стр.

Драган Петровић, Драгомир Анђелковић и Горан Николић, ГЕОПОЛИТИКА ЗАКАВКАЗЈА, тврд повез, 2010, 393 стр.

ПРОШИРЕЊЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ НА ЗАПАДНИ БАЛКАН, зборник радова, приређивачи Душко Димитријевић и Ивона Лађевац, броширано, 2009, 316 стр.

Душко Димитријевић, РЕФОРМА САВЕТА БЕЗБЕДНОСТИ УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА, тврд повез, 2009, 400 стр.

Драган Петровић и Горан Николић, ГЕОПОЛИТИКА САВРЕМЕНЕ УКРАЈИНЕ, тврд повез, 2009, 276 стр.

Хасиба Хрустић, СВЕТСКА ФИНАНСИЈСКА КРИЗА И ДРЖАВНА ИНТЕРВЕНЦИЈА У ОДАБРАНИМ ЗЕМЉАМА, броширано, 2009, 184 стр.

Душко Димитријевић, РЕФОРМА САВЕТА БЕЗБЕДНОСТИ УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА, тврд повез, 2009, 400 стр.

Жаклина Новичић, НЕОРЕАЛИЗАМ КЕНЕТА ВОЛЦА, броширано, 2009, 240 стр.

Драган Петровић, ФРАНЦУСКО-ЈУГОСЛОВЕНСКИ ОДНОСИ У ВРЕМЕ АЛЖИРСКОГ РАТА 1952–1964, тврд повез, 2009, 452 стр.

Добрица Весић, СПЕЦИФИЧНИ ОБЛИЦИ УПРАВЉАЊА ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА, броширано, 2009, 192 стр.

Бранко Павлица, ОДНОСИ СРБИЈЕ СА РЕПУБЛИКОМ МАКЕДОНИЈОМ 1996-2008, броширано, 2009, 182 стр.

JAPAN AND SERBIA: CONTEMPORARY ISSUES, зборник радова, приређивачи Едита Стојић-Карановић, Џемал Хагибовић, Ивона Лађевац, броширано, 2009, 244 стр.

Александар Фатић, FREEDOM AND NETEONOMY, тврд повез, 2009, 236 стр.

Душко Димитријевић, МЕЂУНАРОДНОПРАВНО РЕГУЛИСАЊЕ ТЕРИТОРИЈЕ ДРЖАВА, броширано, 2008, 214 стр.

ЕЛЕМЕНТИ СТРАТЕГИЈЕ СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ СРБИЈЕ, зборник радова, приређивачи Едита Стојић-Карановић и Слободан Јанковић, броширано, 2008, 414 стр.

Едита Стојић-Карановић, РЕГИОНАЛНА И СУСЕДСКА САРАДЊА ЗА ОДРЖИВИ РАЗВОЈ СРБИЈЕ У ПРВОЈ ДЕКАДИ 21. ВЕКА, броширано, 2008, 292 стр.

Драган Петровић, ГЕОПОЛИТИКА ПОСТСОВЈЕТСКОГ ПРОСТОРА, броширано, 2008, 250 стр.

Невенка Јефтић, АКТУЕЛНА ПИТАЊА ИЗ МЕЂУНАРОДНИХ ОДНОСА, броширано, 2008, 448 стр.

Милан Шаховић, МЕЂУНАРОДНО ПРАВО У МЕЂУНАРОДНИМ ОДНОСИМА ДРУГА ПОЛОВИНА XX ВЕКА, броширано, 2008, 388 стр.

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:

Александар Фатић, Божидар Бановић, *Друштвени аспекти организованог криминала*, 2011, 472 стране.

Стеван Ђорђевић, Душко Димитријевић,
Право међународних уговора, 2011, 688 стр.

Брано Миљуш, Драган Ђукановић, *Добросуседски односи*, броширано, 2011, 284 стр.

Драган Петровић, *Француско-српски односи 1800 – 2010*, тврд повез, 2011, 372 стр.

Перо Б. Петровић, *Катитална улагања и пројектно финансирање*,
броширано, 2011, 240 стр.

Хасиба Хрустић, *Пореска хармонизација у Европској унији*, броширано, 2011, 248 стр.

Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније, зборник радова, приређивачи Душко Димитријевић и Брано Миљуш, 2010, 578 страна.

Владимир Гречић, *Српска научна дијаспора*, 2010, 416 страна.

Предраг Бјелић, Сања Јелисавец-Трошић и Ивана Поповић-Петровић,
Савремена међународна трговина, 2010, 360 страна.

Драган Петровић, *Русија и Европа*, 2010, 348 страна.

Унапређење туризма као фактор развоја привреде Републике Србије, зборник радова, приређивачи Перо Петровић и Видоје Голубовић, 2010, 500 страна.

Србија у савременом геостратешком окружењу, приређивач Невенка Јефтић,
2010, 464 стране.

Срђан Кораћ, *Интегритет наднационалног службеника Европске уније*,
2010, 206 страна.

Драган Петровић, *Председнички избори у Украјини 2010*, 2010, 190 страна.

Невенка Јефтић, *Освајање слободе изражавања и трансформација комуникативног суверенитета*, 2010, 188 страна.