

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за међународну политику и привреду

65/18

ЗАКОНОДАВСТВО

ФИНАНСИЈЕ

СПОЉНА И БЕЗБЕДНОСНА
ПОЛИТИКА

СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА

НАУКА И ТЕХНОЛОГИЈА

ИНТЕЛЕКТУАЛНА СВОЈИНА

ЉУДСКА ПРАВА



Београд, 2018.

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за меѓународну политику и привреду

UDK 34

ISSN 1451-3188

Година XVII, бр. 65, јул-септембар 2018.

Издавач

Институт за меѓународну политику и привреду
Београд, Македонска 25

За издавача

Проф. др Бранислав ЂОРЂЕВИЋ,
директор

Главни и одговорни уредник

Др Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ

Заменик главног и одговорног уредника

Проф. др Добрица ВЕСИЋ

Секретар

Др Ненад ВАСИЋ

Издавачки савет:

Cheng WEIDONG PhD, Институт за европске студије

Кинеске академије друштвених наука, Пекинг, НР Кина

Prof. Philippe CLARET, Универзитет Монтескје у Бордоу, Француска

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

и Колегијум Матијас Корвинус, Будимпешта, Мађарска

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

Проф. др Светомир ШКАРИЋ, Правни факултет Јустинијан Први,

Универзитета Свети Ѓирило и Методије у Скопљу, Македонија

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

Проф. др Бранко РАКИЋ, Правни факултет у Београду

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

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

Др Малинка РИСТЕВСКА ЈОРДАНОВА, Институт за европску политику,

Скопље, Македонија

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

Регионални центар Сплит, Хрватска

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

Букурешт, Румунија

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

Редакција:

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

Компјутерски прелом

Сања БАЛОВИЋ

Лектор за српски језик

Маја ЈОВАНОВИЋ

Лектор за енглески језик

Маја НИКОЛИЋ

Захтеве за претплату слати на адресу:
Институт за међународну политику и привреду, Македонска 25, 11000 Београд
Издавачка служба тел: 011/3373-320

и

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

Штампа

Донат граф доо, Мике Аласа 52, Београд

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

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Број 65, 2018.

Год. XVII

UDK 34

ISSN 1451-3188

Садржај

Предговор 7

ЗАКОНОДАВСТВО

*Војислав ЈОВИЋ,
Драган МАНОЈЛОВИЋ,
Драгана ЛАЗИЋ*

Законодавство европских и других земаља о статусу личне карте 9

ФИНАНСИЈЕ

*Снежана СОФИЈАНИЋ,
Сандра МИЈАИЛОВИЋ*

Регулаторне активности Европске уније
у области финансијских услуга 29

Марко ДИМИТРИЈЕВИЋ

Регулаторни домаћај пакта о стабилности и расту
у европском монетарном праву 50

Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ

Саопштење Комисије о прихватању
директних страних инвестиција уз заштиту виталних интереса 71

СПОЉНА И БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА

Милан М. РАНКОВИЋ

Правни оквир колективне безбедности и одбране ЕУ
– претње и могућности 85

СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА

<i>Слободан НЕШКОВИЋ, Ратомир АНТОНОВИЋ, Анастасија БЕЛИЋ</i>	
Борба против корупције у контексту препорука Европске уније	98
<i>Далибор КЕКИЋ, Дане СУБОШИЋ, Обрад СТЕВАНОВИЋ</i>	
Спортске активности у европским полицијама	116

НАУКА И ТЕХНОЛОГИЈА

<i>Озрен УЗЕЛАЦ</i>	
Безбедност мреже и информатички системи у праву Европске уније	125
<i>Жаклина СПАЛЕВИЋ, Косана ВИЋЕНТИЈЕВИЋ, Душан ЈЕРОТИЈЕВИЋ</i>	
Хармонизација домаћег законодавства о електронском временском жигу са правом ЕУ	137

ИНТЕЛЕКТУАЛНА СВОЈИНА

<i>Надежда ЉУБОЈЕВ, Маријана ДУКИЋ МИЈАТОВИЋ</i>	
Право интерпретатора као сродно право	150

ЉУДСКА ПРАВА

<i>Марко СТАНКОВИЋ</i>	
Право на образовање	167
<i>Иван ЈОКСИЋ, Александар РАДОВАНОВ, Весна РАЈАКОВИЋ</i>	
Право на имовину као људско право	180

<i>Александра РЕГОДИЋ</i> Еутаназија у оквиру европске конвенције о људским правима	195
--	-----

ПРИЛОЗИ

Најновије публикације Европске уније доступне на интернету	217
Најновије публикације Савета Европе	219
Часописи Европске уније доступни на Интернету	222
Адресе институција Европске уније	226
Европа на интернету	229
Центар за европску документацију Института за међународну политику и привреду	236

ПРЕДГОВОР

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

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

Редакција

PREFACE

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

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

Editorial Board

УДК: 347.181:343.3/-7]:347.2

Bibliid 1451-3188, 17 (2018)

Год XVII, бр. 65, стр. 9–28

Изворни научни рад

ЗАКОНОДАВСТВО ЕВРОПСКИХ И ДРУГИХ ЗЕМАЉА О СТАТУСУ ЛИЧНЕ КАРТЕ

проф. др Војислав ЈОВИЋ

проф. др Драган МАНОЈЛОВИЋ

доц. Драгана ЛАЗИЋ¹

Апстракт: Рад је посвећен упоредном правом истраживању законодавстава европских и других држава у области казнене политике везане за лични статус физичких лица. Методом компарације националних правних система истражени су различити приступи у регулацији правне обавезе ношења личне карте, те изрицања санкција за неношење овог документа о личном идентитету. У раду је надаље истражено у којој мери је правно уређена обавеза поседовање личне карте у свету и у Републици Србији. С тим у вези, аутори су пружили упоредно правна објашњења у вези изрицања санкција за неношење личне карте у периоду од 1995. године до 2015. године. Налази из истраживаног узорка показују да је санкција за неношење личне карте прописана у 0,3% посто земаља у свету. У балканским земљама санкција за неношење личне карте прописана је у 83% посто случајева. Од земаља чланица Европске уније у само две земље предвиђено је изрицање санкција за неношење личне карте, што чини 0,07% од укупног броја држава чланица. У Републици Србији је у истраживаном периоду од двадесет година поднето више од 195.000 прекршајних пријава за неношење личне карте, што чини 27,63% од укупног броја становника. Аутори су дошли до закључка да је сваком 36 становнику у Републици Србији у наведеном периоду изречена санкција за неношење личне карте.

Кључне речи: лична карта, санкција, неношење личне карте, поседовање личне карте.

¹ Правни факултет, Мегатренд универзитет, Нови Београд. Е-mail: vjovicbg@gmail.com

1) УВОД

Према истраживању које смо спровели, поседовање личне карте је обавезно у око сто земаља, али оно што представља “обавезно” варира. Као што ћемо из даљег истраживања уочити, у неким земљама неопходно је да грађанин има личну карту када достигне законом прописану животну доб. У малом броју земаља казна за непоседовање је новчана, али у неким случајевима може довести до задржавања у притвору док се не утврди идентитет. У пракси западноевропских и америчких држава насумичне провере су ретке или, боље речено, предузимају се у одређеним околностима или периодима. Број земаља које немају националне личне карте је скоро идентичан броју земаља које имају законом уређену обавезу да грађанин мора да поднесе захтев код надлежног органа за добијање идентификационог документа. Један број земаља у свету има алтернативна решења прописана законом, којима се остварује право да грађанин поднесе захтев за издавање идентификационог документа код надлежног органа, на добровољној основи. Грађанин одлучује да ли ће имати или не личну карту.

Из намере овог рада уочавамо да он не истражује аргументе којих у свету има у правној и филозофској теорији, за или против закона којим се прописује, да ли грађанин треба да има или не личну карту, већ да ли се санкционише ношење личне карте. Истраживањем је обухваћено више правних аката – Закона о идентификационом документу (личној карти) у земљама Балкана, Европе, земљама америчког, азијског и афричког континента, као и Аустралије.

2) СТАТУС ЛИЧНЕ КАРТЕ У АФРИЧКИМ ЗЕМЉАМА

Статус личне карте у неким афричким земаљама као што су Египат, Тунис, Маурицијус, Јужна Африка, Зимбабве прописан је законом.² Грађанин је обавезан да поседује личну карту (арапски: *betaket ahkaik shakhsia*),³ са навршених шеснаест година (на пример у Египту),⁴ или са осамнаест година (на пример у Тунису, Јужној Африци итд.).⁵ Само је у две земље обавезно да грађанин у сваком тренутку има при себи личну карту и покаже је на захтев

² South Africa to pilot smart ID cards.

³ Guy Carrin and Chris James, “Social health insurance: Key factors affecting the transition towards universal coverage” (PDF). *International Social Security Review*, 58 (1): 2005, p. 45-64.

⁴ Karl G. Katrine Blanford, Elizabeth A. Moestrup, Iman El-Shoubary, *Egyptian-Arabic One Act Plays: A First Reader*, (Bilingual ed.), 2000.

⁵ Ben Quarmby, “The case for national identification cards”, *Duke L. & Tech. Rev.* 0002. *Duke University*, 2003. p. 28; Leichter Howard, *A comparative approach to policy analysis: health care policy in four nations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979, p. 121.

службеног лица овлашћеног да утврди идентитет, као што су Замбија⁶ и Тунис, али се и тада не изриче санкција а грађанину се оставља могућност да неким другим документом који има фотографију докаже свој идентитет.⁷ Било који од докумената за идентификацију у афричким земљама потребан је грађанину да би: отворио рачун у банци; уписао школу или универзитет; регистровао фиксни или мобили телефон; поднео захтев за издавање или обнову возачке дозволе; поднео захтев за издавање пасоша; регистровао се за остварење гласачког права; регистровао се као порески обвезник; поднео захтев за остварење било којих социјалних права, остварио било коју интеракцију са већином владиних агенција.⁸

3) СТАТУС ЛИЧНЕ КАРТЕ У АЗИЈИ

На азијском континенту статус личне карте у земљама као што је Народна Република Кина прописан је законом. Грађанин је обавезан да поседује личну карту са навршених четрнаест година (на пример у Кини),⁹ или са навршених петнаест година (у Ирану), или са навршених осамнаест година (у Бангладешу). Закон о личној карти Кине захтева да сваки грађанин старији од шеснаест година носи личну карту. Лична карта је једино прихватљив правни документ за добијање дозволе за боравак, запошљавање, отварање рачуна у банкама, за добијање пасоша, возачке дозволе, уписа у школе или факултете, боравак у домаћим терминалима кинеских аеродрома. Сваки стални становник Ирана изнад петнаест година старости мора да има важећу личну карту.¹⁰ Од 21. јуна 2008, *NID*-картице су обавезне у Ирану, а њима се омогућава добијање пасоша, возачке дозволе, сваки поступак у банкарству итд.¹¹ Израелски закон захтева да сваки становник изнад шеснаест година, да ли је држављанин или не, мора да носи личну карту која се зове *te'udat zehut* (хебрејски: תודות זיהוד) у хебрејском или *bitakat huviia* (ةيويه قق اطب) у арапском.¹² На

⁶ Anil K. Jain, Lin Hong, Sharath Pankanti, *Biometric Identification. Communications of the ACM*, 43(2), 2000, 91-98.

⁷ Anil Jain, Arun Ross, *Introduction to Biometrics. In Jain, AK; Flynn; Ross, A. Handbook of Biometrics. Springer, 2008*, pp. 1-22.

⁸ Paul Bleicher, "Biometrics comes of age: despite accuracy and security concerns, biometrics are gaining in popularity", *Applied Clinical Trials*, 2005, p. 38.

⁹ Стални Одбор 12. Народног конгреса 1985. поднео је Предлог закона којим је прописано да се идентификациона документа – лична карта примењује за сва лица старија од 16 година.

¹⁰ Почевши од 21.06.2018. године лична карта је обавезна за добијање пасоша, возачке дозволе и др.

¹¹ Значење акронима на српском језику је: Национални идентификациони документ.

¹² Identity Card Carrying and Displaying Act of 1982.

захтев службеног лица полиције мора бити показана, али ако резидент није у стању то да уради може је доставити надлежном органу у року од пет дана, да би спречио покретање поступка и изрицање санкције.¹³ До средине 1990-их једино је лична карта сматрана правно поузданим документом за многе активности као што су гласање, отварање рачуна у банци итд. Од тада, нове израелске возачке дозволе које укључују фотографије и додатне личне информације сматрају се подједнако поузданим за идентификацију грађанина на јавном месту. Такође, према истом закону пасош или војна идентификација може бити довољна при провери идентитета. У царевини Јапану грађани не морају да имају лична документа код себе на територији Јапана.¹⁴ Када је то потребно, прихватају се као званични документ: возачка дозвола, карта осигурања или пасош.

4) СТАТУС ЛИЧНЕ КАРТЕ У ЕВРОПИ

У оквиру Европске уније личне карте које испуњавају европски стандард могу се користити од стране европских грађана као путне исправе уместо пасоша.¹⁵ У Белгији, свим грађанима изнад дванаест година старости издаје се лична карта (*carte d'identité* на француском, на холандском *identiteitskaart* и *personalausweis* на немачком језику), а од петнаесте године животне доби у сваком тренутку је обавезна.¹⁶ Чешка лична карта се издаје свим држављанима Републике Чешке у доби од навршених петнаест година живота. Данска је једна од земаља ЕУ које тренутно не издаје националне личне карте.¹⁷ Дански грађани нису у обавези по закону да носе личну карту. Национална картица здравственог осигурања се издаје за све грађане са навршених дванаест година животне доби. Возачке дозволе и пасоши су једине личне карте издате од стране владе које садрже како лични идентификациони број тако и фотографију. Француска је имала националну личну карту за све грађане од почетка Другог светског рата – 1940. године, обавезне идентификационе документе за раднике од 1803. до 1890, номаде од 1912, и странце од 1917.

¹³ Amendment no. 54 to article no. 74 of the Election Law, approved by the Knesset on December 5, 2005.

¹⁴ Guidelines for new residency management system. The Ministry of Justice

¹⁵ EU: UK Presidency advances EU – wide ID card standards, data retention and intelligence sharing to fight terrorism”. *eGovernment News*, 2005; Identity Cards Act 2006, The UK.

¹⁶ Позитивни правни акти Белгије прописују да грађани Белгије старији од 15 година морају да носе личну карту, осим ако се налазе у простору од 200 метара од свог стана-куће.

¹⁷ Law No. 328/1999 Coll. § 2, section 2; The register was established in 1968 by combining information from all municipal civil registers of Denmark into one-CPR, Danmarks folkeregister, 2015.

године (“Cass. crim. 05/02/2007, n°07-81517, Bull., n°112” – *in French*).¹⁸ За време Првог светског рата националне личне карте издате су прво као *carte d’identité Française*, по закону 27. октобра 1940. и биле су обавезне за све грађане преко шеснаест година старости. Декретом 55-1397 од 22. октобра 1955. уведана је необавезност картица, *carte Nationale d’identité (CNI)*. Закон (чл. 78-1 до 78-6) од француског Законика о кривичном поступку – иако није експлицитно наведено у закону, лична карта, возачка дозвола, пасош и *Carte de Sejour* (*in French*), довољна је према судској пракси за утврђивање идентитета (*Service-Public.fr; Le site officiel de l’administration française, Quelles sont les règles en matière de contrôle et de vérification d’identité*).¹⁹ Одлука да прихвати и други документ или не, са или без фотографије носиоца, попут социјалне картице, остављено је дискреционом праву службеника за спровођење закона. Према чл. 78-2 Законика о кривичном поступку – провере личних података су могуће само: алинеје 1 & 2: ако је грађанин предмет истраге – да је починио, или припрема, или је покушао да почини прекршај или кривично дело, или ако је у стању да пружи информације о томе (*contrôle judiciaire*); алинеја 4: до 20 км од француских граница и у лукама, на аеродромима и железничким станицама отвореним за међународни саобраћај (*contrôle aux frontières*). У Немачкој постоји обавеза за све немачке грађане узраста од шеснаест година и старијих да поседују један *Personalausweis* (лична карта) или пасош, али не и да их носе. Полиција има право да захтева да види један од тих докумената, закон не наводи да је грађанин дужан да достави исправу у том тренутку. У Грчкој²⁰ лична карта је обавезна од Другог светског рата. Личне карте се издају од стране полиције, али није обавезно да је грађанин поседује при себи, већ да се идентитет може утврдити и неким другим документом. У Италији²¹ сви италијански грађани могу да траже да им се изда лична карта од општине у којој живе (*Conosciuto anche come TULPS, articolo 3; vedi per esempio qui*). При легитимисању је обавезно поседовати неки од докумената којим се може утврдити идентитет. Сви грађани у Потругалији²² обавезни су по закону да добију личну карту са навршених шеснаест година старости, али нису обавезни да је имају при себи. Грађанин Румуније са навршених четрнаест година живота мора да има личну карту (*carte de identitate*, скраћено *CI*), али

¹⁸ Decree 55-1397 of October 22 1955.

¹⁹ Code of criminal procedure, Book I, Title II, Chapter III” in (French. 195.83.177.9; Decree 55-1397 of October 22 1955.

²⁰ Identity cards was contrary to law 2472/1997 for the protection of personal data.

²¹ Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza “Single body of laws on public security”), also known as TULPS, article 157.

²² Official government page for the Citizen Card Overseas consular office will no longer issue the Bilhete de Identidade as of 2008 *in Portuguese*.

се не прописује кажњавање за неношење.²³ Идентитет се може утврдити и другим документима који укључују дозволу возача и др. Показивање личне карте на захтев полиције је пожељно, али није обавезно. Грађани у Словачкој Републици са навршених петнаест година животне доби морају имати личну карту, али је не морају носити са собом.²⁴ На захтев службеног лица полиције ради утврђивања идентитета може се показати било који други документ, као што је: возачка дозвола и др. Сваки грађанин Словеније, без обзира на узраст, има право да добије личну карту (словеначки: *Osebna izkaznica*), а од навршене осамнаесте године животне доби је обавезан да је има и да је сваког тренутка носи – у супротном се за неношење изриче санкција.²⁵ Шпански грађани са навршених шеснаест година живота стичу националну личну карту (*documento Nacional de identidad – DNI*).²⁶ У Шпанији лична карта је најважнији део идентификације грађана²⁷ (*The new Spanish electronic identity card: DNI-e”, vol I: Technological Aspects of the e-Governance and Data Protection, International Conference on Information Technologies – InfoTech-2007*). Користи се у свим јавним и приватним трансакцијама: када је потребно да се отвори рачун у банци, да се потпише уговор, да се региструје студент на универзитету. Неношење није кажњиво, јер се идентитет може утврдити и другим личним исправама. Шведска нема правни статус обавезних личних докумената.²⁸ Као идентификациони документ може се употребити возачка дозвола, карта социјалног осигурања и др.

5) ЗАКОНОДАВСТВО АУСТРАЛИЈЕ И АМЕРИЧКИХ ЗЕМАЉА О САНКЦИЈИ ЗА НЕНОШЕЊЕ ЛИЧНЕ КАРТЕ

У Аустралији су постојала два предлога да се уведе лична карта за порез и социјалну заштиту.²⁹ Иако ниједан лични документ није био званичан, нити

²³ From Article #5; Law 21 – The children born from Romanian citizens on Romanian territory are Romanian citizens, Furthermore, Romanian citizens are also those: born on Romanian territory, even if only one of the parents is a Romanian citizen; born abroad with at least one parent holding Romanian citizenship.

²⁴ The Slovak ID card (Slovak: *Občiansky preukaz*) is a picture ID in Slovakia. It is issued to citizens of the Slovak Republic who are 15 or older.

²⁵ Zakon o osebnoj iskaznici, „*Narodne novine*“ 11/02, broj 122/02.

²⁶ Spanish Identity Card BO-03001-*European Council*, 2009.

²⁷ Hernández Encinas, Luis; Espinosa García; Javier Queiruga Dios, Araceli. 2007. ISBN 978-954-9518-41-2.

²⁸ Peter Bagge, „*Invandrare vägras legitimation*“ (in Swedish), 2010, p. 19.

²⁹ Jane Doulman, Lee David, *Every Assistance & Protection: A History of the Australian Passport*, Federation Press, 2008, p. 56.

обавезна лична карта, оба су била критикована због тога што је то довело *de facto* до личних карата. Тренутно, возачке дозволе, издате од стране држава и територија, су најраспрострањенији (*ID*) документи.³⁰ Возачка дозвола је *de facto* лична карта, јер има следеће податке: пуно име лица, датум рођења, актуелну адресу и служи као доказ идентификације за добијање разних дозвола и документа владе (на пример, пасош и др.). За оне особе које немају важећу возачку дозволу, и могу или не могу да имају важећи пасош, идентификациона картица је важећа форма доказа о старости. Она је обезбеђена од стране аустралијске владе за лица преко осамнаест година старости, како би са њом могли да докажу да су легално у стању да купе алкохол и дуванске производе и било шта друго јер испуњавају услове старосне границе.

Табела број 1– Компаративно истраживање и анализа садржаја Закона о идентификационим документима у свету – праксе прописаности кажњавања за неношење личне карте

Државе	Да ли је прописано поседовање личне карте	Да ли је прописано ношење личне карте	Да ли је прописана кажњивост за неношење
САД	Да	Не	Не
УК	Не	Не	Не
Италија	Да	Не	Не
СР Немачка	Да	Не	Не
Холандија	Да	Не	Не
Пољска	Да	Не	Не
Португалија	Да	Не	Не
Румунија	Да	Да	Не
Словачка	Да	Да	Не
Словенија	Да	Да	Да
Шведска	Не	Не	Не
Шпанија	Да	Не	Не
Црна Гора	Да	Да	Да
Хрватска	Да	Да	Да
БиХ	Да	Да	Не
Тајланд	Да	Да	Не
Сев. Вијетнам	Да	Да	Да
Шри ланка	Да	Не	Не
НР Кина	Да	Да	Да
Макао	Да	Не	Не

³⁰ На српском језику значење акронима је: Идентификациони документ.

Државе	Да ли је прописано поседовање личне карте	Да ли је прописано ношење личне карте	Да ли је прописана кажњивост за неношење
Индија	Да	Не	Не
Иран	Да	Не	Не
Бангладеш	Да	Не	Не
Јапан	Не	Не	Не
Македонија	Да	Да	Не
Израел	Да	Да	Рок за утврђивање идентитета 5 д.
Турска	Да	Да	Да
Канада	Да	Не	Не
Костарика	Да	Не	Не
Ел Салвадор	Да	Да	Не
Аустралија	Да	Не	Не
Аргентина	Да	Не	Не
Белгија	Да	Да	Не
Нови Зеланд	Да	Не	Не
Мексико	Да	Да	Не
Бразил	Да	Не	Не
Колумбија	Да	Да	Да
Чиле	Да	Да	Не
Перу	Да	Не	Не
Србија	Да	Да	Да

У Сједињеним Америчким Државама из истраживања уочавамо два документа за утврђивање идентитета: возачку дозволу и идентификациони документ.³¹ Уколико грађанин поседује возачку дозволу не мора поседовати други идентификациони документ, уколико пак особа не поседује возачку дозволу нужно је да поседује идентификациони документ.³² Надаље, за непоседовање идентификационог документа нема санкционисања, али се не могу остварити многа права као када би грађанин имао идентификациони документ код себе.³³ На пример: не можете купити пиће у продавници јер не

³¹ The United States passed a bill entitled the REAL ID Act on May 11, 2005; Simson Garfinkel, *Database Nation (Paperback) The Death of Privacy in the 21st Century*, O'Reilly & Associates 2001, p. 23.

³² Home (Department of Transport and Main Roads). Transport.qld.gov.au 18.4.2016; Jamie Doward, "Cato Handbook, ID cards to cost £300 per person", 2005.

³³ ID card database destroyed. Home Office. 2011. 17.8.2015.

можете да докажете да не спадасте у категорију лица којима је забрањена продаја алкохолних пића и друго.³⁴ У неким земљама Јужне Америке, као што је Аргентина, питање личне карте означава се под називом *documento Nacional de Identidad* (Национални идентификациони документ – често га називају *DNI*).³⁵ У узрасту од осам година особа мора бити ажурирана (унета у постојеће базе података) са сликом и отиском десног палца. Сваки грађанин старости од шеснаест и више година мора имати идентификациону карту, али је не мора носити са собом. Неношење не подлеже санкцији, јер било који други документ може доказати идентитет лица. Једну идентификациону картицу издаје савезна полиција (*Cedula de Identidad*), а другу покрајинска. У Бразилу, у узрасту од осамнаест година, свим грађанима требало би да се изда *cedula de identidade* (лична карта).³⁶ Лична карта је потребна да добијање посла, за остварење гласачког права и др. Актуелна бразилска возачка дозвола садржи податке лица са фотографијом, и као таква може да се користи као идентификациона карта (лична карта). Неношење идентификационе картице се не санкционише, јер било који други документ који има слику може послужити за проверу идентитета.

6) СТАТУС ЛИЧНЕ КАРТЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ И ДРУГИМ БАЛКАНСКИМ ДРЖАВАМА

У Закону о личној карти у Републици Србији, лична карта се одређује као – „...јавна исправа којом грађанин доказује идентитет...“.³⁷ Надаље, у истом Закону се пописује: „...држављанин старији од шеснаест година... који има пребивалиште на територији Републике Србије, дужан је да има личну карту...“. У ставу 1 члана 21 прописано је: „лице које је по одредбама овог закона дужно да има личну карту... дужно је да је носи и да је покаже на захтев службеног лица овлашћеног за легитимисање...“. За непоштовање прописане одредбе законодавац је прописао да ће бити изречена новчана казна. Надаље, законодавац прописује да ће бити изречена новчана казна и за неношење личне карте, као и ако лице нема личну карту јер је то супротно утврђеној дужности, о обавези да има личну карту. Дакле, примећујемо да законодавац и сам закон поистовећује радњи лица: „...које супротно утврђеној дужности нема личну карту“ и „дужно је да је носи и на захтев службеног лица

³⁴ David Garson, *Public Information Technology and E-governance: Managing the Virtual State* (Sudbury, MA: Jones & Bartlett Publishers 2006, p. 171.

³⁵ New National Identity Document unveiled; Nuevo DNI, Ministry of the Interior of Argentina

³⁶ As of September 2007, a constitutional amendment reinstated consular registration as a means of acquiring Brazil's citizenship.

³⁷ Закон о изменама и допунама Закона о личној карти, *Службени гласник РС*, бр. 36/2011).

овлашћеног за легитимисање покаже...“. Овим је законодавац довео у исту раван радњу којом грађанин поступа супротно утврђеној дужности да има личну карту, и радњу грађанина који је поступао у духу прописане норме и утврђене дужности да има личну карту. Супротно од принципа који се примењује у Србији, Закон о личној карти Босне и Херцеговине иако прописује обавезу да је лице навршењем осамнаест година животне доби дужно да поднесе захтев за издавање личне карте, те уколико то не учини прописује санкцију, али не прописује санкцију за њено неношење.³⁸ За све друге радње као што су: „... непријављивање нестанка..., достави лажне или нетачне податке..., уступи своју личну карту другом лицу које оствари корист..., користи личну карту другог лица као своју у сврху прибављања какве користи или права...“, изриче се санкција. Нарочито је значајно да је Босна и Херцеговина у овој области учинила још нешто што познају просвећени западноевропски народи: издавање личне карте и све друге радње у вези са личном картом нису у надлежности Министарства унутрашњих послова већ Министарства цивилних послова и комуникација. Законом о личној карти Републике Црне Горе прописано је: „... ко не носи личну карту...“, казниће се новчаном казном од једноструког до троструког износа најниже цене рада у Црној Гори. Каснијим изменама и допунама Закона о личној карти одредба о казни је прецизирана, па ће сада грађанину ...који не носи личну карту... бити изречена санкција (казна) у износу од сто до триста евра (100–300 €).³⁹ Надаље ћемо емпиријским компаративним истраживањем приказати резултате из области Закона којим се прописује поседовање, ношење или санкционисање неношења личне карте/идентификационог документа у једном броју земаља у свету, што је нужно да бисмо употпунили методолошки проблем и предмет истраживања.

7) РЕЗУЛТАТИ ЕМПИРИЈСКОГ ИСТРАЖИВАЊА НА ПРОСТОРУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ О ИЗРЕЧЕНИМ САНКЦИЈАМА ЗА НЕНОШЕЊЕ ЛИЧНЕ КАРТЕ

У овом делу рада на основу резултата истраживања приказани су, анализирани и критички испитани приступи у Србији – да неношење идентификационог документа од стране грађанина треба да буде санкционисано – да се изрекне казна. Законима о идентификационим документима у демократским друштвима, као што видимо из резултата истраживања, који штите личност сваког појединца тј. његову слободу, његова права, није својствена нужност какву срећемо у Закону о личној карти у Србији.

³⁸ Закон о личној карти Босне и Херцеговине *Службени гласник БиХ*, број 32/01; 16/02; 32/07; 53/07.

³⁹ Закона о личној карти, *Службени лист Републике Црне Горе*, број 28/11.

Додуше, неспорна је чињеница да има и таквих закона који допуштају да се грађани не третирају као личности, већ као ствари. У Србији би у правним актима требало да се разуме, да светска правна историја није у бити ништа друго до прогрес у свести о слободи, а да је најзначајнији резултат целокупне светске историје и основни принцип модерне епохе – сазнање да је човек као човек слободан. Покушаји да се на ово питање одговори су многобројни, али се сви могу сврстати у неколико група. Прву групу чине они који оправдање изрицања санкције за неношење личне карте виде у њеним добрим последицама – у томе што санкција онемогућава преступника да свој преступ понови, или доприноси томе да он-грађанин више није склон да то чини. Тиме се, становиште је ове групе, отклања или бар смањује њихова склоност да крше закон. Дакле, примећујемо да је овај приступ окренут ка будућности (*punitur ut ne recsetur*). Другу групу чине они који оправдање кажњавања за неношење личне карте виде у томе што се тиме спречава немогућност да се утврди идентитет грађанина на јавном месту – то спречава сметње у деловању државних органа, оно унапређује то деловање. Трећу групу, која је доминантна, чине они који указују да су припадници и прве и друге групе у заблуди јер своја становишта не заснивају на истраживањима, која указују да нема разлике између земаља које изричу санкције и оних које не изричу санкције за неношење личне карте у броју одбеглих лица од закона, нити по броју извршених криминалних деликата.⁴⁰

Табела број 2 – Емпиријско истраживање о поднетим прекршајним пријавама за неношење личне карте у периоду 1995–2015. године на простору Републике Србије

Република Србија	Да ли је прописано поседовање личне карте	Да ли је прописано ношење личне карте	Да ли је прописана кажњивост за неношење
Прописано Законом о личној карти	Да	Да	Да
			Број прекршаја из члана 18. ст. 1 тач. 2.
1995.			6.459
1996.		7.400	
1997.		5.867	

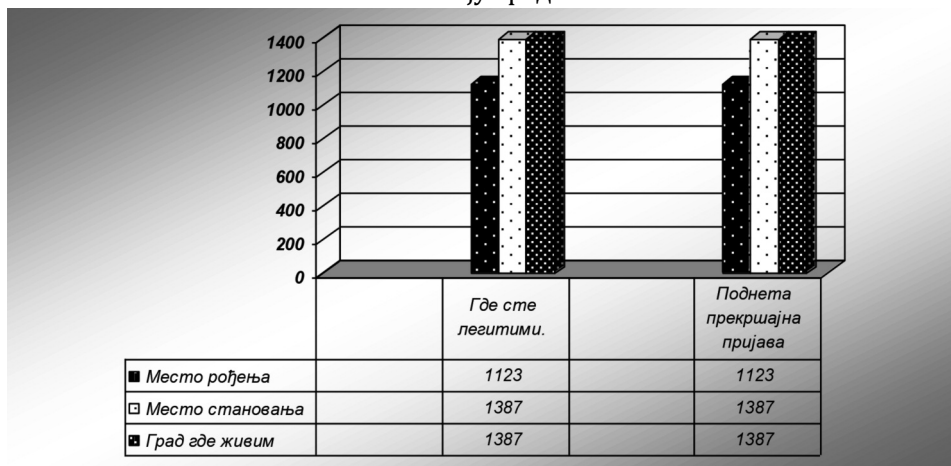
⁴⁰ Ben Quarmby, "The case for national identification cards", Duke L. & Tech. Rev. 0002. Duke University, 2003.

Република Србија	Да ли је прописано поседовање личне карте	Да ли је прописано ношење личне карте	Да ли је прописана кажњивост за неношење
Прописано Законом о личној карти	Да	Да	Да
			Број прекршаја из члана 18. ст. 1 тач. 2.
1998.		3.067	
1999.		3.897	
2000.		8.116	
2001.		4.268	
2002.		11.376	
2003.		16.511	
2004.		13.739	
2005.		10.455	
Период у коме је изведено 1995–2015. год.			Број прекршаја из члана 30. ст. 1 тач. 2.
2006.			14
2007.			3.537
2008.			12.626
2009.			17.291
2010.			15.756
2011.			11.151
2012.			9.933
2013.			10.506
2014.			10.280
2015.			11.520
<i>Укупно поднето прекршајних пријава за неношење личне карте</i>			195.701

Извор евиденције Министарства унутрашњих послова Републике Србије – о5 број 050-4877/16.

Из изложеног учојамо да је домет наведене аргументације у прилогу санкционисања грађанина за неношења личне карте на јавном месту, очигледно, ограничен: она пружа само оправдање санкције у оквиру правног система, дакле правно а не етичко оправдање. Она се, дакле, не дотиче да ли постоји етичко оправдање правног система у Републици Србији којим се грађанин санкционише за неношење личне карте када шета градом где је рођен, где живи и ради – где има пребивалиште.

Графикон број 1 – приказује резултате емпиријског истраживања применом методе затворене анкете на простору Републике Србије у времену од 30. фебруара до 31. јула 2017. године, на узорку од 1.387 грађана, чиме је потврђена хипотеза рада да санкција за неношење личне карте нема своју вредност



Из аспекта савремених схватања права на слободу кретања у демократским друштвима, право и дужност државних органа да санкционишу неношење идентификационог документа, не може се посматрати само из аспекта права на изрицање санкције, већ је то пре свега и питање: шта у демократском друштву са правом на слободу кретања држава узима за свој принцип и мерило када предузима радњу легитимисања и подношења пријаве за неношење идентификационог документа? Подношење прекршајне пријаве, као што можемо да закључимо из *табеле број 2* и *графикана број 1*, против грађанина који при себи нема личну карту из наведених мотива не може се оквалификовати другим термином, него као нелегитимност, не само из правног већ и етичког аспекта. Зашто? Зато што не служи остварењу владавине права и оних циљева које је изнедрила француска револуција: о правној једнакости и личној слободи. У истраживаном узорку на питање: где сте легитимисани,

одговор је у хиљаду триста осамдесет седам случајева био у граду (месту где живим). Дакле, образложење тезе да је сврха подношења пријаве за неношење личне карте надлежном суду нелегитимна, лежи у њеној бити јер у радњи која је прописана а предузима је службено лице није укорењена и нема етичности. Разуме се, о поступцима који произлазе из тога што грађанин нема при себи личну карту при легитимисању, може се говорити из различитих аспеката. Но, у овом раду и овде није место за расправљање о различитим приступима, а ни и историјским интерпретацијама изван онога што смо нужно изнели. Овде је битно да ли је радња коју грађанин чини (не чини) што при себи нема личну карту када шета градом где живи, толико рђава? Ово није тешко побити уколико би помислили да је толико рђава да заслужује санкцију, јер емпиријско истраживање које смо провели указује: да су сви санкционисани грађани пријављени са местом пребивалишта у граду где су легитимисани. Мишљења смо да је нужно да овде изнесемо, да је једна од најзначајнијих последица чина у коме се на хиљаде грађана у току једне календарске године, подношењем прекршајне пријаве, окриви да је поступало противно позитивним правним прописима, јер приликом легитимисања од стране службеног лица у граду (месту) где живи, ради и има пребивалиште, приликом кретања или боравка на јавном месту – отвореном или затвореном, нису имали при себи идентификациони документ-личну карту: „Док је у атару свог села чувао овце на испаша, легитимисан је и поднета му је прекршајна пријава од стране службених лица полиције – Стављен захтев за покретање прекршајног поступка, због неношења личне карте грађанину – Зорану Миладиновићу из куршумлијског села Сегоњева – осуђен на новчану казну од три хиљаде динара“⁴¹ Ако се против ње нешто не учини, јавља се тенденција: да ће у будућности огроман број грађана бити извршилац таквог прекршаја у сопственом граду, где је рођен, живи, ради и има пребивалиште, што се може разумети из *табеле број 2* и *графикана број 1*. Резултати истраживања указују и налажу да предложимо да се постојеће решење у Закону о личној карти *de lege ferenda* измени. Супротно од наведених налаза у Републици Србији су демократска достигнућа које налазимо у компатаривном теоријском истраживању у правним актима земаља традиционалних демократија, у Енглеској,⁴² и не постоји документ који је описан у Закону о личној карти Републике Србији . Дакле, истраживање указује да грађанин у Енглеској, Шведској и неким другим земљама, не само да не може бити упитан за личну карту, већ законодавац није ни донео такав правни акт-закон. С друге стране, земље као што су Савезна Република Немачка⁴³ има правне

⁴¹ Дневни лист „Куир“ стр. 1, 05.10.2012. год. (аутор, М. Ђ.)

⁴² Identity Documents Act 2010. Identity Cards Act 2006.

⁴³ Walter Fumy, Manfred Paeschke, *Handbook of EID Security: Concepts, Practical Experiences, Technologies*, 2010, p. 49.

акте којима је прописана обавеза да грађанин поседује идентификационе документе, али нема прописане правне норме којом се прети изрицањем санкције за њено неношење.⁴⁴

8) ИЗВОРИ

- Amendment no. 54 to article no. 74 of the Election Law, approved by the Knesset on December 5, 2005.
- Association for Contemporary Iberian Studies, *International journal of Iberian studies*, Intellect, Ltd. 2007.
- Bagge, Peter, “Invandrare vägras legitimation” (in Swedish).2010.
- Bleicher, Paul, “Biometrics comes of age: despite accuracy and security concerns, biometrics are gaining in popularity”. *Applied Clinical Trials*, 38, 2005.
- Cass. crim. 05/02/2007, n°07-81517, Bull., n°112 (in (French)). “Cass. crim. 05/03/2007, n°07-81331, Bull., n°117 (in (French)).
- Cass. crim. 05/12/1999, n°99-81153, Bull., n°95 (in (French).
- Cédula de Identidad Renovación | Portal del Estado Uruguayo” (in (Spanish).
- Code of criminal procedure, Book I, Title II, Chapter III (in (French). Service-Public.fr; Le site officiel de l’administration française. *Quelles sont les règles en matière de contrôle et de vérification d’identité ?*
- Decree 55-1397 of October 22 1955.
- Doward, Jamie, “Cato Handbook, ID cards to cost £300 per person” 2005.
- Doulman, Jane, Lee, David, *Every Assistance & Protection: A History of the Australian Passport. Federation Press.2008.*
- Дневни лист “Курир”, стр. 1. 05.10.2012. год. (аутор, М. Ђ.)
- DNA ID Profiling and Banking. *Identigene website.*
- Decree 55-1397 of October 22 1955” (in (French)).
- Driver’s License or Passports Preferred ID at Checkpoints, 2008.
- EU: UK Presidency advances EU-wide ID card standards, data retention and intelligence sharing to fight terrorism, 2005.
- Евиденције Министарства унутрашњих послова Републике Србије – о5 број 050-4877/16.
- Fumy, Walter, Paeschke, Manfred, *Handbook of EID Security: Concepts, Practical Experiences, Technologies*, 2010.

⁴⁴ Christoph Hochstätter, “Neuer Personalausweis: Wo die wirklichen Gefahren lauern” – *New Identity Card: Where are the real dangers lurk*, 2010.

- Guidelines for new residency management system. The Ministry of Justice
- Guy, Carrin and Chris James, "Social health insurance: Key factors affecting the transition towards universal coverage" (PDF). *International Social Security Review*, 58 (1). 2005.
- Garson, David, *Public Information Technology and E-governance: Managing the Virtual State* (Sudbury, MA: Jones & Bartlett Publishers 2006.
- Hernández, Encinas, Luis; Espinosa, García, Javier; Queiruga Dios, Araceli. 2007.
- Hochstätter, Christoph, "Neuer Personalausweis: Wo die wirklichen Gefahren lauern" – *New Identity Card: Where are the real dangers lurk*, 2010.
- Home (Department of Transport and Main Roads). Transport.qld.gov.au, 2016.
- A smart card that'll unite India – *India News*", 2007.
- Identity Documents Act 2010. Identity Cards Act 2006.
- Identity Card services. ICA
- ID card database destroyed. Home Office. 2011, 2015.
- Identity Card Carrying and Displaying Act of 1982.
- Identity Cards Act 2006, The UK.
- Identity Cards was contrary to law 2472/1997 for the protection of personal data.
- ID card database destroyed. Home Office. 2011.
- Jain, Anil K., Hong, Lin, Pankanti, Sharath, *Biometric Identification. Communications of the ACM*, 43(2), 2000.
- Jain, Anil K., Ross, Arun, *Introduction to Biometrics. In Jain, AK; Flynn; Ross, A. Handbook of Biometrics*. Springer, 2008.
- Katrine, Karl, G., Blanford, Elizabet, A. Moestrup, Iman El-Shoubary, *Egyptian-Arabic One Act*
- Law 21 – The children born from Romanian citizens on Romanian territory are Romanian citizens, Furthermore, Romanian citizens are also those: born on Romanian territory, even if only one of the parents is a Romanian citizen; born abroad with at least one parent holding Romanian citizenship.
- Law No. 328/1999 Coll. § 2, section 2.
- Leichter, Howard, *A comparative approach to policy analysis: health care policy in four nations*. Cambridge: Cambridge University Press. 1979.
- Ministry of Internal Affairs and Communications | Local Administration Bureau (LAB).
- New National Identity Document unveiled; Nuevo DNI, Ministry of the Interior of Argentina Official government page for the Citizen Card.
- Plays: A First Reader, (Bilingual ed.)*, 2000.

- Slovak ID card (Slovak: *Občiansky preukaz*) is a picture ID in Slovakia. It is issued to citizens of the Slovak Republic who are 15 or older Spanish Identity Card BO-03001-European Council. 2009.
- Sagem Sècuritè to produce Albanian biometric passport s and ID Cards.
- Surveillance & Identification: Identity. *Caslon Analytics research, analysis and strategies consultancy*, 2006.
- South Africa to pilot smart ID cards.
- Simson, Garfinkel, *Database Nation (Paperback). The Death of Privacy in the 21st Century*, O'Reilly & Associates 2001.
- The case for national identification cards, *2003 Duke L. & Tech. Rev. 0002*. Duke University, 2003.
- The United States passed a bill entitled the REAL ID Act on May 11, 2005.
- Trotsky, Lav, "Moralists and Sycophants against Marxism", u Trotsky, L., and Dewey, J., and Novack, G., *Their Morals and Ours: Marxist versus Liberal Views on Morality*, 5th ed., Pathfinder Press, New York, 1973.
- Quarby, Ben, "The case for national identification cards", *Duke L. & Tech. Rev. 0002*. Duke University, 2003.
- USCIS – USCIS Informs The Public That New Passport Card Is Acceptable For Employment Eligibility Verification.
- "Службени гласник Републике Србије", број 62/2006 Закон о изменама и допунама Закона о личној карти, "Службени гласник Републике Србије", број 36/11.
- "Службени гласник БиХ", број 32/01; 16/02; 32/07; 53/07.
- "Службени лист Републике Црне Горе", број 12/07; 73/10.
- "Службени лист Републике Црне Горе", број 28/11.
- Закон за личната картата "Службени весник Републике Македонија", број 80/95; 38/12; 16/04; 12/05; 19/07.
- Закон о особној iskaznici, "Narodne novine" 11/02, broj 122/02.
- Законом о полицији ("Сл. гласник РС", бр. 101/2005, 63/2009 – одлука УС и 92/2011.

8) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

С обзиром на изложене приступе у регулисању статуса личне карте у свету, поставља се питање да ли се њен статус у Републици Србији може променити? С једне стране, ако држава не би чинила ништа то би значило да се прећутно саглашава са „кршењем“ властитог закона. Сматрамо да пошто се не може укинути прошли чин *per se*, можемо укинути његове рђаве ефекте у

будућности. Прво што се против оваквог кажњавања, а најпре подношења прекршајне пријаве може рећи, јесте: да овакав приступ органа који су овлашћени да изврше легитимисање игнорише чињеница да се на много више других начина може утврдити идентитет грађанина. Надаље, много више начина за утврђивање идентитета, најпре персоналног, ако је потребно и криминалистичког па и криминалног, могуће је учинити а да грађанин где живи, ради, пребива, не буде предмет подношења прекршајне пријаве – ако нема личну карту при себи када службено лице предузима радњу легитимисања, надлежном суду, јер се тиме смисао тезе о казни као превенцији (генералној) губи у својој супротности. Овде бисмо поставили још једно питање: зашто би се грађанину који је затечен на јавном месту (најчешће – можемо рећи по правилу, што показују резултати истраживања *графикон број 1*, у месту где живи, има пребивалиште и посао) морало нанети зло? Овакав поступак државних органа изазива презир према закону и онима који га примењују. Надаље, овакав приступ органа овлашћених на предузимање службене радње – легитимисања, вишеструко је погрешан. Прво, неприкладна је већ сама терминологија која се у норми у закону употребљава. Овакво уопштено прописивање: „... ко не носи личну карту... казниће се...“ по правилу је деонтолошко одређење, али не као исправно, и не као вредност, већ као неисправно. Друго, да ли се у легитимисању грађанина на јавном месту, подношењем прекршајне пријаве јер при себи није имао личну карту, а закон прописује обавезу да је има, и изрицању санкције, жели видети интринсична вредност казне, или инструментална или контрибутивна? Да ли, прописивање овакве снакције од стране законодавца и поступање овлашћених органа, даје вредност целини демократског друштва коју оно без ње не би имало? Из резултата истраживања, *табела број 1 и 2*, и *графикон број 1*, недвосмислено се може изнети супротан аргумент. На основу истраживања које смо спровели овде постоји битна, пресудна разлика – разлика која нипошто не сме да се изгуби из вида, из које се, када се до краја промисли, мора закључити да је прописана норма у Закону о личној карти у Републици Србији апсолутно недопустива у демократском друштву. Друго, правдање оваквог нормативног приступа у Закону о личној карти тиме да је откривање лица одбеглих од закона и починилаца кривичних дела олакшано, није утемељено јер се ради о супротном – то је поступак који је принудио грађане да се одрекну једног дела своје слободе која има утемељење у традицији демократије и људских права. Истраживање указује да принуда коју службено лице (држава) примењује у односима према грађанима у ствари проистиче из њихове властите воље, а не из вредности која је постигнута том принудом јер ње, као што можемо видети из резултата истраживања, и нема. Резултатима истраживања смо показали нелегитимност те принуде у великом проценту – грађанин је рођен, живи, има пребивалиште и ради у граду где је легитимисан и затечен на отвореном или у затвореном простору, а при себи нема идентификациони документ-личну

карту. Овој интерпретацији принуде као што видимо из истраживања, *табела број 2 и графикон број 1*, грађани су практично свакодневно изложени. Истраживање, такође, указује на дубину непознавања права на слободу кретања, шта је сврха санкције, шта је вредност санкције-казне, од стране службених лица која су овлашћена да примене прописану норму. На основу изнетог у раду из теоријског и емпиријског истраживања, предлагемо *de lege ferenda*: да се у изменама и допунама Закона о личној карти, брише одредба којом се неношење личне карте кажњава. Тиме би се отклонило садашње кретање уназад у развоју демократије и метод „полицијске хирургије“: да у граду где је грађанин рођен, где живи, где је пријављен да има пребивалиште, а поседује идентификациони документ-личну карту, док се налази на јавном месту (на отвореном простору, нпр. у Кнез Михаиловој улици, а има пребивалиште-пријаву стана у Устаничкој улици у Београду, или се налази у затвореном простору, нпр. ресторану), а при легитимисању нема при себи личну карту, не буде санкционисан за неношење.

LEGISLATION OF EUROPEAN AND OTHER COUNTRIES ON THE STATUS OF ID CARD

Abstract: According to the research we have conducted, the possession of an ID card is compulsory in about a hundred countries, but the meaning of the term “compulsory” may have a different definition. As we will note from the further research, in some countries, the possession of an ID card may only become compulsory at a certain age. In a small number of countries, the penalty for non-possession is monetary, but in some cases, a person may be detained until identity is proven. The random checks of the ID card are rare in the West European and American countries, or otherwise, the checks are undertaken in certain circumstances or periods. The number of countries that do not have national ID cards is almost identical to the number of countries where a citizen has a legal obligation to submit a request to the competent authority to obtain an identification document. A number of countries in the world have alternative legal solutions, by which citizens have the right to apply for an identification document to the competent authority but just on a voluntary basis. So, a citizen decides whether he will have or not have an ID card. We can note from this work that it does not deal with the arguments obtained in the legal and philosophical theory - for or against the legal obligation of possessing an ID card, but whether not carrying an ID card is sanctioned. It may not be difficult to show a state authority has the right to punish a citizen who does not carry an ID card when walking around in the city of his residence, where he lives and works, but we will direct our research to the value of what is achieved by this punishment and show all its harm. The findings from the taken sample show that the penalty for not carrying an ID card is prescribed in 0.3% of countries around the world. Also, the penalty for not carrying an ID card on the Balkan is prescribed in

83% of countries. We are facing the fact that from all EU states, only two countries have penalties for not carrying an ID card. That makes 0.07% of the total number of the EU countries. Over the investigated period of 20 years, more than 195,000 minor offense charges for not carrying an ID card were submitted in the Republic of Serbia, which makes 27.63% of the total number of inhabitants. On every 36th citizen in the Republic of Serbia, sanctions were imposed for not carrying an ID card. Contrary to the above findings in the Republic of Serbia, there are democratic achievements found in the compatible theoretical research in the legal acts of the countries of traditional democracies. In England, there is no document described in the Law on the Identity Card of the Republic of Serbia and Bosnia and Herzegovina. So, the research points to the fact that a citizen of England, Sweden and some other countries cannot be asked for an ID card, and the authorities have not even passed such a legal act. On the other hand, countries like the Federal Republic of Germany have legal acts that require from a citizen to have an identification document, but at the same time, there is no prescribed legal sanction in the case of not carrying it.

Key words: ID card, sanction, penalty, not carrying an ID, possession of an ID card.

УДК: 339.923:061EUJ:336.58
336.58:061EU(497.11)
Bibliid 1451-3188, 17 (2018)
Год XVII, бр. 65, стр. 29–49
Изворни научни рад

РЕГУЛАТОРНЕ АКТИВНОСТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОБЛАСТИ ФИНАНСИЈСКИХ УСЛУГА

Снежана СОФИЈАНИЋ
Сандра МИЈАИЛОВИЋ¹

Анстракт: Финансијска криза и криза државног дуга који је Европска унија доживела током последње деценије показала је да њена непотпуна економска и финансијска архитектура није била довољна да спречи појаву неодрживих политика нити је била довољно отпорна да ефикасно апсорбују негативне последице које су се развиле након тога. Стога су институције Европске уније започеле спровођење свеобухватног пакета мера усмерених на јачање економске и монетарне уније што захтева, пре свега, попуњавање банкарске уније и даљи напредак Уније ка заједничком тржишту капитала. Европска унија је у последњих неколико месеци представила неколико важних законодавних и незаконодавних иницијатива за спровођење мера у вези са смањењем и поделом ризика: измене регулаторног и надзорног оквира за спречавање акумулирања ризика, смањења нивоа некавалитетних кредита, смањења трошкова за прекограничне банкарске трансакције, борбе против превара и фалсификовања безготовинских средстава плаћања и побољшања финансирања одрживог раста. Отварање Поглавља 9 – Финансијске услуге у преговорима Србије са Европском унијом указује на неке додатне изазове који ће морати бити решени до краја приступног процеса. Имајући у виду да Европска унија надзире транспоновање правних тековина у домаћи правни оквир, као и успостављање одговарајућих административних структура способних за њихову имплементацију и примену, праћење регулаторних иницијатива унутар Европске уније јесте од значаја за успех приступних преговора и за даље унапређење финансијске стабилности Републике Србије.

¹ Народна банка Србије, snezana.sofijanic@nbs.rs, sandra.mijailovic@nbs.rs.

Ставови и запажања аутора не представљају званичне ставове НБС.

Кључне речи: Економска и монетарна унија, банкарска унија, Унија тржишта капитала, правна баштина, преговори о приступању ЕУ, Поглавље 9 – Финансијске услуге.

1) УВОД

Отварањем поглавља 9 – Финансијске услуге и отпочињањем последње, тзв. садржајне фазе преговора са Европском унијом (у даљем тексту: ЕУ) Република Србија (у даљем тексту: РС) биће у обавези не само да у потпуности прихвати и спроведе правне тековине ЕУ које су биле на снази у тренутку подношења преговарачке позиције за ово поглавље, већ и преостале, односно тековине настале након тога. Управо је циљ овог рада да представи последње, најзначајније регулаторне иницијативе и решења у ЕУ која ће, у складу са резултатима преговора и коначно чланством РС у ЕУ, постати и део правног оквира РС. Највећи број измена правних тековина ЕУ у области финансијских услуга, која обухвата правила оснивања, унутрашњег и прекограничног функционисања и контроле финансијских институција у областима банкарског пословања, осигурања, пензијских фондова, инвестиционих услуга, берзи и тржишта хартија од вредности, као и у погледу инфраструктуре финансијског тржишта, уследио је као одговор на последице светске економске кризе из 2008. која је указала на бројне слабости постојеће економске али и институционалне архитектуре ЕУ. Иако је до кризе важила за наднационалну заједницу са једним од највиших степена интеграције својих чланица, асиметрични шокови који су уследили показали су да је ЕУ још увек далеко од истинске економске и монетарне уније. Имајући ово у виду, лидери ЕУ су рад на комплетирању економске и монетарне уније препознали као један од приоритета, а пре свега као средство за реформу Уније како би она била у стању да одговори на све евентуалне будуће глобалне изазове и кризе. Европска комисија (ЕК), Европски савет, Европска централна банка (ЕЦБ), Европски парламент (ЕП) и Еврогрупа 22. јуна 2015. донели су заједнички стратешки документ „Комплетирање економске и монетарне уније“, који поставља темеље и даје смернице за будуће деловање институција ЕУ како би пројекат јединствене валуте на простору ЕУ био спроведен до 2025.² Поменути документ дефинисана су четири основна правца деловања: успостављање економске, финансијске (што подразумева комплетирање банкарске уније и убрзање формирања уније тржишта капитала), фискалне и политичке уније, а која треба да послужи и као темељ за формирање остале

² Kenneth H. F. Dyson, Kevin Featherstone, *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford University Press, 1999; Amy Verdun, *European Union Politics*, Oxford University Press, 2016, pp. 295-308.

три. Како се у документу наводи, „све четири уније су међусобно зависне и стога се морају развијати упоредо, а све државе чланице еврозоне морају учествовати у свим унијама. (...). Након много година кризе, владе и институције морају показати грађанима и тржиштима да еврозона неће тек преживети. Они морају видети да еврозона напредује.“³ Такође, документом је предвиђено и да се овај процес спроведе у две фазе: у првој фази (1. јул 2015. – 30. јун 2017) под називом „оснаживање деловањем“ институције ЕУ и државе чланице ЕУ требало је да се фокусирају на јачање постојећег оквира управљања и унапређивање инструмената који су предвиђени постојећим правним оквиром, док је за другу фазу под називом „финализација ЕМУ“ предвиђено утврђивање конкретних дугорочних мера за комплетирање економске и институционалне структуре ЕМУ и која би подразумевала и измену постојећег правног оквира. Циљ је да, након што све мере буду у потпуности спроведене (најкасније до 2025), ЕМУ постане стабилно и просперитетно окружење за све грађане држава чланица еврозоне, а које би подстакло и остале чланице ЕУ, које не користе евро, да се придруже. Један од основних предуслова за успешно функционисање економске и монетарне уније јесте јединствен финансијски систем, креиран тако да омогући ефикасно спровођење заједничке монетарне политике, бољу диверсификацију ризика и да задовољи све потребе привреде за финансирањем. Ово је посебно значајно с обзиром да је фрагментирани финансијски систем био један од кључних узорка за појаву дивергенције у ЕУ током и након кризе, што је проузроковало да мере монетарне политике (нпр. промена каматних стопа) нису могле да постигну исте резултате у свим земљама чланицама еврозоне. Да би јединствен финансијски систем био успостављен, ЕУ је одредила два „носећа стуба“ на којима треба да почива нова тржишна и институционална инфраструктура ЕУ, а то су – банкарска унија и Унија тржишта капитала. У наставку рада даје се приказ најзначајних мера које је ЕУ предузела крајем 2017. и почетком 2018. како би изградила ова два стуба и постигла циљ комплетирања економске и монетарне уније на простору ЕУ.

2) МЕРЕ ЕУ

Банкарска унија

Током неколико последњих година, ЕУ интензивно ради на реализацији бројних активности који треба да доведу до успостављања банкарске уније. План за њено формирање подразумевао је неколико кључних сегмената: пре свега, неопходност успостављања заједничког система надзора тј. јединствени

³ *Completing Europe's Economic and Monetary Union*, Интернет: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf, 27.03.2018.

надзорни механизам (*Single Supervisory Mechanism – SSM*), како би се повратило поверење у банкарски сектор и евро као валуту, пре свега имајући у виду да највећи део новчане масе у еврима чине банкарски депозити. У том контексту ојачан је регулаторни оквир за банке на основу заједничких правила којима се подстиче одговорније понашање банака и осигурава висококвалитетан надзор на нивоу целе ЕУ. Прва регулаторна иницијатива ЕУ у светлу претходног односила се на доношење Директиве о капиталним захтевима (*CRD IV*)⁴ и Уредбе о капиталним захтевима (*CRR*)⁵ којима су уведени строжији бонитетни захтеви за банке утемељени на новим глобалним стандардима. Најважније је што је новим решењима унапређена способност банака да ублаже неповољне финансијске шокове, и то повећавањем квалитета и количине капитала, ширењем покрића ризика, задржавањем финансијске полуге те побољшањем управљања и транспарентности.⁶ Затим је, доношењем Директиве о опоравку и санацији банака (*BRRD*)⁷ успостављен нови оквир за опоравак и санацију банака које пропадају или је, на основу свих показатеља, извесно да таква могућност постоји. Он треба да омогући државама чланицама ЕУ да бржим и организованијим управљањем банкарским кризама избегну преваљивање трошкова и губитака на терет пореских обвезника. У сету нових прописа ЕУ, донета је и Директива о системима за осигурање депозита (*DGSD*)⁸ којом је побољшано функционисање националних система осигурања депозита: усклађена је њихова покривеност, ојачани су начини финансирања и скраћен је рок за исплату. Међутим, ојачани регулаторни оквир је тек темељ за формирање банкарске уније, јер да би она била у потпуности функционална неопходно је успоставити јединствени механизам за реструктурирање банака (*Single Resolution Mechanism – SRM*), као и заједнички систем осигурања депозита (*European Deposit Insurance Scheme – EDIS*), што је кључно за отклањање негативне међузависности банака и држава која је била један од главних узрока кризе. Иако је јединствени механизам за реструктурирање банака формиран у јануару 2016. неки од важних елемената, попут адекватног

⁴ Усклађивање домаћег правног оквира кроз измене Закона о банкама до 2021. (према трећем ревидираном НПАА. Интернет: http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/npaa_2018_2021.pdf, 10.04.2018.

⁵ Транспоновано у домаћи правни оквир доношењем подзаконских аката НБС.

⁶ *Towards the completion of the Banking Union*, Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0587&from=EN>, 28.03.2018.

⁷ Усклађивање кроз Закон о банкама и Закон о изменама и допунама Закона о стечају и ликвидацији банака и друштава за осигурање до 2021. (према трећем ревидираном НПАА).

⁸ Усклађивање кроз Закон о изменама и допунама Закона о осигурању депозита до 2021. (према трећем ревидираном НПАА).

механизма финансирања и фискалног заштитног механизма, још увек недостају а европски систем осигурања депозита тек треба да буде успостављен. Очекује се да након имплементације наведених мера трошкови и ризици у оквиру ЕУ буду подељени равномерније, а да морални хазард и опортуно понашање појединих чланица и тржишних учесника буду значајно ограничени. Додатно, неходно је да ове мере за поделу ризика буду пропраћене и мерама за смањење ризика, што је као приоритет, у форми препорука, усвојено и од стране Савета ЕУ 23. јануара 2018.⁹ Једна од пет препорука за вођење економске политике еврозоне до 2019. односи се на наставак рада на комплетирању банкарске уније и то пре свега спровођењем мера за смањење и поделу ризика, формирање јединственог механизма за реструктурирање банака и успостављање европске шеме осигурања депозита. У оквиру ове препоруке, посебно је указано да је неопходно наставити јачање европског регулаторног и супервизорског оквира како би се спречило акумулирање ризика, а највећи акценат дат је мерама за смањење нивоа проблематичних (НПЛ) кредита.¹⁰ Имајући наведено у виду, у наставку су представљене најновије мере ЕУ за смањење нивоа НПЛ кредита, уз кратак осврт и на неколико других значајних мера усмерених на смањење ризика у банкарском сектору ЕУ.

Мере за смањење нивоа проблематичних кредита

Након објављивања документа „Комплетирање економске и монетарне уније“ 2015. и Закључака Савета ЕУ у погледу комплетирања банкарске уније 2016, постало је све јасније да је напоре у погледу смањења ризика у финансијском систему потребно усмерити пре свега на проблематичне кредите. Лошим кредитима оптерећују се профитабилност и конкурентност банака, чиме се ограничава њихова способност кредитирања и успорава привредни раст.¹¹ Иако се ниво проблематичних кредита у последње време смањује, ЕУ жели да додатно убрза тај тренд и спречи њихову акумулацију у будућности. Акционим планом Савета за смањење нивоа проблематичних кредита, који је објављен у јулу 2017, допуњене су мере из Закључка Савета из

⁹ Савет ЕУ, *Council recommendation on the economic policy of the euro area* (<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/01/23/council-recommendation-on-the-economic-policy-of-the-euro-area/pdf>, датум приступања: 23.1.2018)

¹⁰ Савет ЕУ, *„Council recommendation on the economic policy of the euroarea“* (<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/01/23/council-recommendation-on-the-economic-policy-of-the-euro-area/pdf>, датум приступања: 23.1.2018), стр. 4.

¹¹ За више видети https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/reports/20170711_resolving_npl_report.en.pdf

2016. и представљени су кораци које је потребно предузети како би се решавањем овог значајног питања пружила подршка завршетку формирања банкарске уније. На тај начин уклонили би се наслеђени ризици, а европске банке постале би стабилније и конкурентније. С тим у вези, ЕК је 14. марта 2018. представила свеобухватан пакет мера за решавање проблематичних кредита. Предметна иницијатива доноси вишеструку корист за све тржишне учеснике: за грађане и привреду она значи стабилнији финансијски систем и побољшан приступ изворима финансирања, за банке значи раст профитабилности и квалитетнији портфолио, док за инвеститоре представља веће могућности и олакшано прекогранично инвестирање.¹² Основни циљ је да се банке подстакну да проблем НПЛ кредита решавају још у раној фази, а како би се избегло њихово акумулирање у будућности. С тим у вези, предложено је успостављање ефикаснијих механизма који банкама треба да омогуће да брзо и једноставно, уз заштиту права дужника, намире своја потраживања активирањем колатерала или продајом НПЛ-а на транспарентном и конкурентном секундарном тржишту. То значи да ће овлашћења органа супервизије бити проширена, а новим мерама предвиђена је и могућност да државе чланице, у циљу решавања проблематичних кредита, формирају посебне националне агенције за управљање НПЛ-овима. Предложени пакет подразумева следеће четири кључне мере:

Развој секундарног тржишта за проблематичне кредите

Функционално секундарно тржиште омогућава банкама да растерете свој биланс продајом НПЛ-ова. У супротном, банке су обавезне да НПЛ кредите приказују у билансу стања све док их у потпуности не отпишу, што умањује њихову профитабилност и ниво слободних средстава која могу да понуде новим клијентима.

С тим у вези, ЕК је предложила нову директиву (*Directive on credit servicers, credit purchasers and the recovery of collateral*), која треба да омогући бржи развој секундарног тржишта НПЛ-ова уклањањем препрека за сервисирање и пренос потраживања по овим кредитима на трећа лица. Имајући у виду да је улазак инвеститора на тржиште НПЛ кредита у ЕУ отежан због сложених правила која се знатно разликују међу земљама чланицама, циљ нове директиве је успостављање униформних правила и олакшавање прекограничног пословања за све тржишне учеснике. Најзначајније новине су то што се дефинише појам *credit servicers* (субјекти који за рачун кредитора обављају послове у вези са сервисирањем банкарских кредита), као и услови за њихов

¹² Европска комисија, „*Further reducing risks by tackling non-performing loans*” (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/180314-non-performing-loans-factsheet_en.pdf, датум приступања: 17.3.2018), стр. 2.

улазак на тржиште. Имајући у виду да недовољан број ових институција делује обесхрабрујуће на инвеститоре, који најчешће не желе да се баве администрирањем кредита, регулисање услова уласка и правила њиховог пословања игра кључну улогу у развоју секундарног тржишта за НПЛ-ове. Нова директива такође дефинише активности које *credit servicer*-и могу да обављају и уводи униформна правила за њихово оснивање и надзор, што умањује правну несигурност. Такође, она штити права зајмопрималаца тако што прописује да се одредбе уговора о кредиту морају поштовати и након продаје НПЛ-а на секундарном тржишту, уз успостављање јасне процедуре информисања дужника о томе да ли администрирање кредита врши инвеститор или *credit servicer*. Купци потраживања по основу банкарских кредита биће дужни да извести надлежне органе о извршеној куповини, а купци потраживања по потрошачким кредитима из трећих земаља дужни су да користе *credit servicer*-е под надзором ЕУ.

Олакшан поступак наплате потраживања активацијом средстава обезбеђења

Нова Директива уређује и поступак наплате потраживања активирањем колатерала, и то вансудским путем. На овај начин уводи се лакша и бржа наплата по обезбеђеним кредитима, што умањује опасност од акумулирања НПЛ-ова у билансима банака. У циљу заштите потрошача ова могућност ће се односити само на кредите одобрене предузећима (потрошачки и стамбени кредити физичких лица су искључени), и то само уколико је таква могућност предвиђена уговором о кредиту (чак и тада зајмопримци имају право на жалбу суду). Банка ће бити у обавези да дужнику остави довољно времена да измири своје обавезе како би се избегло извршење, а уколико до њега ипак дође, процена вредности и продаја ће морати да се обаве на транспарентан и фер начин (нпр. јавном аукцијом). Нова Директива оставља могућност чланицама да пропишу да, уколико након извршења вредност колатерала не буде довољна да у потпуности покрије вредност дуга, кредит ипак буде сматран измиреним у потпуности.

Законски пруденцијални оквир за прописивање минималног нивоа капитала за покриће губитака

У циљу спречавања повећања удела проблематичних кредита, Комисија ће предложити и измене Уредбе о капиталним захтевима (*CRR*).¹³ Измене се

¹³ *Proposal for a Directive of the European parliament and of the Council on credit servicers, credit purchasers and the recovery of collateral*, Интернет: http://ec.europa.eu/finance/docs/policy/180314-proposal-directive-non-performing-loans_en.pdf, 17.03.2018.

односе на утврђивање минималног износа средстава која банке морају да издвоје како би били покривени евентуални губици изазвани НПЛ-овима који настану након 14. марта 2018. С тим у вези, предложено је и увођење заједничке дефиниције неприходујућих изложености (*non-performing exposures*), у складу са термином који се већ користи у извештавању супервизорских органа, а како би се успоставила чврста правна основа и осигурала доследност у бонитетном третману таквих изложености. Иако је ниво резервисаних средстава за покриће потенцијалних губитака проузрокованих НПЛ кредитима у банкама у ЕУ порастао у протеклом периоду, ЕУ сматра да банке још увек не делују довољно проактивно у отклањању ових ризика. Наиме, уколико не издвоје довољно средстава за покриће ризика НПЛ-ова банке неће моћи да их отпишу. Проблем недовољног нивоа покрића за НПЛ-ове је у томе што неће бити у могућности на време и њихов удео ће почети да расте што може угрозити профитабилност банке, а затим и њену солвентност и дугорочну одрживост. То је био основни разлог да ЕУ покрене рад на измени и допуни свог постојећег правног оквира, како би сваки ризик од будуће акумулације проблематичних кредита био отклоњен. Након што нове мере буду усвојене, банке ће бити у законској обавези да издвоје одређени минимални износ средстава за покриће губитака проузрокованих проблематичним кредитима, а сваки недостајући износ средстава биће одузет од њиховог регулаторног капитала. Износ минималног покрића зависиће од тога да ли је кредит обезбеђен или не, а повећаваће се пропорционално трајању изложености ризику. Приликом израде предлога за измену Уредбе у обзир је узето не само да ли је кредит обезбеђен, већ и о којој врсти колатерала се ради, тј. степен његове ликвидности. Потпуна покривеност обезбеђеног НПЛ-а се захтева само уколико је процењено да је средство обезбеђења неефикасно, што значи да банка није успела да се намира из колатерала након осам година. Необезбеђени НПЛ-ови захтевају већи ниво покривености, имајући у виду да ће банка већ након друге године за покриће оваквих кредита морати да издвоји максималан предвиђени износ.

Минимални износ покрића (у %)

Након године	1	2	3	4	5	6	7	8
Обезбеђен	5	10	17.5	27.5	40	55	75	100
Необезбеђен	35	100						

Ниво захтеваног покрића зависи и од тога да ли дужник и даље плаћа рате кредита, имајући у виду да се НПЛ-ом сматра и кредит по ком дужник тренутно измирује обавезе, али се услед нередовности његова способност измиривања обавеза у будућности доводи у питање. Уколико кашњење није алармантно,

дозвољено је да максимална покривеност буде до 80%, уместо до 100% вредности кредита.¹⁴

Израда техничког упутства за оснивање националних агенција за управљање активом (asset management companies – АМС)

Саставни, четврти, део предложеног пакета мера је и необавезујуће упутство за оснивање националних агенција за управљање активом, израђено у складу са постојећим прописима у области банкарства и правилима која се односе на државну помоћ. Наиме, искуства у неколико држава чланица показала су да националне агенције могу бити ефикасан алат који банкама омогућава да се ослободе НПЛ-ова под одређеним условима. Упутство предвиђа да национални АМС може бити основан и за управљање НПЛ-овима једне или више банака у земљи чланице, и то од стране компаније у приватном или од стране институције у јавном власништву, док помоћ домаћих власти може добити искључиво у складу са ЕУ правилима који регулишу државну помоћ. Остале значајне смернице из Упутства се углавном односе на правила за вредновање активе, адекватну капиталну структуру, организовање управљања и оперативних активности. Имајући у виду да је ефикасан оквир за наплату потраживања од великог значаја за спровођење мера за управљање проблематичним кредитима, поред наведених мера у ЕУ се спроводи и оцењивање овог оквира, а како би се добила поуздана слика о кашњењима са којима се банке суочавају у наплати својих потраживања. У том контексту, ЕК је предлогом *Директиве о несолвентности предузећа, реструктурирању и пружању друге прилике* утврдила обавезе држава чланица да прикупе и ЕК доставе упоредиве податке о стечајним поступцима и поступцима реструктурирања, који ће бити кључни за доказивање ефикасности регулаторног оквира држава чланица у погледу несолвентних дужника.¹⁵ Европска комисија је, такође, најавила да ће предузети мере за јачање транспарентности, како би унапредила доступност и упоредивост података и пружила подршку за развој платформе са информацијама о проблематичним кредитима и кредитних регистара.

¹⁴ *Regulation of the European parliament and of the Council on amending Regulation (EU) No 575/2013 as regards minimum loss coverage for nonperforming exposures*, Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0134&from=EN,17.03.2018>.

¹⁵ *Proposal for a Directive of the European parliament and of the Council on preventive restructuring frameworks, second chance and measures to increase the efficiency of restructuring, insolvency and discharge procedures and amending Directive 2012/30/EU*, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0723&from=HR,10.04.2018>.

Друге мере за смањење ризика у банкарском сектору

Иако су проблематични кредити препознати као један од главних ризика банкарског система у ЕУ, са узроцима још из доба пре кризе, европске институције су у протеклом периоду донеле и низ других мера које треба да одговоре на бројне изазове у овом сектору. У том циљу, а у склопу пакета мера усмерених на смањење ризика у банкарском сектору, Савет ЕУ је 7. децембра 2017. усвојио *Директиву о рангирању необезбеђених дужничких инструмената у стечајном поступку (хијерархија банкарских поверилаца)* која мења и допуњује Директиву бр. 59/2014 о успостављању оквира за опоравак и решавање проблематичних кредитних институција и инвестиционих друштава, као и *Уредбу о прелазним аранжманима за ублажавање утицаја примене IFRS 9 стандарда*, која мења и допуњује Уредбу бр. 575/2013 о пруденцијалним захтевима за кредитне институције и инвестициона друштва. Наведене измене и допуне предложене су у циљу унапређења правне сигурности учесника на тржишту и усклађивања европског законодавства са новим пруденцијалним међународним стандардима. Изменама и допунама Директиве бр. 59/2014, које се углавном односе на члан 108 овог акта, уређује се хијерархија необезбеђених дужничких инструмената у циљу примене *TLAC (total loss-absorbing capacity)* стандарда.¹⁶ Иако се одређени број ЕУ чланица ускладио или ради на усклађивању својих националних прописа са овим стандардима, одсуство униформног приступа у овом процесу довело је до тога да инвеститори и институције у различитим чланицама сnose различите трошкове прилагођавања, због чега се јавља правна несигурност и нарушава тржишна конкуренција. Управо се применом новог сета правила избегава дисторзија јединственог ЕУ тржишта и олакшава се примена оквира за опоравак и решавање проблематичних кредитних институција и инвестиционих друштава. У склопу регулаторне реформе ЕУ у области финансијских услуга, су и измене и допуне Уредбе бр. 575/2013 чији је циљ да се умање потенцијални негативни ефекти примене захтева *IFRS 9* стандарда за банке, који се примењују од 1. јануара 2018. Имајући у виду да примена *IFRS 9* стандарда може довести до изненадног пораста *ECL (expected credit loss)* резерви и последичног смањења нивоа рачица регулаторног капитала, управо ће предметним изменама Уредбе банкама бити омогућено да током петогодишњег транзиционог периода део овог пораста додају на износ *СЕТ 1 (common equity Tier 1)*. Такође, предложеним изменама и допунама ублажава се ефекат одредаба Уредбе о престанку примене изузетака од правила о

¹⁶ *Directive (EU) 2017/2399 of the European parliament and of the Council of 12 december 2017 amending directive 2014/59/EU as regards the ranking of unsecured debt instruments in insolvency hierarchy*, Интернет: (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017L2399&from=EN>, 16.04.2018.

лимиту изложености банака према јавном дугу деноминираним у валутама других држава чланица ЕУ. Наведене изузетке су користиле банке у државама ЕУ ван еврозоне, и то у погледу њихове изложености јавном дугу ових чланица деноминираним у еврима. Ублажавање ефекта примене ових одредаба подразумева увођење трогодишњег транзиционог периода, имајући у виду да је престанак примене ових изузетака предвиђен од 31. децембра 2017.

Унија тржишта капитала

Други важан правац развоја европске и монетарне уније, поред формирања банкарске уније, а који је као приоритет усвојен и у препорукама *ECOFIN*-а од 23. јануара 2018, јесте успостављање уније тржишта капитала. Иако се ова иницијатива односи на свих 28 држава чланица ЕУ, она је посебно значајна за државе еврозоне. Формирање уније тржишта капитала треба да омогући диверсификацију извора финансирања тако да привредна друштва, а посебно мала и средња предузећа, остваре приступ не само банкарским, већ и небанкарским изворима финансирања. Истовремено, јединствено тржиште капитала треба да допринесе равномерној прекограничној подели ризика, пре свега кроз продубљивање интеграције тржишта хартија од вредности и других финансијских инструмената. У потпуности интегрисана тржишта капитала треба да омогуће и заштиту од системских шокова у финансијском сектору те да допринесу бољој подели ризика с приватним сектором у свим државама. Међутим, треба имати у виду да појачана интеграција тржишта капитала може довести до појаве нових ризика у погледу финансијске стабилности, због чега је неопходно ојачати постојеће инструменте управљања ризицима и унапредити оквир надзора, како би се побољшала сигурност свих учесника на тржишту. Ту се, пре свега, мисли на поједностављивање захтева који се односе на проспект, оживљавање ЕУ тржишта за висококвалитетну секуритизацију, унапређење праксе у области рачуноводства и ревизије, те уклањање „уских грла“ која онемогућују интеграцију тржишта капитала у подручјима као што су стечајно право, право привредних друштава, имовинска права и наплата прекограничних потраживања. С тим у вези, ЕУ је планирала и формирање јединственог европског тела за надзор над тржиштом капитала. У оквиру плана за успостављање јединственог функционалног тржишта капитала до 2019,¹⁷ Савет ЕУ је 20. новембра 2017. донео и две нове Уредбе које уређују тржиште капитала у ЕУ: *Уредбу о утврђивању општег оквира за секјуритизацију и успостављању прецизног оквира за једноставну, транспарентну и стандардизовану секјуритизацију, којом се мењају и допуњују Директиве бр.*

¹⁷ *Completing the Capital Markets Union by 2019 – time to accelerate delivery*, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018DC0114>, 30.03.2018.

2009/65, 2009/138 и 2011/61 и Уредбе бр. 1060/2009 и 648/2012 и Уредбу којом се мења и допуњује Уредба бр. 575/2013 о капиталним захтевима. Суштина нових правила је дефинисање модела за једноставну, транспарентну и стандардизовану секјуритизацију, чија примена треба да допринесе оживљавању тржишта капитала и доведе до креирања нових инвестиционих могућности и додатних извора финансирања, пре свега за мала, средња и *start-up* предузећа и домаћинства. Колико је за ЕУ област унапређења приступа финансирању значајна, говори и чињеница да се неколико година уназад, приликом оцењивања Програма економских реформи РС и давања препорука за вођење економске политике, инсистира на спровођењу структурних реформи у РС које би омогућиле побољшање квалитета понуде банкарског сектора, посебно за мала и средња предузећа и предузетнике, као и развој нових финансијских инструмената у овом домену. Међутим, мере за успостављање уније тржишта капитала нису усмерене само на тренутне потребе тржишта, већ их је потребно посматрати и у контексту дугорочних планова за подстицање тзв. одрживе економије, посебно јер ЕК у својим документима указује да економски и климатски ризици тренутно нису адекватно обухваћени од стране финансијског сектора. Све бројније природне катастрофе узрокују пораст трошкова за сектор осигурања, док су банке изложене већим губицима услед пада профитабилности компанија које су највише погођене климатским променама или у највећој мери зависе од природних ресурса (скоро 50% изложености банака еврозоне директно или индиректно је повезано са ризицима који произилазе из климатских промена).¹⁸ Имајући наведено у виду, ЕУ је подстицање ових инвестиција навела као приоритет и у средњорочном плану за успостављање уније тржишта капитала. С тим у вези, у наставку биће презентоване неке од најновијих мера ЕУ у погледу јачања и развоја постојеће тржишне инфраструктуре, али и у контексту подстицања инвестирања у одрживу економију.

Рад на унапређењу прописа у области тржишне инфраструктуре

Имајући у виду да је крајњи циљ ЕУ не само јачање и продубљивање економске и монетарне уније, већ и њено проширење на нове чланице, институције ЕУ интензивно раде и на уједначавању правила за све чланице и унапређивању тржишне инфраструктуре тржишта капитала. С тим у вези, ЕК је 28. марта 2018. представила предлог за изједначавање накнада за прекограничне трансфере у еврима и накнада за трансфере у локалној валути у чланицама чија валута није евро. Овим предлогом се мења Уредба 924/2009 о

¹⁸ Battiston, S., A. Mandel, I. Monasterolo, F. Schutze, and G. Visentin, "A climate stresstest of the financial system," *Nat. Clim. Chang.*, 2017, vol. 7, бр. 4, pp. 283-288.

прекограничним плаћањима у Унији. Према тренутним правилима, једнаке накнаде за прекограничне трансфере и трансфере у унутрашњем платном промету предвиђене су само за чланице еврозоне. С обзиром да ЕУ изградњу ефикаснијег и праведнијег јединственог тржишта истиче као један од кључних приоритета, циљ ових измена је уједначавање накнада за прекограничне трансакције у еврима за све грађане ЕУ, без обзира да ли су чланице еврозоне или не. Имајући у виду да се накнада за трансфер у еврима из нпр. Бугарске у неку од земаља ЕУ креће у распону од 10 евра до чак 24 евра за трансфере у вредности од 10 евра до 1.000 евра, предложене измене ће снижити накнаде на неколико евра или чак центи.¹⁹ Очекује се да укупна уштеда за потрошаче и предузећа буде и до милијарду евра годишње. Најважније је што ће нова правила омогућити потрошачима и предузећима да потпуно искористе предности јединственог тржишта кад шаљу новац у иностранство или у иностранству подижу или уплаћују готовину. Такође, предлогом се захтева и потпуна транспарентност приликом конверзије валута кад потрошачи плаћају картицом или подижу новац са банкомата у земљи с валутом различитом од оне којом располажу на картици. С тим у вези, од Европског надзорног тела за банкарство (ЕБА) очекује се да изврши измене својих регулаторних техничких стандарда. Иако ће нова правила утицати на банке у чланицама које нису у еврозони, спроведена студија утицаја показала је да су трошкови прилагођавања за њих минимални и односе се углавном на измене у документацији о производима и услугама, на шта су већ обавезни у редовном пословању, док тренутни губитак профита може надокнадити раст прихода због већег обима трансакција. Најављено је да ће свако евентуално повећање накнада за друге производе и услуге, како би се компензовао тренутни губитак прихода, бити цењено у складу са правилима о конкуренцији. Европска унија је предузела и низ мера у сврху јачања положаја и заштите корисника финансијских услуга, и то доношењем *Директиве о рачунима за плаћање*²⁰ која гарантује приступ основном банкарском рачуну свим резидентима ЕУ, као и *Директиве о платним услугама на унутрашњем тржишту*,²¹ којом је значајно унапређена сигурност плаћања. Предлог за измене *Уредбе 924/2009* представља једну од мера из Акционог плана за унапређење јединственог ЕУ тржишта финансијских услуга, који је усвојен у

¹⁹ *Cheaper euro transfers and fairer currency conversions*, Интернет: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/180328-cheaper-euro-transfers-factsheet_en.pdf, 30.03.2018.

²⁰ Нацрт Закона о упоредивости накнада за платне услуге у вези са платним рачуном, променом платног рачуна и праву на платни рачун са основним услугама. Интернет: http://www.nbs.rs/internet/latinica/20/nacrti/20180112_nacrt_zakona_unpr.pdf, 13.03.2018.

²¹ Према оцени ЕК у Извештају са скрининга, усвајањем Закона о платним услугама („Службени гласник РС”, број 139/2014) РС је у великој мери ускладила своје законодавство с Директивом о платним услугама на унутрашњем тржишту 2007/64/ЕЗ (*PSD 1*).

марту 2017. У следећем кораку, предлог ће бити упућен ЕП и Савету на усвајање. Такође, Савет је 9. марта 2018. усвојио *нацрт текста Директиве о борби против превара и кривотворења у вези с безготовинским средствима плаћања*. Доношење нове Директиве ЕК је предложила у септембру 2017. као део одговора ЕУ на изазов успостављања и очувања сајбер безбедности. Нова Директива мења Оквирну одлуку Савета 2001/413/ЈНА из 2001. Имајући у виду да су преваре у вези са кредитним картицама или куповином на интернету све чешће (процене су да је у 2013. вредност превара у вези с безготовинским плаћањима износила 1,44 милијарди евра, а да се сваке године у ЕУ пошаље око 36 милијарди *phishing* порука), што у значајној мери подрива развој јединственог дигиталног тржишта, циљ ЕК је да предлагањем нових униформних правила на нивоу ЕУ омогући ефикасније испитивање и кажњавање превара, а самим тим допринесе порасту поверења и сигурности потрошача.²² Такође, текстом Директиве предвиђају се мере за подизање нивоа свести јавности о методама преваре попут лажног представљања (*phishing*) или копирања података с магнетне траке платне картице (*skimming*). Посебно је значајно то што ће обухват Директиве бити проширен са традиционалних безготовинских средстава плаћања, као што су банковне картице или чекови, на нове облике: електронски новчаник, мобилна плаћања, виртуелне валуте и сл.²³ Државе чланице могу да се одлуче да оду корак даље од онога што Директива предвиђа и пропишу строжа правила, што подразумева ширу дефиницију казnenих дела или веће казне. Планирано је да ЕП у јуну 2018. заузме свој став у вези са овим питањем, након чега ће између Парламента, Савета и Комисије отпочети консултације у вези са коначном верзијом текста Директиве.

Акциони план за спровођење Стратегије за финансирање одрживог раста

У контексту подстицања инвестирања у одрживу економију, ЕК је 8. марта 2018. представила *Акциони план за спровођење Стратегије за финансирање одрживог раста*. Акциони план подразумева законодавне мере – доношење нових и измена постојећих аката, али и незаконодавне мере које се пре свега односе на унапређење тржишне праксе (нпр. анализа утицаја потенцијалних измена *IFRS 9* правила за дугорочне инвестиције), са детаљним планом свих активности које треба да буду спроведене до краја другог квартала 2019. Прва

²² Интернет: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/03/09/fighting-fraud-with-non-cash-means-of-payment-council-agrees-its-position/>, 13.03.2018.

²³ *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment and replacing Council Framework Decision 2001/413/JHA* Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2017%3A489%3AFIN>, 13.03.2018.

мера коју предвиђа јесте успостављање ЕУ система класификације (ЕУ *taxonomy*) у другом кварталу 2018, чија је сврха да све активности које буду квалификоване као допринос ублажавању климатских промена и смањењу еколошких и социјалних ризика означи као „одрживе“. Уколико даљи развој овог система то буде захтевао, ЕУ је најавила да ће прилагодити капиталне захтеве за банке и друштва за осигурање (тзв. зелени фактор подршке – *green supporting factor*), што ће захтевати укључивање климатских и других ризика повезаних са факторима животне средине у пруденцијални оквир (Директива и Уредба о капиталним захтевима).²⁴ Осим тога, акциони план предвиђа и измену аката који регулишу пословање посредника у осигурању и инвестиционих друштава и саветника. Имајући у виду да Директива о тржиштима финансијским инструментима (*MIFID II*)²⁵ и Директива о дистрибуцији осигурања (*IDD*)²⁶ захтевају од инвестиционих друштава и посредника у осигурању да нуде “одговарајуће” производе како би задовољили потребе својих клијената, ЕУ сматра да је неопходно да приликом креирања својих производа уваже и преференције клијената у погледу еколошких и социјалних фактора. Како би то било постигнуто, планирано је да ЕК у другом кварталу 2018. предложи измене *MIFID II* и делегираних аката који се односе на *IDD*, на основу којих ће позвати Европског регулатора за хартије од вредности и тржишта (*ESMA*) да укључи одредбе о одрживости у своја упутства до четвртог квартала 2018. Такође, предвиђене су и измене у погледу правила које се односе на деловање *asset manager*-а у најбољем интересу клијената, имајући у виду да захтеви у постојећим актима (*Солвентност II*,²⁷ *IORP II*,²⁸ *UCITS*,²⁹ *AIFMD*,³⁰ *MIFID II*, итд.) нису увек јасна ни конзистентна када су питању одлуке о инвестирању у одрживи развој.

²⁴ *Action Plan: Financing Sustainable Growth*, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0097&from=EN>, 10.03.2018.

²⁵ Усклађивање кроз Закон о тржишту капитала, Правилник о инвестиционим фондовима и друштвима за управљање инвестиционим фондовима, Правилник о лиценцирању и обављању послова тржишних учесника приликом пружања инвестиционих услуга до 2021. (трећи ревидирани НПАА).

²⁶ Усклађивање кроз Закон о осигурању до 2021. и Закон о обавезном осигурању у саобраћају до 2020. (трећи ревидирани НПАА).

²⁷ Усклађивање кроз Закон о осигурању и Закон о изменама и допунама Закона о стечају и ликвидацији банака и друштава за осигурање до 2021. (трећи ревидирани НПАА).

²⁸ Разматрање могућих решења/модела за транспоновање.

²⁹ Усклађивање кроз Закон о инвестиционим фондовима и Правилник о инвестиционим фондовима и друштвима за управљање инвестиционим фондовима до 2021. (трећи ревидирани НПАА).

³⁰ Усклађивање кроз Закон о алтернативним инвестиционим фондовима и Правилник о алтернативним инвестиционим фондовима и друштвима за управљање тим фондовима до 2021. (трећи ревидирани НПАА).

3) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

У својим документима ЕК истиче да очекује да ЕП и државе чланице сада преузму политичку одговорност и усвоје све напред наведене предложене мере, како би банкарска унија била комплетирана до 2019.³¹ Планирано је да највећи део правних аката, неопходних за завршетак формирања банкарске уније, буде усвојен до краја другог квартала 2018, а предлог о Европском систему осигурања депозита до краја 2018, до када се очекује и постизање договора у вези са заједничким заштитним механизмом. Мере за смањење нивоа НПЛ кредита треба да буду усвојене најкасније почетком 2019, а све предвиђене мере за смањење и поделу ризика до пролећа 2019. када је потребно и започети њихову примену. Истовремено, до половине 2019. планирано је усвајање свих покренутих правних иницијатива које се односе на унију тржишта капитала, укључујући ревизију аката о европским надзорним телима, све измене Уредбе о инфраструктури европског тржишта и развој паневропског пензионог производа.

4) ИЗВОРИ

Battiston, S., A. Mandel, I. Monasterolo, F. Schutze, and G. Visentin, "A climate stressed test of the financial system," *Nat. Clim. Chang.*, 2017, vol. 7, бр. 4.

Dyson, H. F. Kenneth, Featherstone, Kevin „The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union“ Oxford University Press, 1999.

Directive (EU) 2017/2399 of the European parliament and of the Council of 12 december 2017 amending directive 2014/59/EU as regards the ranking of unsecured debt instruments in insolvency hierarchy. Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017L2399&from=EN>, 16.4.2018.

Европска комисија, Извештај са скрининга за Поглавље 9 – Финансијске услуге Интернет: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/serbia/screening-reports/screening_report_ch_9_serbia.pdf, 10.4.2018.

Европска комисија, *Completing Europe's Economic and Monetary Union*, Интернет: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/5presidentsreport.en.pdf>, 27.3.2018.

Европска комисија, *EU Banking Reform: Strong banks to support growth and restore confidence* Интернет: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3731_en.htm, 27.3.2018.

³¹ *Communication to the European parliament, the Council, the European central bank, the European economic and social committee and the Committee of the regions on completing the Banking Union*, Интернет: http://ec.europa.eu/finance/docs/law/171011-communication-banking-union_en.pdf, 28.03.2018.

- Европска комисија, *Communication from the Commission to the European parliament, the Council and the European central bank on steps towards Completing Economic and Monetary Union* Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0600&from=EN>, 28.3.2018.
- Европска комисија, *Proposal for a Directive of the European parliament and of the Council on credit servicers, credit purchasers and the recovery of collateral* Интернет: http://ec.europa.eu/finance/docs/policy/180314-proposal-directive-non-performing-loans_en.pdf, 17.3.2018.
- Европска комисија, *Regulation of the European parliament and of the Council on amending Regulation (EU) No 575/2013 as regards minimum loss coverage for nonperforming exposures*, Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0134&from=EN>, 17.3.2018.
- Европска комисија, *Further reducing risks by tackling non-performing loans*, Интернет: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/180314-non-performing-loans-factsheet_en.pdf, 17.3.2018.
- Европски систем за финансијски надзор, Одбор за системски ризик, *Resolving non-performing loans in Europe*, Интернет: https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/reports/20170711_resolving_npl_report.en.pdf, 18.4.2018.
- Европска комисија, *Towards the completion of the Banking Union*, Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0587&from=EN>, 27.3.2018.
- Европска комисија, *Communication to the European parliament, the Council, the European central bank, the European economic and social committee and the Committee of the regions on completing the Banking Union*, Интернет: http://ec.europa.eu/finance/docs/law/171011-communication-banking-union_en.pdf, 28.3.2018.
- Европска комисија, *Proposal for a Directive of the European parliament and of the Council on preventive restructuring frameworks, second chance and measures to increase the efficiency of restructuring, insolvency and discharge procedures and amending Directive 2012/30/EU*, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0723&from=HR>, 10.4.2018.
- Европска комисија, *Action Plan: Financing Sustainable Growth*, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0097&from=EN>, 10.3.2018.
- Европска комисија, *Completing the Capital Markets Union by 2019 – time to accelerate delivery*, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018DC0114>, 30.03.2018.
- Европска комисија, *Proposal for a Regulation of the European parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 924/2009 as regards certain charges on cross-border payments in the Union and currency conversion charges*, Интернет:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0163&from=EN>, 30.3.2018.

Европска комисија, *Cheaper euro transfers and fairer currency conversions*, Интернет: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/180328-cheaper-euro-transfers-factsheet_en.pdf, 30.3.2018.

Европска комисија, *Proposal for a Directive of the European parliament and of the Council on combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment and replacing Council Framework Decision 2001/413/JHA*, Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0489&from=EN>, 10.4.2018.

Министарство за европске интеграције, Трећи ревидирани Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније, Интернет: http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npra/npra_2018_2021.pdf, 10.4.2018.

Нацрт Закона о упоредивости накнада за платне услуге у вези са платним рачуном, променом платног рачуна и праву на платни рачун са основним услугама, Интернет: http://www.nbs.rs/internet/latinica/20/nacrti/20180112_nacrt_zakona_unpr.pdf

Народна банка Србије, „Тромесечни преглед кретања индикатора финансијске стабилности Републике Србије за IV тромесечје 2017. године“, Интернет: https://www.nbs.rs/internet/latinica/18/pregled_grafikona.pdf, 12.4.2018.

Regulation (EU) 2017/2395 of the European parliament and of the Council of 12 December 2017 amending Regulation (EU) No 575/2013 as regards transitional arrangements for mitigating the impact of the introduction of IFRS 9 on own funds and for the large exposures treatment of certain public sector exposures denominated in the domestic currency of any Member State, Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32017R2395>, 13.4.2018.

Савет ЕУ, *Council Conclusions on a roadmap to complete the Banking Union* Интернет: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/17/conclusions-on-banking-union/pdf>, 28.3.2018.

Савет ЕУ, *Council conclusions on Action plan to tackle non-performing loans in Europe*, Интернет: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/07/11/conclusions-non-performing-loans/pdf>, 27.3.2018.

Савет ЕУ, *Council recommendation on the economic policy of the euro area* Интернет: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/01/23/council-recommendation-on-the-economic-policy-of-the-euro-area/pdf>, 23.1.2018.

Verdun, Amy, „European Union Politics“, Oxford University Press, 2016.

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Преговори о чланству у ЕУ, као последња и најзначајнија етапа процеса европских интеграција, најпре кроз процес придруживања, а сада паралелно и кроз процес приступања, представљају велики изазов за РС, а испуњење бројних, сложених и узајамно повезаних критеријума и стандарда у циљу прилагођавања са правним, економским, институционалним и друштвеним системом ЕУ условиће значајне реформе које се морају спровести да би земља постала пуноправна чланица. Период до отпочињања преговора у поглављима која још увек нису отворена, међу којима је и поглавље 9 – Финансијске услуге, свакако је потребно искористити за предузимање бројних активности, а једна од њих је и праћење и анализа најновијих регулаторних иницијатива и решења у ЕУ која ће, у годинама које следе, постати и део нашег правног система.³² Сама чињеница да је област Финансијских услуга од великог, ако не и највећег значаја за функционисање унутрашњег тржишта ЕУ, јер на њој почивају европске интеграције, чини је једном од најважнијих у оквиру тзв. економских поглавља. Чланством у ЕУ финансијске институције из РС моћи ће да послују у целој ЕУ у складу са принципом „јединственог европског пасоша“, што ће омогућити финансијској институцији из РС пословање у било којој држави чланици ЕУ без тражења посебне дозволе од државе домаћина. Такође, повећање конкуренције на тржишту ће довести до разноврсније и иновативније понуде производа и услуга, а тиме и повољнијих ефеката за све тржишне учеснике. Веома је важно напоменути да ће чланство у ЕУ домаћим надзорним органима обезбедити директно учествовање у припреми прописа који уређују јединствено финансијско тржиште ЕУ, као и у њиховој пуној имплементацији кроз активно учешће у функционисању европског институционалног механизма за очување финансијске стабилности. Међутим, и у периоду до чланства, бројни су позитивни ефекти усклађивања са прописима ЕУ у овој области на просперитет наше земље и огледају се, пре свега, у унапређењу стабилности финансијског система, проширењу броја и врста услуга доступних грађанима РС, као и повећању нивоа заштите корисника финансијских услуга. Домаћи регулаторни оквир за пословање банака у највећој мери се састоји од регулативе и уредби којим су уведени *Basel III* капитални стандарди за банке, односно Солвентност 2 стандарди за друштва за ре/осигурање. Даље усклађивање са овим сетом правних аката ЕУ доприноси квалитетнијем сагледавању ризика улагања средстава у банкама и друштвима за осигурање, као и побољшању квалитета процеса управљања капиталом, односно ризицима ових институција. Последично, ниво

³² Преговори су отворени Одлуком Европског савета од 28. јуна 2013. о отварању преговора о приступању. До сада је, у оквиру седам Међувладиних конференција РС–ЕУ, отворено десет а привремено затворено два преговарачка поглавља.

безбедности штедних улога у банкама, односно сигурности исплате потенцијалних накнада из осигурања по основу активних полиса, ће бити на знатно вишем нивоу. Значај најновијих правних иницијатива ЕУ у овој области, усмерених на смањење нивоа ризика и отклањање слабости и недостатака механизма заштите стабилности финансијских институција, је у томе што треба да минимализују вероватноћу системских проблема, односно стварања домино ефекта у случају нових криза. Усклађивање са правним оквиром ЕУ умногоме ће унапредити и ниво заштите корисника финансијских услуга, имајући у виду да су ЕУ правила за безбедно функционисање тржишта финансијских услуга у појединим случајевима знатно изнад нивоа који је тренутно на снази у РС. Прописивањем нових казних дела, односно проширивањем казнене одговорности за постојећа, унапредиће се борба против манипулација на тржишту и ојачати поверење грађана. Усаглашени правни оквир РС са прописима ЕУ у области финансијских услуга допринеће и повећању поверења потенцијалних инвеститора у тржиште, већем квалитету финансијских услуга, разноврснијем избору финансијских инструмената који се нуде клијентима, повећању сигурности инвестиција и повећању ликвидности тржишта капитала, а самим тим и привреде РС. Посебно је значајно стварање услова за привлачење институционалних инвеститора из иностранства кроз успостављање адекватног механизма мера и санкција којим се обезбеђује интегритет тржишта. Иако домаће финансијско тржиште није развијено у једнакој мери као финансијско тржиште у ЕУ, учешће активе овог сектора у бруто домаћем производу Србије за 2017. износи 83,1%,³³ што захтева континуирано унапређивање прописа и пруденцијалних захтева у овој области како би се очувала стабилност целе привреде и подстакло економски раст. На путу даљег усклађивања правног оквира РС с правном тековином ЕУ у области финансијских услуга, РС очекују бројне обавезе и велики изазови, имајући у виду пре свега њену динамичност и еволутивни карактер што изискује додатну посвећеност. Континуирани рад ЕУ институција на прописима у овој области намеће и додатну посвећеност и ангажман административних капацитета у циљу праћења свих релевантних регулаторних активности. Међутим, ниједног тренутка не треба заборавити да РС то треба да ради не само ради испуњавања формалних услова, односно испуњења критеријума за чланство, већ превасходно у циљу унапређења финансијске сигурности и стабилности, животног стандарда својих грађана, а посебно заштите корисника финансијских услуга.

³³ Народна банка Србије, „Тромесечни преглед кретања индикатора финансијске стабилности Републике Србије за IV тромесечје 2017. године“, Интернет: https://www.nbs.rs/internet/latinita/18/pregled_grafikona.pdf, 12.4.2018.

REGULATORY ACTIVITIES OF THE EUROPEAN UNION IN THE FIELD OF FINANCIAL SERVICES

Abstract: The financial crisis and the debt crisis which the European Union has experienced over the past decade has shown its incomplete economic and financial architecture was not sufficient to prevent the emergence of unsustainable policies and was not sufficiently resistant to effectively absorb the negative consequences that developed after that. Therefore, the institutions of the European Union have begun implementing a comprehensive package of measures aimed at strengthening economic and monetary union, which requires, first of all, the filling of the banking union and further progress of the Union towards a common capital market. In the past few months, the European Union has presented several important legislative and non-legislative initiatives for implementing measures related to risk reduction: regulatory and supervisory frameworks for preventing risk accumulation, reducing the level of non-performing loans, reducing costs for cross-border banking transactions, and counterfeiting of non-cash means of payment and improvement of financing for sustainable growth. Opening Chapter 9 - Financial services in Serbia's negotiations with the European Union points to some additional challenges that will have to be resolved by the end of the accession process. Bearing in mind that the European Union supervises the transposition of legal acquis into the domestic legal framework and the establishment of appropriate administrative structures capable of their implementation and realisation, monitoring of regulatory initiatives within the European Union is important for the success of accession negotiations and for further improvement of the financial stability of the Republic of Serbia.

Key words: the Economic and Monetary Union, Banking Union, Capital Markets Union, legal acquis, EU Accession Negotiations, Chapter 9 - Financial Services.

УДК: 347.73:327
Bibliid 1451-3188, 17 (2018)
Год XVII, бр. 65, стр. 50–70
Изворни научни рад

РЕГУЛАТОРНИ ДОМАШАЈ ПАКТА О СТАБИЛНОСТИ И РАСТУ У ЕВРОПСКОМ МОНЕТАРНОМ ПРАВУ

др Марко ДИМИТРИЈЕВИЋ¹

Апстракт: Предмет анализе јесте идентификација и евалуација регулаторног домашаја имплементације Пакта стабилности и раста у европском монетарном праву. У том смислу, у фокусу рада су питања која се односе на сврху и предмет првобитног Пакта стабилности и раста као *sui generis* међународног споразума, потом важност увођења фискалних правила и разматрање проблема примене финансијских санкција за неиспуњавање фискалних правила од стране водећих чланова Економске монетарне уније (ЕМУ). Посебна пажња је посвећена анализи ефикасности реформисаног Пакта стабилности и раста у превентивном и корективном делу и одређивању његовог значаја за постизање концепта монетарног и фискалног легитимитета. Коришћењем догматске, аксиолошке и логичке методе, аутор се бави истицањем главних предности и недостатака новонасталих решења унутар реформисаног Пакта. Закључак је да реформски Пакт стабилности и раста није успео ојачати концепт фискалне одговорности као предуслова за фискалну стабилност, која је заједно са концептом монетарне стабилности императив за оптимизирање правца међународних монетарних односа и очување међународног монетарног поретка, те постизања потребног степена фискалног јединства у Европској економској монетарној унији.

Кључне речи: Пакт стабилности и раста, монетарни закон, фискална правила, фискална одговорност, Економска монетарна унија.

¹ Правни факултет Универзитета у Нишу. Е-маил: markod1985@prafak.ni.ac.rs.

Рад представља резултат истраживања на пројекту „Усклађивање права Србије са правом ЕУ“, који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу у периоду 2013–2018.

УВОД

Узимајући у обзир критеријум територијалног важења монетарноправне норме, можемо увидети да монетарно право Европске уније (ЕУ) јесте сегмент међународног монетарног права са ужом (регионалном) применом и као такво представља целокупност правних норми којима се утврђује рад, оснивање и надлежност наднационалних монетарних институција (Европске централне банке), као и садржај јавних монетарноправних односа са елементом екстериторијалности (област управљања јавним дугом и додељивање финансијске помоћи). Услов нормативне и економске ефикасности правила утврђених примарним и секундарним европским монетарним законодавством јесте успостављање одрживих правних механизма координације економске политике на нивоу ЕУ, полазећи од чињенице да су државе чланице централизоване монетарну политику делегирањем значајних компоненти монетарног суверенитета Европској централној банци (ЕЦБ) у делу *lex monetae*, док је надлежност за вођење фискалне политике остала на нивоу држава чланица.² Ипак, усвајањем Пакта о стабилности и расту чланице ЕУ су показале политичку вољу и спремност да процес координације фискалних политика поставе на вишем нивоу. Фактички допринос оригиналног Пакта процесу координације био је ограниченог домаћаја. Главни разлог изостанка озбиљних ефеката налази се у чињеници да није био обезбеђен механизам принудног извршавања преузетих обавеза држава чланица и недовољна делегација овлашћења од стране Савета ЕУ за економска и финансијска питања (ЕКОФИНА) Комисији и Европском суду правде.³ Управо је непрецизна подела овлашћења између главних институција у погледу поштовања међусобних ингеренција везаних за примену Пакта о стабилности, уопштено говорећи, али и у околностима везаним за несавесне државе „бесплатне кориснике“ (које не учествују у његовој примени али уживају користи проистекле из стабилних јавних финансија) био и *ratio legis* новелације Пакта.

² Марко Димитријевић, „О процесној легитимацији Европске централне банке у монетарним споровима“, *Право и привреда*, бр. 7-9, 2017, стр. 158-169. Става смо да је на овом месту процес координације економске политике потребно посматрати у светлу супранационалних норми, прихваћених од стране свих (већине) чланица ЕУ, остављајући притом ингеренције за вођење економске политике на националном нивоу, али уз постављање јасних ограничења самосталном (дискреционом) одлучивању.

³ Dermot Hodson, Imelda Maher, „Soft Law and Sanctions: Economic Policy Coordination and Reform of the Stability and Growth Pact“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, Issue 5, 2004, pp. 801-803.

СВРХА ОРИГИНАЛНОГ ПАКТА О СТАБИЛНОСТИ И РАСТУ И ПРВОБИТНИ ФИСКАЛНИ СПОРОВИ

Пакт о стабилности и расту јесте међудржавни споразум и као такав регулисан је одредбама меког права. Имплементација првобитних циљева Пакта, који се тичу висине јавног дуга и постизања уравнотеженог буџета, није се могла обезбедити когентним нормама чврстог права из разлога што се радило таргетима које је у пракси било тешко мерити, па се поштовање настојало омогућити применом меког права као другог најбољег решења. Примена Пакта у почетним годинама није дала задовољавајуће резултате зато што је највећи број земаља чланица прекршио референтне вредности утврђене фискалним правилима, што је за последицу имало повећање укупног јавног дуга на нивоу еврозоне (табела 1).⁴ На основу података може се видети је у трећој фази формирања Економске монетарне уније (ЕМУ) дошло до побољшања номиналне буџетске равнотеже, па је до краја 2000. године укупан буџетски дефицит на нивоу евро зоне смањен испод 1% БДП-а, али је већ током 2001. године дошло до погоршања буџетске равнотеже на нивоу евро зоне. Почетком 2003. године на нивоу евро зоне је укупан буџетски дефицит прешао референтну вредност од 3% БДП-а, с тим што је током 2004. године дошло до благог повећања буџетског дефицита. У почетном периоду увођења заједничке валуте дошло је до прецењивања потенцијалног привредног раста у многим земљама због чега се јавила склоност ка утврђивању негативног јаза привредног раста (разлике између стварног и потенцијалног привредног раста) и прецењивања циклично прилагођеног буџетског дефицита.⁵ Критичари Пакта су посебно као ману истицали пренаглашавање значаја фискалних правила у стабилизацији јавних финансија, тачније њихову ригидност у примени и недовољну флексибилност. Ригидност правила се највише уочавала у периоду након 2000. године када су се чланице ЕМУ (попут Велике Британије, Шпаније и Португала) суочиле са растом буџетских дефицита. Без обзира на проблеме који су пратили имплементацију Пакта, дошло је до значајних помака у процесу координације у делу који се тиче јачања кредибилитета носиоца економске политике, консолидације достигнућа Мастрихтског споразума у виду осигурања солвентности и јачања позиције ЕЦБ.⁶ Примена Пакта иако на нивоу ЕУ није довела до жељених резултата,

⁴ Mario Catenaro, Richard Morris, „Fiscal policy and implementation in EMU: from Maastricht to SGP reform and beyond“, Francesco Farina and Roberto Tamborini, (eds), *Macroeconomic Policy in the European Monetary Union: From the old to the new Stability and Growth Pact*, Routledge, Taylor and Francis Group, London and New York, 2008, pp. 24-25.

⁵ Ibid.

⁶ Срђан Голубовић, *Фискална правила у Европској монетарној унији*, Правни факултет Ниш, 2012, стр. 117-118.

државе попут Финске, Белгије, Шпаније и Аустрије применом фискалних правила успеле су да консолидују своје фискалне позиције, тако да се оне нађу близу стања буџетске равнотеже, односно буџетског суфицита. Индикативни примери који су одредили његову даљу правну судбину везују се за случај Португала и случај Немачке и Француске, који су на крају резултирали појавом фискалних спорова, као посебне категорије управних спорова који се иницирају због непоштовања фискалних правила инкорпорираних у национално законодавство ратификацијом Пакта о стабилности и расту.

Табела 1: Фискални резултати примене Пакта о стабилности и расту

(% од БДП)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Стварна буџетска равнотежа							
Белгија	-0.8	-0.5	0.1	0.4	0.0	0.1	0.0
Немачка	-2.2	-1.5	-1.1	-2.8	-3.7	-4.0	-3.7
Ирска	2.4	2.5	4.4	0.8	-0.6	0.2	1.5
Грчка	-4.3	-3.4	-4.0	-5.4	-4.9	-5.8	-6.9
Шпанија	-3.0	-1.1	-0.9	-0.5	-0.3	0.0	-0.1
Француска	-2.6	-1.7	-1.5	-1.6	-3.2	-4.2	-3.7
Италија	-2.8	-1.7	-1.9	-3.1	-2.9	-3.4	-3.4
Аустрија	-2.3	-2.2	-1.8	0.0	-0.9	-1.5	-1.1
Португал	-3.0	-2.7	-3.2	-4.3	-2.9	-2.9	-3.2
Финска	1.7	1.7	7.0	5.1	4.1	2.5	2.3
Евروزона	-2.2	-1.3	-1.0	-1.8	-2.5	-3.0	-2.8
Белгија	-0.4	-0.6	-0.9	-0.0	0.2	-0.4	-0.0
Немачка	-1.7	-1.1	-1.7	-3.3	-3.7	-3.7	-3.4
Ирска	1.8	1.0	2.4	-0.7	-1.8	-0.5	-1.4
Грчка	-3.4	-2.6	-3.5	-5.4	-5.0	-6.2	-7.7
Шпанија	-2.6	-1.4	-1.9	-1.4	-0.8	-0.2	0.0
Француска	-2.5	-2.1	-2.6	-2.6	-3.8	-4.1	-3.6
Италија	-2.4	-1.6	-2.8	-4.1	-3.4	-3.4	-3.3

(% од БДП)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Аустрија	-2.4	-2.7	-2.8	-0.3	-0.3	-1.0	-0.8
Португал	-3.4	-3.5	-4.5	-5.5	-3.5	-2.5	-2.7
Финска	0.4	0.6	5.3	4.8	4.3	3.0	2.5
Еврозона	-2.0	-1.5	-1.9	-2.6	-2.8	-2.8	-2.6
Укупан јавни дуг	73.0	71.7	69.2	68.3	68.1	69.3	69.8

Извор: Mario Catenaro, Richard Morris, „Fiscal policy and implementation in EMU: from Maastricht to SGP reform and beyond“, op.cit., p. 24.

Наиме, у првим годинама примене Пакта чланице ЕМУ нису имале значајнија одступања од критеријума фискалне конвергенције, изузев Португала. Поступак у случају прекомерног буџетског дефицита први пут је примењен у овој земљи на основу Извештаја Комисије о стању јавних финансија. Европски савет је одлуком потврдио постојање дефицита и навео да је крајем деведесетих година Португал остварио значајни економски напредак, али и недовољан успех на плану фискалне консолидације. Буџетски дефицит *Португала* настао је као последица монетизације државних дугова и неадекватног извршавања буџета сходно фискалним правилима.⁷ Поступајући према одлуци Савета, влада је настојала да предузме све неопходне мере буџетске консолидације у циљу укидања процедуре у случају прекомерног буџетског дефицита што је и успела до наредног заседања Европског савета 2004. године. Крајњи исход овог поступка био је задовољавајући, јер су испоштоване све процесне и материјалне норме чврстог и меког права ЕУ и створени услови за целисходну комуникацију између субјеката координације ЕУ. У случају Француске и Немачке то неће бити случај, јер су ове земље током 2002–2003. године биле суочене са озбиљним проблемима у вези са одржавањем финансијских и фискалних критеријума конвергенције. Савет је одлукама потврдио постојање прекомерног буџетског дефицита у овим земљама и наложио предузимање неопходних корективних мера за постизање циклично прилагођеног дефицита. Како се радило о главним земљама чланицама ЕУ било је неопходно применити препоруке у што краћем року зарад одржавања свеукупне фискалне дисциплине и кредибилитета процеса конвергенције. Комисија је октобра 2003. године покренула поступак пред Саветом због неиспуњавања наложених инструкција у циљу изрицања санкција утврђених Пактом о стабилности и расту. Занимљиво је да том приликом у

⁷ Ibid.

Савету није постигнут услов квалификоване већине за доношење одлуке о примени санкција. Савет је донео одлуку о томе да задржи на снази поступак прекомерног буџетског дефицита на неодређено време и позвао поменуте државе да поднесу извештај о постигнутом напретку на плану фискалне консолидације.⁸ Оваквим поступањем Савета недвосмислено је било повређено начело једнакости чланица Уније у области фискалне политике, па самим тим и озбиљно подривени механизми координације економске политике. Услед тога дошло је до озбиљног преиспитивања правне снаге посебних механизма координације. Одлука Европског савета у случају Француске и Немачке представљала је озбиљан корак унутраг на плану, ионако, контроверзног и софистицираног питања усаглашавања јавних финансија држава чланица.⁹ С тим у вези, јавиле су се сумње да ли се Пактом о стабилности и расту допринело демократском дефициту због чега би га требало заменити неким другим механизмом који би координацију регулисао на конзистентнији начин.¹⁰ Како је Европски савет прекршио процедуру утврђену Пактом о стабилности, Комисија је одлучила да се обрати Европском суду правде. Комисија се на овакав исход одлучила услед појаве спекулација о асиметричном понашању главних земаља чланица наспрам мањих држава које су за себе могле да обезбеде концесије у процесу политичког преговарања и тако стекну одређене предности.¹¹ Предмет поступка је био такав да се састојао од два тужбена захтева поднета од стране Комисије. *Први захтев* се огледао у захтеву Комисије да санкционише Савет због грубог кршења процедуре утврђене Пактом о стабилности и расту, предвиђене ставом 8 и 9 члана 104 оснивачког аката (Уговора о ЕУ). Други захтев се односио на укидање одлуке Савета о задржавању поступка у случају прекомерног буџетског дефицита у стању неизвесности (јер такав инструмент није био предвиђен оснивачким актом) и модификовања препорука донетих на основу чл. 107 оснивачког акта. Значај поступка се најбоље може увидети у чињеници да је је Суд правде заседао у пленуму и да је имао веома активну улогу приликом саслушавања правних заступника Комисије и Савета. Суд правде је у својој одлуци стао на становиште да је први захтев Комисије правно недопустив, док је усвојио други захтев и поништио закључке Савета у основним елементима. Суд је своју одлуку образложио на тај начин што је навео да Савет одлуке о препорукама у случају прекомерног

⁸ Council Decision 89/2003 EC of 21 January and Council Decision 487/2003 EC of 3 June on the existence of an excessive deficit in Germany and France-application of art.104 (6) of the Treaty establishing the EC, OJ 2003 L 34, OJ 2003 L 165.

⁹ Commission v Council of European Union, C-176/03.

¹⁰ Jorgen Mortensen, „Economic Policy Coordination in the EMU: From Maastricht via SCP to the Fiscal Pact“, CASE Network Studies & Analyses, Number 459/2013, p.14.

¹¹ Milan Cerovac et al., *Европска унија*, Zagreb, MATE, 2010, str. 382.

буџетског дефицита доноси квалификованом већином и да уколико такве већине нема не постоји алтернативни начин доношења одлуке. Правни основ пресуде јесте становиште Суда да у комунитарном праву ЕУ не постоји одредба којом се утврђује период истека у коме одлука донета у смислу чл. 104 (8) мора да произведе одређено дејство. Суд је приликом поступка показао подједнако уважавање обеју страна у спору што је вероватно и резултирало у доношењу одлуке која је у стручној и широј друштвеној јавности окарактерисана као „соломонско решење спора“. Одлука Суда била је очигледно мотивисана разлозима политичког прагматизма, што значи да Суд није решавао о судбини Пакта о стабилности и расту, већ је акценат у поступку био на разматрању захтева према туженом (Европском савету).¹²

3) МЕРЕ ИЗ РЕФОРМИСАНОГ ПАКТА О СТАБИЛНОСТИ И РАСТУ

Реформа Пакта спроводила се у неповољним финансијским околностима због чега је било јасно да реформа мора бити временски јасно дефинисана, јер би свака неизвесност у том смислу могла да проузрокује озбиљне последице. Главни предлози за модификацију његове садржине могу се сврстати у *три* групе:

- реформе националних буџетских процедура;
- побољшање координације у еврозони и;
- промену фискалних правила.¹³

Реформе буџетске процедуре представљају најбољи начин за усаглашање јавних финансија чланица ЕУ. Проблем са овим приступом у реформи је што се тако ограничава буџетска флексибилност која је веома корисна за постизање уравнотеженог буџета. Процедуралне промене подразумевале су промене закона о буџетском систему и корекције свих фаза у поступку усвајања, израде, доношења и извршења буџета. Усвајање хармонизованих буџетских правила и формирање новог националног тела по угледу на ЕЦБ је тешко остварити у околностима децентрализованих фискалних политика. *Вуплош (Wyplosz)* је сматрао да се реформама мора извршити делегација фискалних овлашћења *Комитету за фискалну политику*, чије би деловање било утврђено посебним статутом.¹⁴ Овај предлог није заживео у пракси због одсуства компромиса у

¹² Barbara Dutzler, An Hable, „The European Court of Justice And Stability and Growth Pact – Just the Beginning“, *European Integration online Papers (EioP)*, Vol. 9, No. 5, 2005, p. 5-6.

¹³ Silvester Eijffinger, Marco Butti, Daniele Franco, „Revisiting EMUs Stability and Growth Pact: A Pragmatic Way Forward“, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 19, No. 1, 2003, pp. 102-106.

¹⁴ Комитет за фискалну политику би за свој рад одговарао Европском парламенту. Charles Wyplosz, „Fiscal Policy: Rules or Institutions?“, Group of Economic Analysis of the European Commission, April, 2002, p. 3.

подели надлежности између влада и Комитета. Оснажена координација фискалне политике могла би се реализовати доношењем комунитарних одлука о пожељном стању буџета за сваку појединачну чланицу (наднационалном алокацијом дела заједничког дефицита) или тржишном алокацијом дела националних дефицита израженим у процентима од укупног дефицита у еврозони. Алокација буџетских дефицита од стране Заједнице би се тешко спровела јер би била оптерећена великим политичким и технократским притисцима, док је проблем са тржишном алокацијом био у могућности злоупотребе. Државе које би се суочиле са тржишним поремећајима су хипотетички могле да откупе део потребног дефицита за излазак из кризе од земаља са буџетским суфицитом. Ова могућност својеврсне „трговине правом на буџетски дефицит“ није се могла дозволити због негативног кумулативног ефекта на финансијски систем Уније. Када је реч о реформи фискалних правила, требало би имати у виду дистинкцију између статичких и динамичких нумеричких правила.¹⁵ Статичка правила се односе на структуру и стање буџета, док се динамичка тичу фискалне одрживости и стања јавног дуга. Оригинални Пакт је већи значај давао статичким правилима, али је у првим годинама примене постало јасно да је структура јавних финансија подједнако битна, па се јављају захтеви за увођењем финансијских правила о висини јавних расхода, односно „златног правила“ финансирања дефицита. Увођење правила о висини јавних расхода било би корисно, јер би омогућило лакшу контролу и надзор над спровођењем начела буџетске једногодишњости и усклађивање са средњорочним фискалним оквиром ЕМУ. Главни недостатак овог правила огледа се изостанку услова за ефикасну примену у пракси, без обзира да ли је реч о комунитарним или националним правилима. Такође, правило не би било упутно користити за оне фискалне варијабле које производе негативне екстерналије, нити би спречило појаву дефицита проузрокованог смањењем укупног пореског терета.¹⁶ Идеја о увођењу *златног правила* за реализацију деловала је комплексно из разлога што је захтевала успостављање тзв. „двојног буџета“ са јасном дистинкцијом између јавне и инвестиционе потрошње. Издвајање јавних инвестиција из ставки јавних расхода имало је мало присталица, јер је за друштвену акумулацију капитала подједнако битан и приватни и јавни капитал.¹⁷ Задуживање државе било би дозвољено у околностима када су позајмљена средства намењена за јавне инвестиције. Анализе су показале да златно

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Silvester Eijffinger, Marco Butti, Daniele Franco, „Revisiting EMUs Stability and Growth Pact: A Pragmatic Way Forward“, op. cit., p. 104.

¹⁷ У финансијској литератури постоје противречни подаци о ефикасности јавних инвестиција и њиховом доприносу у достизању жељеног БДП-а.

правило не би било у складу са Пактом о стабилности и расту, јер терет враћања јавног дуга (које би враћале будуће генерације пореских обвезника), захтева да правило буде постављено тако да одговара износу нето јавне потрошње. Уколико би се златно правило примењивало на бруто јавне инвестиције дошло би до потешкоћа у политици управљања јавним дугом. У ери супротстављених струја о оптималном начину реформе Пакта о стабилности, најреалнији су били мање радикални захтеви усмерени на постизање резултата у очекиваним временским оквирима. Тако, *Бутти* (Butti) посебно истиче предности „интерног прилагођавања“ Пакта, у смислу побољшања у вођењу фискалне политике у добрим временима, вођења рачуна о јавном дугу, одрживости буџетских позиција, обезбеђивања транспарентности фискалних података и пажљивом надзирању цикличних кретања.¹⁸ Иницијални корак у реализацији реформе предузела је Комисија која је је на захтев Европског савета, септембра 2004. године изнела могуће правце реформе у свом саопштењу.¹⁹ Базичне корекције обухватиле су истицање критеријума за одређивање висине јавног дуга у први план, модификације процедуре у случају порекомерног буџетског дефицита (тј. остављања више времена за кориговање), побољшање економског управљања, боље дефинисање средњорочних циљева и одрживог привредног развоја. Комисија је у саопштењу посебно нагласила потребу за дефинисањем средњорочних буџетских циљева и поштовање економских услова у којима се државе налазе. Пракса је указала да државама треба дозволити одступање од буџетске равнотеже у околностима када постоји релативно ниски јавни дуг. Оваква корекција Пакта требало је да омогући припремање буџета у случају погоршања старосне структуре друштва и да пружи довољан маневарски простор за спречавање дефицита у периоду рецесије.²⁰ Формалноправно посматрано, основу за реформу Пакта представља Извештај Европског савета о побољшању и имплементацији Пакта о стабилности и расту из 2005. године. Доношењу акта претходила је опсежна расправа чланова ЕКОФИНА у дефинисању смерница реформи Пакта у превентивном и корективном делу.²¹ Реформа је институционализована усвајањем Уредбе о изменама Уредбе о конституисању и буџетске контроле и координације економске политике и

¹⁸ Marco Butti, „Will the New SGP Succeed?“, Fritz Breuss (ed.), *The Stability and Growth Pact, Experiences and Future Aspects*, Springer, Wien New York, 2010, p. 163.

¹⁹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Strengthening economic governance and clarifying the implementation of the Stability and Growth Pact, COM(2004), final 581.

²⁰ Срђан Голубовић, *op. cit.*, стр. 122.

²¹ European Council: Presidency Conclusion, Report on Improvement of the Implementation of the Stability and Growth Pact, 22-23 March 2005, pp. 1-10.

Уредбе о изменама Уредбе о убрзавању и појашњењу поступка у случају прекомерног дефицита.²² Реформисани Пакт о стабилности и расту донео је значајне новине које ћемо у циљу бољег разумевања сагледати у двема одвојеним групама: променама које се тичу економске садржине фискалних правила и променама које се тичу имплементације.²³

1) Промене у економској садржини Пакта биле су најобухватније. Ове промене се опажају у структурном делу и у погледу превентивних и корективних мера јер су највећи пропусти били присутни управо у овој сфери. а) Најзначајније новине се односе на поступак који се примењује у случају прекомерног буџетског дефицита, односно промену корективних мера. Појам тзв. „озбиљног цикличног пада“ (енг. *severe cyclical downturn*) као „извињавајуће клаузуле“ за непримењивање процедуре у случају прекомерног дефицита одређен је у ширем смислу. За примену ове клаузуле било је довољно утврдити постојање негативне стопе привредног раста или акумулираног пада производње током периода слабог привредног раста, што се процењивало у односу на потенцијални бруто производ. Клаузула се мора применити и у условима великог јаза између потенцијалног и стварног бруто производа у дужем временском периоду. *Можемо* приметити да се на овај начин значајно олакшала позиција држава насупрот ранијем решењу, због чега су неки аутори доста критички гледали на ово „разводњавање“ фискалне одговорности држава, тј. њихових влада. Посебна пажња у измењеном Пакту се придаје категорији тзв. „осталих битних фактора“ који одређују садржину извештаја о покретању поступка прекомерног буџетског дефицита. Овај правни стандард је раније био потпуно неодређен, због чега се сада посебно истиче потреба за ближним регулисањем садржине. Категорија осталих битних чиниоца који детерминишу примену корективних мера експлицитно се дефинише и тиче се потенцијалног привредног раста, избегавања цикличних кретања, имплементације политика сходно Лисабонској агенди и политике техничко-технолошког развоја, напора фискалне консолидације у лошим временима, јавних инвестиција, одрживости јавног дуга и квалитета јавних финансија. Овакво екстензивно поимање осталих битних чиниоца не завршава се поменутом листом, већ се под то може подвести сваки фактор због чијег је деловања држава морала да одступи од референтних вредности. Сваки напор државе усмерен на повећање или одржавање финансијских доприноса у име

²² Council Regulation (EC) No 1055/2005 amending Council Regulation on the Strengthening of the Surveillance and Coordination of Economic Policies, NO.1466/97, Official Journal L174, 07.07.2005. and Council regulation (EC) No 1056/2005 amending Council Regulation on Speeding up and Clarifying the Implementation of Excessive Deficit Procedure, No. 1467/97, Official Journal L174, 07.07.2005.

²³ Lars Calmfor, „What Remains of Stability and Growth Pact?“, Swedish Institute for European Policy Studies, November, 2005, p. 58.

међународне солидарности и постизања циљева економске политике ЕУ (њихове унификације) у крајњој линији могао је да се подведе под појам осталих битних чиниоца и тако релативизује строгост корективних мера и фискалне дисциплине.²⁴ *Можемо приметити* да за разлику од оригиналног Пакта који готово не признаје релевантност осталих битних фактора на покретање поступка у случају прекомерног дефицита, нови Пакт доноси веома широко (готово недопустиво) поимање фактора које изиграва смисао фискалне одговорности. б) Реформисаним Пактом су предвиђене значајне промене у погледу превентивних мера које се односе на дефинисање средњорочних буџетских циљева и прилагођавања држава тим параметрима. Средњорочни буџетски циљеви се одређују према свакој држави конкретно у зависности од њених економских и буџетских позиција и трендова у демографским кретањима. Средњорочни циљ јесте циклично прилагођени дефицит, с тим што се државама са нижим јавним дугом и вишим потенцијалним привредним растом, толерише дефицит у висини од 1% БДП-а у средњем року. Земље које имају нижи потенцијални привредни раст и вишу стопу јавног дуга морају тежити уравнотеженом буџету. Државе чланице морају показати спремност за годишњим снижавањем цикличних дефицита од 0,5% БДП-а, али у периоду просперитета морају чинити веће напоре у процесу фискалне консолидације. У периодима криза, напори које државе чине могу бити мањи, што се оправдава постојањем посебних економских околности. в) Структурне промене предвиђене реформисаним Пактом биле су значајан предуслов за примену превентивних и корективних мера, јер се заостајање у спровођењу структурних реформи јавља као главни узрок спорог прилагођавања средњорочним буџетским циљевима. Пакт је предвидео да се за оне земље које уведу систем обавезних фондова пензионог осигурања може толерисати привремено одступање од средњорочних буџетских циљева, ако је настало као резултат нето трошкова проузрокованих реформом. Државе су морале да размењују информације у вези са предузетим структурним реформама ради анализе трошкова и користи, и минимизирања трошкова у будућим периодима.

2) Поред промена које се односе на економску садржину Пакта, значајне су и промене које се тичу услова имплементације. Ове промене су превасходно биле мотивисане потребом ублажавања „крутости“ фискалних правила и већом флексибилношћу појединих делова Пакта.²⁵ а) Промене у овом делу тичу

²⁴ У вези са критеријумом дефицита и јавног дуга постојала је одређена контрадикторност, јер ови услови нису регулисани новим уредбама. Ипак, у извештају ЕКОФИН-а јасно стоји да се предност даје критеријуму јавног дуга приликом одлучивања о покретању поступка.

²⁵ ЕКОФИН је о продужењу рока са једне на две године решавао у посебном извештају, узимајући у обзир деловање посебних околности због којих минимални фискални напор није довољан за кориговање буџетског дефицита у року од годину дана.

се продужења рокова за анулирање недостатака у вођењу фискалне политике пре изрицања санкције. Рок за смањење буџетског дефицита у случају постојања посебних околности продужен је на две године. Нови Пакт захтева од чланица са прекомерним дефицитом да на годишњем ниво постигну побољшање од најмање 0,5% БДП-а као доказ минималног фискалног напора. То значи да је реформисани Пакт регулисао својеврстан механизам *ex ante* продужења рокова за постизање буџетских циљева у случају појаве неочекиваних економских догађаја са озбиљним последицама на стање јавних финансија. Рок у коме Савет доноси одлуку продужава се на четири месеца (уместо претходних три), док је рок за имплементацију шест месеци, уместо четири месеца. У околностима када државе не поштују препоруку Савета, такође, долази до продужења рока за примену мера са два на *четири* месеца. Поред продужења рокова који су претходили фази изрицања санкције, дошло је и до продужења максималног рока (шеснаест месеци уместо десет) у коме Савет због непоштовања корективних мера одлучује о примени санкција.²⁶ б) Значајне новине су предвиђене у систему тзв. „раног упозоравања“. Новим уредбама Комисија је добила ингеренције да самостално даје савете државама у вези са структурним прилагођавањем. Комисија је дужна да покрене поступак у случају постојања прекомерног буџетског дефицита увек када дође до прекорачења референтних вредности или постоји објективна опасност да ће они бити прекорачени. в) Кључна промена везана за примену Пакта се односи на могућност дискреционог одлучивања ЕКОФИН-а. Реформа Пакта је требало да се одвија тако да се примена измести из политичке у правосудну сферу у којој би кључну улогу имао Европски суд правде. Ипак, реформисани Пакт у овом делу није дао задовољавајуће резултате. Занимљиво је да у самом тексту јасно стоји да смисао поступка у случају прекомерног буџетског дефицита није у кажњавању конкретне државе чланице, већ у пружању подршке вођењу одговорних јавних финансија. Уместо строгих санкција и стварању услова за њихову примену, говори се о вршењу притиска за постизање фискалне консолидације, због чега су многи аутори истакли да се нови Пакт доста удаљио од изворног предлога немачке владе за усаглашавањем националних фискалних политика.

ДОМАШАЈ ПРИМЕНЕ РЕФОРМИСАНОГ ПАКТА О СТАБИЛНОСТИ И РАСТУ

Реформисани Пакт је био предмет бројних критика које су се односиле на значајна одступања од решења садржаних у првобитним фискалним правилима. Допринос реформисаног Пакта у процесу координације јесте у

²⁶ Lars Calmfors, "What Remains of Stability and Growth Pact?", *op. cit.*, pp. 64-68.

превазилажењу униформности, побољшању транспарентности, исправљању процикличности и ефикаснијој примени фискалних правила.²⁷

1) Један од главних недостатака оригиналног акта који је успоравао процес координације јесте ригидност и неуважавање посебних прилика које постоје у чланицама еврозоне. Новим Пактом узимају се у обзир специфичне економске околности које постоје у државама и које условљавају усаглашавање економских политика. У структурном прилагођавању средњорочним буџетским циљевима сагледавају се бројни фактори попут финансијске осетљивости државе, достигнутог стока обвезница јавног дуга и пасиве пензионих фондова које хипотетички могу угрозити финансијску одрживост и смањити потенцијални бруто друштвени производ. У циљу избегавања проблема везаних за морални хазард, новим Пактом је начелно постигнут договор да се имплицитне обавезе чланица ЕУ рачунају сходно метоодологији коју је развио Комитет за економску политику у истраживању јавне потрошње према старосној оријентацији. Значајна предност јесте и употреба дугорочних пројекција у координацији фискалних политика држава чланица ради олакшања компаративних статистика. Свакако, коришћење ових индикатора није ослобођено арбитражности због чега се морају уложити напори у формулисању јасних параметара ради превазилажења тих недостатака.

2) Удаљеност оригиналног Пакта од грађана Уније која се огледала у неразумевању његове тачне сврхе, делимично је исправљена реформом из 2005. године. Тако, Копитс (Kopits) наглашава да је транспарентност вишеслојни појам који обухвата скуп различитих димензија: рачуноводствене стандарде, механизме процене извршења и начин подношења информација о спроведним задацима.²⁸ Транспарентност се ослања на употребу фискалних индикатора који омогућавају детаљно сагледавање садашњег и будућег рачуноводства и усклађености са фискалним правилима.²⁹ Разматрајући фискални систем еврозоне, кроз призму поменутих фискалних индикатора, може се уочити озбиљан недостатак транспарентности. Индикатор буџетског дефицита не пружа целовит увид стања јавних финансија Уније, као што и индикатор јавног дуга (изражен у бруто облику у номиналној вредности) може значити (не)намерно потцењивање доспелих обавеза. Систем националних рачуна је прилично неефикасан у погледу брзине прикупљања података због чега статистике не одражавају праву слику јавних финансија конкретне државе. У погледу дефинисања јавног дуга, нови Пакт задржава правило изражавања у бруто облику, али предлаже да се у циљу боље контроле над трошењем јавних

²⁷ Marco Butti, „Will the New SGP Succeed?“, *op. cit.*, pp. 167-172.

²⁸ George Kopits, Steven A. Symasky, *Fiscal Policy Rules*, IMF Occasional Paper 162, 1998, pp. 3-7.

²⁹ Предуслов овог сагледавања јесте испуњавање захтева да фискално правило буде формулисано на начин да омогућава ову сложу процену.

прихода користи јавни дуг дефинисан у нето износу. Статистике које су раније деловале прилично непоуздане знатно су унапређене и базирају се на благовременим, веродостојним информацијама чиме се обезбеђује интегритет и подвлачи одговорност националних статистичких агенција и Еуростата. Употреба дугорочних пројекција у координацији фискалних политика ослања се на предлог Комисије да се стабилизациони програми заснивају на њеним претпоставкама (с тим што Савет може дозволити држави коришћење сопствених претпоставки, али уз пружање детаљног објашњења зашто се разликују од оних које је понудила Комисија).³⁰

3) Замерке које су се тичале проблема процикличности, исправљене су новим Уредбама. Процикличност овде подразумева да државама није било пружено довољно подстицаја да воде одговорне фискалне политике у периоду економског просперитета, уз остављање довољно маневарског простора за конструктивно сналажење у периодима економских рецесија. Нови Пакт исправља ове недостатке тако што наглашава значај поузданих макро-економских прогноза и обавезу влада да спроводе продубљену фискалну консолидацију у време просперитета (уз истовремено толерисање успореног спровођења у периодима криза). Све више се заузима становиште да механизам раног упозоравања треба користити и у околностима када се дефицит налази близу достизања референтне вредности од 3%, тј. увек када постоје одступања (што имплицира употребу и у добрим временима). Као допуна овог механизма предлаже се коришћење посебних фондова (енг. *rainy day funds*) којима се може утицати на вођење пруденцијалне фискалне политике у време просперитета. Ови фондови би се користили у периоду рецесија, али би истовремено утицали на субјекте економске политике да суфицит који остваре у „добрим временима“ користе одговорно и тиме прошире простор маневарског поступања за излазак из кризе у „лошим временима“.³¹

4) Један од разлога зашто првобитни Пакт није био довољно успешан у координацији јесте и аргумент тзв. „партизанског извршења“, односно, очекивања од држава да фискална правила добровољно примене (што су у пракси на различите начине избегавале).³² Недостатак добровољног повиновања је био и очекиван јер су фискална правила била супранационалне природе, а требало их је применити у најосетљивијем сегменту националне економске политике. Јачање улоге Комисије у поступку примене правила нужан је услов њихове правно ваљане имплементације у правном саобраћају

³⁰ Lars Jonung, Martin Larch, *Improving Fiscal Policy in the EU: The Case for Independent Forecast*, Economic Papers 210, European Commission, 2004, p. 16.

³¹ Marco Butti, Silvester Eiffinger, D. Franco, *Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment*, CEPR Discussion Paper 3692, 2003, pp. 1-6.

³² Marco Butti, „Will the New SGP Succeed?“, op. cit., pp. 167-172.

Уније. Предлог Комисије који је претходио реформи Пакта односио се и на конституисање посебног националног тела, које би Комисији пружало помоћ у примени фискалних правила, није нашао место у новим уредбама. Како за разлику од монетарне политике, фискална политика није централизована на нивоу комунитарног права јасно је да би рад једне такве независне националне агенције имао суштински значај за олакшавање токова координације у смеру постављених фискалних правила, па остаје нејасно зашто такав предлог није усвојен. Једно од могућих објашњења јесте да Савет није желео да дозволи јачање позиције Комисије у домену једнообразне примене фискалних правила (што с обзиром на искуства из прошлости – случај *Немачке* и *Француске* и не изненађује много). Ово најбоље поткрепљује и чињеница да новим Пактом нису учињене неке значајније промене у области доношења одлука или правила поступка, већ су оне више остале „козметичке природе“ (везане за продужење рокова код поступка у случају прекомерног буџетског дефицита).

У анализи ефеката реформисаног Пакта не може се оставити по страни политичка димензија акта. Тако, холандски економиста *Де Граве* (*De Grauwe*) истиче да је главни проблем примене Пакта „недостатак политичког легитимитета“ који се огледа у чињеници да европским институцијама које учествују у буџетском поступку не прете санкције од њихових бирача на националном нивоу власти.³³ Национални ниво власти је од пресудног значаја јер управо ту грађани износе своје ставове у погледу јавне потрошње, или пореског система, награђивањем или кажњавањем на изборима. Забрињавајући аспекти новог Пакта о стабилности и расту нису фактичке промене које су извршене, већ јасна и недвосмислена демонстрација да су фискална правила ендогене величине на које политички утицајне земље чланице могу деловати и мењати их у своју корист.³⁴ Управо су све слабости првобитног Пакта и димензије новог Пакта показале да се процес фискалне консолидације тешко спроводи у најразвијенијим чланицама ЕМУ (које имају велике проблеме са усклађивањем јавних прихода и јавних расхода). Фискална правила су неопходна у циљу интернализације негативних екстерних ефеката који се уочавају директно између субјеката фискалног ауторитета или индиректно, кроз утицај националних фискалних политика на јединствену монетарну политику. Постулати фискалне теорије нивоа цена објашњавају везу која постоји између субјеката монетарне и фискалне политике у монетарној унији. Према овој теорији следи да уколико не постоји гаранција рационалне буџетске потрошње, врховна монетарна власт неће бити у стању да

³³ Paul De Grauwe, “Some Thoughts on Reforming the Stability and Growth Pact”, Fritz Breuss (ed.) *The Stability and Growth Pact, Experiences and Future Aspects*, Wien-New York, Springer, 2010, pp. 184-185.

³⁴ Ibid.

контролише ниво цена. Посматрано у ширем смислу, фискална правила су неопходна и ради заштите функционалне независности централне банке.³⁵ Сценарио у коме би примена Пакта у координацији дала жељене резултате подразумева успостављање двостепене структуре.³⁶ У првом степену, о контроли поштовања фискалних правила бринули би независни национални органи, док би се у другом степену јавила Комисија, чија би надлежност била ограничена искључиво на озбиљна одступања од вредности садржаних у фискалним правилима. Тиме би дошло до значајног растерећења задатака Комисије како би се посветила другим питањима, уз задржавање функције врховног надзорног тела ефеката координације економске политике. Свакако, Комисија би морала да обавља перманентну функцију надзора у ризичним државама, али би зато могла делегирати овлашћења посебним националним телима у оним земљама у којима постоји чврста фискална дисциплина и где су вредности буџетског дефицита и јавног дуга далеко од критичних параметра. Овакав модел подељене одговорности у околностима отежаног усаглашавања фискалне политике (која неретко остаје само формалне природе), *према нашем мишљењу*, делује као решење са потенцијалом да истовремено задовољи и интересе чланица ЕМУ и допринесе заштити јединственог поретка и вредности ЕУ, због чега је нужно наставити напоре на инструментализацији таквих идеја. Нови Пакт није успео да поступак у случају постојања прекомерног буџетског дефицита учини једноставним, јасним и спроводљивим без значајних трошкова. Критичари наводе да је процедура насупротив овим тежњама постала сложена, недовољно транспарентна и тешка за имплементацију. Водећи принцип у реформи Пакта је требала бити брза корекција прекомерног дефицита, али изгледа да је продужавањем рокова за кориговање и увођењем института понављања већ изречених препорука, то кориговање постало знатно спорије. Санкционисање држава које не поштују препоруке Савета могло би да буде ефикасан инструмент успостављања буџетске дисциплине једино уколико је сам појам дефицита јасно одређен *ex ante*. Како су новим Пактом фискална правила постављена на флексибилнијој основи (ширењем извињавајуће клаузуле, укључивањем категорије осталих битних чиноица), реформатори Пакта су пропустили шансу да овом акту пруже преко потребну правну тежину. *Мишљења смо* да је, и поред евидентних недостатака, реформисани Пакт пружио значајан допринос у учвршћивању правног основа будуће фискалне уније, која је поред монетарне и банкарске уније *conditio sine qua non* заокруживања концепта европске економске и монетарне уније на целовит

³⁵ Marco Butti, Guido Giudice, „Maastricht Fiscal Rules at Ten: An Assessment”, European Commission, 25 March 2002, pp. 2-3. Првобитна фискална правила су највећу слабост имала у погледу могућности примене, односно поштовања у пракси, док је њихова главна предност била једноставност и адекватност.

³⁶ Paul De Grauwe, „Some Thoughts on Reforming the Stability and Growth Pact”, *op. cit.*, p. 186.

начин.³⁷ Такође, пракса је показала да иако државе тешко пристају на ограничавање компоненти фискалног и финансијског суверенитета (за разлику од вољног сужавања правних овлашћења из монетарног суверенитета), реформисани Пакт послужио је као добра основа за доношење Споразума о стабилизацији, координацији и управљању у ЕМУ, чији је главни део тзв. Фискални споразум којим је *de facto* извршена централизација фискалне политике у значајнијем степену (изостављајући по страни његову спорну правну природу, неусаглашеност са одредбама примарног права, тј. са чланом 136 Уговора о ЕУ који забрањује колективно јемство Заједнице за јавни дуг држава чланица).

5) ИЗВОРИ

- Butti, Marco, Eiffinger, Silvester, Franco, Daniele, *Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment*, CEPR Discussion Paper 3692, 2003.
- Butti, Marco, „Will the New SGP Succeed?“, Fritz Breuss (ed.), *The Stability and Growth Pact, Experiences and Future Aspects*, Springer, Wien New York, 2010.
- Butti, Marco, Guido Giudice, „Maastricht's Fiscal Rules at Ten: An Assessment“, European Commission, 25 March 2002.
- Calmfor, Lars, „What Remains of Stability and Growth Pact?“, Swedish Institute for European Policy Studies, 2005.
- Catenaro, Mario, Morris, Richard, „Fiscal policy and implementation in EMU: from Maastricht to SGP reform and beyond“, Francesco Farina and Roberto Tamborini, (eds), *Macroeconomic Policy in the European Monetary Union: From the old to the new Stability and Growth Pact*, Routledge, Taylor and Francis Group, London and New York, 2008.
- Case C-176/03, Commission v Council of European Union.
- Charles, Wyplosz, „Fiscal Policy: Rules or Institutions?“, Group of Economic Analysis of the European Commission, April, 2002.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Strengthening economic governance and clarifying the implementation of the Stability and Growth Pact, COM(2004), final 581.
- Council Decision 89/2003 EC of 21 January and Council Decision 487/2003 EC of 3 June on the existence of an excessive deficit in Germany and France-application of art.104 (6) of the Treaty establishing the EC, OJ 2003 L 34, OJ 2003 L 165.
- Council Regulation (EC) No 1055/2005 amending Council Regulation on the Strengthening of the Surveillance and Coordination of Economic Policies, No 1466/97, Official Journal L174.

³⁷ Марко Димитријевић, „О потреби формирања фискалне уније у европском монетарном праву“, *Српска политичка мисао*, Вол. 57, бр. 3, 2017, стр. 149-163.

- Council regulation (EC) No 1056 /2005 amending Council Regulation on Speeding up and Clarifying the Implementation of Excessive Deficit Procedure, No. 1467/97, Official Journal L174.
- De Grauwe, Paul, „Some Thoughts on Reforming the Stability and Growth Pact“, Fritz Breuss (ed.) *The Stability and Growth Pact, Experiences and Future Aspects*, Wien-New York, Springer, 2010.
- Dutzler, Barbara, Hable, An, „The European Court of Justice And Stability and Growth Pact-Just the Beginning“, *European Integration online Papers (EioP)*, Vol. 9, No. 5, 2005.
- Eijffinger, Silvester, Butti, Marco, Franco, Daniele, „Revisiting EMUs Stability and Growth Pact:A Pragmatic Way Forward“, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 19, No. 1, 2003.
- European Council: Presidency Conclusion, Report on Improvement of the Implementation of the Stability and Growth Pact, 22-23 March 2005.
- Hodson, Dermot, Maher, Imelda, „Soft Law and Sanctions: Economic Policy Coordination and Reform of the Stability and Growth Pact“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, Issue 5, 2004.
- Jonung, Lars, Larch, Martin, *Improving Fiscal Policy in the EU: The Case for Independent Forecast*, Economic Papers 210, European Commission, 2004.
- Kopits, George, Symasky, Steven A., *Fiscal policy Rules*, IMF Occasional Paper 162, 1998.
- Mortensen, Jorgen, „Economic Policy Coordination in the EMU: From Maastricht via SCP to the Fiscal Pact“, CASE Network Studies & Analyses, Number 459/2013.
- Голубовић, Срђан, *Фискална правила у Европској монетарној унији*, Правни факултет Ниш, 2012.
- Димитријевић, Марко „О процесној легитимацији Европске централне банке у монетарним споровима“, *Право и привреда*, бр. 7-9, 2017.
- Димитријевић, Марко, „О потреби формирања фискалне уније у европском монетарном праву“, *Српска политичка мисао*, Вол. 57, бр. 3, 2017.

6) ЗНАЧАЈ ЗА СРБИЈУ

На путу Србије ка укључивању у Европску унију хармонизација домаћих правних прописа са *acquis communautaire* добија на посебном значају, а обликовање оптималног програма развојне економске политике захтева, између осталог, и уважавање битних елемената координационих механизма комунитарне економске политике. Иако Србија не учествује у процесу координације економске политике у ЕУ јер није њена чланица, морамо узети у обзир да је ЕУ значајни спољнотрговински партнер земље због чега домаћи

субјекти морају поседовати одређена сазнања о координационом процесу. У области фискалне политике може се приметити постојање законских решења која су креирана по угледу на оне које постоје у комунитарном праву. Како се усаглашавање националних фискалних политика не може замислити без увођења фискалних правила, констатује се да је тај услов формално већ испуњен на терену домаће економске политике. Фискална правила су уведена Законом о буџетском систему и односе се на регулисање висине буџетског дефицита и јасног дуга у циљу постизања фискалне одговорности и фискалне дисциплине владе. Референтне вредности фискалних правила су блиске онима из критеријума конвергенције које се захтевају у ЕУ, што потврђује да су правила садржински сасвим добро постављена. Проблем са незадовољавајућом применом фискалних правила захтева да домаћи субјекти економске политике одреде санкције за њихово непоштовање у вишем износу, не би ли се на тај начин умањила вероватноћа њиховог кршења, а уколико већ до кршења истих правила дође, морају се створити услови за изистинску имплементацију већ изречених санкција. Значајну улогу у процесу приближавања решења у домаћој фискалној политици потенцијално би могли да врше национални судови и посебни државни органи који се баве питањем контроле извршења и трошења буџетских средстава. Улога националних судова у оцени поштовања фискалних правила је условљена постојањем стручних знања и квалификација који тренутно не постоје у потребној мери у домаћем судском систему, али не значе да се напори ка институционализацији такве надлежности не требају наставити. Позитиван пример у том аспекту представљају најаве законодавца у формирању специјализованих судских одељења која ће се бавити питањем финансијског криминала, што посредно може остварити утицај на поштривање свеукупне фискалне дисциплине. Велики недостатак у домаћем праву јесте и непостојање специјализованих рачунских судова који би се бавили питањем одговорности рачунополагача и наредбодаваца за располагање и трошење буџетских средстава. Пандан таквој контроли представља надлежност државне ревизорске институције (државни ревизор), која иницира поступак за утврђивање одговорности у погледу трошења средстава и јавно објављује резултате надзора. Главни проблем је што у већини покренутих случајева није дошло до јасног утврђивања одговорности за трошење буџетских средстава, али и неодређено правно дејство његових мишљења, препорука и смерница у погледу обавезности поступања. Када је у питању политика управљања јавним дугом, субјекти економске политике су утврдили начело забране меког буџетирања законом о Народној банци Србије, где се чланом 62 децидно забрањују сви облици монетизације дуга, односно кредитирања владе и покривања буџетског дефицита. С обзиром да су све чланице ЕУ и пре избијања глобалне финансијске кризе имале проблема са одржавањем стабилности јавног дуга, задатак домаћих субјеката економске политике на овом пољу делује најкомплексније и захтева респектовање решења

која су утврђена новим мерама економског управљања у еврозони, и то у делу увођења тзв. кочница за дуг и правила златног буџета. Узимајући у обзир и чињеницу да је Србија као сукцесор бивше државе наследила највећи део јавног дуга, морају се предузети конструктивне мере да би се његова висина смањила на 60% бруто домаћег производа. Главне мере које на том путу морају бити предузете не могу обухватати само мере штедње утврђене текућим планом економског опоравка, већ захтевају повећање обима и структуре производње и прилив страних инвестиција, као предуслова привредног раста и развоја. Конвергенција домаће економске политике са вредностима утврђеним општим и посебним механизмима координације, не може имати облик *sui generis* јер су исти пут морале да прођу све мање државе чланице Уније, остављајући по страни искуства водећих земаља, попут Француске и Немачке, на терену координације фискалних политика. Свакако, то не значи да домаћи пут треба у потпуности бити лишен респектовања и заштите националних интереса и вредности. Мишљења смо да домаћи креатори економске политике на путу економских и монетарних интеграција уживају, условно речено, одређене „квалитативне предности“ које остале чланице нису имале, а огледају се у могућности свеобухватне и критичке анализе вишедеценијских резултата у процесу координације економске политике (почев од оснивања Европске економске заједнице, преко формирања ЕМУ, до разматрања идеје увођења концепта банкарске и фискалне уније), где учењем из туђих грешака и одабиром најбоље праксе процес усаглашавања економског система могу реализовати на начин које није само економски ефикасан и ефективан, већ и правно легитиман и политички оправдан.

REGULATORY DOMAIN OF THE PACT ON STABILITY AND GROWTH IN THE EUROPEAN MONETARY LAW

Abstract: The subject of the analysis in this paper is the identification and evaluation of the regulatory scope of the implementation of the Stability and Growth Pact in the European monetary law. In this respect, the focus is on issues related to the purpose and object of the original Stability and Growth Pact as a *sui generis* intergovernmental agreement, the importance of introduced fiscal rules and consideration of the problem of applying financial sanctions for non-implementation of fiscal rules by the leading members of the Economic Monetary Union (EMU). In further research, the attention is paid to the analysis of the efficiency of the reformed Stability and Growth Pact in preventive and corrective part. The particular attention is paid to the determination of its importance for achieving the concept of monetary and fiscal legitimacy. By using the dogmatic, axiological and logical method, the author attempts to point out the main advantages and disadvantages of the newly developed solutions within the

reformed Pact. The conclusion is that the reformed Stability and Growth Pact has failed to strengthen the concept of fiscal responsibility as a prerequisite for fiscal stability, which together with the concept of monetary stability is imperative of optimizing the direction of international monetary relations, preserving the acquist of international monetary order and achieving the necessary degree of fiscally unity in the European Economic Monetary Union.

Key words: Stability and Growth Pact, monetary law, fiscal rules, fiscal responsibility, the Economic Monetary Union.

УДК: 339.727.22(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 17 (2018)
Год XVII, бр. 65, стр. 71–84
Изворни научни рад

САОПШТЕЊЕ КОМИСИЈЕ О ПРИХВАТАЊУ ДИРЕКТНИХ СТРАНИХ ИНВЕСТИЦИЈА УЗ ЗАШТИТУ ВИТАЛНИХ ИНТЕРЕСА

др Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ¹

Апстракт: У међународном економском пословању, директне стране инвестиције представљају један од одлучујућих фактора за убрзани привредни раст, запошљавање и технолошки развој. Њихове предности Европска унија јасно препознаје и подстиче кроз предузимање мера које воде здравом привредном окружењу отвореном за страна улагања. На глобалном плану, Европска унија остаје доследна у ставу да економски односи треба да се темеље на међународно отвореној, одрживој и фер трговини. У новијем периоду постоји озбиљна забринутост Европске уније због непоштене трговинске праксе коју примењују стране земље и предузећа. Ово се нарочито односи на предузећа у државном власништву трећих земаља која врше стратешка припајања европских предузећа у кључним индустријским секторима. Стога је, Комисија Европске уније издала једно саопштење о мерама које треба предузети у циљу провере и контроле одређених страних директних страних инвестиција, а ради заштите сопствених трговинских интереса. Саопштење је приложено предлогу Уредбе о успостављању оквира за проверу страних директних инвестиција из трећих земаља с позивом на разлоге безбедности и јавног поретка.

Кључне речи: директне стране инвестиције, Европска унија, треће земље, безбедност, јавни поредак, контрола, витални интереси.

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

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

1) УВОД

Стране директне инвестиције представљају савремене моделе кретања капитала у свету. Уз међународну трговину, директне инвестиције су један од кључних фактора процеса глобализације светске привреде.² Европска унија као супранационална организација подстиче либерализацију и заштиту страних директних инвестиција на међународном нивоу. Унија прихвата стране директне инвестиције на своме подручју свесна да те инвестиције доприносе развоју економије и друштва. На нивоу држава чланица, стране директне инвестиције представљају битан инструмент за остварење привредног раста, запошљавање и смањење сиромаштва. Директне инвестиције су веза европске привреде и трговине са глобалним ланцима вредности који покрећу међународну економију. Кроз стране директне инвестиције европска предузећа и компаније размештају своје производне процесе широм света, да би под што повољнијим условима дошле до потребних сировина, радне снаге и енергије, односно до најпрофитабилнијег искоришћавања технологија, знања, искустава и иновација које поседују. Стога, ове инвестиције повећавају продуктивност и чине конкурентнијима европска предузећа кроз ефикаснију поделу ресурса. Инвестиције доприносе приливу страног капитала, трансферу нових технологија и отварању нових тржишта за извоз домаћих производа. Уз то, директне стране инвестиције доприносе остварењу циљева Европског инвестиционог плана, Агенде одрживог развоја 2030, и других европских и међународних програма и пројеката.³

У савременим глобалним економским односима приметно је да државе у економском успону све више користе механизме страних директних

² У економској доктрини прихваћена је дефиниција страних директних инвестиција коју је сачинио Међународни монетарни фонд и Организација за економску сарадњу и развој. Тако, „стране директне инвестиције“ представљају „врсту међународних инвестиција које предузима резидент из једне привреде/земље (директни инвеститор) у циљу преузимања трајног удела у фирми која послује у другој привреди/земљи (предузеће директне инвестиције). Сматра се да трајан удео постоји ако је директни инвеститор преузео најмање 10% обичних акција (или другог облика власничког капитала) или гласачких права фирме директне инвестиције“. Видети: Мирослав Антевски, „Развојни потенцијали страних директних инвестиција: компаративна међународна искуства“, *Међународни проблеми*, 2009, бр. 1-2, стр. 49.

³ „What is the Investment Plan for Europe?“, European Commission, Интернет: https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/what-investment-plan-europe_en, 20.08.2018; United Nations, „Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development“, A/RES/70/1; Душко Димитријевић, „Саопштење Комисије о програму за либерализацију кретања капитала“, *Европско законодавство*, 2010, бр. 31-32, стр. 103-108; „Европски фонд за стратешка инвестирања“, *Европско законодавство*, 2018, бр. 63, стр. 153-165.

инвестиција за убрзање свог привредног раста. У том погледу, ове државе преко својих предузећа и компанија настоје да инвестирају у различите привредне гране Европске уније. Овоме доприноси добра пословна клима, уређене и развијене институције и законодавство, развијен финансијски систем, квалитетно корпоративно управљање и величина унутрашњег тржишта. Страни инвеститори инвестирају на начин да купују или преузимају постојеће европске фирме, чиме временом почињу знатно да утичу на унутрашње привредне токове. Поменути ризик присутан је, пре свега, у случајевима када су страни инвеститори у државном власништву, односно када су под државном контролом и управљањем. Наступање таквих случајева повлачи по правилу употребу имовине домаћих привредних субјеката, што не погодује одрживом расту и технолошким предностима Европске уније већ, напротив, доводи у питање њену стабилност и поредак. У том смислу, директне стране инвестиције поред позитивних економских ефеката могу имати и одређене негативне ефекте по европску безбедност пошто се кроз њихово дејство остварју различити социјални, политички и технолошки утицаји. Иако Европска унија тежи да остане отворена према трећим земљама које пласирају ову врсту страних директних инвестиција, она настоји да сачува своју Заједничку трговинску и инвестициону политику и да обезбеди сопствене економске интересе кроз спровођење примерених законодавних мера и кроз успостављање активних механизма провере и контроле страних директних инвестиција. Уз то, Европска унија настоји да заштити унутрашње тржиште и да оствари могућности за привређивање европских предузећа на тржиштима трећих земаља уз осигурање равноправних услова и правне заштите.

2) МЕРА ЕУ

Саопштење Комисије Европском парламенту, Европском савету, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона – Прихватање директних страних инвестиција уз заштиту виталних интереса (*Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Welcoming Foreign Direct Investment while Protecting Essential Interests*).⁴

⁴ “Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Welcoming Foreign Direct Investment while Protecting Essential Interests“, COM(2017) 494 final, 13 September 2017.

3) ЗАЈЕДНИЧКА ТРГОВИНСКА ПОЛИТИКА – ИНСТРУМЕНТ ЗА ОСТВАРЕЊЕ ПРАВЕДНИЈЕГ ИНВЕСТИЦИОНОГ ПОРЕТКА

Заједничка трговинска и инвестициона политика Европске уније представља средство за остварење отвореног и праведног инвестиционог поретка. Према Саопштењу Комисије Европске уније, приметно је да многе државе и даље успостављају непримерене баријере страним улагањима и да не пружају једнаке услове за стране инвестиције које потичу из Европске уније. Иако је у том правцу остварен изванредан напредак у погледу либерализације страних улагања, порастао је уједно и број уведених рестриктивних мера.⁵

Стога је, према ставу Комисије, кроз механизме Заједничке трговинске и инвестиционе политике потребно успоставити равноправне односе са трећим земљама.⁶ Отвореност према страним инвестицијама мора бити у једнакој мери поштована у трећим земљама као што се поштује у Европској унији. Предузећа из Европске уније морају имати једнаке услове пословања као што страна предузећа уживају у Европској унији. У том смислу, Комисија Европске уније инсистира на закључивању билатералних и регионалних инвестиционих аранжмана којим би се на споразуман начин уредила ова материја.⁷ Са наведеним правним оквирима било би могуће остварити транспарентно инвестиционо пословање, као и приступ страним тржиштима. Поред тога, уговорни аранжмани о слободној трговини били би довољна гаранција за заштиту индустријске својине и интелектуалних права, као и за лимитирање државних субвенција које могу штетно деловати на трговинске токове и на нетранспарентне и непоштене упливе страног капитала на тржиште Европске уније. Суштински успеси могли би отуд бити постигнути осигурањем отвореног, фер и на праву заснованом инвестиционом окружењу. То је уосталом потврђено и у Саопштењу Комисије: „Модерна трговинска политика за остваривање глобализације“ и

⁵ “Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Trade and Investment Barriers”, COM (2017) 338 final, 1 January 2016 – 31 December 2016.

⁶ “Trade for All: Towards a more responsible trade and investment policy”, Communication, COM (2015) 497, 14 October 2015.

⁷ У време усвајања Саопштења, Европска унија водила је преговоре о закључивању уговора о слободној трговини са Аустралијом, Канадом, Чилеом, Индијом, Индонезијом, Јапаном, Мексиком, Мароком, Новим Зеландом, Филипинима, Сингапуром, Вијетнамом и Турском. Посебно су вођени преговори о закључењу уговора са Кином и Мијанмаром. Споразум о слободној трговини предвиђен је и у односима са регионалном организацијом *MERCOSUR*, чије су чланице Аргентина, Бразил, Парагвај, Уругвај (до 2016. и Венецуела, која је након тога суспендована).

у Извештају о спровођењу трговинске стратегије Европске уније: „Трговина за све“ који је усвојен заједно са овим Саопштењем.⁸ Европска унија сматра, наиме, да је мултилатерална сарадња уз дефинисање правила најважнија за остварење ових циљева. Тако, у Општем споразуму о трговини и услугама Светске трговинске организације (*World Trade Organisation's General Agreement on Trade in Services – GATS*), садржана су правила о оснивању представништава страних фирми за пружање услуга која обухватају слободан приступ тржишту уз обавезу недискриминације.⁹ У Кодексу о либерализацији кретања капитала (*Code of Liberalisation of Capital Movements*) Организације за економску сарадњу и развој (*Organisation for Economic Cooperation and Development – OECD*), садржана су правила о слободном кретању капитала. Земље која се придржавају Кодекса имају могућност да искористе предности од либерализације других земаља, без обзира на сопствени степен отворености. Кодекс признаје да контрола кретања капитала може понекад имати и добру сврху. Примена меркантилистичког приступа (*beggar-thy-neighbour*) може, међутим, повући и негативне ефекте. Стога, државе треба да се залажу за поштовање недискриминације, сразмерности и одговорности у међусобним односима.¹⁰ Из споразума о трговини и инвестицијама које је закључила Европска унија и државе чланице произилазе и неки изузеци од правила националног третмана и прихваћених обавеза везаних за слободан приступ унутрашњем тржишту. Отуд произилази и могућност за предузимање заштитних мера у циљу осигурања безбедности и јавног поретка. Наравно, ти случајеви су могући само под условом да се заштитне мере не предузимају у сврху ограничавања слободне трговине, тј. арбитрарно, неоправдано и дискриминаторски. На међународном плану група Г20 усвојила је Смернице о принципима за доношење политика за глобалне инвестиције.¹¹ Њима се усмеравају државе да усвајају отворене, недискриминирајуће, предвидљиве и транспарентне

⁸ "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A Balanced and Progressive Trade Policy to Harness Globalisation", COM(2017) 492 final, 13. September 2017; "Report From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Report on the Implementation of the Trade Policy Strategy Trade for All Delivering a Progressive Trade Policy to Harness Globalisation", COM(2017) 491 final, 13. September 2017.

⁹ "World Trade Organisation Legal Texts", Интернет: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm#services

¹⁰ "The OECD Code of Liberalisation of Capital Movements", 2018, Интернет: <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/Code-Capital-Movements-EN.pdf>

¹¹ "Guiding Principles for Global Investment Policymaking", G20 Trade Ministers Meeting Statement, Annex III, Shanghai, 9-10 July 2016.

услове за страна улагања. У контексту обновљених дискусија о реформи међународног монетарног система, укључујући и управљање токовима капитала, Г20 је поновила важност реципрочних оквира за успостављање равноправних услова за трговину и инвестиције. У том контексту, Европска унија се обавезала да настави да ради у оквирима Светске трговинске организације на плану либерализације страних инвестиција, како би на мултилатералној и билатералној основи остварила равноправније услове у трговинским и инвестиционим односима са трећим земљама.

4) ПРОВЕРА И КОНТРОЛА СТРАНИХ ДИРЕКТНИХ ИНВЕСТИЦИЈА

Механизми у државама чланицама

У државама чланицама Европске уније постоје различити механизми провере и контроле страних директних инвестиција. Већина постојећих механизма примењује се на унутрашња и спољашња улагања (*Inward and Outward FDI*). У неким случајевима пак, механизми провере и контроле ограничавају се само на улагања из трећих земаља. Државе чланице неретко примењују и механизме провере инвестиција у специфичним секторима који се сматрају стратешким (нпр. у енергетици, телекомуникацијама, саобраћају, инфраструктури итд.). Уобичајено је да се механизми успостављају за инвестиције које се квалификују квалитативним критеријумима (нпр. везано за стицање контроле на циљаним предузећем), или квантитативним критеријумима (нпр. везано за проценат акционарског капитала и права гласа). Разлози за контролу страних директних инвестиција такође могу бити од значаја код успостављања механизма. Често су механизми у том погледу ограничени на заштиту кључних интереса за националну безбедност (нпр. у сектору одбрамбене индустрије). Међутим, већина механизма не обухвата само одбрамбени сектор те се углавном односи на заштиту јавне безбедности и јавног поретка. Концептуално, механизми провере и контроле деле се у две групе. У првој групи инвеститори имају дужност претходног пријављивања инвестиција ради добијања одобрења. У другој групи инвестиције се накнадно проверавају с тим да инвеститори могу захтевати проверу и контролу и пре окончања трансакције. Механизми за проверу и контролу представљају ограничење слободног кретања капитала и слободе пословног настањивања унутар Европске уније. Међутим, према одредбама Уговора о функционисању Европске уније (који је саставни део Уговора из Лисабона),¹²

¹² "Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community", *Official Journal* C 306/1, 17.12.2007.

државама чланицама допуштено је предузимање мера у складу са начелима пропорционалности и правне сигурности, а којима се ограничавају ове слободе под условом да те мере нису дискриминирајућег карактера и да се могу оправдати разлозима јавне безбедности, јавних политика или других важних разлога који произилазе из заштите општих интереса, а како је то утврдио Суд правде.

Политике и инструменти на нивоу Европске уније

У Европској унији постоји низ политика којима се пружају олакшице страним инвеститорима. Но, поред олакшица постоје и одговарајуће обавезе које се односе на поштовање правне регулативе Европске уније и националног законодавства држава чланица. Страни инвеститори обухваћени су тако обавезом поштовања правила о тржишном надметању која укључују контролу спајања и припајања привредних друштава. Када се независно од извора и порекла предложена страна инвестиција нађе у домаћају одредби Уредбе Европске уније о концентрацијама, инвестиција се неће реализовати све док Европска комисија не изврши проверу и не да одобрење.¹³ Циљ ове процедуре јесте спречавање капиталних концентрација које би могле знатно отежати конкуренцију на европском унутрашњем тржишту. Процена прихватљивости пријављених спајања или припајања стога је усмерена на проверу ефеката страних директних инвестиција на тржишну утакмицу и обухвата разлоге националне безбедности или јавнога поретка. У сврху очувања виталних интереса, законодавство Европске уније посвећује посебну пажњу (нпр. у области критичне инфраструктуре и услуга као што су Галилео, Коперникус, Еуроконтрол, европске мреже за пренос електричне енергије и европске мреже за транспорт плина).¹⁴ Посебна пажња Европске уније усмерена је и на сектор тзв. сајбер безбедности, где је утврђен езгактан попис области у којима се пружају услуге од виталног значаја и где оператери морају предузети одговарајуће мере заштите.¹⁵ Европско законодавство посвећује посебну пажњу питању утицаја страног капитала. У погледу стране контроле над европском имовином постоје регулаторна решења за специфичне случајеве – конкретно, тамо где је Унија дефинисала критеријуме за одобрење оператера на основу националне припадности. Примера ради, авио превозник

¹³ “Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings”, *Official Journal* L 24, 29.01.2004.

¹⁴ “Commission Staff Working Document”, 2013.

¹⁵ “Directive (EU) 2016/1148 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 concerning measures for a high common level of security of network and information systems across the Union”, *Official Journal* L 194, 19.07.1996.

не може добити дозволу у Европској унији ако изван Уније поседује удео од 50+ %, осим ако постоји споразум са њиховим матичним земљама.¹⁶ Слично је и у области енергетике где оператер преносног система за електричну енергију или оператер транспортног система за гас не може пословати у Унији ако је под контролом треће земље, осим ако се у контролном поступку докаже да неће угрозити енергетско снабдевање државе чланице у којој намерава да послује, као ни снабдевање Уније.¹⁷ Уз наведене примере, добар пример представља и европска регулатива која регулише добијање дозволе за истраживање и производњу угљиководоника, а којом је предвиђено да државе чланице могу из разлога националне безбедности одбити приступ и спровођење тих активности сваком субјекту који је под стварном контролом трећих земаља или држављана трећих земаља.¹⁸ У Стратегији Комисије за европску енергетску безбедност из 2014. године, анализира се ситуација кад субјекти изван Европске уније преузму контролу над стратешки важним инфраструктурним објектима у енергетској области.¹⁹ У том смислу, посебна пажња Комисије усмерена је на компаније, банке и инвестиционе фондове у државном власништву из земаља главних снабдевача енергентима чији је циљ да уђу на тржиште Европске уније и да створе препреке диверсификацији енергетског снабдевања и развоја мреже и инфраструктуре у Унији. Комисија сматра да би кроз давање законодавних предлога у вези са обезбеђењем снабдевања електричном енергијом и гасом, државе чланице требало да предузму одговарајуће мере којим би процениле ризике преузимања власничке или управљачке контроле над енергетским инфраструктурним објектима од стране правних субјеката из трећих земаља. Према Комисији, усвојене мере морале би у сваком случају бити преиспитиване од стране стручних тела. Међутим, и поред наведених секторских иницијатива, не постоји меродаван правни оквир на основу којег би се са сигурношћу могли преиспитати могући ризици за безбедност и јавни поредак Европске уније.

¹⁶ "Regulation (EC) No 1008/2008 of the European Parliament and of the Council of 24 September 2008 on common rules for the operation of air services in the Community", *Official Journal L 293*, 31.10.2008.

¹⁷ "Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC", *Official Journal L 211*, 14.8.2009.

¹⁸ "Directive 94/22/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994 on the conditions for granting and using authorizations for the prospecting, exploration and production of hydrocarbons", *Official Journal L 164*, 30.6.1994.

¹⁹ "Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, European Energy Security Strategy, COM, 2014.

5) У ПРАВЦУ СТВАРАЊА ЕВРОПСКОГ ОКВИРА ЗА ПРОВЕРУ И КОНТРОЛУ ДИРЕКТНИХ СТРАНИХ ИНВЕСТИЦИЈА

Случајеви у којима се предузимају мере

У Саопштењу, Комисија Европске уније у потпуности потврђује да је потребно задржати нужну флексибилност како би државе чланице могле контролисати директне стране инвестиције. Притом се морају узети у обзир и легитимни интереси различитих страна и околности случаја. Будући да стране директне инвестиције спадају у домен Заједничке трговинске политике (*Common Commercial Policy*), било би потребно ценити и појединачне интересе држава чланица. На унутрашњем тржишту, локалне компаније све више користе могућност успостављања седишта и пословања у другим државама чланицама Европске уније. Инвеститори из трећих земаља слично овим компанијама теже искористити погодности унутрашњег тржишта улагањем у предузећа из Европске уније. То им, по правилу, омогућава знатне уштеде и приступ унутрашњем европском тржишту. Међутим, овакав приступ уз директне стране инвестиције може имати индиректне негативне ефекте по безбедност и поредак Европске уније и њених држава чланица. Стога је Комисија у Саопштењу констатовала потребу за успостављањем адекватног оквира којим би се заштитили витални интереси Европске уније у овој области (нпр. у погледу заштите система за сателитску навигацију – Галилео). Остварење овог оквира претпоставља тешњу сарадњу и ефикаснију координацију између држава чланица, и између Комисије и држава чланица, уз предузимање пропорционалних додатних мера које треба да осигурају доследну проверу и контролу директних страних инвестиција у Европској унији без нарушавања прописаних надлежности и уз што мање наметање административних оптерећења. Оквир претпоставља и ефикаснију размену информација, повећану транспарентност страних инвестиција које би могле имати утицај на безбедност и јавни поредак, те делотворније решавање оних случајева инвестирања који могу бити повезани са пројектима или програмима од интереса за Унију. Такође, Оквир претпоставља и предвидљив и на правилима утемељен недискриминирајући режим страних улагања са трећим земаљама, синхронизован са релевантном праксом Суда правде Европске уније.²⁰ У Саопштењу Комисије наглашава се још и значај употребе постојећих механизма држава чланица за проверу и контролу

²⁰ Case C-483/99, *Commission v France*, Case C-463/00, *Commission v Spain*, Case C-326/07, *Commission v Italy*, Case C-212/09 *Commission v Portugal*, and Case C-244/11 *Commission v Greece*.

директних страних инвестиција. Све наведене мере требало би предузимати у складу са оснивачким Уговорима Европске уније и прихваћеним међународним обавезама.

Предлози мера

Паралелно са предметним Саопштењем, Комисија је изнела предлог Уредбе о успостављању оквира за проверу директних страних инвестиција у Европској унији.²¹ Њиме се пружају решења за контролу и проверу инвестиција заснованих на разлозима безбедности и јавног поретка, при чему се не даје целокупан попис разлога које треба узети у обзир како би се утврдило може ли нека директна страна инвестиција утицати на безбедност и јавни поредак. Оквир, такође, садржи процедурална правила по основу којих државе чланице могу вршити контролу директних страних инвестиција, уз проверу транспарентности и обезбеђења прикладних могућности изјављивања жалбе на одлуке донете на основу механизма за контролу и проверу. Притом, предлог Уредбе оставља државама чланицама одређену флексибилност неопходну за провере страних инвестиција у измењеним околностима и специфичним националним оквирима. Нацрт Уредбе предвиђа механизме сарадње између држава, посебно у случајевима када стране директне инвестиције у једној или више држава чланица могу утицати на безбедност и јавни поредак у другим државама чланицама. Уз то, нацрт још предвиђа случајеве кад Комисија може вршити контролу и проверу инвестиција које би могле утицати на пројекте или програме од интереса за Европску унију на бази разлога безбедности и јавног поретка. У предлогу Уредбе предвиђају се конкретни критеријуми за утврђивање пројеката и програма (нпр. Хоризонт 2020, Галилео, Европски геостационарни навигацијски систем (EGNOS), Коперникус, трансевропске мреже у секторима промета (TEN-T), енергетике (TEN-E) и телекомуникација).

Комплементарне мере

Саопштење Комисије Европске уније предвиђа да ће до краја 2018. године, Комисија направити дубинску контролу улазних токова директних страних инвестиција у Европску унију. То се, нарочито, односи на стратешке секторе (нпр. енергетику, свемирску индустрију и транспорт), и на имовину (нпр. технологије и факторе производње повезане са

²¹ "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework for screening of foreign direct investments into the European Union", COM(2017) 487 final, 13 September 2017.

стратешким секторима, критичне међусекторске инфраструктуре, осетљиве податке), а због којих могу настати разлози за забринутост у подручјима безбедности и јавног поретка и/или контроле над критичном имовином, нарочито ако је инвеститор у државном власништву или под контролом треће земље, или је пак корисник знатних државних субвенција. Комисија ће у сарадњи са државама чланицама прикупити потребне податке, анализирати трендове и проценити утицаје, између осталог, и на основу студија случаја. Према потреби, Комисија ће обухватити и додатну студију за утврђивање критичне имовине и улоге државне помоћи у олакшавању припајања. На нивоу Уније, биће основано координацијско тело са задатком да прати примену предложене Уредбе. Њена овлашћења пружаће се на испитивање посебно значајних сектора и имовине за безбедност и јавни поредак држава чланица и саме Европске уније. Координацијско тело размењиваће информације и вршити проверу порекла и врсте директних страних инвестиција, расправљаће о питањима од заједничког интереса, међу којима су питања повезана са условима за равноправно инвестирање, потом ће вршити размену добрих пракси и сазнања које су државе чланице стекле у подручју провере и контроле директних страних инвестиција, вршиће процену могућности успостављања сарадње са трећим државама која имају сличне проблеме и интересе, подстицаће политику сарадње и приближавања уз поштовање слободног избора држава чланица да ли ће проверавати директне стране инвестиције, анализираће модалитете заштите стратешки важне имовине, као и питања повезана са имплементацијом предложене Уредбе након њеног доношења.

6) ИЗВОРИ

Антевски, Мирослав, „Развојни потенцијали страних директних инвестиција: компаративна међународна искуства“, *Међународни проблеми*, 2009, бр. 1-2.

”Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Welcoming Foreign Direct Investment while Protecting Essential Interests“, COM(2017) 494 final, 13 September 2017.

”Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, European Energy Security Strategy, COM/2014/0330 final.

”Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A Balanced and Progressive Trade Policy to Harness Globalisation“, COM(2017) 492 final, 13. September 2017.

- “Commission Staff Working Document“, 2013.
- “Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings“, *Official Journal* L 24, 29.01.2004.
- Димитријевић, Душко, „Европски фонд за стратешка инвестирања“, *Европско законодавство*, 2018, бр. 63.
- Димитријевић, Душко, „Саопштење Комисије о програму за либерализацију кретања капитала“, *Европско законодавство*, 2010, бр. 31-32.
- “Directive (EU) 2016/1148 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 concerning measures for a high common level of security of network and information systems across the Union“, *Official Journal* L 194, 19.07.1996.
- “Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC“, *Official Journal* L 211, 14.8.2009.
- “Directive 94/22/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994 on the conditions for granting and using authorizations for the prospecting, exploration and production of hydrocarbons“, *Official Journal* L 164, 30.6.1994.
- “Guiding Principles for Global Investment Policymaking“, G20 Trade Ministers Meeting Statement, Annex III, Shanghai, 9-10 July 2016.
- “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework for screening of foreign direct investments into the European Union“, COM(2017) 487 final, 13. September 2017.
- “Regulation (EC) No 1008/2008 of the European Parliament and of the Council of 24 September 2008 on common rules for the operation of air services in the Community“, *Official Journal* L 293, 31.10.2008.
- “Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Trade and Investment Barriers“, COM (2017) 338 final, 1 January 2016 – 31 December 2016.
- “Report From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Report on the Implementation of the Trade Policy Strategy Trade for All Delivering a Progressive Trade Policy to Harness Globalisation“, COM(2017) 491 final, 13. September 2017.
- “Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community“, *Official Journal* C 306/1, 17.12.2007.
- “Trade for All: Towards a more responsible trade and investment policy“, Communication, COM (2015) 497, 14 October 2015.

"The OECD Code of Liberalisation of Capital Movements", 2018, Интернет: <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/Code-Capital-Movements-EN.pdf>

United Nations, "Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development", A/RES/70/1.

"What is the Investment Plan for Europe?"; European Commission, Интернет: https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/what-investment-plan-europe_en, 20.08.2018;

"World Trade Organisation Legal Texts", Интернет: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm#services

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Директне стране инвестиције биле су и остале кључне за економски и социјални развој Европске уније. Оне су омогућиле знатне користи за Унију и њене грађане јер подржавају циљеве Инвестиционог плана за Европу и придоносе другим значајним економским пројектима и програмима. Стога Европска унија поздравља директне стране инвестиције и подржава окружење које би било отворено за страна улагања. Својом Заједничком трговинском и инвестиционом политиком Европска унија захтева да треће земље обезбеде једнаке услове за њене директне стране инвестиције и да осигурају равноправне услове са условима који постоје у Унији. Као држава која пледира на чланство у Европској унији, Србија може само условно прихватити препоруке Комисије садржане у предметном Саопштењу. Она може предузети само оне мере које омогућавају остварење директних страних инвестиција у складу са закљученим аранжманима који екстензивирају обавезе Европске уније у погледу остваривања слободе кретања капитала. Извршење закључених инвестиционих споразума привредних субјеката из трећих земаља са субјектима из Србије може, међутим, покренути одређена питања која се постављају и у државама чланицама Европске уније. Та питања могу укључити и питање провере и контроле директних страних инвестиција и испуњавања обавеза из заштитних клаузула у границама утврђеним оснивачким Уговором ЕУ. Све мере и ограничења, које би биле предузете, морале би бити базиране на недискриминаторским основама, што значи да би евентуална примена заштитних клаузула значила и либерализацију домаћег тржишта на основу принципа поштовања општег интереса и пропорционалности. У конкретном случају, Србија би уз прописане услове за пријем у Европску унију морала водити рачуна и о заштити сопствених безбедносних

интереса и интереса јавног поретка, и то нарочито у стратешким областима од виталног националног значаја.

**COMMUNICATION OF THE COMMISSION ON ACCEPTANCE
OF DIRECT FOREIGN INVESTMENTS WITH THE PROTECTION
OF ESSENTIAL INTERESTS**

Abstract: In international economic operations, foreign direct investments are one of the decisive factors for accelerated economic growth, employment and technological development. Their advantages are clearly recognized and encouraged by the European Union through the implementation of measures leading to a healthy economic environment open to foreign investments. On a global scale, the European Union remains consistent in the view that economic relations should be based on internationally open, sustainable and fair trade. In recent years, there is a serious concern for the European Union over the unfair trade practice applied by foreign countries and companies. This applies in particular to State-owned third-country enterprises that make strategic acquisitions of European companies in key industrial sectors. Therefore, the Commission of the European Union issued the Communication on the measures to be taken in order to check and control certain foreign direct investments in order to protect its own trade interests. The Communication is attached to the proposal of the Regulation on establishing a framework for screening foreign direct investments from the third countries, with reference to the reasons of security and public order.

Key words: Foreign direct investment, the European Union, the third countries, security, public order, screening, vital interests.

УДК: 355.1(4-672EU)
Bibliid 1451-3188, 17 (2018)
Год XVII, бр. 65, стр. 85-97
Изворни научни рад

ПРАВНИ ОКВИР КОЛЕКТИВНЕ БЕЗБЕДНОСТИ И ОДБРАНЕ ЕУ – ПРЕТЊЕ И МОГУЋНОСТИ

*Милан М. РАНКОВИЋ*¹

Апстракт: У овом раду аутор разматра могућности за формирање заједничке војне структуре Европске уније. Европа се у овом тренутку суочава са диверзификацијом претњи које долазе од миграција и тероризма подстакнутог повратком бораца из конфликтних подручја на тло европских држава. Посебан фокус дат је одредбама Уговора из Лисабона које се тичу заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ. Такође, као примарним извором информација за рад аутор је користио закључке Европског савета и других надлежних тела ЕУ. Јединство ЗСБП анализирано је кроз призму функционалних надлежности Високог представника ЕУ за спољну политику и безбедност. Методолошки, аутор се у анализи користио квалитативним и квантитативним техникама како би расправу о заједничкој војсци ЕУ сместио у дефинисан теоријски оквир. Основну хипотезу рада представља премиса по којој ће Европска унија и даље бити војно зависна од НАТО.

Кључне речи: безбедност, одбрана, ЗСБП, Европски Савет, Високи представник ЕУ за спољну политику и безбедност, Лисабонски Уговор, Република Србија, Западни Балкан, НАТО.

1) УВОД

Историјски посматрано, обриси војне и безбедносне политике Европе видимо током и након Хладног рата. На почетку биполарног сукоба великих сила у Европи је потписан Уговор из Брисела 1948. године који је био „реакција на Совјетске тежње за успостављањем контроле над државама Централне

¹ Факултет политичких наука, Београд, Е-mail: rankovicmilan04@gmail.com

Европе.² Како је написано на сајту Западне Европске уније (*Western European Union*) „његова главна одлика била је посвећеност заједничкој одбрани уколико било која од држава потписница буде нападнута на тлу Европе.“³ Четири године касније, потписан је Споразум о европској безбедносној заједници од када почиње блискија сарадња НАТО савеза и Европе што је дефинисано чланом 5 тог Уговора.⁴ Улога европских безбедносних снага је тим уговором одређена као искључиво дефанзивна где би свака држава очувала своју безбедност учешћем у одбрани Европе кроз Северноатлантски уговор.⁵ Такав потез је заправо реакција на тада изузетно јак утицај Совјетског Савеза на одређене државе јужне и југоисточне Европе. Стварањем одбрамбеног бедема би се на тај начин СССР одвратио од даљих претензија ка унутрашњости континента. Друго, не толико мање важно, јесте и чињеница да су се људска права након Другог светског рата интернационализовала. Потреба за правним уређењем свих сегмената друштва логично је исходиште послератне Европе која је првенствено циљала на економску међуповезаност држава. Међутим, овај документ није заживео. Као последица ратних сукоба на подручју бивше Југославије, Европска унија доноси Уговор у Мастрихту којим је ЗСБП дефинисана као један од три стуба ЕУ.⁶ Према том документу у члану Ј.4, став 1 се каже: „*The common foreign and security policy shall include all questions related to the security of the Union, including the eventual framing of a common defence policy, which might in time lead to a common defence*“.⁷ Таква диспозиција говори како ЗСБП треба обухватити сва питања из области безбедности Уније са могућношћу уоквиравања одбрамбене политике. За разлику од Уговора о Европској одбрамбеној заједници, Уговор из Мастрихта не говори јасно о томе како ће циљеви ЕУ бити искључиво дефанзивни, већ их

² Western European Union, *History of WEU*, Интернет: <http://www.weu.int/>, 02.04.2018.

³ Ibid.

⁴ “Convention on relations with the Federal Republic of Germany and a protocol to North Atlantic Treaty”, Article 5, *United States Government Printing Office*, Referred to the Committee on Foreign relations, 94118, Washington, 1952, p. 168, Интернет: <http://aei.pitt.edu/5201/1/5201.pdf>, 02.04.2018.

⁵ Ibid.

⁶ Gustav Lindstrom, *History and development of CSDP*, in Jochen Rehr (ed.), *Handbook on CSDP: The common security and defence policy of the European Union*, Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria and Jochen Rehr, Volume I, 3rd edition, Vienna, 2017, p. 17, Интернет: https://eas.europa.eu/csdp-missions-operations/eubam-libya/26437/handbook-csdp-2017_en-%20Handbook%20on%20CSDP%202017, 02.04.2018.

⁷ “Treaty on European union”, Article J.4(1), *Council of the European communities, Commission of the European communities, Office for Official publications of the European communities*, ISBN 92-824-0959-7, Brussels, Luxembourg, 1992, p.126, Интернет: https://europa.eu/european-union/law/treaties_en, 02.04.2018.

диверзификује кроз очување заједничких вредности, међународну безбедност у складу са комплементарним законима, промоцију међународне сарадње и јачање демократије и владавину права.⁸ Досадашњим историјским прегледом покушали смо дати шири контекст развоја система колективне безбедности на тлу Европе након завршетка Другог светског рата и током Хладног рата. То је доба биполарне супротстављености двеју суперсила које су се такмичиле за светску доминацију. Европа је геополитички виђено и даље остала најважнији амерички мостобран ка региону Евроазије. Деведесете године прошлог века довеле су до урушавања Совјетског Савеза и стварања униполарног поретка са Америком на челу која је попунила празнину у вакууму моћи. Ако се осврнемо на сукоб у Југославији тог времена, можемо казати како се чак тада Европска унија суочавала са елементима исламског радикализма у свом дворишту. Мастрихтски уговор декларисао је основне задатке и циљеве ЗСБП, али Европа није тада деловала као јединствени међународни актер у смањењу тензија. Тај период попуњавања вакуума политичке моћи увео је тероризам као битног чиниоца који се узима у обзир када се разматрају могуће безбедносне претње. Њихова диверзификација је данас врло комплексна и сложена због тога што се у међувремену повећао број недржавних актера.

Дејана М. Вукчевић, са београдског Института за политичке студије, сматра како: „последњих година, експанзија безбедносне и одбрамбене политике, која се огледа како на процедуралном и институционалном пољу, тако и у многобројним војним и цивилним мисијама које је ЕУ предузела, сведочи о тежњи држава чланица да превазиђу искључиво националне оквире сарадње и да обликују ЕУ као глобалног актера.“⁹ Оно што је уочљиво на први поглед јесте спорост тог процеса на који се ауторка Дејана М. Вукчевић осврће. Документа која су у ту сврху доношена имала су декларативну функцију. Други чинилац који успорава тај процес јесте вечити дуализам унутар ЕУ између међувладиног и наднационалног нивоа одлучивања. Земље нису још у потпуности спремне да се одрекну свог суверенитета у домену безбедности и одбране за потребе заштите европског континента. О том проблему говорићемо у каснијим поглављима. Како бисмо предочили различитост опасности по Европску унију користили смо се

⁸ "Convention on relations with the Federal Republic of Germany and a protocol to North Atlantic Treaty", Article 5, *United States Government Printing Office*, Referred to the Committee on Foreign relations, 94118, Washington, 1952, p. 168, Интернет: <http://aei.pitt.edu/5201/1/5201.pdf>, и "Treaty on European union", Article J.4(1), *Council of the European communities, Commission of the European communities, Office for Official publications of the European communities*, ISBN 92-824-0959-7, Brussels, Luxembourg, 1992, p. 126, Интернет: https://europa.eu/european-union/law/treaties_en, 04.04.2018.

⁹ Dejana M. Vukčević, "Војни капацитети Европске уније – теškoће и перспективе", *Војно дело*, 2/2015, стр. 7-26, http://www.odbrana.mod.gov.rs/odbrana-stari/vojni_casopisi/vojno_delo_2015_2.html, (pristupljeno: 5.4.2018)

истраживањем ставова Европљана о безбедности спроведеним током јуна прошле године.¹⁰ Највише испитаника издвојило је тероризам, организовани криминал и сајбер криминал као „кључне изазове за европску безбедност.“¹¹ Из истраживања можемо видети нејединственост када су у питању перцепције ових проблема на нивоу држава чланица Европске уније.¹² На растући тероризам унутар Европе утичу миграције људи из МЕНА регије (Middle East and North Africa) ка земљама уточишта. Међу њима налазе се повратници који су учествовали у ратовима на подручју Блиског истока где се води борба за освајање сфера утицаја. Они представљају потенцијалну опасност за безбедност држава јер имају капацитете за селективно спровођење терористичких акција широм континента. Сајбер криминал је такође од великог значаја имајући у виду брзу еволуцију информационах технологија које премрежавају читав свет. У уводном разматрању историјским прегледом скицирано је која су то документа била основа на којима се градила европска безбедност и одбрана. Показано је због чега је након Другог светског и до краја Хладног рата постојала потреба за адаптацијом правне регулативе у овој области што је додатно уобличено Уговором из Мастрихта. Промена међународних околности у великој мери је утицала на потребу за редефинисањем одбрамбених и безбедносних циљева пост-хладноратовске Европе. У наредном поглављу бавимо се документима који након Мастрихта утичу на ЗСБП.

2) ЗСБП ОД МАСТРИХТА ДО ДАНАС

Ово поглавље анализира правна документа ЕУ из области безбедности и одбране између Уговора у Мастрихту и Уговора у Лисабону. Такође, бавићемо се том регулативом и после 2009. године када је Лисабонски уговор ступио на снагу.¹³ Посебан акценат биће на европским Стратегијама безбедности и

¹⁰ "Europeans' attitudes towards security", *Survey requested by the European Commission Directorate-General for Migration and Home Affairs and coordinated by the Directorate-General for Communication*, Special Eurobarometer 464b report, Fieldwork June 2017, Publication December 2017, Интернет: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/1569,04.04.2018>.

¹¹ "Europeans' attitudes towards security", *Survey requested by the European Commission Directorate-General for Migration and Home Affairs and coordinated by the Directorate-General for Communication*, op. cit., p. 15.

¹² "Europeans' attitudes towards security", *Survey requested by the European Commission Directorate-General for Migration and Home Affairs and coordinated by the Directorate-General for Communication*, op. cit., p. 16.

¹³ European Parliament, Factsheets on the European Union, *Treaty of Lisbon*, Интернет: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuid=FTU_1.1.5.html, (pristupljeno: 6.4.2018)

осталим публикацијама унутар ЕУ. Овде је важно направити јасну хијерархију правних аката Уније како бисмо могли боље разумети њихову природу и учинковитост. Документи који су у европском праву обавезујући за све потписнике су регулативе и одлуке.¹⁴ Остали акти као што су: директиве, препоруке и мишљења немају обавезујући карактер.¹⁵ Оданост и солидарност су два принципа чије поштовање је Уговор из Мастрихта поверио Европском савету.¹⁶ Тај Уговор образлаже како Европски Савет дефинише заједничку позицију које се државе чланице кроз учешће у међународним организацијама морају придржавати. Такође, Савет одлучује о томе које ће питање бити предмет заједничког деловања.¹⁷ Према томе, када погледамо хијерархију обликовања заједничке спољне и безбедносне политике Европске уније можемо видети како Европски савет игра главну улогу, што је одређено чланом Ј.8, став 1 Уговора у Мастрихту.¹⁸ Својим закључцима Европски савет пружа смернице за вођење ЗСБП. За разлику од поменутог Уговора, амандмани на Уговор из Лисабона доносе потпуно ново образложење ЗСБП где се предлаже следећа формулација: *“The Union’s competence in matters of foreign and security policy shall cover all areas of foreign policy and all questions relating to the Union’s security, including the progressive framing of a common defence policy that might lead to a common defence”*.¹⁹ Лисабонски уговор је овом диспозицијом желео постићи свеобухватност питања заједничке спољне и безбедносне политике Европске уније. Ако поредимо два документа, у Уговору из Мастрихта је формирање

¹⁴ European Union, *Regulations, Directives and other acts*, https://europa.eu/european-union/eu-law/legal-acts_en, 05.04.2018.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ “Treaty on European union”, Article J.1(4), *Council of the European communities, Commission of the European communities, Office for Official publications of the European communities*, ISBN 92-824-0959-7, Brussels, Luxembourg, 1992, p. 124, Интернет: https://europa.eu/european-union/law/treaties_en, 04.04.2018.

¹⁷ “Treaty on European union”, Article J.2, J.3, *Council of the European communities, Commission of the European communities, Office for Official publications of the European communities*, op. cit., p. 124-12.

¹⁸ “Treaty on European union”, Article J.8, *Council of the European communities, Commission of the European communities, Office for Official publications of the European communities*, op. cit., p. 124-125.

¹⁹ “Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007”, Article 10C, *Official Journal of the European Union*, C/306, Volume 50, Lisbon, 2007, p. 25, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:12007L/TXT>; “Treaty on European union”, Article J.4(1), *Council of the European communities, Commission of the European communities, Office for Official publications of the European communities*, Brussels, Luxembourg, 1992, p. 126, Интернет: https://europa.eu/european-union/law/treaties_en, 04.04.2018.

заједничке одбрамбене политике евентуално, а у Лисабонском уговору оно је прогресивно. Тиме видимо како ЕУ жели плански и постепено да се креће ка заједничком систему колективне безбедности. Лисабонски уговор уводи институцију Високог представника ЕУ за спољну политику и безбедност одређујући његове функционалне надлежности.²⁰ Према провизијама тог документа, Савет даје мандат Високом представнику који: „спроводи заједничку спољну и безбедносну политику Уније.“²¹ Као такав, Високи представник ЕУ за спољну политику и безбедност председава Саветом за спољне послове (*Foreign affairs council*) и одговоран је за: „(...) конзистентност заједничке спољне политике ЕУ и координацију те политике“.²² Оно што представља тешкоћу у овом контексту јесте одувек присутан дуализам националног и наднационалног. Процес усклађивања спољне и безбедносне политике држава чланица тече споро. Због тога је на Високом представнику велика одговорност да координише како унутрашње промене тако и оне опасности које долазе споља. Видели смо како Европска унија тежи ка томе да буде јединствен и поуздан међународни актер. Међутим, уочава се и мањак солидарности између држава чланица што свакако отежава испољавање јединства кроз функционалне надлежности Високог представника ЕУ за спољну политику и безбедност. Део у овом поглављу посветићемо и анализи стратешких докумената у области безбедности и одбране унутар Европске уније. Тиме желимо показати на који начин је еволуирала европска перцепција спољашњих претњи и жеља за свеобухватним деловањем. Прву Стратегију европске безбедности, Европски савет донео је 2003. године, само две године након терористичких напада на Куле близнакиње у Њујорку. Та Стратегија осликавала је изглед пост-хладноратовског безбедносног пејзажа где пише: „Пост-хладноратовско окружење је доба отворености граница где су како унутрашњи тако и спољашњи аспекти безбедности нераскидиво повезани...Овакав развој догађаја такође је повећао број недржавних актера који играју значајну улогу у међународним односима.“²³ Безбедност је у овој Стратегији означена као предуслов за развој.²⁴ Та Стратегија донета је у оном тренутку када је тероризам уобличен као најважнија претња која угрожава светски поредак. Такође, у том моменту ЕУ оснива три органа и то: Политичко-

²⁰ “Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007”, Article 9E(1), *Official Journal of the European Union*, op. cit., p. 21.

²¹ Ibid.

²² Ibid.

²³ “A secure Europe in a better world”, Introduction, *European Council*, Brussels, 2003, p. 1, Интернет: <https://europa.eu/globalstrategy/en/european-security-strategy-secure-europe-better-world>, 04.04.2018.

²⁴ “A secure Europe in a better world”, *European Council*, Brussels, 2003, op. cit., p. 2.

безбедносни комитет, Војни комитет и Војни штаб ЕУ.²⁵ Као кључне претње, Стратегија из 2003. године издваја: „тероризам, пролиферацију оружја за масовно уништење, регионалне конфликти, неуспеле државе и организовани криминал.“²⁶ Све се то догађа на почетку 21. века и све већег напретка технологија. Како је време одмицало догађаји су се један за другим брзо смењивали, што је у овом смислу изузетно захтеван посао бити увек у корак са сталним променама у међународном систему. Следећа Стратегија безбедности ЕУ донета је 2009. године када су неке од кључних претњи обједињене као што су тероризам и организовани криминал, пролиферација оружја за масовно уништење остао је и даље кључан изазов, а уведене су енергетска безбедност и климатске промене као нови изазови.²⁷ Уочљиво је како у односу на претходну стратегију регионални конфликти и неуспеле државе нису јасно издвојени као кључне претње већ се само узгредно помињу.²⁸ Тако нешто нам пада у очи ако узмемо у обзир руску интервенцију у Грузији 2008. године када су подржали сепаратистичке тежње Абхазије и Јужне Осетије.²⁹ Важна порука Стратегије из 2009. јесте како: „је конфликт често повезан са нестабилношћу државе...немилосрдна експлоатација природних ресурса је увек базично исходиште сукоба.“³⁰ Када је о Балкану реч, стратегије из 2003. и 2009. истичу да је: „поновно успостављање добре владавине на Балкану, јачање демократије и помоћ тамошњим институцијама у борби против организованог криминала један од најбољих начина за сузбијање

²⁵ “Council decision of 22 January 2001 setting up the Political and Security Committee”, (2001/78/CFSP), Brussels, 2001, p. 1, Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32001D0078>, “Council decision of 22 January 2001 setting up the Military committee of the European Union”, *Official journal of the European Communities*, (2001/79/CFSP), Brussels, 2001, p. 1, Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32001D0079>, “Council decision of 22 January 2001 on the establishment of the Military Staff of the European Union”, (2001/80/CFSP), Brussels, 2001, p. 1, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32001D0080>, 06.04.2018.

²⁶ “A secure Europe in a better world”, *European Council*, Brussels, 2003, op. cit., p. 3-5.

²⁷ “European Security Strategy: A secure Europe in a better world”, I Global challenges and key threats, *European communities*, ISBN 978-92-824-2421-6, Brussels, 2009, Интернет: <http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/publications/european-security-strategy-secure-europe-better-world/>, p. 11-15, 04.04.2018.

²⁸ “A secure Europe in a better world”, I The security environment: Global challenges and key threats, *European Council*, Brussels, 2003, op. cit., p. 2-5.

²⁹ CNN Library, *2008 Georgia Russia conflict fast facts*, Updated 17:06 GMT (0106 HKT), April 3, 2018, Интернет: <https://edition.cnn.com/2014/03/13/world/europe/2008-georgia-russia-conflict/index.html>, 09.04.2018.

³⁰ “European Security Strategy: A secure Europe in a better world”, Security and Development Nexus, *European communities*, op. cit., p. 19.

организованог криминала унутар ЕУ.³¹ Најновија Стратегија европске безбедности из 2016. године каже како: „ЕУ, Западни Балкан и Турска заједнички сарађују у контексту тренутне политике проширења по питању изазова миграција, енергетске безбедности, тероризма и организованог криминала.“³² Балкан је дефинитивно врло битно подручје које није у потпуности интегрисано у Европску унију због чега они активно раде на томе. О томе сведочи и закључак Европског савета из марта ове године где се истиче значај предстојећег самита ЕУ – Западни Балкан који ће бити одржан у Софији у мају.³³ Ово полуострво важна је транспортна раскрсница ка остатку европског континента због чега и има места у стратешким документима ЕУ. О значају ЗСБП за Србију говорићемо у четвртм одељку.

3) СТАЊЕ НА ТЕРЕНУ – ВОЈНЕ И ЦИВИЛНЕ МИСИЈЕ ЕУ

До сада смо се бавили правном регулативом политике безбедности и одбране унутар Европске уније. Овим поднасловом желимо анализирати тренутни ангажман Уније у мировним и војним мисијама широм света са посебним акцентом на оне у Европи. Користећи се индикаторима војне моћи, желимо показати у којој мери су државе спремне и у могућности да своје војне капацитете пребаце на шири наднационални ниво. Корак ближе ка формирању јединственог система европске безбедности јесте Одлука Европског савета о формирању PESCO (Permanent Structured Cooperation) оквира сарадње.³⁴ Учешће у овом оквиру је добровољно и кроз њега видимо како Унија и даље тежи блиској сарадњи са НАТО: „Јачање одбрамбених капацитета држава чланица ЕУ такође ће имати користи за НАТО. Оснажиће европски стуб унутар Алијансе и моћи ће да одговори на непрекидне захтеве

³¹ Види: “A secure Europe in a better world”, II Strategic objectives, *European Council*, Brussels, 2003, op. cit., p. 6, i “European Security Strategy: A secure Europe in a better world”, II Strategic Objectives, *European communities*, Brussels, 2009, op. cit., pp. 33-34.

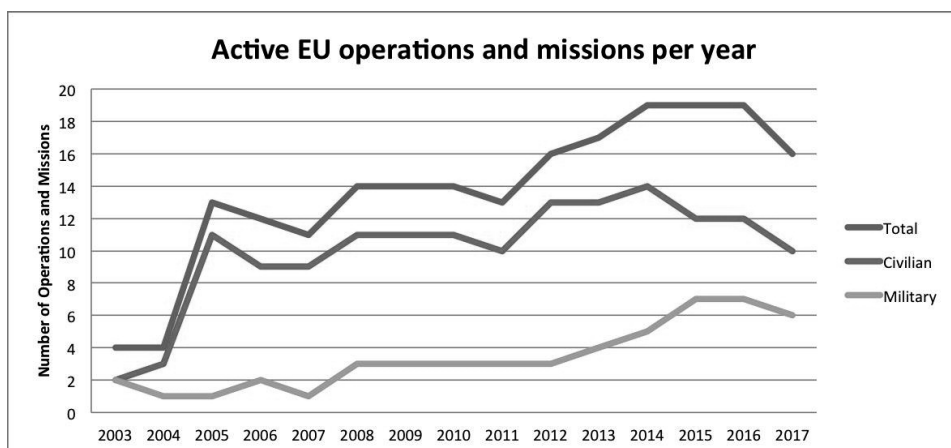
³² “Shared vision, Common action: A stronger europe”, *Enlargement policy, by the EEAS*, Brussels, 2016, Интернет: <http://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-european-union>, p. 24, 04.04.2018.

³³ “European Council meeting (22 March 2018) – conclusions”, *Western Balkans, EUCO 1/18*, Brussels, 2018, p. 3, Интернет: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/03/23/european-council-conclusions-22-march-2018/>, 14.04.2018.

³⁴ “Council decision of 11 December 2017 establishing permanent structured cooperation (PESCO) and determining the list of participating Member States”, (CFSP) 2017/2135, *Official journal of the European Union*, Brussels, 2017, Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32017D2315>, 04.04.2018.

за дељењем одговорности у евроатланском подручју.³⁵ Када посматрамо расподелу војне моћи на европском континенту, видимо како је она неједнака. Управо због тог феномена, у овој Одлуци је речено како државе које су се обавезале за учешће дају онолико колико је у складу са њиховим уставним уређењима.³⁶ Троје аутора – Улрих Кроц (Ulrich Krotz), Катерина Рајт (Katerina Wright) и Данило Ди Мауро (Danilo Di Mauro) са “European University Institute: Robert Schuman centre for advanced studies” су на основу преко 73 варијабле конструисали индекс о ангажману ЕУ у цивилним мисијама и другим операцијама у оквиру ЗСБП широм света за период од 2003. до 2017.³⁷

Слика 1: Активне операције и мисије ЕУ на годишњем нивоу³⁸



³⁵ “Council decision of 11 December 2017 establishing permanent structured cooperation (PESCO) and determining the list of participating Member States”, Annex I- PRINCIPLES OF PESCO (CFSP) 2017/2135, *Official journal of the European Union*, op. cit.

³⁶ “Council decision of 11 December 2017 establishing permanent structured cooperation (PESCO) and determining the list of participating Member States”, Whereas: (4), (CFSP) 2017/2135, *Official journal of the European Union*, op. cit.

³⁷ Ulrich Krotz, Katherina Wright, Danilo Di Mauro, *EU’s global engagement: A database of the EU Common security and defence policy military operations and civilian missions worldwide*, European University Institute 2016, Интернет: <http://globalgovernanceprogramme.eui.eu/eu-global-engagement-database/>, 10.04.2018.

³⁸ Ibid.

Ако погледамо графикон аутора на које се позивам, уочљив је тренд пада броја цивилних и војних мисија ЕУ у протеклој години. У години избијања грађанског рата у Украјини 2014. било их је највише за наведени период који су аутори приказали у свом истраживању. Оно што можемо рећи је да Европска унија иако се труди да делује јединствено, она то не може постићи. Процес усклађивања законске регулативе не тече брзо као што се очекује због комплексног система управљања. Друго, државе са развијеним капацитетима увек ће предњачити у ангажману како би биле пример другима али и оствариле своје спољнополитичке и геостратешке циљеве. Када се ангажман рашчлани на појединачне државе, види се како Малта предњачи када је реч о учешћу у војним мисијама а Бугарска када је случај са мирнодопским ангажманом.³⁹ У Европи постоје мисије ЕУ у: Медитерану, EULEX на Косову, мисије у Украјини, Молдавији и Грузији. Такође, распоређене су и широм Африке и на Блиском истоку.⁴⁰ Унија, иако се труди да одржи свој глобални домашјај не може то остварити без НАТО алијансе који је још од Другог светског рата био гарант њене безбедности и одбране. Свако ширење утицаја доводи до пренапрезања које касније може довести у питање основну потребу Европе за искључиво дефанзивном оријентацијом. Својим деловањем, она је учинила да је мигранти са Блиског истока виде као уточиште где је бољи животни стандард, а радикалније верски настројени људи је виде као нешто што треба освојити. Сматрам како се Европа брани првенствено код куће а тек онда споља. Зато је у контексту проширења ЕУ битно рећи какав ће ефекат ЗСБП имати на Србију.

4) ИЗВОРИ

CNN Library, *2008 Georgia Russia conflict fast facts*, Updated 17:06 GMT (0106 HKT), April 3, 2018, Интернет: <https://edition.cnn.com/2014/03/13/world/europe/2008-georgia-russia-conflict/index.html>

"Convention on relations with the Federal Republic of Germany and a protocol to North Atlantic Treaty", Article 5, *United States Government Printing Office*, Referred to the Committee on Foreign relations, 94118, Washington, 1952.

"Council decision of 11 December 2017 establishing permanent structured cooperation (PESCO) and determining the list of participating Member States", (CFSP) 2017/2135, *Official journal of the European Union*, Brussels, 2017, Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32017D2315>

³⁹ Ibid.

⁴⁰ European External Action Service, *Military and civilian missions and operations*, 03/05/2016, Интернет: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en, 10.04.2018.

- “Council decision of 22 January 2001 on the establishment of the Military Staff of the European Union”, (2001/80/CFSP), Brussels, 2001, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32001D0080>
- “Council decision of 22 January 2001 setting up the Military committee of the European Union”, *Official journal of the European Communities*, (2001/79/CFSP), Brussels, 2001, Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32001D0079>
- “Council decision of 22 January 2001 setting up the Political and Security Committee”, (2001/78/CFSP), Brussels, 2001, Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32001D0078>
- European Commission, *Chapter of the acquis*, Chapter 31: Foreign, security and defence policy, Интернет: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis_en
- European External Action Service, *Military and civilian missions and operations*, 03/05/2016, Интернет: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en
- European Parliament, Factsheets on the European Union, *Treaty of Lisbon*, Интернет: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuld=FTU_1.1.5.html
- “European Security Strategy: A secure Europe in a better world”, I Global challenges and key threats, *European communities*, Brussels, 2009, Интернет: <http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/publications/european-security-strategy-secure-europe-better-world/>, p. 11-15, (pristupljeno: 9.4.2018)
- European Union Rule of Law Mission in Kosovo, *What is EULEX? The Mission*, Интернет: <http://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,16>
- European Union, *Regulations, Directives and other acts*, Интернет: https://europa.eu/european-union/eu-law/legal-acts_en
- “Europeans’ attitudes towards security”, *Survey requested by the European Commission Directorate-General for Migration and Home Affairs and coordinated by the Directorate-General for Communication*, Special Eurobarometer 464b report, Fieldwork June 2017, Publication December 2017, Интернет: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/1569>
- „In a better world”, Introduction, *European Council*, Brussels, 2003, Интернет: <https://europa.eu/globalstrategy/en/european-security-strategy-secure-europe-better-world>
- Krotz, Ulrich, Wright, Katherina, Di Mauro, Danilo, *EU’s global engagement: A database of the EU Common security and defence policy military operations and civilian missions worldwide*, European University Institute 2016, Интернет: <http://global>

- governanceprogramme.eu.eu/global-engagement-database/, (pristupljeno: 10.4.2018)
- Lindstrom, Gustav, *History and development of CSDP*, in Jochen Rehl (ed.), *Handbook on CSDP: The common security and defence policy of the European Union*, Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria and Jochen Rehl, Volume I, 3rd edition, Vienna, 2017, Интернет: https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eubam-libya/26437/handbook-csdp-2017_en%20Handbook%20on%20CSDP%202017
- Makinder, Halford Dž., *Demokratski ideali i stvarnost: Studija politike obnove*, Prevod: Dušan D. Stojanović, Metaphysica, Beograd, 2009, str.155
- Ministarstvo odbrane Republike Srbije, *Ministar Vulin: Srbija nabavlja nove helikoptere od Rusije*, Интернет: <http://www.mod.gov.rs/cir/12379/ministar-vulin-srbija-nabavlja-nove-helikoptere-od-rusije-12379>
- Narodna Skupština Republike Srbije, *Rezolucija o zaštiti suvereniteta, teritorijalnog integriteta i ustavnog poretka Republike Srbije (2007)*, član 6, četvrtak, 21. maj 2009, Интернет: <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/component/content/article/65-zastita-suvereniteta?lang=lat>
- "Shared vision, Common action: A stronger europe", *Enlargement policy, by the EEAS*, Brussels, 2016, Интернет: <http://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-european-union>
- "Treaty on European union", Article J.1(4), *Council of the European communities, Commission of the European communities, Office for Official publications of the European communities*, ISBN 92-824-0959-7, Brussels, Luxembourg, 1992, Интернет: https://europa.eu/european-union/law/treaties_en
- "Treaty on European union", Article J.4 (1), *Council of the European communities, Commission of the European communities, Office for Official publications of the European communities*, ISBN 92-824-0959-7, Brussels, Luxembourg, 1992, Интернет: https://europa.eu/european-union/law/treaties_en
- Vukčević, Dejana M., "Vojni kapaciteti Evropske unije – teškoće i perspektive", *Vojno delo*, 2/2015, Интернет: http://www.odbrana.mod.gov.rs/odbrana-stari/vojni_casopisi/vojno_delo_2015_2.html
- Western European Union, *History of WEU*, Интернет: <http://www.weu.int/>

**LEGAL FRAMEWORK OF COLLECTIVE SECURITY AND THE DEFENSE
OF THE EU – THREATS AND POSSIBILITIES**

Abstract: In this paper, the author discusses the possibilities for forming a common military structure of the European Union. At this moment, Europe faces diversification of threats coming from migration and terrorism inspired by the return of fighters from conflict areas to European countries. A special focus is given to the provisions of the Lisbon Treaty concerning the common EU foreign and security policy. Also, as the primary source of information for this paper, the author used the conclusions of the European Council and other relevant EU bodies. The unity of the CFSP was analyzed through the prism of the functional competencies of the EU High Representative for Foreign Affairs and Security. Methodologically, the author used qualitative and quantitative techniques in the analysis to place the debate on a common EU army in a defined theoretical framework. The basic hypothesis of the paper is a premise that the European Union will continue to be military dependent on NATO.

Key words: Security, defence, CFSP, the European Council, the EU High Representative for Foreign Affairs and Security, the Lisbon Treaty, the Republic of Serbia, the Western Balkans, NATO.

УДК: 343.352:347.2(4-672EU)
Bibliid 1451-3188, 17 (2018)
Год XVII, бр. 65, стр. 98–115
Изворни научни рад

БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ У КОНТЕКСТУ ПРЕПОРУКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

*проф. др Слободан НЕШКОВИЋ,
мр Ратомир АНТОНОВИЋ
доц. др Анастасија ЂЕЛИЋ¹*

Апстракт: Корупција данас представља један од глобалних социјалних феномена. У највећем броју земаља света, независно од степена њихове развијености, корупција је саставни део друштвених система и један од најактуелнијих проблема. Европска унија као супранационална организација са значајним уделом политичке моћи у свету у континуитету се залаже за сузбијање корупције. Она, у ствари, настоји да прошири унификовани приступ у решавању проблема корупције на глобалном плану, што малим земљама и земљама у развоју које имају висок степен корупције посебно погодује. Изградња јаким институција у борби против корупције, као и јасних и строгих законских норми, један је од првих корака на овом путу.

Кључне речи: корупција, институције, мито, службени положај, кодекс, Европска унија, држава.

1) УВОД

Корупција данас, на глобалном и интернационалном нивоу, представља један од свеprisутних проблема. Са њом је тешко борити се и сузбијати је јер има јако упориште и дугу традицију. Погрешан је приступ да је корупција плод

¹ Универзитет Привредна Академија, ФИМЕК, Нови Сад; Факултет за право, безбедност и менаџмент „Константин Велики“ у Нишу Универзитета Унион „Никола Тесла“, ЦЕСНА Б, Београд; Министарство финансија. Е-mail: slobneskovic@gmail.com; antonovicr@gmail.com; tanja.djelic@gmail.com

савременог доба и да је она резултат неке опште ерозије и људи и прилика. Гледано историјски, корупције је било увек, још у античком добу где су корупцију промовисали и протезирали руководећи и владајући кадрови кад се она, такорећи, сматрала нормалном појавом, па све до данашњих дана. Једино је промењен однос према њој јер су уочене њене штетне стране, негативне пратеће појаве и правни проблеми које она са собом носи и проузрокује. Мора се истаћи да је корупција данас заступљенија у сиромашнијим земљама са slabим или неразвијеним правним системом санкција против ових коруптивних појава. Такође, присутнија је у земљама које се налазе у транзиционом процесу, земљама које прелазе из социјалистичког у капиталистички систем и које желе да се интегришу у Европску унију и друге међународне институције.² У том и таквом процесу изнедрио се и нови слој друштвене, политичке, финансијске и културне елите коју из масе издваја финансијска моћ и могућност да добију све што пожелеле, да управљају друштвеним, политичким и економским процесима и на њих пресудно утичу. Таква лица су често спремна да свој утицај јавно истичу, истим врло тенденциозно да располажу и потенцирају друштвену моћ и углед, чиме додатно ојачавају своју позицију и стварају у широј јавности осећај њихове надмоћности и свемоћности. Уз таква лица, која располажу оваквом врстом утицаја, иду јаке и врло утицајне друштвене и политичке везе у скоро свим друштвеним сегментима и то нарочито у оним најутицајнијим, као што су органи унутрашњих послова, правосудни органи, органи државне и локалне самоуправе, јавна предузећа, здравствене установе, просветне установе и друге установе од општег и јавног значаја. Таква лица су често у великој мери и сами вршиоци неке од функција у наведеним органима, па из те своје функције и црпе поменути друштвени углед јер се често позивају на углед институције у којој су запослени, или именовани на неку функцију, и нуде своје услуге у тим институцијама. Те и такве услуге су претежно из корпуса њихових делатности које врше, али представљају незаконите послове који се, претежно, обављају уз одређену материјалну накнаду чиме се врше коруптивне радње. Такав облик корупције врши се кроз трговину утицајем, као посебним видом корупције, у којој су главни актери лица са посебним друштвеним угледом и утицајем који свој углед и утицај на овај начин материјализују кроз вршење одређених радњи уз новчану надокнаду.³ Све оне државе које пледирају да постану равноправни члан Европске уније, неминовно морају да ускладе своје нормативне акте, као и принципе функционисања са принципима Европске уније. Многе државе које су добиле статус кандидата, добиле су и смернице и

² Марко Секуловић, *Транзиција и корупција*, Јуниор, Ниш, 2000, стр. 204-210.

³ Ратомир Антоновић, „Утицај корупције на принципе владавине права“, *Принцип владавине права*, ур. Срето Ного, Удружење за међународно кривично право.

упутства шта морају да предузимају, мењају и отклањају у својим системима како би сутра могле да буду равноправни члан ЕУ, са свим прерогативима које то чланство подразумева. По питању корупције ниво опреза у Европској унији је нарочито подигнут након пријема земаља Југоисточне Европе у којима је и данас највиша стопа корупције, и које нарушавају слику европских земаља у укупној констелацији.⁴

2) ПРАВНИ И ДРУШТВЕНИ КОНТЕКСТ ФЕНОМЕНА КОРУПЦИЈЕ

Корупција представља једну врло сложену појаву. Та појава не датира од скоро, нити се искључиво може везати за период транзиције карактеристичан за земље Западног Балкана. Корупције има, може се слободно рећи, откако има и савремене цивилизације, откако се појавио новац као средство плаћања и симбол моћи, и откако су успостављене одређене државне функције као привилеговани прерогативи повлашћених друштвених слојева. Савремене правне литературе корупцију дефинишу као однос који је заснован на злоупотреби службеног, односно друштвеног положаја или утицаја, у јавном или приватном сектору, у циљу стицања личне користи или користи за другог. Према мишљењу које је прихваћено у упоредно-правној пракси и у Европској унији, корупција се схвата као злоупотреба овлашћења ради личне користи. Дакле, као што се да видети, корупција произилази из односа у ком је један субјекат вршилац неке функције, или се налази на некаквој позицији са које може и има способност да нешто учини и заврши неком другом субјекту који за то има или пак нема право, али који има новац којим ће му се реванширати за учињену услугу. Из овога јасно следи да се ради о незаконитој услузи, на коју лице које је ту исту услугу новцем купило, у већини случајева није имало право. Оваквим поступањем се дерогира функција правне државе, владавине права и правне државе, јер се права која представљају одређену привилегију или моћ додељују онима који на њих нису имали право, често на штету других, којима се та иста права укидају или ускраћују, а да ситуација буде још гора иза тог кршења права стоје државни чиновници и лица која имају обавезу да та иста права штите. Кривични законик Републике Србије третира корупцију као кривично дело и дефинише три њена појавна облика кроз кривична дела трговине утицајем, примање мита и давање мита у тридесет трећој глави посвећеној групи кривичних дела против службене дужности.⁵ Трговина утицајем је кривично

⁴ Слободан Нешковић, Александар Петковић, „Методологија анализе и процене ризика корупције у пословању компанија“, *Војно дело*, број 3, Министарство одбране Републике Србије, 2016. год, стр. 267-269.

⁵ *Службени гласник РС*, број 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 и 94/2016.

дело које се превасходно односи на вршиоце неке јавне функције и лица на угледним друштвеним положајима. У првом ставу овог члана, законодавац предвиђа санкцију у трајању од шест месеци до пет година затвора за лице које или захтева, или прима награду или неку другу корист за себе или неко друго лице, директно или преко неког трећег лица да коришћењем свог службеног или друштвеног положаја, стварног или претпостављеног утицаја, посредује да се изврши, односно не изврши нека службена радња. У другом ставу истог члана, овај облик кривичног дела предвиђен је у посредном извршилаштву, дакле обухвата посредника коме је запређена санкција затвора до три године. Законодавац прописује санкцију у трајању од осам година за лице које трговином својим утицајем утиче да се изврши она радња која се не би смела извршити, односно да се не изврши службена радња која би се морала извршити. И само обећање или нуђење да ће се трговином утицаја извршити или неизвршити нека службена радња је санкционисано казном затвора у трајању од шест месеци до пет година. Кривично дело примање мита такође као извршиоца поставља службено лице које посредно или непосредно захтева или прима поклон или какву другу корист, или које прима обећање поклона или користи за себе или друго лице, да у оквиру свог службеног овлашћења изврши службену радњу коју не би смело, односно не изврши ону службену радњу коју би морао извршити. За ово кривично дело је одређена санкција у виду затвора у трајању од две до дванаест година. Законодавац предвиђа и облик овог кривичног дела у ком службено лице преко посредника захтева или прима поклон за извршење, односно неизвршење одређене службене радње. У том случају је предвиђена такође затворска казна у трајању од две до осам година. Код кривичног дела давања мита, извршилац дела је свако лице које службеном лицу понуди или обећа какав поклон или другу корист, како би му службено лице, у оквиру својих службених овлашћења, извршило службену радњу коју не би смело, односно онемогућило извршење службене радње која би се морала извршити. За ово кривично дело је за извршиоца предвиђена казна затвора у трајању од шест месеци до пет година. Други облик овог кривичног дела предвиђа могућност да лице обећа поклон или награду службеном лицу ради извршења оне службене радње коју би иначе морало извршити, односно неизвршења службене радње коју и овако не би требало извршити. За овај облик кривичног дела предвиђена је казна затвора у трајању до три године. Од 1. марта 2018. године на снагу су ступиле измене Кривичног законика Републике Србије, а које се посебно баве коруптивним кривичним делима, као и обрачуном са њима.⁶ Као нарочито значајна промена наводи се нова организација тужилаштва специјализованих за сузбијање корупције и привредног криминала, која ће процесуирати починиоце кривичних дела против привреде, службене дужности, давања и

⁶ Закон о изменама и допунама Кривичног законика Републике Србије који је на снагу ступио 01.03.2018. године.

примања мита, као и нових кривичних дела коруптивног карактера, као што су превара, проневера, злоупотреба заступања у обављању привредне делатности, злоупотреба послова управљања и надзора у обављању привредне делатности, злоупотреба у поступку приватизације, примање мита у обављању привредне делатности и давање мита у обављању привредне делатности. У тим посебним одељењима раде специјализовани тужиоци, као и њихови сарадници финансијски форензичари. На врху ове новоформиране пирамиде налази се Тужилаштво за организовани криминал (ТОК), док су по регионалном принципу формирана одељења у Новом Саду, Нишу и Краљеву која ће процесуирати случајеве чија вредност не прелази две стотине милиона динара. У ТОК-у, као и регионалним одељењима, радиће нови и некомпромитовани тужиоци, извршне правничке и професионалне биографије која ће бити најбољи гарант да неће подлећи утицају евентуалних коруптивних изазова. Финансијски форензичари имаће велики значај из аспекта струке јер ће тужиоцима помагати у прикупљању доказног материјала и обезбеђиваће им непобитне чињенице на којима ће се темељити оптужнице. У ову сврху, измене и допуне законика налажу добру кооперацију ТОК-а и његових регионалних центара са другим државним органима, а посебно са пореским управама, пореском полицијом, Управом царина, Народном банком Србије, Управом за спречавање прања новца, Агенцијом за привредне регистре, Државном ревизорском институцијом, Службом за катастар непокретности, Агенцијом за борбу против корупције, Републичким фондом за пензијско и инвалидско осигурање, Републичким фондом за здравствено осигурање, Републичком дирекцијом за имовину и Управом за јавне набавке. Уз сигурност у беспрекорне професионалне и личне биографије тужилаца, форензичара и судија, они су морали проћи посебну обуку на Правосудној академији. Такође, очи јавности биће упрте у њихов рад јер је наша држава на врло озбиљан начин објавила рат корупцији и организованом криминалу, уз доношење врло конкретних и остварљивих мера. Њихова делотворност и ефикасност зависиће само од тога како оне буду спровођене у дело и да ли ће бити опструкције од оних који их буду реализовали. Такође, корупцијом се дерогирају и уставна и законска начела и гаранције независности правосудног система, заштите личних права и слобода, права на праведан судски поступак, уз јемства правне слободе сваког учесника у судском поступку, потом права која су у вези са правима везаним за лишавање слободе, право на једнаку заштиту личности, слободу медија, права на обавештеност, политичким правима, као што су изборна права и право на партиципацију у управљању и вршењу јавних функција, право на личну имовину, право на рад, социјална права, пензијска права и друга права која се сматрају основним људским и грађанским правима. Корупција стоји као негација свих ових права јер онемогућује њихову реализацију и примену. Осим што се о корупцији може говорити као правној појави, она свакако представља и својеврсни друштвени феномен. Првенствено, корупција у данашњем друштву представља посебну врсту моћи или

привилегије коју могу имати само одабрани појединци, чланови друштвене заједнице који или имају новац или имају јака познанства и везе са угледним људима. Ту се, најпре, мисли на људе са политичким утицајем или људе који имају велики капитал, обично стечен на незаконит и сумњив начин, под врло сумњивим околностима. Кад се испуни један од ових услова, или оба услова кумулативно, обично се лице које има такву врсту протекције сматра привилегованијим у односу на неко друго лице које такве повластице нема. Дакле, долази до еклатантног одступања од основних принципа људских права, а то су право на једнакост и једнако поступање државних и правосудних органа према сваком лицу, једнаки услови за свако лице у истражном и предистражном поступку, потом једнаки услови за свако лице у судском поступку, потом у односу са државним органима и управним органима, право на живот и здравље свих људи, неповредивост приватне својине, право на рад и права која из радног односа произилазе, право на образовање и стручно усавршавање, право на политичка права и изборна права (активно и пасивно бирачко право), право на информисање и обавештавање, слободу изношења личног става и мишљења, слободу вероисповести и друга основна људска права зајамчена уставима свим савремених демократских земаља света.⁷ Корупција је појава која има своју заступљеност у јако широком дијапазону друштвених делатности. Елементи корупције су присутни у многим друштвеним областима као што су правосуђе, државна управа и администрација, сектор здравства, образовања, привреде, безбедносни сектор, сектор унутрашњих послова, у спортским делатностима, у сектору запошљавања и напредовања у служби и другим секторима од виталне важности по једно друштво. Оно што представља посебну отежавајућу околност кад је корупција у питању је чињеница да је јако висока тамна бројка неоткривених кривичних дела корупције. Пошто ниједној страни у коруптивном односу није у интересу да се сазна за коруптивну радњу, обично се дела корупције ретко сазнају те њихови извршиоци често остају некажњени. Висока тамна бројка је нарочито заступљена у правосуђу, државним органима, полицији и другим институцијама које су по својој природи и карактеру високо бирократизоване и далеко од очију и контроле јавности, а под директном заштитом политике и државе.

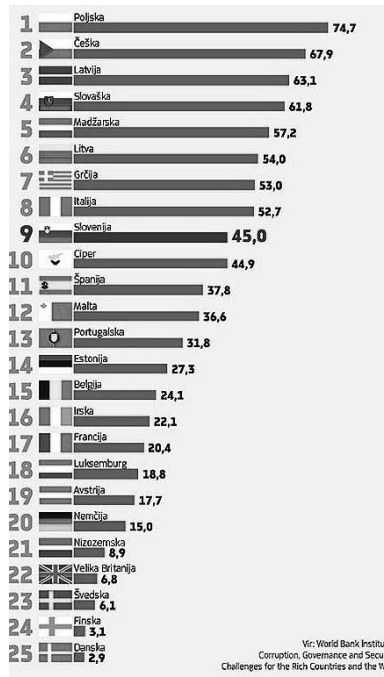
3) КОРУПЦИЈА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Према истраживањима *Transparency International*-а из 2016. године, земље Европске уније су мање-више позитивно оцењене по питању успешности у борби против корупције. Исказан је нарочито позитиван тренд кад су у питању

⁷ Владан Јончић, „Корупција и угрожавање људских права“, *Корупција и људске слободе*, Тара, ур. Срето Ного, Удружење за међународно кривично право, стр. 320-356.

земље Скандинавије које су оцењене као најмање корумпиране земље на свету те, кад се говори о земљама чланицама Европске уније, земље са најнижом стопом корупције су Шведска, Данска и Финска. Проблематичне државе са аспекта корупције су Шпанија и Грчка, код којих су приметни благи помаци у обрачуну са корупцијом, али недовољни да би те државе драстичније одскочиле на листи корумпираних држава света. Шпанију у последњем периоду нарочито муче корупционашке афере у којима су главни актери политичари владајуће партије. Лошу оцену по питању корупције добиле су Мађарска и Пољска и то због изразито јаког утицаја политичара и њима блиских лица на многе друштвене догађаје и прилике, па се тиме стварају погодни услови за трговину утицајем као посебним обликом корупције. Најлошије државе по питању корупције у Европској унији су Бугарска, Румунија и Грчка, уз оцену да једино грчка влада чини одређене конкретне кораке у сузбијању корупције и борби против ње као појаве.⁸ На графикону који следи приказан је редослед земаља према степену корупције, а на основу истраживања *World Bank Institute* из 2006. године:

Графикон 1:



⁸ Зоран Милошевић, „Корупција у Европској унији“, *Српска политичка мисао*, број 1, стр. 29-42.

Иако на графикаону нема оних земаља које су 2016. године приказане као најкорумпираније у Европској унији (Бугарска и Румунија), јасно се може видети пад појединих земаља (Шпаније најпре) у развијању механизма заштите против корупције, као и јачања утицаја политике и политичара, чиме се ствара погодно тло за развој непотизма, корупције и трговином утицаја (Мађарска и Пољска). Кад се говори о скандинавским земљама, јасно се уочава консеквентан однос према корупцији, тачније изразито ниска стопа корупције.⁹

Према истраживањима приказаним на графикаону 2, које је спровела канцеларија Европске уније у Босни и Херцеговини за период од 2014. до 2016. године, детектоване су категорије које су најподложније корупцији:¹⁰

Графикон 2:



⁹ Слободан Нешковић „Статистичке методе регионализације и правни оквири прекограничне економске сарадње у Европи“, *Европско законодавство*, број 58, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2016. стр. 76-80.

¹⁰ Милорад Барашин, „Организовани криминал и корупција у БиХ“, *Избор судске праксе*, број 6, стр. 68-69.

Дакле, као што је већ и речено, корупција је прожета у многим друштвеним сферама, а из графикана 2 јасно се види да је она најприсутнија управо у оним областима у којима се директно сусреће са политиком. Стога је највећа корумпираност међу вршиоцима политичких функција, и то како на највишим нивоима тако и на локалном нивоу. Потом су на поразном месту лекари и здравствено особље, па државни чиновници и чланови државног административног апарата, потом припадници полицијских и царинских снага, вршиоци правосудних функција, док су на зачељу ове неславне листе новинари и учитељи, односно наставници.¹¹

4) ПРЕПОРУКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У БОРБИ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

Још новембра 2011. године Европска унија је усвојила тзв. АСА стандарде којима се тежи унификованом приступу проблему корупције. Том приликом је уочено да многе земље чланице ЕУ имају различите методе и принципе у решавању и сузбијању проблема корупције, те се овим стандардима желело допринети глобалном решавању овог проблема на један унификован начин. Ови стандарди су усклађени са међународним конвенцијама о правима, попут Конвенције УН против корупције, потом Кривично-правне конвенције о корупцији Савета Европе, Конвенције Организације за економску сарадњу и развој (ОЕЦД), Конвенције против подмићивања страних јавних званичника у међународним пословним трансакцијама и другим релевантним међународним правним актима, уз врло битну чињеницу да антикоруптивни прописи сваке земље првенствено морају да буду усклађени са њеним националним законодавством.¹² Неки од примарних постулата АСА стандарда против корупције су владавина права, независност, одговорност, интегритет и непристрасност, доступност, транспарентност и поверљивост, ресурси, каријера и запошљавање, добра сарадња и холистички приступ у решавању проблема корупције. За ефикасну борбу против корупције нужно је обезбедити стабилне институцијалне оквири, који се најпре обезбеђују јасним и прецизним правним нормама који неће оставити ни промил могућности за корупцију и њене штетне појаве, а потом кроз формирање независног и морално кредибилног тела које ће антикоруптивне правне норме имплементирати у дело. Независност овог тела мора бити апсолутна и то тело мора бити заштићено од сваког вида недозвољеног утицаја. У независности овог тела лежи тајна успеха у борби

¹¹ Слободан Нешковић, „Европске интеграције и развој земаља Југоисточне Европе, *Наука и технологија*, Интернационални Универзитет у Травнику, БиХ, стр. 11.

¹² Ратомир Антоновић, „Настанак и развој корупције“, *Интермекс*“, број 9, Београд, 2017. године, стр. 29-33.

против корупције, а независност мора бити политичка, функционална, оперативна и финансијска. Чланови овог тела се не смеју плашити за властиту сигурност због свог рада у борби против корупције и њеном сузбијању, нити икако смеју бити предмет притисака, уцена и претњи. С друге стране, антикоруптивно тело мора имати висок степен одговорности, а одговорност се огледа како у колективној тако и индивидуалној одговорности сваког члана тог тела. Кроз успостављање механизма одговорности код запослених у антикоруптивном телу подстиче се ниво личне амбиције за постизањем највиших професионалних стандарда, а он уједно представља и корективни фактор према оним запосленима који су склони несавесном раду. Одговорност се подстиче и кроз постојање жалбених поступака због притужби на евентуално неадекватно, непрофесионално и неетично поступање антикоруптивног тела у свом раду. Антикоруптивно тело свој интегритет стиче само уколико поступа у складу са моралним вредностима и законским нормама земље у којој врши сузбијање корупције. Интегритет је у тесној повезаности и са непристрасношћу, што значи да ово тело не сме да поступа тако што ће у самом старту имати неке симпатије или антипатије према било ком лицу. Стога, сви запослени морају да поштују високе стандарде у свом раду и поступању и они сами морају да буду позитиван пример. Антикоруптивно тело мора стално бити доступно грађанима и отворено за сарадњу са њима. То подразумева отворене канале комуникације за пријаву корупције, као и давање повратних информација као што су информације у вези са корупцијом и институција које раде на њеном сузбијању. Антикоруптивно тело мора да исказује посебан сензибилитет према лицима које су жртве корупције и лицима која су сведоци коруптивних радњи, и мора врло упорно да ради на изградњи мреже својих блиских сарадника која се састоји од свих оних лица која желе да учествују у борби против корупције, било да се ради о физичким лицима, или удружењима грађана или академским установама. Да би се у рад антикоруптивног тела веровало и да би се отклониле и најмање сумње, неопходно је да је рад тог тела транспарентан. Транспарентност рада се огледа у јасним механизмима рада и видљивим резултатима, али уз максималну заштиту грађана који су извор поверљивих информација и њиховог идентитета. Антикоруптивно тело је ефикасно у свом раду ако располаже неопходним материјалним ресурсима. Адекватна буџетска средства, која се обезбеђују из државних фондова, јер ово тело мора бити на државном платном списку, доприносе запослењу висококвалификованог и професионално оспособљеног кадра, обезбеђује им се плата која је еквивалентна ризику који рад у антикоруптивном телу са собом носи и која осигурава њихову непристрасност и аутономност. У телу које се бори против корупције место треба да буде само за кадрове који су високостручни, квалификовани али и морални, без иједне мрље у личној и професионалној биографији. Запослење у антикоруптивном телу мора се вршити по принципима меритума, једнакости и способности. Током рада у антикоруптивном телу, запосленима се морају омогућавати редовни тренинзи

и едукације, у циљу ширења и надограђивања постојећег знања и стицања нових. У процесу борбе против корупције, значајно место има сарадња. Она подразумева сарадњу на међусекторском, међуагенцијском, интердисциплинарном и транснационалном нивоу. У процесу сарадње долази се до релевантних информација, значајних података, спроводе се заједничке истражне активности, прикупљају се докази о кривичним делима корупције и врши се идентификација имовине која је стечена коруптивним радњама. Напослетку, а с обзиром на социолошку сложеност феномена корупције, у обрачуну са њом се мора поступати интердисциплинарно, у сарадњи са више теоријских и практичких приступа, као и више различитих нивоа одлучивања и извршавања радњи које могу допринети сузбијању корупције. Република Србија, као земља кандидат за чланство у Европској унији је здушно кренула у обрачун са корупцијом. Јануара 2010. године ступио је на снагу Закон о Агенцији за борбу против корупције којим се уређује оснивање, правни положај, надлжност, организација и начин рада Агенције за борбу против корупције, правила у вези са спречавањем сукоба интереса при вршењу јавних функција и пријављивање имовине лица која врше јавне функције, поступак и одлучивање у случају повреде законских одредби и утврђује сва питања која су од значаја за рад Агенције. Оно што представља суштинску новину коју је овај Закон донео јесте оснивање Агенције за борбу против корупције, која је независан државни орган, са седиштем у Београду. Агенција је надлежна да надзире споровођење Националне стратегије за борбу против корупције, за покретање поступка изрицања мера због повреде одредби Закона, решавања сукоба интереса, затим обавља послове у вези са финансирањем политичких странака, даје мишљења и упутства у вези са спровођењем Закона, иницира измену прописа у области борбе против корупције, даје мишљење у вези са применом Стратегије, води регистар функционера, води регистар имовине и прихода функционера, пружа стручну помоћ у области борбе против корупције, сарађује са другим државним органима у примени прописа у области борбе против корупције, даје смернице у изради планова интегритета у јавном сектору, сарађује са научним и организацијама цивилног сектора у спровођењу активности превенирања корупције, уводи и спроводи програме обуке о корупцији, води евиденције, поступа по представкама грађана и државних службеника, бави се истраживачким радом у циљу анализе стања корупције, прати међународну сарадњу и све друге послове усмерене на превенцију и сузбијање корупције.¹³ Органи Агенције за борбу против корупције су Одбор и директор. Одбор Агенције бира и разрешава

¹³ Slobodan Nešković, "Geostrategic Position and Security Synergies of the Black Sea Region Through Cooperation with the European Union", Cross-Border Book Series "New Challenges to Security and Development of the Balkans" Vol. 5, Cross-Border Cooperation, Security and Development Perspectives of the Wider Black Sea Region, St. Cyril and St. Methodius University of Veliko Turnovo, 2018. p. 14.

директора, одлучује о његовој плати, усваја годишњи извештај о раду Агенције, надзире рад директора, предлаже буџетска средства за рад Агенције, доноси правилник о раду и има могућност предлагања сазивања радних и саветодавних тела Агенције. Чланови Одбора, поред општих услова предвиђених Законом, не смеју бити чланови ниједне политичке странке. Међутим, из досадашње праксе, може се закључити да су поједини чланови Савета под утицајем одређених политичких странака, да су поједини идеолошки ближи одређеним политичким опцијама, те се врло основано може поставити питање да ли је рад Агенције скроз аполитичан. Одбор Агенције броји девет чланова, које бира Народна скупштина Републике Србије. Њихов мандат је четири године и једно лице може највише два пута бити бирано на ту функцију. Престанак функције настаје оставком, услед болести и услед неспособности вршења функције. До разрешења може доћи услед несавесног вршења функција, услед учлањења у политичку организацију, услед правноснажног осуђивања за кривично дело које лице чини недостојним за вршење функције и услед непоштовања Закона. Директор Агенције представља Агенцију, руководи њеним радом, обезбеђује законито и ефикасно обављање послове Агенције, доноси одлуке, даје мишљења и упутства, припрема годишњи извештај о раду Агенције, даје предлог буџетских средстава за рад Агенције и спроводи одлуке Одбора Агенције. Директор има право да изабере свог заменика и да га разреши. У циљу сузбијања корупције, Агенција контролише сукоб интереса тако што води регистар о свим функционерима и ономогуће да једно лице врши више од једне јавне функције. Такође, функционеру се забрањује подређивање јавног интереса приватним интересима, функционери се у свом раду морају придржавати прописа, морају да избегавају стварање односа зависности према лицима која би могла да утичу на њихову непристрасност у вршењу јавних функција, и не смеју користити функције за стицање било какве користи или погодности, како за себе, тако и за лица која су повезана са њима. По питању дуплирања функција, Закон даје једну могућност која је у досадашњој пракси била злоупотребљавана, а то је да се друга функција може вршити само уз сагласност Агенције. Та сагласност се углавном није добијала изричито, већ прећутно, а тиме је омогућено да функционер и даље неометано врши по две функције упркос постојању ове забране. Поред забране вршења више јавних функција, постоји забрана вршења другог посла или делатности са пуним радним временом, с тим што ова забрана не обухвата научноистраживачки, наставни, културно-уметнички, хуманитарни и спортски рад. О постојању сукоба интереса, функционер је дужан да извести Агенцију, а о евентуалном постојању сукоба интереса одлучује Агенција, која о истом извештава функционера. Дакле, иницијатива о постојању сукоба интереса потиче од самог функционера, што може са аспекта антикорупционог деловања да буде контрапродуктивно јер Агенција сама не врши те послове у оквиру неког свог инспекцијског надзора. Самопријављивање функционера подразумева висок степен одговорности и самосвести код функционера, што се у досадашњој

пракси није показало као случај, те би стога бољи резултат дала ефикаснија делатност Агенције у откривању потенцијалних случајева сукоба интереса. Функционер у време вршења функције такође не сме да оснива привредно друштво, да започиње самосталну делатност или да се бави предузетништвом, не може да врши функцију управљања, надзора или заступања приватног капитала у привредном друштву, приватној установи или правном лицу у приватној својини. У време вршења јавне функције функционер је дужан да пренесе управљачка права на неко друго лице.¹⁴

Закон се посебно бави поколонима и јасно дефинише да функционер у вези са вршењем јавне функције не сме да прими поклоне, изузев протоколарних и пригодних поклона. Протоколарни и пригодни поклони се предају надлежном органу за поступање са јавном својином. Једини изузетак чине поклони чија је вредност мања од пет посто просечне зараде функционера, без пореза и доприноса. О свим добијеним пригодним и протоколарним поклонима води се јавна евиденција. Функционери имају обавезу да Агенцији пријаве своју покретну и непокретну имовину и доставе извештај о приходима. Обавеза се односи како на функционера, тако и на његовог супружника, ванбрачног партнера и малолетну децу. Дакле, овим Законом нису обухваћена још многа родбински повезана лица, а која могу бити искоришћена за незаконито прикривање имовине, а то су на првом месту родитељи функционера, браћа и сестре функционера и њихове чланови породица, тазбински сродници и други блиски сродници побочног реда. Такође, ова одредба није ефикасна јер не постоји механизам провере да ли је функционер пријавио имовину ванбрачног партнера и да се утврди ко је он заправо. Према томе, од изузетне важности би било променити ову законску одредбу и конкретизовати је. О имовини функционера се води јавни регистар, уз заштиту личних података функционера. Такође, Агенција има могућност да на основу добијених пријава прати имовинско стање функционера, уочава несагласности података који су поднесени, уочава увећање вредности те имовине и о томе обавештава надлежне органе. Агенција због кршења одредби овог Закона може да изриче мере упозорења и мере јавног објављивања препоруке за разрешење. Такође, постоје и казнене одредбе које непријављивање имовине или давање лажних података о имовини третирају као кривично дело, а одређују се и новчане казне у распону од педесет до стотину педесет хиљада динара. Дана 1. јула 2013. године Народна скупштина Републике Србије донела је Националну стратегију за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године, који децидирано стоји на становишту да у Србији постоји изражена свест и политичка воља да се постигне значајан напредак у борби против

¹⁴ Наташа Тањевић, „Друштво као жртва корупције – политичка корупција као препрека на путу пријема Србије у Европску унију“, *Темид*, број 4, стр. 147-160.

корупције, уз поштовање демократских вредности, владавине права и заштите основних људских права и слобода. Ова Стратегија дефинише примарни циљ – а то је да се корупција као препрека економском, социјалном и демократском развоју Републике Србије у највећој могућој мери отклони. Стратегија вршиоцима власти, у оквиру њихових надлежности у сектору борбе против корупције, прописује шест основних начела. То су: начело владавине права, којим се гарантује законито поступање, једнакост свих грађана пред правосудним органима и право на правна средства. Устав Републике Србије, законска и подзаконска акта, као и потврђени међународни уговори и општептивхвћена начела међународног права, морају бити поштовани и доследно примењивани. Потом, начело нулте толеранције на корупцију, које гарантује неселективну примену закона у свим појавним облицима корупције. Начело одговорности које подразумева преузимање пуне одговорности за креирање јавних политика и њихово ефикасно спровођење. Начело свеобухватности примена мера и сарадње субјеката, подразумева обавезу примене мера свеобухватно и доследно у свим областима, уз сарадњу и размену искустава и усаглашавање поступања релевантних субјеката на свим нивоима власти са установљеном добром праксом. Начело ефикасности налаже да се у оквиру овлашћења надлежних органа, редовно спроводе мере против корупције и да се врши стална обука ради побољшања ефикасности у борби против корупције. Напослетку, начело транспарентности гарантује транспарентно доношење одлука и омогућује приступ информацијама сваком заинтересованом грађанину. Стратегија лоцира најприоритетније области у којој би требало приступити сузбијању корупције. Иако се и у самој Стратегији констатује да је корупција веома разграната у свим сегментима друштва због евидентне оскудице у ресурсима, на овај начин је само извршена алокација истих за период од наредних пет година. Први сегмент на који се Стратегија односи је сегмент политичке активности. Законску регулативу у овом сегменту дао је Закон о финансирању политичких активности који је у знатној мери, али недовољно, унапредио борбу са корупцијом у области финансирања политичких субјеката. У томе велику и значајну улогу има Државна ревизорска институција (ДРИ) која, додуше, још увек није спровела ниједну екстерну ревизију а што је њен приоритетан циљ. С друге стране, захваљујући строжијој контроли, санкционисана је појава сукоба интереса и сведена је на минимум захваљујући забрани акумулација функција, што је дотад била редовна појава. Једно лице је било на неколико функција и при томе је имало широко поље деловања у области злоупотребе истих. Такође, уведена је обавеза за носиоце државних функција да Агенцији за борбу против корупције уредно пријављују своју покретну и непокретну имовину, деонице у предузећима, да дају извештај са својих банковних рачуна, а подаци о имовини функционера су јавни и свако заинтересовано лице може да има увид у регистре који се о тој имовини воде у Агенцији. Међутим, досадашња пракса се сусрела са проблемом давања

нетачних или половичних података о имовини, са тенденцијом прикривања истих и њиховим лажирањем, а Агенција не поседује егзактне механизме провере достављених имовинских података. Закон није јасно прецизирао овлашћења и дужности Агенције у поступку контроле података, такође закон није прецизирао права и обавезе функционера и не постоји каталог оних функционера који подлежу законској обавези пријаве имовине. У циљу сузбијања корупције, Стратегија подразумева и повећање транспарентности у раду политичких субјеката и носилаца политичких функција и у раду јавних предузећа, и то превасходно у процесу избора директора истих. У Стратегији се апострофира да је утицај политике на рад јавних предузећа евидентан, да се руководства јавних предузећа бирају по политичком кључу, без транспарентног поступка избора и уз равноправне услове конкурисања за руководеће позиције. Овај вид узурпације јавних предузећа од стране политичких субјеката такође представља посебан облик корупције који грађане ускраћује у уставом загарантованом праву учествовања у јавном животу и нарушава елементарне принципе владавине права. Законом о јавним предузећима се у великој мери смањује степен корупције у јавним предузећима јер се дефинишу услови за избор директора, мада и даље постоји одређена могућност коруптивног деловања пошто се не одређује критеријум за предлагање кандидата за избор директора на основу којих се врши селекција кандидата, као и критеријуми за вредновање рада директора и њихово разрешење.¹⁵ Циљеви који се желе постићи у овој области борбе против корупције, сходно овој Стратегији, су отклањање недостатака у правној контроли финансирања политичких субјеката, ојачавање капацитета превенције сукоба интереса, контрола над имовином функционера и њиховим приходима, веће учешће јавности у поступку доношења прописа, утврђивање јасних критеријума за избор, разрешење и оцену рада директора јавних предузећа и доношење покрајинских и локалних акционих планова за борбу против корупције. Други сегмент на који се Стратегија посебно односи јесу јавне финансије, и то у областима јавних прихода и расхода, приватизације и јавно-приватног партнерства. Стратегија даје анализу стања у Пореској управи у којој се мора приступити едукацији запослених у циљу јачања капацитета, побољшања техничких услова и вођења кампање упознавања грађана о функционалности система Пореске управе и наплате пореза. У Управи царина се већ приступило са израдом Стратегије за борбу против корупције у овом сектору, а као превентивне мере у корупцији наводе се увођење видео надзора и система електронских читача регистрационих ознака у свакој јединици у којој се врше послови царинске службе. Као потенцијални коруптивни ризик у овој области означен је поступак

¹⁵ Slobodan Nešković, Žaklina Jovanović, "The Concept of Europeanization of the System of Higher Education in the Western Balkan Countries", *Conference Innovation, ICT and Education for the Next Generation*, Faculty of Economics and Engineering Management, Novi Sad, 2017, p. 65.

декларисања робе по царинској тарифи, умањење царинске вредности робе, кријумчарење итд. У прилог овом ризику иде и чињеница да су унутрашње контроле у Управи царина ретке и не могу се изненадно спроводити у царинским испоставама и граничним прелазима. Стога је Стратегија дефинисала да су циљеви у овој области успостављање система електронске евиденције о плаћеним пореским обавезама са ажурним подацима, успостављање правног и институционалног оквира за увођење јединственог пореског броја за правна и физичка лица, отклањање свих недостатака у оквиру царинског система, који поспешују коруптивна деловања и строга и ефикасна контрола примене царинских прописа. Јавне набавке су до доношења Закона о јавним набавкама биле легло корупције. Јавне набавке су до тада биле апсолутно нетранспарентне и под утицајем огромне дискреционе власти руководиоца који су имали моћ да утичу на комплетан поступак јавне набавке. Цитирани закон је у великој мери побољшао ову ситуацију јер је подигао ниво транспарентности, редуковао је до тада огромна овлашћења руководиоца, појачао је контролу над поступком јавних набавки, професионализовао је и ојачао капацитете лица која су надлежна за спровођење јавних набавки. Дугорочни циљ је доследно и правовремено спровођење овог Закона у дело, уз перманентну координацију релевантних институција у сузбијању корупције.

5) ИЗВОРИ

- Антоновић, Р., „Утицај корупције на принципе владавине права“, *Принцип владавине права*, Удружење за међународно кривично право, Тара, 2017.
- Антоновић, Р., „Настанак и развој корупције“, *Интермекс* број 9, Београд, 2017.
- Барашин, М., „Организовани криминал и корупција у БиХ“, *Избор судске праксе* број 6, Београд, 2017.
- Јончић, В., „Корупција и угрожавање људских права“, *Корупција и људске слободе*, Удружење за међународно кривично право, Тара, 2009.
- Кривични законик Републике Србије (*“Службени гласник РС” број 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 и 94/2016.*)
- Милошевић, З., „Корупција у Европској унији“, *Српска политичка мисао*, број 1, Београд, 2014.
- Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године (*“Службени гласник РС” број 57/2013.*)
- Нешковић, С., „Европске интеграције и развој земаља Југоисточне Европе, *Наука и технологија*, Интернационални Универзитет у Травнику, БиХ, 2014.
- Нешковић, С., „Статистичке методе регионализације и правни оквири прекограничне економске сарадње у Европи“, *Европско законодавство*, број 58, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2016.

- Нешковић, С., Петковић, А., „Методологија анализе и процене ризика корупције у пословању компанија“, *Војно дело*, број 3, Министарство одбране Републике Србије, Београд, 2016.
- Nešković, S., Jovanović, Ž., “The Concept of Europeanization of the System of Higher Education in the Western Balkan Countries”, *Conference Innovation, ICT and Education for the Next Generation*, Faculty of Economics and Engineering Management, Novi Sad, 2017.
- Nešković, S., “Geostrategic Position and Security Synergies of the Black Sea Region Through Cooperation with the European Union”, *Cross-Border Book Series New Challenges to Security and Development of the Balkans*, Vol. 5, Cross-Border Cooperation, Security and Development Perspectives of the Wider Black Sea Region, St. Cyril and St. Methodius University of Veliko Turnovo, 2018.
- Секуловић, М., *Транзиција и корупција*, ДДА, Јуниор, Ниш, 2000.
- Стандарди институција за борбу против корупције Европске уније (АСА стандарди).
- Тањевић, Н., „Друштво као жртва корупције – политичка корупција у Србији као препрека на путу пријема у чланство Европске уније“, *Темуда* број 4, Београд, 2012.
- Закон о Агенцији за борбу против корупције (*“Службени гласник РС” број 97/2008, 53/2010, 66/2011, 67/2013, 112/2013 и 8/2015.*)

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Европска унија, као међународна институција, уложила је свој ауторитет да се супротстави проблему корупције који је и те како присутан и у њеним земљама. Као што је могло и да се претпостави, корупција је заступљенија у земљама у којима је животни стандард нижи, у којима се живи теже, док развијене земље Скандинавије и централне Европе немају толики проблем са корупцијом. Истраживања су установила да је корупција највећа у земљама Југоисточне Европе, као и Грчкој и Шпанији, што је у корелацији са ниским животним стандардом у тим земљама, као и односом њиховог становништва према том конкретном проблему. Посебан акценат се ставља на земље кандидате које пледирају да постану равноправни члан Европске уније, као и на хармонизацију њихових прописа са европским препорукама и стандардима. Иста истраживања су утврдила да је корупција заступљена у скоро свим сегментима друштвеног живота, а да је најзаступљенија у оним областима које су најближе политици и вршиоцима политичких функција, независно од нивоа, да ли се говори о високим или локалним политичарима. Политика је увек била генератор и агрегат корупције, још од античких дана и првих појавних облика корупције, што је остало све до данашњих дана. Србија је успела да на плану придруживања Европској унији предузме одређене

законодавне мере у области сузбијања корупције почев од од 2010. године. Наиме, тада је формирана Агенција за борбу против корупције, која је имала за циљ да вршице политичких функција стави под лупу и већу контролу, да врши контролу финансирања рада политичких субјеката, као и да врши контролу имовине политичких функционера. Потом су донесене стратегије за борбу против корупције, да би на крају, најновијим изменама и допунама Кривичног законика, било уведено специјално тужилаштво за кривична дела корупције и организованог криминала. Оно што је апсолутно сигурно, јесте да се корупција у потпуности никад не може искоренити. Она ће увек бити присутна, а успех је да се њен утицај и присуство сведе на најмању могућу меру. Као што је и приказано, корупција је проблем који има глобалне размере, те се он најбоље и може решавати на глобалном нивоу. Стога је улога и значај Европске уније у овом конкретном проблему од пресудне важности.

FIGHT AGAINST CORRUPTION IN THE CONTEXT OF THE RECOMMENDATIONS OF THE EUROPEAN UNION

Abstract: Currently, corruption is one of the global social phenomena. In most countries of the world, irrespective of the level of their development, corruption is an integral part of social systems and one of the most current problems. The European Union as a supranational organization with a significant share of political power in the world continuously advocates the suppression of corruption. In fact, it seeks to extend a unified approach to addressing global corruption issues, which is particularly favorable for small and developing countries with a high degree of corruption. Building strong institutions in the fight against corruption, as well as clear and rigorous legal norms, is one of the first steps on this road.

Key words: corruption, institutions, bribery, official position, codex, the European Union, state.

УДК: 351.74:796.03(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 17 (2018)

Год XVII, бр. 65, стр. 116–124

Изворни научни рад

СПОРТСКЕ АКТИВНОСТИ У ЕВРОПСКИМ ПОЛИЦИЈАМА

доц. др Далибор КЕКИЋ

проф. др Дане СУБОШИЋ

проф. др Обрад СТЕВАНОВИЋ¹

Анстракт: Циљ овог рада био је да се одреде нивои спортских активности припадника активног састава полиције и кадета полицијских школа и факултета у различитим животним добима у оквиру Европске уније. Ови параметри су третирани као потенцијални квантификатори који се могу користити приликом процене појединаца који се припремају за рад као будући полицијских службеника. Спортски савез европских полиција (Union Sportive des Polices d'Europe – USPE) основан је у Паризу 30. новембра 1950. на иницијативу Спортског савеза француске полиције. Њени оснивачи били су Белгија, Данска, Финска, Француска, Велика Британија, Луксембург, Холандија, Норвешка, Шведска и Швајцарска. Циљ овог савеза је да промовише полиције спорта у оквиру својих земаља чланица. Државе-чланице организују европска полицијска првенства у интервалима од четири године у 16 спортских дисциплина: кошарка, крос-кантри трчање (трчање у природи са природним препрекама), фудбал, рукомет, џудо, атлетика, маратон, бициклизам, рвање, стрељаштво, пливање, скијање, тенис, стони тенис, триатлон и одбојка.

Кључне речи: УСПЕ, спорт, такмичење, полиција.

¹Криминалистичко-полицијска академија, Београд. Е-mail: dalibor.kekic@kra.edu.rs. Рад је резултат истраживања на пројекту: „Управљање полицијском организацијом у спречавању и сузбијању претњи безбедности у Републици Србији“, који финансира и реализује Криминалистичко-полицијска академија у Београду, циклус научних истраживања 2015–2019. година. Рад је такође резултат истраживања у оквиру пројекта „Ефекти примењене физичке активности на локомоторни, метаболички, психо-социјални и васпитни статус популације Републике Србије“ под бројем III47015, а као део потпројекта „Ефекти примењене физичке активности на локомоторни, метаболички, психо-социјални и васпитни статус популације полиције Републике Србије“, који се финансира од стране Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије – Циклус научних пројеката 2011–2018.

1) СВРХА

Сваке две године Савез и домаћин Спортске конференције европских полиција, која је значајан догађај, обезбеђује интензивну сарадњу кроз форуме за дискусију за земље-чланице. У претходним конференцијама формулисана је мисија, визија и вредности Савеза, развој и унапређење Европске полицијске спортске значке (*European Police Sports Badge – EPLA*), а такође се фокусира на начине и средства за професионализацију организације спортских европских полицијских првенстава. Поред тога, конференција нуди земљама-чланицама платформу за приказ практиковања полицијског спорта у својим земљама. У последње време УСПЕ настоји да промовише и повећа удео жена у полицијском спорту. Са изузетком рвања, сва првенства се организују за мушкарце и жене подједнако. Осим промовисања спорта у полицији, такви догађаји су кључни у подстицању контаката између појединаца, као и подизање свести и разумевање различитих култура, што ће на крају довести до усклађивања интеркултуралне сарадње у свакодневном раду полиције. УСПЕ је препознат и подржан од стране МОК-а (Међународног олимпијског комитета). Поред тога, УСПЕ настоји да изгради везе и развије заједничке пројекте са европским спортским савезима како би се спорт поставио на правилним основама широм Европе. Физичка активност се дефинише као било какво телесно кретање где се троши енергија која може бити изведена или као облик физичког рада или задовољства.² Из тог разлога, челници УСПЕ су потписали споразуме о сарадњи са Унијом европских фудбалских савеза (*Union of European Football Associations – UEFA*), Европском рукометном федерацијом (*European Handball Federation – EHF*), Европском џудо унијом (*European Judo Union – EJU*) и Европским пливачким савезом (*European Swimming Federation – LEN*). Ова сарадња омогућава да УСПЕ професионално организује првенства, на тај начин приказујући спорт у позитивном светлу према министарствима задуженим за послове полиције и челницима ЕУ. За промовисање спорта и спортског духа у полицијама ЕУ уопште, и за одржавање и унапређивање здравља европских полицајаца, УСПЕ је у потпуности ревидиран у Европску полицијску спортску значку и развија блиску сарадњу са Техничким универзитетом у Минхену у складу са стандардима науке у спорту. УСПЕ има за циљ да подстакне спорт у оквиру европских полицијских снага и координира припрему, организацију и контролу међународних такмичења у свим спортским дисциплинама. Удружење има за циљ да изгради друштвене, кооперативне и професионалне односе између европских полицијских снага. Полицијски посао поставља високе захтеве полицајаца у погледу физичке кондиције која је, заузврат важан предуслов за професионални рад полиције. Физичка кондиција обухвата следеће компоненте: издржљивост, снага, брзина и координација.

² Pescatello L.S., „Exercising for health: The merits of lifestyle physical activity,” *West J Med.* 2001; 174(2):114–8, Интернет: [http:// dx.doi.org/10.1136/ewjm.174.2.114](http://dx.doi.org/10.1136/ewjm.174.2.114).

Способност да се савладају ове вештине заснована је на високом нивоу физичких перформанси. УСПЕ додељује заједнички наступ Европској полицијској значки у: промоцији физичке кондиције свих полицајаца који су служили у земљама-чланицама УСПЕ, унапређењу европске идеје и развијању заједничког, корпоративног идентитета међу европским полицијским снагама. Бити награђен ЕПЛА значком подразумева да полицајски службеник испуњава физичке услове неопходне за свакодневни рад полиције у свим старосним групама. Челници УСПЕ верују да ће ЕПЛА охрабрити полицајце да одрже своју физичку кондицију током каријере. ЕПЛА је инструмент научно заснован и развијен у оквиру Универзитета спорта у Минхену на иницијативу и у сарадњи са УСПЕ.³ Епла значка се додељује само појединцима који су се представили у оквиру УСПЕ такмичења и то тако што их је послала регуларна чланица удружења. Они морају да буду полицајци или студенти јавних полицијских колеџа, односно академија. Припадници војне полиције, припадници војске, припадници ватрогасних јединица и државни службеници који не припадају полицији немају право да добију ЕПЛА значку. Земље-чланице УСПЕ нису овлашћене за проширење ове групе по сопственом нахођењу. Статут УСПЕ је последњи пут ревидиран у октобру 2016. године (Statutes of the Union sportive des polices d'Europe in the Version from 8th October 2016). Састоји се из 8 поглавља и 28 чланова, а на снагу је ступио 1. јануара 2017. године. Највиши орган УСПЕ је Конгрес који се одржава сваке друге године. Њиме се констатује стратешки правац УСПЕ и одлучује о пријему нових земаља и измени одговарајућих скупова правила. Поред тога, Конгрес бира чланове Извршног одбора и Техничког комитета. Без обзира на величину свака земља чланица има два гласа.

Између два Конгреса, Извршни одбор је одговоран за рад УСПЕ. Састоји се од председника, два потпредседника, генералног секретара, генералног благајника, као и пет чланова Европске комисије. На челу је председник, а чланови Извршног одбора бирају се на Конгресу за период од четири године, тајним гласањем. Они могу бити поново бирани два пута. Техничким комитетом председава генерални секретар, који је одговоран за све техничке аспекте који се односе на различите спортске дисциплине. Састоји се од осам чланова из различитих земаља-чланица. Сваки члан је одговоран за две спортске дисциплине заступљене у УСПЕ. Поред генералног секретара, чланови овог комитета брину да се обезбеди ваљана организација и спровођење европских полицијских првенстава у складу са УСПЕ правилима. Осим тога, рад Техничког комитета такође је фокусиран на ажурирање правила конкуренције. Ако је потребно, одговарајуће амандмане предлажу чланови

³ Rules and Regulations Governing the European Police Performance Badge (EPLA), Интернет: <https://www.uspe.org/epla-reglement.php>, приступљено: 7.5.2018. године.

Извршног одбора. Чланове Техничког комитета бира Конгрес тајним гласањем на период од четири године. Они могу бити поново бирани два пута.

2) МЕРЕ ЕУ

УСПЕ је прихватио одредбе Светског антидопинг кодекса (WADA Code), којег је утврдила Светска антидопинг агенција (*World Anti-Doping Agency – WADA*), и активно се бори против допинга.⁴ За ту сврху УСПЕ има комесара, који се бави антидопингом и чији задаци укључују консултације разних тела УСПЕ о подизању свести о питањима антидопинга међу спортистима. Антидопинг комесар има стални положај у УСПЕ и одговоран је за пружање савета и подршке у борби против допинга. На положају је лице које се бира од стране Извршног одбора на период од четири године. УСПЕ блиско сарађује са Светском антидопинг агенцијом, као и са лекарским комисијама из земаља ЕУ и УСПЕ Дисциплинском комисијом. Медицинска комисија, која се састоји од три лекара, је надлежни орган за издавање изузетака за терапеутску употребу у складу са правилима Светске антидопинг агенције. Она обухвата три лекара из три различите земље чланице успе. Они се бирају од стране Извршног одбора простом већином на период од четири године. Они могу бити поново бирани два пута. Дисциплинске комисије су одговорне за процену и кажњавања кршења правила о антидопингу унутар УСПЕ. Она има пет чланова, од којих је један председник а један потпредседник. Свака комисија укључује лекара, један члан је правне струке и два члана за која нису утврђени посебни формални критеријуми. Правила и прописи су допуна Статута, како би се поједине одредбе прецизирале, односно одредио њихов предмет. Ни под каквим околностима уопште не може да постоји контрадикција између та два документа. Правилник, као и Статут, усваја Конгрес УСПЕ. У складу са Правилима и прописима потребно је поступати по истом основу као и са Статутом. Поводом учешћа на европским првенствима, свака земља-чланица, која учествује мора имати једног заступника делегата. Делегат је дужан да достави документа или друге евиденције организационом комитету и жирију да докаже статус такмичара ако се то тражи. Он има право на жалбу против одлука које се тичу његовог тима или себе. Делегат не учествује као спортиста или тимски званичник у првенству.

3) САДРЖАЈ

Национална полицијска спортска организација одређене земље означава организацију једне европске државе коју та земља признаје и коју званично

⁴ Опширније у: Субошић Дане, Кекић Далибор, „Имплементација међународних прописа о антидопингу у законодавству Републике Србије,“ *Правни живот*, број 9/2013, том 1; година, LXII; Удружење правника Србије, 2013, стр. 663-676.

представља. Мора да буде демократски организована са изабраним менаџментом спортске организације. Само једна полиција на нивоу једне државе може да буде члан УСПЕ. Од 2006. године Конгрес додељује награде за најбоље спортисте полиције у времену између одржавања два Конгреса, и то у категоријама: најбоља спортисткиња, најбољи спортиста и најбољи тим, који се награђују за своје наступе током првенства европских полиција. Осим тога, мушком или женском спортисти који је постигао запажене резултате у другим међународним такмичењима одаје се посебно поштовање. За посао полиције се увелико претпоставља да захтева велику количину физичке снаге. Адекватна физичка снага описана је као суштински значајна за послове као што су интервенције у физичким споровима, агресивним сукобима или једноставним извлачењем жртава из уништених аутомобила. Из тих разлога висина и физичка снага су преузети као одговарајуће соматске карактеристике полицијских службеника. У многим полицијским организацијама широм света постављени су стандарди висине, а дефинисани су и минимални захтеви висине полицијских службеника.⁵ Разноликост послова који карактеришу рад полиције истичу важност полицајаца који су у добром физичком стању. Примера ради, колективни уговор за холандске полиције, постављених од стране Владе и полицијских синдиката, наглашава важност здравог односа. Међутим, све је више доказа да физичко стање полицајаца заостаје у погледу препоручених стандарда. Једна од стратегија за праћење и побољшање физичког стања полицајаца је имплементација теста за посао, односно способност да се испуњавају захтеви за обављање основних задатака рада полиције. Такав тест може послужити као моћно средство за побољшање физичког стања службеника у полицији. Може се користити као стандард за одређивање физичког стања полицајаца и на тај начин уврсти у политику пријема и евентуалног отпуштања у случају да се не испуне стандарди. Штавише, може се давати као инструмент за избор кандидата за полицијске службенике. У име земље-чланице делегат, који је задужен за европско полицијско првенство, од генералног секретара УСПЕ добиће позив. Иначе, генерални секретар ће позвати све земље-чланице УСПЕ у писаној форми што је раније могуће, по правилу, најкасније у року од 12 месеци пре такмичења. Организатор је дужан да осигура место такмичења и смештај од стране одговорног члана Техничке комисије, и тај посао се обавља најкасније у року од седам месеци пре европског полицијског првенства. Генерални секретар УСПЕ послаће одговарајући позив о предстојећем европском такмичењу земљама-чланицама које учествују након одобрења од стране државе-чланице, односно надлежног и одговорног члана Техничке комисије, најкасније у року од шест месеци пре датума заказаног надметања. Позив мора да садржи информације о следећим питањима:

⁵ Kirchengast Sylvia, „Minimum body height requirements for police officers – an international comparison“, *SIAC-Journal – Journal for Police Science and Practice*, Vol. 1, 2011, pp. 52-61.

- организатор,
- време и место,
- појединачна такмичења и такмичари,
- правила такмичења,
- распоред и мапе са наглашеним местима и временима,
- жири (апелациони жири),
- коначни датуми, и
- смештај и храна.

Организатор европског полицијског такмичења задужен је да обезбеди да има довољно судија. Минимални стандард, који судије треба да испуне, је највиши национални судијски ниво. Изузеци од овог правила морају се одобрити од стране одговорног члана Техничке комисије, који је задужен за одговарајући спорт и генералног секретара. Што се тиче појединачних такмичења, одлука о додатним судијама доноси генерални секретар и одговорни члан Техничке комисије. Генерални секретар УСПЕ мора да објави резултате европског полицијског такмичења. Одговорни члан Техничке комисије задужен је за процену резултата. Он ће дати оцену Техничке комисије. Победник сваког појединачног такмичења назива се „европски полицијски шампион“. Што се тиче тимског такмичења, сваки такмичар из победничког тима је „полицијски европски шампион“. Такмичари освајањем првог, другог и трећег места у било којем од појединачних такмичења добијају као награду медаље. Што се тиче тимског надметања, такмичарима тимова који су освојили прво, друго и треће место додељују се као награде, такође медаље. Што се тиче тимских спортских манифестација – играчи, такође и чланови тимова а нису директни такмичари, који су освојили прво, друго и треће место добијају као награде медаље. У погледу почасних трофеја и почасних награда могуће је такође организовати њихово додељивање. У договору са донатором организатор одређује главне карактеристике одговарајуће награде и утврђује релевантне модалитета. Право на коришћење имена „УСПЕ куп (пехар)“ за догађај награђен је од стране Извршног одбора на основу образложеног писаног захтева од стране надлежног члана синдиката који би желели да се организује УСПЕ куп. УСПЕ добија накнаду за лиценцу за доделу права на коришћење имена „УСПЕ куп“. Одговарајући ниво накнаде одређује Извршни одбор. Наведено право се остварује само за један одређени догађај. За пропратне догађаје мора да се поднесе посебна апликација. Ако је догађај под покровитељством, пропагандне активности које су забрањене су:

- оглашавање којим се крше законске одредбе или права трећих лица,
- рекламе које штети угледу или достојанству УСПЕ или земље у питању,
- оглашавања политичког или верског садржаја.

Такмичења под патронатом УСПЕ се организују од стране одговарајућих савеза чланица. УСПЕ није одговорна за евентуалне штете или друге инциденте који би могли довести до захтева за накнаду штете у вези са организацијом (домаћинством) догађаја. УСПЕ шаље представника(е) да прати одређено такмичење. Ове особе именује генерални секретар УСПЕ. Такмичења се усклађују са званичним спортским календаром УСПЕ и интегрисана су у оквиру њега. У принципу, такмичења могу бити организована у свакој спортској дисциплини ако је то у интересу УСПЕ, односно њених чланица. Одговарајућу процену извршава Технички комитет, који подноси препоруку Извршном одбору. Правила и прописи одговарајуће међународне спортске федерације, под одређеним околностима и само делимично, УСПЕ примењује на својим такмичењима. Изузеци од ових захтева морају бити одобрени од стране генералног секретара УСПЕ, ако је потребно, у консултацији са надлежним члановима Техничког комитета. Број учесника треба да буде утврђен од стране организатора. Они се објављују у позиву за одржавање такмичења.⁶

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Правила и прописи Спортске европске полицијске асоцијације, од 22. априла 2017. године. Правила и прописи који регулишу достигнуће европске полицијске значке, од 3. новембра 2013. године. Прописи који регулишу УСПЕ такмичења Спортске европске полицијске асоцијације, од 1. јануара 2017. године. Прописи Спортске европске полицијске асоцијације о антидопингу, од 18. октобра 2014. године. Статут Спортске европске полицијске асоцијације, од 8. октобра 2016. године.

5) ИЗВОРИ

Anti-Doping Regulations of the union sportive des polices d'Europe in the version of 18th October 2014.

Competition Rules of the union sportive des polices d'Europe in the Version from 8th October 2016.

Kirchengast, Sylvia, „Minimum body height requirements for police officers – an international comparison“, *SIAC-Journal – Journal for Police Science and Practice*, Vol. 1, 2011.

Kirchengast, Sylvia, „Minimum body height requirements for police officers – an international comparison“, *SIAC-Journal – Journal for Police Science and Practice*, Vol. 1, 2011.

⁶ Regulations governing the USPE CUP laid down by UNION SPORTIVE DES POLICES D'EUROPE, In the Version from 1st January 2017.

- Kirchengast, Sylvia, „Minimum body height requirements for police officers – an international comparison“, *SIAC-Journal – Journal for Police Science and Practice*, Vol. 1, 2011.
- Pescatello, L. S., „Exercising for health: The merits of lifestyle physical activity,“ *West J Med*. 2001.
- Pescatello, L. S., „Exercising for health: The merits of lifestyle physical activity,“ *West J Med*. 2001.
- Pescatello, L. S., „Exercising for health: The merits of lifestyle physical activity,“ *West J Med*. 2001.
- Regulations governing the USPE CUP laid down by union sportive des polices d'Europe, In the Version from 1st January 2017.
- Rules and Regulations Governing the European Police Performance Badge (EPLA), Интернет: <https://www.uspe.org/epla-reglement.php>, 7.5.2018.
- Rules and Regulations of the union sportive des polices d'Europe in the version of 22nd April 2017;:м
- Statutes of the union sportive des polices d'Europe in the Version from 8th October 2016.
- USPE Anti-Doping Declaration, March 2017.
- Субошић, Дане, Кекић, Далибор, „Имплементација међународних прописа о антидопингу у законодавству Републике Србије,“ *Правни живот*, број 9/2013, том 1; година, LXII; Удружење правника Србије, 2013.
- Субошић, Дане, Кекић, Далибор, „Имплементација међународних прописа о антидопингу у законодавству Републике Србије,“ *Правни живот*, број 9/2013, том 1; година, LXII; Удружење правника Србије, 2013.
- Субошић, Дане, Кекић, Далибор, „Имплементација међународних прописа о антидопингу у законодавству Републике Србије,“ *Правни живот*, број 9/2013, том 1; година, LXII; Удружење правника Србије, 2013.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Стратегија развоја спорта у Републици Србији за период 2014–2018. године наводи да спорт има кључну улогу у сваком друштву кроз допринос социјалној кохезији, превазилажењу предрасуда, повећању позитивног утицаја на јавно мњење и ширење етичких и општих принципа који се кроз њега преносе. Исто тако, полицијски службеници као значајан део грађана у Републици Србији, нарочито због посла који обављају, морају бити посебно припремљени за напоре који их очекују у току обављања послова из свог домена. Једна од чланица Спортске европске полицијске асоцијације је и Република Србија и има задуженог полицијског службеника за питање такмичења у оквиру УСПЕ. У том

смислу, добро је што је Републике Србија чланица. Међутим, поставља се питање колико је Република Србија активна у том чланству, као и колико су полицијски службеници упознати са могућностима које УСПЕ нуди. Наиме, веома је значајно за Републику Србију да има физички спремну и одговорну полицијску службу која је кадра да обави све задатке који се пред њу поставе. Такође, борба против злоупотреба медикамената, као и допинга, је једна од главних крилатица којима се воде такмичари у оквиру УСПЕ. Зато је веома важно да што већи број припадника Министарства унутрашњих послова Републике Србије узму учешће у такмичењима који организује УСПЕ. Коначно, велики број припадника полиције Републике Србије не испуњава захтеве неопходне физичке спремности и критеријуме који су постављени за њих. У том смислу, ова асоцијација је значајна јер се међу полицијским службеницима разних земаља развија спортски дух, али се и стичу контакти и познанства, што често може утицати на поједностављивање процедура и сарадње међу полицијама Европе. Све то има значаја за развој заједништва, који је један од главних стубова ЕУ.

SPORTS ACTIVITIES IN EUROPEAN POLICE

Abstract: The aim of this study was to determine the levels of sports activities of active duty officers and cadets of police schools and faculties at different life ages within the European Union. These parameters are treated as a potential quantifier that can be used in the evaluation of individuals who are preparing for future work as police officers. European Police Sports Union (Union Sportive des Polices d'Europe - USPE) was founded in Paris on November 30, 1950, at the initiative of the French Police Sports Association. Its founding members were Belgium, Denmark, Finland, France, Great Britain, Luxembourg, Netherlands, Norway, Sweden and Switzerland. Every two years, USPE also hosts a European Police Sport Conference that is of considerable importance as it ensures fruitful cooperation by providing a discussion forum for the member countries. For instance, the previous Conferences formulated the Mission, Vision and Values of USPE, further developed the European Police Sports Badge (EPLA), while also focusing on ways and means to professionalise the organisation of European Police Championships. The goal of this alliance is to promote police sports within its member countries. Member States have organized European Police Championships at intervals of 4 years in 16 sports disciplines: basketball, cross-country, football, handball, judo, track and field, marathon, cycling, wrestling, shooting, swimming, skiing, tennis, table tennis, triathlon and volleyball. Besides promoting police sports, such events are instrumental in fostering contacts between individuals, while raising awareness and understanding of different cultures, which will eventually result in the harmonisation of intercultural cooperation in everyday policing. USPE seeks to forge ties and develop joint projects with the European Sports Federations for putting sport on a broad basis all over Europe.

Key words: USPE, sport, competition, police.

УДК: 004.6:347.2(4-672EU)
Bibliid 1451-3188, 17 (2018)
Год XVII, бр. 65, стр. 125–136
Изворни научни рад

БЕЗБЕДНОСТ МРЕЖЕ И ИНФОРМАТИЧКИ СИСТЕМИ У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Озрен УЗЕЛАЦ¹

Апстракт: Дигиталне технологије пружају велике могућности у области управних процедура, привредних активности и потреба друштва, при чему се свакодневно појављују нове врсте производа и услуга информатичке делатности које не познају границе националних држава. С друге стране, безбедносни инциденти у вези са дигиталном технологијом су све већих размера, а њихова учесталост представља озбиљну претњу функционисању мрежних и информатичких система. Предмет анализе представљају правни акти Европске уније који се односе на регулацију безбедности мреже и информатичких система.

Кључне речи: безбедност, мреже, технологије, дигиталне услуге, информатички системи, стратегија, ризици.

1) УВОД

Мрежни и информатички системи и услуге имају једну од важних улога у модерном друштву због чега су њихова поузданост и безбедност предуслов за трајно обављање привредне и друштвене активности и функционисање тржишта. С друге стране, безбедносни инциденти су све већих размера, а њихова учесталост и могућ утицај представљају озбиљну претњу функционисању мрежних и информатичких система. Штета или прекид рада мреже и информатичких система могу да угрозе обављање активности приватног и јавног сектора, наруши поверење корисника, проузрокује веће финансијске губитке и штету. С друге стране, дигиталне технологије пружају

¹ Универзитет у Новом Саду, Економски факултет у Суботици, Е-mail: o3reh_y@yahoo.com.

велике могућности у бројним областима као што су на пример, управне процедуре, трговина, саобраћај и комуникације, при чему се свакодневно појављују нове врсте производа и услуга информатичке делатности које не познају границе националних држава. Један од циљева за уједначен и ефикасан приступ коришћењу предности дигиталних технологија, поред модернизације права интелектуалне својине због промењеног понашања потрошача, било је доношење прописа ради подстицања примене дигиталних технологија и услуга преко Интернета које би према Жану-Клоду Јункеру, председнику Европске комисије (даље у тексту: Комисија), требало да постану хоризонтална политика која обухвата јавни сектор и све секторе привреде.² Како је истакнуто у Стратегији јединственог дигиталног тржишта од 6. маја 2015. године, дигитална привреда може да допринесе ширењу тржишта, квалитетнијем пружању услуга по бољим ценама, већи избор и нове изворе запошљавања. Осим тога, јединствено дигитално тржиште може да створи нове пословне шансе новооснованим привредним друштвима, постојећим да омогући раст и коришћење предности тржишта од више од 500 милиона људи.³ У последњих неколико година Комисија је донела низ прописа и предузела одређене мере ради подизања спремности у одбрани од информатичких инцидената свих заинтересованих субјеката на територији Европске уније (даље у тексту: ЕУ). У наставку излагања осврнућемо се на оне који су најважнији за постављену тему у овом раду.

2) МЕРЕ ЕУ

Један од првих корака на територији ЕУ у смеру информатичке безбедности било је оснивање Агенције ЕУ за мреже и информатичке системе (*European Union Agency for Network and Information Security – ENISA*) 2004. године,⁴ чији је основни циљ обезбеђивање високог нивоа безбедности мрежа и информатичких система на територији ЕУ. Ова агенција: (а) прикупља и анализира податке о безбедносним инцидентима и новим ризицима, а посебно оне који на нивоу ЕУ

² Jean-Claude Juncker, "Political Guidelines for the next European Commission – A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change", Opening Statement in the European Parliament Plenary Session, Strasbourg, 15 July 2014, Priority n°2: A Connected Digital Single Market.

³ *A Digital Single Market Strategy for Europe*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, Brussels, 6.5.2015 COM(2015) 192 final, p. 3.

⁴ Уредба о оснивању Агенције ЕУ за мреже и информатичке системе (Regulation /EC/ No 460/2004 of the European Parliament and of the Council of 10 March 2004 establishing the European Network and Information Security Agency, *Official Journal of the European Union*, L 77, 13.3.2004, p. 1-11).

могу да утичу на отпорност и расположивост електронских комуникационих мрежа, као и на аутентичност, интегритет и поверљивост информација којима се преко њих приступа и врши слање и достављањем резултата тих анализа државама чланицама и Комисији; (б) даје савете и пружа помоћ, сходно својим циљевима, Европској скупштини, Комисији, европским и надлежним националним органима које су основале државе чланице; (ц) унапређује сарадњу различитих актера који послују у области мрежне и информатичке безбедности, поред осталог, редовним организовањем саветовања у индустрији, на универзитетима као и у другим секторима, успостављањем контаката са органима ЕУ, органима који врше јавна овлашћења држава чланица, приватним сектором и потрошачким организацијама; (д) обезбеђује сарадњу Комисије и држава чланица у утврђивању начина за спречавање, решавање и реаговање на мрежна и информатичка безбедносна питања; (е) доприноси подизању знања и расположивости за благовремено, објективно и детаљно информисање о мрежним и информатичким безбедносним питањима за све кориснике, поред осталог, промовисањем размене информација о најбољим поступцима, укључујући и методе за упозоравање корисника и тражењем синергије иницијатива приватног и јавног сектора; (ф) помаже Комисији и државама чланицама у дијалогу са индустријом ради решавања безбедносних проблема код хардвера и софтвера; (г) прати развој стандарда за производе и услуге о мрежној и информатичкој безбедности; (х) саветује Комисију о анализи области мрежне и информатичке безбедности, као и ефикасној примени технологије превенције ризика; (и) промовише активности оцене ризика, решења интероперативног управљања ризицима и анализира решења управљања превентивним мерама са организацијама јавног и приватног сектора; (ј) доприноси напорима ЕУ у сарадњи са трећим државама и међународним организацијама у промоцији заједничког глобалног решавања мрежних и информатичких питања, чиме доприноси развоју културе мрежне и информатичке безбедности; и (к) самостално изражава своје закључке, опредељења и даје савете о питањима из своје надлежности и постављених циљева.⁵ Стратегијом ЕУ о информатичкој безбедности 2013. године планирано је остваривање пет следећих циљева: постизање информатичке отпорности, значајно смањење информатичког криминала, утврђивање политике капацитета и начина одбране од информатичких напада, развијање индустријских и технолошких ресурса за информатичку безбедност и утврђивање усклађене међународне политике о информатичком простору ЕУ и заштита суштинских вредности ЕУ.⁶ Истовремено са овом стратегијом, Европска комисија је исте године упутила предлог Директиве о мерама за

⁵ Ibidem, чл. 3.

⁶ Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace, European Commission, JOIN(2013) 1 final, Brussels, 7.2.2013, pp. 4-5.

обезбеђење високог нивоа безбедности мрежа и информатичких система на територији Уније.⁷ После доношења поменутих докумената, Комисија је појачала своју активност тиме што је информатичку безбедност ставила у сам врх својих приоритета. Тако је донесена Стратегија јединственог дигиталног тржишта 6. маја 2015. године која се заснива на следећа три стуба: (1) *боља расположивост* за потрошаче и правна лица дигиталним стварима и услугама на територији Европе;⁸ (2) *окружење* које карактеришу повољни и равноправни услови за ширење дигиталне мреже и иновативних услуга;⁹ и (3) максимално коришћење дигиталне економије за раст *економије и развој друштва*.¹⁰ Комисија је наставила са активностима према претходно утврђеним плановима, те је као један од циљева Европске агенде о безбедности за период 2015–2020, која је усвојена 28. априла 2015. године, поставила борбу против тероризма, организованог криминала и информатичког криминала.¹¹ Овај документ утврђује конкретна средства и мере које ће се користити у заједничком деловању на обезбеђивању безбедности и најефикаснијем решавању ове три, како их ова агенда третира, највеће претње по Европу у наведеном периоду.¹²

⁷ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council concerning measures to ensure a high common level of network and information security across the Union, European Commission, Brussels, 7.2.2013, COM(2013) 48 final, 2013/0027 (COD).

⁸ *A Digital Single Market Strategy for Europe*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, Brussels, 6.5.2015 COM(2015) 192 final, para. 2.

⁹ Ibidem, para. 3

¹⁰ Ibidem, para. 4.

¹¹ *The European Agenda on Security*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Strasbourg, 28.4.2015 COM(2015) 185 final.

¹² Треба имати у виду да је у области борбе против информатичког криминала Европска скупштина донела неколико директива које доприносе остваривању постављених циљева из Европске агенде о безбедности. То су: (1) Директива о нападима на информатичке системе којом се ван снаге ставља Оквирна одлука Савета 2005/222/ЈНА (Directive 2013/40/EU of the European Parliament and of the Council of 12 August 2013 on attacks against information systems and replacing Council Framework Decision 2005/222/JHA, *Official Journal of the European Union*, L 218, 14.8.2013, pp. 8-14) која је наложила државама чланицама да поопштре националне прописе и уведу строже казне за информатички криминал; (2) Директива о борби против сексуалног искоришћавања деце преко интернета и дечје порнографије (Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on combating the sexual abuse and sexual exploitation of children and child pornography, and replacing Council Framework Decision 2004/68/JHA, *Official Journal of the European Union*, L 335, 17.12.2011, pp. 1-14, и (3) Оквирна одлука Савета о борби против превара и фалсификовања новчаних безготовинских плаћања (Council

Ради спровођења зацртаних циљева из горе поменутих докумената, Европска комисија је 5. јула 2016. године потписала први уговор о јавно-приватном партнерству са индустријом о информатичкој безбедности, који би до 2020. године требало да допринесе инвестицијама у износу од 1,8 милијарди евра ради унапређења опреме Европе за заштиту од информатичких напада и повећању конкурентности сектора информатичке безбедности.¹³ Усвајање Директиве о мерама за остваривање високог заједничког нивоа безбедности мрежа и информатичких система на територији Уније,¹⁴ 6. јула 2016. године, представља још један важан корак ка безбеднијем информатичком окружењу. Поводом доношења Директиве о безбедности мрежа и информатичких система Андрус Ансип, потпредседник Европске комисије надлежан за јединствено дигитално тржиште, поздрављајући изгласавање ове Директиве, истакао је да ако становништво и правна лица желе да имају што веће користи од дигиталних услуга они морају да верују у њих, док је Гинтер Етингер, комесар ЕУ, истакао да ће усвајање првог прописа на нивоу ЕУ о информатичкој безбедности подржати и обезбедити стратешку сарадњу и размену информација између држава чланица.¹⁵

3) САДРЖАЈ

Директива има двадесет седам чланова који су подељени у седам поглавља. Прво поглавље од шест чланова (чл. 1–6) посвећено је предмету регулисања и области примене. Овом Директивом утврђују се правила с циљем постизања високог заједничког степена безбедности мрежних и информатичких система ЕУ како би се побољшало функционисање унутрашњег тржишта ЕУ. У ту сврху, овом Директивом: (а) утврђује се обавеза свих држава чланица да донесу националну стратегију за безбедност мрежних и информатичких система; (б) ствара се тим за сарадњу ради подршке и олакшавања стратешке сарадње и размене информација између држава чланица и развијања међусобног поверења и поузданости; (ц) ствара се мрежа тимова за одговор на рачунарске

Framework Decision of 28 May 2001 combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment, (2001/413/JHA), *Official Journal of the European Communities*, L 149, 2.6.2001, pp. 1-4), која дефинише преварна понашања која државе чланице ЕУ треба да пропишу као кривична дела.

¹³ “Commission signs agreement with industry on cybersecurity and steps up efforts to tackle cyber-threats”, European Commission – Press release, Brussels, 5 July 2016.

¹⁴ Directive (EU) 2016/1148 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 concerning measures for a high common level of security of network and information systems across the Union, *Official Journal of the European Union*, 19.7.2016, L 194, p. 1-30.

¹⁵ Statement by Vice-President Ansip and Commissioner Oettinger welcoming the adoption of the first EU-wide rules on cybersecurity, Statement/16/2424, Brussels, 6 July 2016.

безбедносне инциденте (даље у тексту: ТОРБИ) како би се допринело развоју поузданости и поверења међу државама чланицама и подстицала брза и ефикасна оперативна сарадња; (д) утврђују обавезе оператера кључних услуга и пружалаца дигиталних услуга¹⁶ у вези са безбедношћу и обавештавањем; (е) утврђују се обавезе држава чланица да именују националне надлежне органе, јединствене тачке за контакт и ТОРБИ чији су задаци у вези са безбедношћу мрежних и информатичких система. Директивом се не доводе у питање прописи и мере које државе чланице доносе за заштиту својих основних државних функција, посебно за заштиту националне безбедности, укључујући и мере за заштиту информација за чије откривање државе чланице сматрају да би било супротно основним интересима њихове безбедности, те за одржавање закона и реда, посебно ради неометаног спровођења истрага, откривање и кажњавање кривичних дела. Обрада података о личности спроводи се у складу са релевантним прописима ЕУ за државе чланице и органе и институције ЕУ. Ради се о Директиви минималног усклађивања националних права држава чланица које су овлашћене да донесу или задрже прописе чији је циљ постизање вишег степена безбедности мрежних и информатичких система. У чл. 4 дају се дефиниције појмова који се користе у Директиви, од којих се осврћемо само на неке од њих. Тако, „безбедност мрежних и информатичких система” означава способност мрежних и информатичких система да одолевају, на одређеном нивоу поузданости, било којој радњи која угрожава доступност, аутентичност, целовитост или поверљивост смештених или пренесених или обрађених података или сродних услуга које ти мрежни и информатички системи нуде или којима омогућавају приступ. „Оператор кључне услуге” означава јавни или приватни субјект у појединим делатностима описаним у Анексу II Директиве који испуњава следеће критеријуме: (а) субјект пружа услугу која је важна за одржавање кључних друштвених и/или економских делатности; (б) пружање такве услуге зависи од мрежних и информатичких система; и (ц) инцидент би имао знатан негативан учинак на пружање те услуге. При утврђивању важности негативног учинка државе чланице узимају у обзир минимално следеће међусекторске елементе: (а) број корисника који користе услуге које тај субјект пружа; (б) зависност других сектора из Анекса II о услугама које тај субјект пружа; (ц) могући утицај инцидента, у погледу њихове тежине и трајања, на привредне и друштвене активности и на јавну безбедност; (д) тржишни удео тог субјекта; (е) територијалну распрострањеност могућег утицаја инцидента; (ф) важност субјекта за одржавање довољног нивоа услуге, узимајући у обзир расположивост алтернативних средстава за пружање те услуге. Како би се утврдило да ли би инцидент имао знатан негативан учинак државе чланице,

¹⁶ У смислу Анекса III ове Директиве дигиталне услуге су: 1. Интернет тржиште, 2. Интернет претраживач, и 3. Информатичке услуге у облаку.

према потреби, у обзир узимају и околности специфичне за поједини сектор. Друго поглавље садржи четири члана (чл. 7–10) који су посвећени националним оквирима за безбедност мрежних и информатичких система. У чл. 7 прописано је да свака држава чланица доноси националну стратегију за безбедност мрежних и информатичких система којом се одређују стратешки циљеви, адекватна политика и надзорне мере с циљем постизања и одржавања високог степена безбедности мрежних и информатичких система и одређују питања којима она треба да се бави. У чл. 8 Директива прописује обавезу држава чланица да именују једно или више националних органа који ће бити надлежни за безбедност мрежних и информатичких система који ће покривати секторе и услуге из Анекса II и III Директиве. Поменути органи надгледају примену ове Директиве на националном нивоу. Јединствена тачка контакта извршава функцију повезивања с циљем остваривања прекограничне сарадње органа државе чланице с релевантним органима у другим државама чланицама, са тимом за сарадњу и мрежом ТОРБИ. Државе чланице такође имају обавезу да обезбеде одговарајуће ресурсе за надлежне органе и јединствене тачке контакта ради делотворног извршавања својих задатака тако да могу да испуњавају циљеве ове Директиве. У чл. 9 обавезују се државе чланице да именују један или више ТОРБИ који су надлежни за решавање ризика и инцидената у складу с тачно прописаним поступком. Државе чланице именованим су дужне да тим тимовима обезбеде одговарајуће ресурсе за ефикасно извршавање задатака дефинисаних у Анексу I Директиве (1. праћење инцидената на националном нивоу; 2. пружање раних упозорења и најава, као и информисање релевантних лица о ризицима и инцидентима; 3. одговарање на инциденте; 4. пружање динамичке анализе ризика и инцидената и прегледа ситуације; 5. учествовање у мрежи тимова). Државе чланице су дужне да обезбеде да наведени тимови имају приступ прикладној, сигурној и отпорној инфраструктури за комуникацију и информисање на националном нивоу. Ако су одвојени надлежни орган, јединствена тачка контакта и ТОРБИ исте државе чланице међусобно сарађују у погледу испуњавања обавеза прописаних овом Директивом. Трећим поглављем са три члана (чл. 11–13) регулисана је сарадња у погледу питања мрежне и информатичке безбедности. Тим за сарадњу формиран је ради подстицања и олакшавања стратешке сарадње и размене информација између држава чланица, развијања поверења и поуздања с циљем постизања високог заједничког степена безбедности мрежних и информатичких система у ЕУ, док на националном нивоу ТОРБИ спроводе брзу и ефикасну сарадњу са надлежним органима других држава чланица и ЕУ. У четвртном поглављу са два члана (чл. 14 и 15) регулише се безбедност мрежних и информатичких система оператора кључних услуга. Тако су државе чланице обавезне да обезбеде да оператори кључних услуга предузимају одговарајуће и сразмерне техничке и организационе мере за управљање ризицима којима су изложени мрежни и

информатички системи којима се служе у свом пословању и да, узимајући у обзир најновија достигнућа, тим мерама обезбеђују ниво безбедности мрежних и информатичких система примереним ризику којем су изложене. Државе чланице су у обавези да овласте надлежни орган и обезбеде му средства да од оператора кључних улога затражи доставу: (а) информација потребних за процену безбедности њихових мрежних и информатичких система, поред осталог, документоване процедуре безбедности; (б) доказа о ефикасном спровођењу безбедносних процедура, примера ради, резултата ревизије безбедности коју је обавио надлежни орган или квалификовани ревизор, као и да у случају да је обавља квалификовани ревизор надлежном органу достави те резултате заједно с доказима на којима се они заснивају. Приликом тражења таквих информација или доказа надлежни орган је дужан да наведе сврху захтева и одређује које су му информације потребне (чл. 15, ст. 2). Пето поглавље са три члана (чл. 16–18) регулише питања безбедности мрежних и информатичких система пружалаца дигиталних услуга. Тако су државе чланице дужне да обезбеде да пружаоци дигиталних услуга предузимају одговарајуће и сразмерне техничке и организационе мере за управљање ризицима којима су изложени мрежни и информатички системи којима се у ЕУ служе у оквиру пружања услуга. Узимајући у обзир најновија достигнућа, тим мерама се мора обезбедити степен безбедности мрежних и информатичких система примерен ризику којем су изложени и узимајући у обзир следеће елементе: (а) сигурност система и објеката; (б) решавање инцидената; (ц) управљање континуитетом пословања; (д) праћење, ревизија и тестирање; (е) усклађеност с међународним стандардима. За потребе примене ове Директиве сматра се да пружалац дигиталних услуга припада надлежности државе чланице у којој има пребивалиште, односно седиште. Пружалац дигиталних услуга који нема пребивалиште или седиште у ЕУ, али нуди услуге на њеној територији, дужан је да именује свог представника у ЕУ. Представник мора да има седиште у једној од држава чланица у којима пружалац продаје своје услуге. Сматра се да пружалац дигиталних услуга припада надлежности оне државе чланице у којој његов представник има пребивалиште. У шестом поглављу које има два члана (19–20) обавезују се државе чланице да с циљем подстицања конвергентног спровођења одредби о захтевима које оператори кључних услуга и пружаоци кључних услуга морају да испуне, да не намећу или дискриминишу одређене врсте технологија и да подстичу примену европских или међународно признатих норми и спецификација релевантних за сигурност мрежних и информатичких система. У том смислу Директива посебну улогу даје Агенцији ЕУ за мреже и информатичке системе да у сарадњи с државама чланицама израђује савете и смернице у погледу техничких области чије регулисање треба размотрити у односу на постојеће прописе. Субјекти који немају својство оператора кључних услуга или пружалаца дигиталних услуга могу на добровољној основи да

упућују обавештења о инцидентима који имају знатан учинак на континуитет услуга које та лица пружају. На крају овог дела истичемо да је Европски економски и социјални комитет поздравио доношење ове Директиве, али да је у свом Мишљењу о предлогу њеног текста био прилично критичан. Према његовој општој оцени, ова Директива је превише неодређена, недостаје јој довољно јасноће и њена примена зависи од прописа које буду донеле државе чланице.¹⁷ Неодређеност се првенствено односи на непостојање јасних правила о томе како примењивати дефиниције из чл. 3, као и непостојање дефиниције инцидента који има „знатан учинак” што омогућава државама чланицама превише самосталног одлучивања о томе да ли ће неки инцидент пријавити.¹⁸

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ И АНАЛИЗА ЊЕНЕ ПРИМЕНЕ

Европска скупштина усвојила је Директиву о безбедности мрежа и информационих система 6. јула 2016. године, која је ступила на снагу двадесетог дана после објављивања у Службеном листу Европске уније. Државе чланице су дужне да до 9. маја 2018. донесу и објаве законе и друге прописе који су потребни за усклађивање с овом Директивом. Оне су дужне да о томе одмах обавесте Комисију и да те прописе почну да примењују од 10. маја 2018. године. Када државе чланице донесу поменуте прописе, они морају да садрже позивање на ову Директиву или да на њу упућују приликом њихове објаве у националном службеном листу. Начине тог упућивања одређују државе чланице. Државе чланице Комисији достављају текст главних одредаба националног права које донесу у области на које се односи ова Директива. Европска комисија има обавезу да Европској скупштини и Савету до 9. маја 2019. године поднесе извештај са проценом доследности у приступу држава чланица при идентификацији оператора кључних услуга. Комисија има обавезу да периодично анализира функционисање те Директиве и Европској скупштини и Савету о томе подноси извештај. У ту сврху, као и с циљем даљег унапређивања стратешке и оперативне сарадње, Комисија ће узимати у обзир извештаје тима за сарадњу и мреже тимова за реаговање на безбедносне рачунарске инциденте о искуству стеченом на стратешким и оперативним нивоима. Први извештај Комисија је дужна да достави до 9. маја 2021. године.

¹⁷ Opinion of the European Economic and Social Committee on the ‘Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council concerning measures to ensure a high common level of network and information security across the Union’, *COM(2013) 48 final – 2013/0027 (COD)*, *Official Journal of the European Union*, (2013/C 271/25), 19.9.2013, p. 133-137, чл. 4.1.

¹⁸ *Ibidem*, чл. 4.6.

5) ИЗБОРИ

A Digital Single Market Strategy for Europe, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, Brussels, 6.5.2015 COM(2015) 192 final.

Directive (EU) 2016/1148 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 concerning measures for a high common level of security of network and information systems across the Union, *Official Journal of the European Union*, 19.7.2016, L 194.

Directive 2013/40/EU of the European Parliament and of the Council of 12 August 2013 on attacks against information systems and replacing Council Framework Decision 2005/222/JHA, *Official Journal of the European Union*, L 218, 14.8.2013.

Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on combating the sexual abuse and sexual exploitation of children and child pornography, and replacing Council Framework Decision 2004/68/JHA, *Official Journal of the European Union*, L 335, 17.12.2011.

Juncker, Jean-Claude (15 July 2014). "Political Guidelines for the next European Commission – A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change", Opening Statement in the European Parliament Plenary Session, Strasbourg.

Opinion of the European Economic and Social Committee on the 'Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council concerning measures to ensure a high common level of network and information security across the Union', COM(2013) 48 final – 2013/0027 (COD), *Official Journal of the European Union*, 2013/C 271/25, 19.9.2013, pp. 133-137.

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council concerning measures to ensure a high common level of network and information security across the Union, European Commission, Brussels, 7.2.2013, COM(2013) 48 final, 2013/0027 (COD).

Regulation (EC) No 460/2004 of the European Parliament and of the Council of 10 March 2004 establishing the European Network and Information Security Agency, *Official Journal of the European Union*, L 77, 13.3.2004, pp. 1-11.

Statement by Vice-President Ansip and Commissioner Oettinger welcoming the adoption of the first EU-wide rules on cybersecurity, Statement/16/2424, Brussels, 6 July 2016.

The European Agenda on Security, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Strasbourg, 28.4.2015 COM(2015) 185 final.

“Commission signs agreement with industry on cybersecurity and steps up efforts to tackle cyber-threats”, European Commission – Press release, Brussels, 5 July 2016.

Council Framework Decision of 28 May 2001 combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment, (2001/413/JHA), *Official Journal of the European Communities*, L 149, 2.6.2001, pp. 1-4.

Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace, European Commission, JOIN(2013) 1 final, Brussels, 7.2.2013.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Штета или прекид рада мреже и информатичких система могу да угрозе обављање активности приватног и јавног сектора у области управних процедура, трговине, саобраћаја и комуникација, наруши поверење корисника, проузрокује веће финансијске губитке и штету. С обзиром и на све учесталије вршење кривичних дела коришћењем Интернета и електронских комуникационих средстава било је неопходно да се на нивоу Европске уније установе минимални стандарди за безбедност мрежа и информатичких система и оквири сарадње на спречавању информатичких инцидената. Како извршилац неког дела против безбедности мрежа и информатичких система, као и дела тероризма, прања новца, дечје порнографије итд., може да се налази у једној држави а да штетне последице произведе на мрежи и рачунарским системима у другој држави на истом или другом континенту, поменути ризици имају глобалну природу и захтевају удружено деловање надлежних органа већег броја држава. Због тога законодавац Републике Србије треба да прати законодавне промене у праву Европске уније и да их правовремено спроводи у складу са, из овде разматране Директиве, обавезом примењивања најновијих општеприхваћених стандарда о безбедности мрежа и информатичких система. Република Србија, њени грађани и привреда треба да у највећој могућој мери искористе предности дигиталне привреде која може да допринесе ширењу тржишта, квалитетнијем пружању услуга по бољим ценама, већем избору и новим изворима запошљавања. Услед неодређености неких дефиниција и делова Директиве, за очекивати је да ће државе чланице у својим прописима детаљније регулисати све или неке од недостајућих елемената неопходних за установљавање јасних овлашћења и начина поступања. А то ће, као и у случају минималног усклађивања права држава чланица у другим областима, довести до разлика у националним прописима.

**NETWORK SECURITY AND INFORMATION SYSTEMS IN THE LAW
OF THE EUROPEAN UNION**

Abstract: Digital technologies provide great opportunities in the area of administrative procedures, economic activities and the needs of society, where new types of products and services of informatics which do not recognize the borders of national states appear on a daily basis. On the other hand, the number of security incidents related to digital technology is increasing, and their frequency is a serious threat to the functioning of the network and information systems. The subject of the analysis is the legal acts of the European Union related to the regulation of the security of the network and information systems.

Key words: Security, networks, technologies, digital services, information systems, strategy, risks.

УДК: 658:004.758.5]:347.2(4-672EU)(497.11)

Biblid 1451-3188, 17 (2018)

Год XVII, бр. 65, стр. 137–149

Изворни научни рад

ХАРМОНИЗАЦИЈА ДОМАЋЕГ ЗАКОНОДАВСТВА О ЕЛЕКТРОНСКОМ ВРЕМЕНСКОМ ЖИГУ СА ПРАВОМ ЕУ

Жаклина СПАЛЕВИЋ

Косана ВИЋЕНТИЈЕВИЋ

Душан ЈЕРОТИЈЕВИЋ¹

Апстракт: Предмет рада јесте примена временског жига у Републици Србији. У раду су објашњени прописи којима се уређују питања електронских докумената, електронске идентификације и услуга од поверења у области електронског пословања. Посебна пажња посвећена је усаглашавању ове проблематике у Републици Србији са правном регулативом Европске уније према Уредби бр. 910/2014 ЕУ. Имајући у виду да се начини пословања брзо мењају, у раду је оцењено да се решења у области информационих технологија мењају брже од измена правне регулативе. У раду се износи став да будућа законска решења треба да буду флексибилнија и у потпуности отворена за нова технолошка достигнућа. Аутори сматрају да будућа правна решења из ове области треба да буду заснована на стандардима Европске уније и општеприхваћеним стандардима које примењују технолошки развијеније земаље.

Кључне речи: електронски временски жиг, електронско пословање, правна регулатива, упоредно-правна анализа.

1) УВОД

Под утицајем различитих информационо-комуникационих технологија, многе институције улажу напоре у развој дигиталних компетенција, с циљем

¹ Универзитет Сингидунум, Факултет за туристички и хотелијерски менаџмент, Београд; Универзитет Сингидунум, Факултет здравствених, правних и пословних наука, Ваљево; Министарство просвете, науке и технолошког развоја Владе Републике Србије, Београд. Е-mail: zspalevic@singidnum.ac.rs.

квалитетног и иновативног одговора на потребе глобалне конкурентности. У складу са усклађивањем са законском регулативом Европске уније из области електронског пословања, односно прописа којима се уређује питање електронских докумената, електронске идентификације и услуга од поверења у области електронског пословања, Народна скупштина Републике Србије усвојила је *Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању*, који је ступио на снагу 27. октобра 2017. године.² У процесу приступања Европској унији, Република Србија има обавезу усаглашавања ове проблематике у законодавној регулативи са правном регулативом Европске уније и зато су многа решења уграђена у наведени закон, на основу Уредбе Европске уније број 910/2014.³ Напомињемо да је доношењем *Закона о електронском потпису* и *Закона о електронском документу* почео процес развоја правног оквира који је био неопходан за почетни развој електронског пословања у Републици Србији.⁴ Ступањем на снагу *Закона о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању*, престала су да важе два претходна закона: Закон о електронском потпису и Закон о електронском документу. Нови Закон уређује електронски потпис, електронски печат, временски жиг, електронску доставу и електронско чување докумената, што ће омогућити једноставну и јефтину употребу квалификованих електронских сертификата, размену документације у електронском облику и уништавање папирне документације када је обезбеђена услуга квалификованог електронског чувања. За примену Закона предвиђено је доношење 17 подзаконских аката којима ће се дефинисати е-идентификација, е-достављање, е-чување, е-потпис у „облаку“ и друге услуге од поверења у електронском пословању и успостављање мреже пружалаца услуга од поверења.⁵ Последњих година, под утицајем различитих дигиталних трендова, многе образовне и друге институције, улажу напоре у развој дигиталних компетенција код садашњих и будућих предузетника, који користе дигиталне производе и услуге у пословним моделима да би побољшали своју конкурентност.⁶ Питање правне

² „Службени гласник РС“ бр. 94/2017.

³ Regulation (EU) No 910/2014 of The European Parliament and of The Council of 23 July 2014, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0910&from=HR>, приступљено (17.01.2018)

⁴ „Службени гласник РС“, бр. 135/2004; „Службени гласник РС“, бр. 51/2009.

⁵ Члан 72 *Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању* („Службени гласник РС“ бр. 94/2017)

⁶ Brusić, T., Babić, S., & Orehoваčki, T., *Vажност развоја информатичке писмености будућих подузетника за примјену cloud услуга у пословању као подлоге за бољу конкурентност на тржишту рада. Образовање за подузетништво-E4E: znanstveno стручни часопис о образовању за подузетништво*, 2017, 7(2), str: 67-81.

регулативе електронског пословања у време када се интензивно прелази на комуникацију преко електронских информатичких технологија од пресудне је важности за регулативу једне земље.⁷ Према наведеном, евидентно је да постоје основни и посебни циљеви законског уређивања материје у области електронског пословања. Основни циљ законског уређивања електронског пословања састоји се у подстицању бржег и ефикаснијег пословања, уз што мање трошкова пословања. Следећи основни циљеви овог закона су: могућност модернизације система пословања, развијање тржишта услуга од поверења, лакши и сигурнији приступ грађана органима власти и омогућавање потпунијег чувања електронских докумената. Посебни циљеви законског уређења у области електронског пословања представљају отварање простора за брже и интензивније коришћење и уподобљавање других решења из постојеће законодавне регулативе, размена електронских докумената, стварање већег поверења јавности, употреба услуга од поверења у електронском пословању и постизање веће конкуренције на светском тржишту.

2) ИЗМЕНЕ ПРОПИСА ИЗ ОБЛАСТИ ЕЛЕКТРОНСКОГ ПОСЛОВАЊА

На основу Одлуке и Упутства које је донела Народна банка Србије из области платног промета, донете су одређене измене у предметној области.⁸ То је учињено с позивом на овлаћења из *Закона о платним услугама* и *Закона о девизном пословању* које су ступиле на снагу 1. октобра 2017. године.⁹ Одлуке које су измењене и допуњене:

1. Одлука о изменама и допунама Одлуке о условима отварања и начина вођења девизних рачуна резидената, као и динарских и девизних рачуна нерезидената.¹⁰
2. Одлука о изменама Одлуке о облику, садржини и начину коришћења образаца платних налога за извршење платних трансакција у динарима.¹¹
3. Одлука о измени и допуни Одлуке о ближим условима и начину отварања, вођења и гашења текућих рачуна.¹²

⁷ Brzica, H., Herceg, B., Katulić, T., Stančić, H., Analiza utjecaja hrvatskoga zakonodavnog okvira na elektroničko poslovanje i dugoročno očuvanje elektronički potpisanih dokumenata. *Arhivski vjesnik*, 2014, 57(1), str. 129-157.

⁸ „Службени гласник РС“, бр. 82/2017.

⁹ „Службени гласник РС“, бр. 139/2014; „Службени гласник РС“, бр. 62/2006, 31/2011, 119/2012, 139/2014.

¹⁰ „Службени гласник РС“, број 51/2015.

¹¹ „Службени гласник РС“, број 55/2015 и 78/2015.

¹² „Службени гласник РС“, број 55/2015.

4. Одлука о измени и допуни Одлуке о ближим условима, садржини и начину вођења регистра меница и овлашћења.¹³
5. Упутство које је измењено и допуњено: Упутство о изменама и допунама Упутства за спровођење Одлуке о условима и начину обављања платног промета са иностранством.¹⁴

Заједничко свим наведеним Одлукама и Упутству је да су измене извршене у циљу поједностављивања пословања правних лица и предузетника и укидање обавезе коришћења печата у пословним банкама. Укидање печата се односи на: оверавање налога платног промета за платне трансакције извршене у динарима (налог за уплату; налог за исплату и налог за пренос); налог за плаћање према иностранству (слог 70); оверавање захтева за регистрацију односно брисање менице из регистра НБС, код брисања овлашћења из регистра НБС и оверавање саме менице; отварање, вођење и гашење девизних рачуна резидената и динарских и девизних рачуна нерезидената у смислу необавезности печата на картону депонованих потписа и захтеву за отварање рачуна; отварање, вођење и гашење текућих рачуна правних лица и предузетника у смислу необавезности печата на картону депонованих потписа и захтеву за отварање рачуна. Наведене измене одлука и упутства имају за циљ да подрже електронско пословање, односно плаћање путем електронске банке и мобилног банкарства и на тај начин убрза не само промет средстава, већ и олакша пословање привредних субјеката. На основу одредаба Члана 25 *Закона о привредним друштвима* које регулишу употребу пословног имена, печата и других података на документима друштва предвиђено је у ставу 3 да друштво није дужно да употребљава печат у пословним писмима и другој документацији друштва ако законом није друкчије прописано.¹⁵ Наведене одлуке и упутство свакако иду ка практичној примени. Наведене одлуке и упутство уређују однос банке и клијента, односно пружаоца и примаоца платних услуга у складу са *Законом о платним услугама*, па одредбе наведених одлука и упутства које омогућавају некоришћење печата за оверу докумената из тих одлука и упутства се само односе на предметне одлуке и упутство и не могу се проширивати на друге одлуке које је Народна банка Србије донела у циљу примене *Закона о платним услугама* и *Закона о девизном пословању*. У складу са *Законом о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању*, више није обавезно штампање фактуре која је изворно настала у електронском облику, нити да се на евентуално одштампан документ ставља отисак печата како би се сматрао

¹³ „Службени гласник РС“, број 56/2011, 80/2015 и 76/2016.

¹⁴ „Службени гласник РС“, бр. 24/2007, 31/2007, 41/2007, 3/2008, 61/2008, 120/2008, 38/2010, 92/2011, 62/2013, 51/2015, 111/2015.

¹⁵ „Службени гласник РС“, бр. 36/2011, 99/2011, 83/2014 (др. закон) и 5/2015.

валидним. Електронска фактура је валидна у електронском облику, без потписа и печата, не мора да се штампа и не мора да се шаље поштом. Фактура која је изворно настала у папирном облику не мора да садржи печат и потпис одговорног лица. Фактура која је настала у електронском облику или дигитализацијом, не мора бити потписана електронским потписом. Министар финансија и министар трговине, туризма и телекомуникација дали су заједничко објашњење у вези са издавањем и књижењем рачуна (фактура) у папирном и електронском облику без употребе печата и потписа.¹⁶

3) ПРИМЕНА ЕЛЕКТРОНСКОГ ВРЕМЕНСКОГ ЖИГА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању примењује се на услуге од поверења које пружалац услуга пружа сходно одредбама овог закона. То подразумева да је пружалац услуга од поверења правно или физичко лице у својству регистрованог субјекта који пружа једну или више услуга од поверења. У органе јавне власти спадају: државни органи, органи аутономне покрајине, органи јединица локалне самоуправе, привредна друштва, установе организације и појединци којима су поверени послови из надлежности Републике Србије, односно јавна овлашћења. Не примењује се на услуге од поверења које се пружају у оквиру затвореног система, односно ограниченог круга учесника, који може бити одређен споразумом, интерним актом или прописом, и које немају утицај на трећу страну, односно не обавезују треће лице ван тог система. Када говоримо о услугама од поверења у електронском пословању, што представља нову форму на нашим просторима, подсећамо да је Европска унија 23. јула 2014. године донела Уредбу бр. 910/2014 о електронској идентификацији и услугама од поверења за електронске трансакције на унутрашњем тржишту, којом је derogирана раније донета Директива 1999/93/ES о електронском потпису. Пружалац услуга од поверења, односно услуга електронске идентификације приликом обраде података о личности поступа и ради у складу са одредбама *Закон о заштити података о личности*.¹⁷ Наведеним законом утврђена је јасна одговорност пружалаца услуга од поверења и корисника услуга од поверења.

¹⁶ Министарство финансија и Министарство за трговину, туризам и телекомуникација РС (2017), *Објашњење у вези са књижењем рачуна (фактура) у папирном и електронском облику без употребе печата и потписа*, Интернет: <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/misljenja/2017/Objasnjenje%20knjizenje%20faktura%20bez%20pecata%20i%20potpisa.pdf>, (приступљено 16.01.2018.)

¹⁷ „Службени гласник РС“, бр. 97/2008, 104/2009 (др. закон), 68/2012 (УС) и 107/2012.

Услуге од поверења према Закону (Члан 41) пружају се у следећим областима:

- електронског потписа и електронског печата;
- електронског временског жига;
- електронске доставе;
- аутентификације веб-сајтова;
- електронско чување докумената.

Пружалац квалификованих услуга од поверења може пружати једну или више услуга у складу са Законом (Члан 41):

- издавање квалификованих сертификата за електронски потпис;
- услуга управљања квалификованим средством за креирање електронског потписа;
- услуга валидације квалификованог електронског потписа;
- издавање квалификованих сертификата за електронски печат;
- услуга управљања квалификованим средством за креирање електронског печата;
- услуга валидације квалификованог електронског печата;
- издавање квалификованих електронских временских жигова;
- услуга квалификоване електронске доставе;
- услуга издавања квалификованих сертификата за аутентификацију веб-сајтова;
- услуга квалификованог електронског чувања докумената.

Електронски временски жиг је званично време придружено подацима у електронском облику којим се потврђује да су ти подаци постојали у том временском тренутку (према Члану 2 став 39 Закона). Квалификовани електронски временски жиг је електронски временски жиг који испуњава услове утврђене овим законом за квалификовани електронски жиг (према Члану 2 став 40 Закона).¹⁸ Услови за квалификоване електронске временске жигове према Члану 52 Закона су:

- да је повезан са координираним универзалним временом (UTC) тако да се спречава свака могућност промене података која се може открити,
- да је заснован на прецизном временском извору,
- да је издат од стране пружаоца услуге издавања квалификованог временског жига,

¹⁸ Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању, „Службени гласник РС“, бр. 94/2017.

- да је потписан, односно печатиран од стране пружаоца услуге издавања квалификованог временског жига помоћу напредног електронског потписа или напредног електронског печата.

Министарство надлежно за послове информационог друштва (Министарство трговине, туризма и телекомуникација РС) прописује ближе услове за квалификоване електронске временске жигове. Електронском временском жигу се не може оспорити пуноважност или доказана снага само због тога што је у електронском облику или што не испуњава услове за квалификован временски жиг. За квалификован електронски временски жиг и податке којима је тај временски жиг придружен важи правна претпоставка тачности датума и времена исказаног у временском жигу и очуваности интегритета тих података у односу на тај временски жиг. Услови за услуге квалификоване електронске доставе поред других чинилаца подразумевају и да се обезбеди време и датум слања, пријема и евентуалне измене података морају бити назначене квалификованим електронским временским жигом. Припрема докумената за поуздано електронско чување мора да обезбеди потврду верности изворног документа и тачност додатно укључених података квалификованим електронским печатом или потписом са придруженим временским жигом. Примена електронског временског жига ће омогућити поуздано доказивање података, електронских записа, електронских докумената и сл. и да су постојали пре тренутка у времену који је назначен преко електронског временског жига. Електронски временски жиг садржи: скраћене податке електронског записа и електронског документа који је оверен електронским временским жигом, тачно време израде електронског временског жига и друге припадајуће податке о електронском временском жигу. Управа за Дигиталну агенду у Министарству спољне и унутрашње трговине и телекомуникација израдила је инфраструктуру *RS-GOV TSA (Time Stamp Authority)*¹⁹ за издавање временских жигова за потребе државних органа, органа локалне самоуправе и јавних служби Републике Србије и уписана је у Регистар издавалаца временског жига у Републици Србији.²⁰ Увођење електронског пословања у било коју сферу пословања је сложен процес који захтева поред инвестиција, знања и законску регулативу,²¹ али и активну

¹⁹ Канцеларија за информационе технологије и електронску управу, Влада Републике Србије, TSA – Time Stamp Authority, <http://www.deu.gov.rs/latinica/projekti-time-stamp-authority.php>, преузето 16.01.2018.

²⁰ Република Србија, Министарство трговине, туризма и телекомуникација, Временски жиг, <http://epotpis.mtt.gov.rs/vremenski-zig/> преузето 16.01.2018.

²¹ Mamić Sačer, Ivana; Tušek, Boris; Žager, Sandra (2014), Primjena elektroničkog poslovanja u računovodstvenim servisima – studija slučaja Republike Hrvatske, Ekonomski pregled, 65(2), 2014. str. 139-154.

подршку свих учесника електронског пословања. Развој информационог друштва у Републици Србији треба да буде праћен:

- укључивањем свих грађана Републике Србије, што се посебно односи на укљученост социјалних група са посебним потребама, регионални развој и јачање локалних иницијатива,
- развојем знања и вештина повезаних са ИКТ (информационо-комуникационе технологије) и јачањем улоге ИКТ у систему образовања,
- сталним улагањем у истраживање и иновације, да би се потенцијали које доноси ИКТ препознали, сагледали и на најбољи начин искористили,
- одговорима на изазове које доноси ИКТ, као што су: нови аспекти безбедности, угрожавање приватности, технолошка зависност, недовољна интероперабилност и отворена питања заштите интелектуалне својине,
- координацијом и кооперацијом између јавног, приватног и цивилног сектора.²²

У оквиру Европске уније ИКТ су препознате као главни фактор утицаја на економски раст и иновативност, а међу седам водећих иницијатива економске стратегије Европа 2020 налази се *Дигитална агенда за Европу*, што показује значај који ИКТ имају у развоју модерне економије.²³

4) ЕЛЕКТРОНСКИ ВРЕМЕНСКИ ЖИГ У ЗАКОНОДАВСТВУ ЕУ И ОКРУЖЕЊУ

Иако се електронски временски жиг примењује уз електронско потписивање, његова примена је могућа и на електронским документима без електронског потписа. На тај начин се доказује да је електронски документ постојао и пре тренутка стављања електронског временског жига. Од 1. јула 2016. године грађани, привредни субјекти и органи државне управе могу да примењују одговарајуће, сигурне и потпуно легалне електронске трансакције широм ЕУ. Уредба (ЕУ) бр. 910/2014 Европског парламента и Савета од 23. јула 2014. о електронској идентификацији и услугама поверења за електронске

²² *Стратегија развоја информационог друштва у Републици Србији до 2020. године*, Службени гласник РС, бр. 51/2010.

²³ “i2010 – Годишњи извештај о информационом друштву 2007” – Саопштење Европске комисије Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона (“i2010 – Annual Information Society Report 2007” – Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions), SEC(2007) 395, Brisel, 30.03. 2007. Европска стратегија за паметан, одржив и свеобухватни развој – Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth – Communication from the Commission, COM (2010) 2020, Brisel 3.03.2010.

трансакције на унутрашњем тржишту (*eIDAS* Уредба) и стављању ван снаге Директиве 1999/93ЕЗ, односи се на систем електронске идентификације пријављених од стране држава чланица, као и на даваоце услуга који имају пословно поверење које се појављује у ЕУ. С циљем обезбеђења исправног функционисања унутрашњег тржишта и обезбеђења електронске идентификације и услуга поверења, Уредбом (ЕУ) бр. 910/2014 успоставља се правни оквир за електронске потписе, електронске печате, електронске временске жигове, електронска документа, услуге електронске препоручене доставе и услуге сертификовања за аутентификацију мрежних станица. Агенција Европске уније за сигурност мрежа и информисање (*European Union Agency for Network and Information Security – ENISA*) као центар експертизе за кибернетску сигурност у ЕУ, са седиштем у Грчкој,²⁴ *ENISA*²⁵ помаже ЕУ и њеним чланицама да се боље опреме и припреме за спречавање, откривање и одговор на проблеме информатичке сигурности. У *ETSI* и *RFC* стандардима који се односе на *TSA* (*TSA – Time Stamp Authority*) тела не наводе се одредбе којима се прописује важност *TSA* сертификата.²⁶

Табела 1: Рок важности *TSA* сертификата

РБ.	<i>TSA</i> тело	Рок важности <i>TSA</i> сертификата
1	Министарство за јавну управу Словеније ²⁷	5 година
2	Поште Словеније ²⁸	5 година
3	<i>FINA Demo TSA</i> ²⁹	5 година
7	SwissSign ³⁰	5 година

²⁴ *European Union Agency for Network and Information Security – ENISA*, <https://www.enisa.europa.eu/>

²⁵ Ibid.

²⁶ ETSI standards, Интернет: <http://www.etsi.org/standards>; RFC Editor, Интернет: <https://www.rfc-editor.org/standards>

²⁷ Ministarstvo za javno upravo, Republika Slovenija, Интернет: http://www.mju.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/veljavni_predpisi/podrocje_informacijske_druzbe/

²⁸ Pošta Slovenije, <https://www.posta.si/zasebno>

²⁹ Financijska agencija (Fina), Интернет: <http://www.fina.hr/Default.aspx?sec=1728>

³⁰ SwissSign, Интернет: <https://www.swissign.com/en/>

У Републици Словенији правно је на снази Закон о електронском пословању и електронском потпису (*ZEPEP*), којим је у члану 2 став 1 тачка 5 регулисано питање временског жига.³¹ Закон о електроничким комуникацијама пренео је у правни поредак Републике Хрватске прописе ЕУ из области електронског пословања.³² Законска регулатива о е-потпису и услугама поверења у Републици Хрватској обухвата:

- Уредбу (ЕУ) бр. 910/2014 Еуропског парламента и Вијећа о електроничкој идентификацији и услугама повјерења за електроничке трансакције на унутарњем тржишту и стављању изван снаге Директиве 1999/93/ЕЗ,
- Закон о provedби Уредбе (ЕУ) бр. 910/2014 Еуропског парламента и Вијећа, од 23. септембра 2014. године, о електроничкој идентификацији и услугама повјерења за електроничке трансакције на унутарњем тржишту и стављању изван снаге Директиве 1999/93/ЕЗ.³³

Закон о електронској идентификацији и електронском потпису Републике Црне Горе од 12.5.2017. године дефинише и уводи појмове *Електронски временски печат* и *квалификовани електронски временски печат* (члан 25–27).³⁴ Према овом Закону (члан 25 став 1), електронски печат је скуп података у електронском облику који су придружени другим подацима у електронском облику, или су логички повезани са њима ради обезбеђења порекла и интегритета тих података и заснива се на сертификату за електронски печат. Усклађивање правне регулативе са директивама ЕУ доприноси поједностављеном свакодневном електронском пословању. Употреба електронског временског жига основа је савременог пословања. Законодавни оквири морају омогућити и пратити савремено пословање у правној пракси.

5) ИЗВОРИ

“и2010 – Годишњи извештај о информационом друштву 2007” – Саопштење Европске комисије Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона (“и2010 – Annual Information Society Report 2007” – Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions), SEC(2007) 395, Brisel, 30. mart 2007.

³¹ *Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu (ZEPEP)*, Uradni list RS, št. 98/04 – uradno prečiščeno besedilo, 61/06 – ZEPT in 46/14.

³² NN br. 73/08, 90/11, 133/12, 80/13, 71/14 i 72/17.

³³ *Digitalni sertifikati – Fina*, <http://www.fina.hr/Default.aspx?art=12790>

³⁴ *Закон о електронској идентификацији и електронском потпису*, Службени лист Црне Горе, бр. 31/2017.

- Brusić, T., Babić, S., & Orehoваčki, T., Ваžност развоја информатичке писмености будућих предузетника за примјену cloud услуга у пословању као подлоге за бољу конкурентност на тржишту рада. Образовање за предузетништво-E4E: зnanствено стручни часопис о образовању за предузетништво, 2017, 7(2).
- Brzica, H., Herceg, B., Katulić, T., Stančić, H. (2014), Analiza utjecaja hrvatskoga zakonodavnog okvira na elektroničko poslovanje i dugoročno očuvanje elektronički potpisanih dokumenata, Arhivski vjesnik, 2014, 57(1).
- Digitalni sertifikati – Fina, Интернет: <http://www.fina.hr/Default.aspx?art=12790> приступљено (16.01.2018.)
- ETSI standards, Интернет: <http://www.etsi.org/standards> приступљено (16.01.2018)
- European Union Agency for Network and Information Security – ENISA, Интернет: <https://www.enisa.europa.eu/> приступљено (16.01.2018.)
- European Union Agency for Network and Information Security (ENISA), Интернет: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/enisa_en приступљено (16.01.2018.)
- Evropska strategija za pametan, održiv i sveobuhvatni razvoj – Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth – Communication from the Commission, COM (2010) 2020, Brisel 3. mart 2010. godine.
- Financijska agencija (Fina), Интернет: <http://www.fina.hr/Default.aspx?sec=1728> приступљено (16.01.2018.)
- Канцеларија за информационе технологије и електронску управу, Влада Републике Србије, TSA – Time Stamp Authority, Интернет: <http://www.deu.gov.rs/latinica/projekti-time-stamp-authority.php>, приступљено (16.01.2018.)
- Министарство трговине, туризма и телекомуникација Владе Републике Србије, *Временски жиг*, Интернет: www.epotpis.mtt.gov.rs/vremenski-zig/ приступљено (16.01.2018.)
- Министарство финансија РС и Министарство за трговину, туризам и телекомуникације РС, (2017) Објашњење у вези са књижењем рачуна (фактура) у папирном и електронском облику без употребе печата и потписа, Интернет: <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/misljenja/2017/Objasnjenje%20knjizenje%20faktura%20bez%20pecata%20i%20potpisa.pdf>, приступљено (16.01.2018.)
- Mamić Sačer, Ivana; Tušek, Boris; Žager, Sandra, (2014), Primjena elektroničkog poslovanja u računovodstvenim servisima – studija slučaja Republike Hrvatske, *Економски преглед*, 2014, 65(2).
- Министарство за јавно управу, Република Словенија, Интернет: www.mju.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/veljavni_predpisi/podrocje_informacijske_druzbe/ приступљено (17.01.2018.)
- Pošta Slovenije, Интернет: <https://www.posta.si/zasebno>, приступљено (17.01.2018.)

- Regulation (EU) no 910/2014 of the European parliament and of the council of 23 July 2014, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0910&from=HR>, приступљено (17.01.2018.)
- RFC Editor, Интернет: <https://www.rfc-editor.org/standards> приступљено 16.01.2018.
- SwissSign, Интернет: <https://www.swissign.com/en/>, приступљено (16.01.2018.)
- Стратегија развоја информационог друштва у Републици Србији до 2020. године*, "Службени гласник РС", бр. 51/2010.
- Закон о електронском пословању и електронском потпису (ZEPEP)*, Урадни лист РС, шт. 98/04 – урядно преčišчено беседило, 61/06 – ZEPT in 46/14)
- Закон о електронској идентификацији и електронском потпису*, Службени лист Црне Горе, број 31/2017.
- Закон о provedби Уредбе (EU) br. 910/2014 Европског парламента и Вјећа од 23. срдња 2014. о електроничкој идентификацији и услугама повјерења за електроничке трансакције на унутарњем тржишту и стављању изван снаге Директиве 1999/93/EZ (NN 62/17) на снази од 08.07.2017.
- Закон о девизном пословању*, „Службени гласник РС“, бр. 62/2006, 31/2011, 119/2012, 139/2014.
- Закон о електронском документу*, „Службени гласник РС“, бр. 51/2009.
- Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању*, „Службени гласник РС“, бр. 94/2017.
- Закон о електронском потпису*, „Службени гласник РС“, бр. 135/2004.
- Закон о заштити података о личности*, „Службени гласник РС“, бр. 97/2008, 104/2009 (др. закон), 68/2012 (US) и 107/2012.
- Закон о платним услугама*, „Службени гласник РС“, бр. 139/2014.
- Закон о привредним друштвима*, „Службени гласник РС“, бр. 36/2011, 99/2011, 83/2014 (др. закон) и 5/2015.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

У овом раду представили смо неке од основних закона који су допринели подршци електронског пословања привредних субјеката у Републици Србији. Увођење електронског временског жига у електронско пословање у Републици Србији обезбедиће следеће елементе: да је документ у наведеном облику постојао пре времена наведеног у електронском временском жигу, да документ није мењан након стављања времена путем електронског временског жига, да се верификација електронског потписа документа може поуздано обавити и после опозива или истека потписаног сертификата, да је документ послат или примљен у време наведено у електронском временском

жигу и сл. Електронски временски жиг је намењен привредним субјектима и појединцима из привредних субјеката у циљу подршке електронског пословања. На крају, закључујемо да је увођење електронског временског жига допринело развоју електронског пословања у Републици Србији, али и стварању изазова за даљи развој правне регулативе из ове области.

HARMONIZATION OF DOMESTIC LEGISLATION ON ELECTRONIC TIMBER TRACKING WITH THE EU LAW

Abstract: The subject of the work is the application of the electronic timber tracking in the Republic of Serbia. The paper explains the regulations governing the issues of electronic documents, electronic identification and trust services in the field of electronic business. Special attention has been paid to harmonization of this issue in the Republic of Serbia with the legal regulations of the European Union according to Regulation no. 910/2014 EU. Bearing in mind that the modes of operation change rapidly, the paper assesses that solutions in the field of information technology are changing faster than legislative changes. The paper expresses the view that future legal solutions should be more flexible and fully open to new technological achievements. The authors believe that future legal solutions in this area should be based on EU standards and generally accepted standards applied by technologically advanced countries.

Key words: Electronic Timestamp, Electronic Business, Legal Regulations, Comparative Legal Analysis.

УДК: 34:7.071(4-672EU)
Bibliid 1451-3188, 17 (2018)
Год XVII, бр. 65, стр. 150–166
Изворни научни рад

ПРАВО ИНТЕРПРЕТАТОРА КАО СРОДНО ПРАВО

др Надежда ЉУБОЈЕВ

др Маријана ДУКИЋ МИЈАТОВИЋ¹

Апстракт: Предмет рада је право интерпретатора, врсте сродног права, која има посебна својства која га по правној природи и садржини издвајају у простор између ауторског права и осталих сродних права. Право интерпретатора је искључиво право које овлашћује свог носиоца да другоме забрани или дозволи коришћење одређене интерпретације. Оно је једино право које поред имовинскоправних садржи и личноправна овлашћења. Аутори у раду дају хронолошки преглед регулисања сродног права и права интерпретатора у међународном праву и у домаћој легислативи. Такође, указано је на процес усклађивања домаћег законодавства са европским правним тековинама у овој области, као и са обавезама проистеклим из ратификованих међународних докумената и процеса европских интеграција.

Кључне речи: сродна права, права интерпретатора, правна тековина Европске уније.

1) УВОД

Право интерпретатора, као врсте сродног права, има посебна својства која га по правној природи и садржини издвајају у простор између ауторског права и осталих сродних права. Под сродним правима подразумевамо право интерпретатора, право произвођача фонограма, право произвођача видеограма, право произвођача емисије, право произвођача базе података, право првог

¹ Технички факултет „Михајло Пупин“ у Зрењанину, Економски факултет у Суботици, Универзитет у Новом Саду.

E-mail: nadezda.ljubojev@gmail.com; marijana.dukic.mijatovic@gmail.com

издавача слободног дела и право издавача штампаног издања на посебну накнаду. Термин „сродна права“ је појам који обухвата категорију права која су сродна ауторском праву.² Сродна права су у „сродству“ са ауторским правом на основу извесних сличности и веза које између њих постоје, али су ипак различита од ауторског права, што је разлог да буду у неким аспектима уређена као ауторска права, али у неким и на посебан начин. Основне *сличности* између ауторског права и сродних права су у следећем: *Прво* – ауторско и сродна права чине *право интелектуалне својине*, што значи да за предмет заштите имају интелектуално, нематеријално добро. Заштићено добро, односно предмет заштите права интерпретатора као сродног права је интерпретација. Заштићена добра, односно предмет заштите осталих сродних права јесу: фонограм (звучни снимак), видеограм (видео-снимак), емисија, база података и ауторско дело које је по истеку имовинскоправних овлашћења аутора први пут издато или на други начин саопштено јавности, и штампано издање. С обзиром на то да спадају у права интелектуалне својине сродна праву су, као и ауторско право, углавном *искључивог* и *апсолутног* дејства.³ *Друго* – облици коришћења ауторског дела и предмета заштите сродних права, у техничком и економском смислу, по правилу се поклапају и тиме међусобно условавају. На пример, када се одређено музичко дело саопштава јавности, то, по правилу, чине интерпретатори. Интерпретација је облик коришћења ауторског дела, али и посебан предмет заштите сродних права. Уколико је интерпретација забележена на телесном носачу, емитовање или јавно саопштавање интерпретације са носача звука представља истовремено коришћење ауторског дела, интерпретације и самог фонограма. Ово има за последицу да су носиоци ауторског и сродних права у остваривању својих имовинскоправних овлашћења често упућени једни на друге и морају уредити своје међусобне односе (ускраћивање сагласности, на пример, аутора може онемогућити интерпретатора и произвођача фонограма да остварују своје право). Често није могуће технички раздвојити радње коришћења ауторског дела од радњи предмета заштите сродних права. Међутим, неопходно је нагласити, да и поред елемента сродности са ауторским правом, сродна права су посебна врста интелектуалне својине, која имају специфичне предмете заштите и специфичне субјекте заштите. Поред искључивих имовинскоправних овлашћења, сродна права садрже и одређена релативна имовинскоправна овлашћења, тј. овлашћења на потраживање накнаде од лица која на одређени начин користе предмет заштите. *Треће* –

² Термин „сродна права“ представља превод термина са немачког – *Werwandte Schutzrechte*, у француском језику то су суседна права – *Droits voisins*, на енглеском језику то су такође суседна права – *Neighbouring Rights*, а на италијанском се називају конексним правима – *Dritti connessi*.

³ Ова добра се разликују од телесног носача на коме су забележена, као што су на пример: ЦД, магнетна трака или диск и сл., која нису предмет заштите.

сродна права су преносива, осим личних права интерпретатора. Имовинскоправна овлашћења интерпретатора као и сва остала сродна права подлежу ограничењима. Зато захваљујући сличностима ауторског права и сродних права, на велики број правних питања која се тичу сродних права аналогно се примењују правила ауторског права.⁴ Различитост сродних права од ауторског права је у следећем: сродна права су посебна врста права интелектуалне својине која имају своје специфичне предмете заштите, различите од ауторског дела, и специфичне субјекте заштите. Ако се изузме интерпретатор као субјект заштите, који је физичко лице (или група физичких лица – ансамбл) које својим личним ангажовањем и духовним својствима обликује своју интерпретацију и даје стваралачки допринос интерпретацији кроз лични, оригинални печат, сви остали субјекти сродних права су привредни субјекти. Дакле, ако изузмемо право интерпретатора, можемо констатовати да су субјекти сродних права продуценти – физичка и правна лица која нису духовни ствараоци, већ обављају одређену привредну делатност. Пошто је реч о привредној активности, сродна права, са изузетком права интерпретатора, у функцији су заштите одређене привредне делатности. Самим тим ова права садрже само имовинскоправна овлашћења. Искључива имовинскоправна овлашћења из сродних права овлашћују своје носиоце да другоме забране или дозволе коришћење предмета заштите. Ипак, круг тих овлашћења је знатно ужи од имовинскоправних овлашћења у ауторском праву, и обухвата само оне облике коришћења предмета заштите који не само да су типични него и економски најзначајнији за овај предмет заштите. Једино право интерпретатора садржи искључива *личноправна* и *имовинскоправна* овлашћења. Такође, права сродна ауторском праву временски су ограниченог трајања.

2) МЕЂУНАРОДНОПРАВНО РЕГУЛИСАЊЕ

Потреба за међународноправним регулисањем сродних права дошла је до изражаја педесетих година XX века, да би 1961. године, у Риму, била донета међународна Конвенција о заштити извођача, произвођача фонограма и установа за радио-дифузију, названа Римском конвенцијом.⁵ Иако је наша

⁴ Аналогија постоји у погледу појмова као што су “објављивање” и издавање, затим у погледу радњи коришћења предмета заштите (умножавање, стављање у промет, давање у закуп, емитовање и др.), као и у погледу института исцрпљења (конзумације) права. Такође, аналогија постоји у погледу ограничења субјективног права у виду потпуне суспензије имовинскоправних овлашћења и у виду законске лиценце. (Видети: Зоран Миладиновић, *Право интелектуалне својине*, Крагујевац, 2009; Слободан Марковић, Душан Поповић, *Право интелектуалне својине*, Правни факултет у Београду, 2013).

⁵ Закон о потврђивању Међународне конвенције о заштити извођача, произвођача фонограма и установа за радио-дифузију („Сл. лист СРЈ – Међународни уговори“, бр. 13/2002).

земља била једна од потписница ове конвенције, права уметника извођача⁶, произвођача фонограма и установа за радио-дифузију у нашој земљи била су законски регулисана и пре ратификације ове конвенције.⁷

У области заштите сродних права постоји неколико конвенција од којих је најзначајнија Конвенција о заштити извођача, произвођача фонограма и установа за радио-дифузију (Римска конвенција, у даљем тексту: РК) закључена 1961. године у Риму. РК представља основни извор међународноправне заштите у области сродних права. Наша земља је ратификовала ову конвенцију 2002. године, чиме је она постала обавезујући акт. Дакле, ратификацијом 2002. године, формалноправно РК је постала извор међународноправне заштите сродних права у Републици Србији. РК могу да приступе само земље Бернске и Светске уније, што се оправдава суштинским разлогом да може да се правно заштити интерпретација неког ауторског дела само ако је ауторско дело претходно правно заштићено одредбама Бернске конвенције, односно Универзалне конвенције. РК уређује један део материје сродних права: право репродуктивних уметника (интерпретатора), право произвођача фонограма и право радиодифузних организација (произвођача емисија). Право произвођача видеограма и право произвођача база података нису обухваћена одредбама РК. Конвенција се заснива на принципима националног третмана странаца и минималних права. Под националним третманом подразумевају се права која држава уговорница одобрава припадницима Конвенције, које она иначе признаје по свом националном законодавству интерпретаторима, домаћим држављанима – за извођења која се врше или су први пут снимљена или емитована на њеној територији, произвођачима фонограма, својим држављанима – за фонограме који су први пут објављени или снимљени на њеној територији, и радиодифузним организацијама чије се седиште налази на њеној територији – за радио-емисије емитоване од стране радио-станица које се налазе на њеној

⁶ Термин интерпретатор је уведен Законом о ауторском праву из 1998. године, и заменио је термин уметник-извођач. С обзиром на то да се термином извођење не обухватају глумци који представљају дела, термин интерпретатор шири је и обухвата све облике представљања и извођења дела.

⁷ У упоредном ауторском праву, права сродна ауторском праву предвиђена су у законима о ауторском праву појединих земаља прилично рано. Тако је аустријски закон о ауторском праву из 1936. године заштити сродних права посвећивао одредбе којима се штити извођење, рецитовање и представљање уметника извођача (параграф 66–88). Италијански закон из 1941. године поред уметника извођача познаје и категорију произвођача радио-емисије, док чехословачки закон из 1965. године сродним правима штити права уметника извођача, произвођача фонограма и предузећа за радио-дифузију (Војислав Спаић, *Теорија ауторског права и ауторско право у СФРЈ*, Загреб, Београд, Чаковец, 1983, стр. 17).

територији. Минимала права интерпретатора састоје се у њиховом праву да спрече емитовање или друго саопштавање јавности свог директног извођења, снимање неснимљеног извођења и репродукцију снимка у одређеним случајевима. РК не признаје искључиво право интерпретаторима – уметницима извођачима, над коришћењем њихових снимљених интерпретација, али препушта земљама чланицама да својим националним прописима признају ово право.⁸ Произвођачи фонограма имају право да забране или дозволе умножавање својих фонограма. Радиодифузне организације имају право да забране или дозволе другима реемитовања својих емисија, снимање њихових емисија на телесни носач, умножавање неовлашћено учињених записа и јавно саопштавање њихових емисија путем радио и ТВ мреже постављене на јавним местима на којима се наплаћује улазница.⁹ Приликом приступања РК, свака држава може ставити резерву на одређене одредбе. Одредбе на које се може ставити резерва тичу се, у првом реду, услова и садржине заштите произвођача фонограма, а у мањој мери заштите радиодифузних организација. РК предвиђа да државе чланице имају право да закључују и посебне споразуме о заштити сродних права, под условом да ти споразуми нису у супротности са РК, или да предвиђају права већа од оних које је предвидела РК. Друга значајна конвенција из области заштите сродних права је Конвенција о заштити произвођача фонограма од недозвољеног умножавања њихових фонограма названа Женевском конвенцијом (у даљем тексту: ЖК), која је закључена 1971. године у Женеви, а коју је наша земља ратификовала 2002. године.¹⁰ Ова конвенција је настала 60-их година XX века као одговор на процват међународне неовлашћене индустријске производње и продаје фонограма. Тај вид пиратства није могао бити ефикасно сузбијен на основу РК, јер је у то време у чланству био релативно мали број држава. Тако је на иницијативу Међународне федерације фонограмске индустрије (IFPI) дошло до усвајања новог међународног инструмента специјализованог за заштиту права произвођача фонограма. Према томе, ова специјализована конвенција представља ефикасније правно средство у борби против пиратерије у фонограмској индустрији и садржи савременија правна решења. Конвенција не предвиђа изричито начело националног третмана, већ утврђује минимални стандард заштите произвођача фонограма у земљама чланицама. Поред наведених конвенција,

⁸ Ploman W., Hamilton E., Clark, L., *Copyright: Intellectual Property in the Information Age*, London 1980, p. 73.

⁹ „Под емитовањем се подразумева само бежично емитовање, јер у време доношења Конвенције жично (кабловско) емитовање није било правно релевантно“ (Видети: Весна Бесаровић, *Интелектуална својина*, Београд 2011, стр. 389).

¹⁰ Конвенција о заштити произвођача фонограма од недозвољеног умножавања њихових фонограма – Женевска конвенција („Сл. лист СРЈ“ – *Међународни уговори*, 13/2002).

од значаја су: ТРИПС, Европски споразум о заштити телевизијских емисија (Стразбуршки споразум) и Уговор о интерпретацијама и фонограмима Светске организације за интелектуалну својину. ТРИПС регулише и област сродних права, предвиђа дужне рокове заштите за интерпретаторе, произвођаче фонограма и произвођаче емисија. Европски споразум о заштити телевизијских емисија (Стразбуршки споразум) закључен је 1960. године у Стразбуру и више пута је ревидиран. То је регионални споразум држава чланица Европског савета, отворен за приступање. Наша држава није чланица овог Споразума који се заснива на два основна принципа: начелу националног третмана и минималних права. Субјекти заштите су произвођачи телевизијских емисија који припадају једној од држава чланица или који емитују своје емисије са територије једне од чланица. Овај споразум није у супротности са одредбама РК, али он предвиђа већа права за произвођаче ТВ емисија и по свом садржају представља посебан, специјализован извор међународног сродног права. Уговор о интерпретацијама и фонограмима (УИФ) усвојен је 1996. године.¹¹ Донела га је Светска организација за интелектуалну својину (*World Intellectual Property Organization – WIPO*) у Женеви, као међународни инструмент за заштиту интерпретатора и произвођача фонограма.¹² УИФ је ступио на снагу 2002. године, а наша земља га је ратификовала. УИФ се у једном броју чланова позива на одредбе РК, и на тај начин је повезан са РК. Ипак, УИФ није надградња над системом успостављеним путем РК, већ је паралелни инструмент заштите, који допуњава празнине ове конвенције. Отуда, чланство у УИФ није условљено чланством у РК, већ је УИФ отворен за приступање свим државама које су чланице WIPO, без обзира на то да ли су истовремено чланице РК. УИФ почива на принципима националног третмана и минималних права.¹³ Заштићена лица

¹¹ Уговор о интерпретацијама и фонограмима („Сл. лист СРЈ“ – *Међународни уговори*, 13/2002).

¹² Уредба о ратификацији Конвенције о оснивању светске организације за интелектуалну својину („Сл. лист СФРЈ – *Међународни уговори и други споразуми*“, бр. 31/72 и „Сл. лист СФРЈ – *Међународни уговори*“, бр. 4/86 - др. уредба).

¹³ Многа од ових права су већ била предвиђена РК и ТРИПС-ом. Новину представља увођење нових личних права као минималних: право на назначење имена приликом сваког облика јавног саопштавања интерпретације и право на супротстављање свакој измени интерпретације која може нашкодити његовој репутацији. Предвиђено је и релативно (неискључиво) минимално право за интерпретаторе и произвођаче фонограма на јединствену накнаду у случају емитовања или другог јавног саопштавања (које обухвата и интернет и друге сличне начине коришћења фонограма на месту и у време које корисник изабере) фонограма на коме је забележена интерпретација. Обвезник плаћања је радиодифузна организација или други корисник таквог фонограма (Видети: Весна Бесаровић, *Интелектуална својина*, оп. cit., стр. 369-370).

су интерпретатори и произвођачи фонограма који испуњавају исте оне услове који су прописани у РК. Између осталог, државе чланице су обавезне да обезбеде ефикасна правна средства за санкционисање неовлашћеног коришћења интерпретација и фонограма.¹⁴

3) ПРАВО ИНТЕРПРЕТАТОРА

Сви памте многе интерпретације музичких дела, филм или позоришни комад и због саме интерпретације, извођења, које носи у себи елементе личноправног и имовинског карактера. У научној теорији се износи да се пре настанка механичких средстава за регистрацију и репродукцију звука и слике сматрало да за интерпретацију није потребна посебна правна заштита. Појавом средстава за механичку репродукцију мења се схватање о пролазности извођења књижевних и уметничких дела, будући да једно извођење може да се региструје и поново репродукује неограничени број пута.¹⁵ Деведесетих година прошлог века, после дугих дискусија о овом питању, Закон о ауторском праву признаје и штити ово право.¹⁶ Даље измене и допуне Закона о ауторском и сродним правима (ЗАСП) имале су за циљ успостављање ефикаснијег система правне заштите ауторског и сродних права.¹⁷

Субјект права

Субјект права је *интерпретатор*. То је физичко лице које се лично ангажује на интерпретацији ауторског дела (музичар, глумац, играч, пантомимичар, певач, диригент). Међутим, круг лица која се стваралачки ангажују на интерпретацији шири је од круга лица која својим личним ангажовањем непосредно чине одређено ауторско дело доступним другима. Тако, према општеприхваћеном ставу у упоредном праву, *диригент* и *позоришни редитељ* имају статус интерпретатора. Насупрот томе, лица која пружају само технички допринос интерпретацији дела нису интерпретатори. Постоје случајеви кумулације својства аутора дела и интерпретатора истог дела у истом лицу. То

¹⁴ Надежда Љубојевић, Синиша Варга, *Заштита компјутерског програма, са основама Ауторског и патентног права*, Универзитет у Новом Саду, Зрењанин, 2014.

¹⁵ „Временом се трагало за адекватним видом заштите како би се интерпретаторима гарантовало право на резултате њиховог рада, а нарочито право на материјалне ефекте искоришћавања њиховог рада од стране различитих категорија корисника.“ Весна Бесаровић, *Интелектуална својина*, *op. cit.*, стр. 354.

¹⁶ Закон о ауторском праву (“*Сл. лист СФРЈ*”, бр. 21/1990).

¹⁷ Закон о ауторском и сродним правима (“*Сл. гласник РС*”, бр. 104/2009, 99/2011, 119/2012 и 29/2016 –одлука УС).

се најчешће дешава кад је аутор дела истовремено и интерпретатор тог дела (композитор сам изводи своје дело). Односи између два или више интерпретатора који учествују у интерпретацији једног дела уређују се сходном применом одредаба које се односе на коауторе.¹⁸ У пракси је чест случај да у интерпретацији одређеног ауторског дела учествује више лица (нпр. дует, трио, хор, симфонијски оркестар, ансамбл и сл.).¹⁹ У теорији се износи да је међу првим правним системима који су имали законе о заштити интерпретатора, односно сродних ауторских права, била Велика Британија. Закон о заштити драмских и музичких дела из 1925. године предвиђао је правну заштиту за интерпретаторе дајући им искључиво право располагања над њиховим регистрованим интерпретацијама књижевних и музичких дела на средствима за репродукцију. Права интерпретатора су заштићена и у Италији, Законом о заштити драмских и музичких дела из 1925. године. Немачки закон из 1965. године пружа правну заштиту сродним правима и посебно интерпретаторима, регулишући њихов правни статус, право искоришћавања уметничке интерпретације итд.²⁰

Предмет заштите

Предмет заштите је интерпретација. Под интерпретацијом се подразумева духовна творевина, интелектуално (нематеријално) добро које настаје личним ангажовањем интерпретатора ради звучног, визуелног, односно звучно-визуелног саопштавања ауторског дела јавности.²¹ Зато се у теорији сматра да

¹⁸ ЗАСП члан 113 став 3.

¹⁹ У литератури се износи да је у пракси чест случај да у интерпретацији одређеног ауторског дела учествује више лица (нпр. дует, трио, хор, симфонијски оркестар, ансамбл и сл.). При томе се разликују две категорије скупа субјеката истог интерпретаторског права, и два различита правна режима којима они подлежу. Једну категорију чине коинтерпретатори, чији су међусобни односи, као и односи према трећим лицима, уређени аналогно коауторским односима. Другу категорију чини ансамбл. Ансамбл постоји кад одређено ауторско дело интерпретира група интерпретатора коју, поред диригента и солиста, сачињава више од пет лица (ансамбл сачињава одређени број лица које национални закон одреди, у Републици Србији је више од пет лица). Суштина је да су, када је у питању ансамбл, односи између ансамбла и трећих лица у погледу вршења и заштите интерпретаторског права знатно једноставнији него односи коинтерпретатора и трећих лица. Наиме, ансамбл уређује своје односе са трећим лицима преко заступника ансамбла, који не мора бити члан ансамбла. Он не мора бити ни интерпретатор, али он мора бити овлашћен (опуномоћен) за заступање вољом већине чланова ансамбла (Видети: Зоран Миладиновић, *Право интелектуалне својине* op. cit., стр. 244).

²⁰ Весна Бесаровић, *Интелектуална својина*, op. cit., стр. 334.

²¹ Реч интерпретација води порекло од латинске речи *interpretatio* и значи тумачење, објашњавање, што указује на то да интерпретатор, саопштавајући ауторско дело даје

је интерпретирање „радња која се састоји у ангажовању човека да личним изражајним могућностима саопшти на звучни или звучно-визуелни начин одређени духовни садржај.“²² Духовни садржај који се интерпретира мора бити ауторско дело, без обзира да ли је оно заштићено или је у тренутку интерпретирања рок ауторско правне заштите за њега већ истекао. Али сама интерпретација није ауторско дело за себе иако је резултат стваралачког рада.²³ Право интерпретатора, као врсте сродног права, има *посебна својства* која га, по правној природи и садржини, издвајају између ауторског права и осталих сродних права. Интерпретатор саопштавајући ауторско дело својим личним духовним својствима обликује своју интерпретацију и тако јој даје *лични и оригинални печат*, због чега се интерпретације истог дела, а различитих интерпретатора, разликују. Такође, на основу овог својства, право интерпретатора је слично ауторском праву. Право интерпретатора, као и ауторско право, садржи искључива личноправна и имовинскоправна овлашћења. Притом, треба нагласити да интерпретација не мора бити уметничка, нити мора садржати било каква друга квалитативна својства која се цене у тзв. репродуктивној уметности. Постоје ауторска дела која се по својој природи не могу интерпретирати, а поједина ауторска дела настају истовремено са интерпретацијом.

Садржина права

Садржину права интерпретације чине искључива личноправна и имовинскоправна овлашћења. Право интерпретатора је *једино* сродно право које поред *имовинскоправних* садржи и *личноправна* овлашћења. То је резултат чињенице да је интерпретатор физичко лице, а интерпретација резултат интелектуалног рада у којем се исказују индивидуална својства интерпретатора. То значи да интерпретатор има одређене личне интересе у вези са својом интерпретацијом, који су заштићени искључивим овлашћењима. *Личноправна овлашћења* интерпретатора су: овлашћење на признање својства интерпретатора одређене интерпретације; овлашћење интерпретатора да његово име буде на прикладан начин назначено на сваком примерку снимка његове интерпретације, односно приликом сваког облика коришћења његове интерпретације, изузев ако је то, с обзиром на конкретни облик искоришћавања, технички немогуће или нецелисходно; овлашћење за заштиту

известан лични печат том саопштавању (Видети: Слободан Марковић, Душан Поповић, *Право интелектуалне својине*, op. cit., стр. 83).

²² Ibid., стр. 83.

²³ Бесаровић, В., Жарковић, Б., *Интелектуална својина*, књига друга: Међународни уговори, Досије, Београд, стр. 335.

интегритета интерпретације; овлашћење на супротстављање недостојном коришћењу интерпретације. У погледу садржине набројаних овлашћења постоји потпуна аналогија са одговарајућим личноправним овлашћењима аутора. Ако више интерпретатора учествује у интерпретацији једног дела, остваривање моралних права једног интерпретатора не може бити на штету интереса других интерпретатора.²⁴ *Имовинскоправним овлашћењима* штите се економски интереси интерпретатора. Од њих већина је искључивог и апсолутног карактера, док су нека релативноправног карактера.²⁵ Искључива имовинскоправна овлашћења интерпретатора су:

а) Овлашћење на снимање интерпретације и умножавање снимка интерпретације. Ово је кључно овлашћење за заштиту интереса интерпретатора у вези са коришћењем интерпретације у телесном облику.

б) Овлашћење на стављање у промет примерка интерпретације. Ово овлашћење је потпуно аналогно овлашћењу на стављање у промет примерка ауторског дела. Према овом овлашћењу, искључиво је интерпретатор овлашћен да другоме дозволи или забрани да ставља у промет примерак његове интерпретације.

в) Овлашћење на давање у закуп примерка интерпретације. Интерпретатор има овлашћење да дозволи или забрани другоме давање у закуп примерка интерпретације аналогно овлашћењу аутора у ауторском праву. Ако интерпретатор уступи произвођачу фонограма или видеограма своје искључиво овлашћење на давање примерака интерпретације у закуп, он је овлашћен на потраживање дела накнаде коју овај остварује давањем у закуп примерака интерпретације. Он се овог права не може одрећи.

г) Овлашћење на истовремено преношење интерпретације путем техничких уређаја као што су звучник и екран, публици која се налази изван простора у коме се интерпретирање врши уживо. Ово овлашћење је потпуно аналогно овлашћењу на преношење извођења или представљања ауторског дела.

д) Овлашћење на емитовање интерпретације уживо. У ауторскоправној литератури се износи: „Емитовање је основни облик привредног коришћења интерпретације у бестелесном облику“. За разлику од аутора, интерпретатор нема генерално искључиво овлашћење на емитовање интерпретације. Овлашћење интерпретатора на емитовање ограничено је само на тзв. емитовање уживо (нпр. директни радио или ТВ пренос позоришне представе

²⁴ ЗАСП члан 115.

²⁵ Поред моралних права, интерпретатор ужива и искључива и неискључива имовинска права. Ова права предвиђена су РК, одредбама ТРИПС-а, УИФ Светске организације за интелектуалну својину из 1996. године и Директивом ЕУ о сродним правима.

и сл.). Интерпретатор снимањем своје интерпретације на фонограм или видеограм губи искључиво овлашћење на емитовање те интерпретације са снимка, а у случају емитовања интерпретације са издатог фонограма, интерпретатор има релативно овлашћење на потраживање накнаде од произвођача фонограма.²⁶

ђ) Овлашћење на јавно саопштавање снимљене интерпретације жичним или бежичним путем, на начин који омогућава појединцу индивидуални приступ интерпретацији са места и у време које он одабере.

Неискључива имовинскоправна овлашћења.

Основни услов за постојање ових овлашћења је да је интерпретација снимљена на фонограм уз сагласност интерпретатора, при чему се неискључива (релативна) имовинскоправна овлашћења свODE на овлашћења на потраживање накнаде за поједине облике коришћења интерпретације снимљене на фонограм. То су:

а) Овлашћење на потраживање накнаде за емитовање снимљене интерпретације;

б) Овлашћење на потраживање накнаде за јавно саопштавање снимљене интерпретације која се емитује (нпр. саопштавање путем радио-апарата постављеног на јавном месту као што је возило јавног превоза, ресторан и сл.);

в) Овлашћење на потраживање накнаде за јавно саопштавање снимљене интерпретације са носача звука (уз помоћ техничких уређаја као што је грамофон, магнетофон и сл., постављеног на јавном месту као што је робна кућа, возило јавног превоза и сл.);

г) Овлашћење на потраживање накнаде од продаје техничких уређаја и средстава која су подобна за умножавање интерпретације. Ово овлашћење је у свему аналогно овлашћењу које имају и аутори.²⁷ Право на ову накнаду интерпретатори могу остварити само преко организације за колективно остваривање ауторског и сродних права.²⁸ Начин наплате накнаде одређен је

²⁶ У научној литератури се сматра да је разлог за редукацију овог искључивог овлашћења само на емитовање живих интерпретација практичне а не правно-системске природе. Наиме, кад би интерпретатор имао искључиво овлашћење на емитовање својих снимљених интерпретација, сваки облик секундарног коришћења такве интерпретације (нпр. емитовање, и други облици јавног саопштавања) био би оптерећен обавезом корисника да прибави дозволу превеликог броја носилаца права (аутора дела, интерпретатора, произвођача фонограма или видеограма), (Слободан Марковић, Зоран Миладиновић, *Право интелектуалне својине*).

²⁷ Видети: *Ibid.*, стр. 83.

²⁸ Организација за колективна остваривања права интерпретатора ПИ из Београда (Организација ПИ) не штити морална права интерпретатора. Имовинска права Организација ПИ штити и то на основу дозволе коју је издао Завод за интелектуалну

законом.²⁹ Лице које је дужник плаћања накнаде није емисиона станица, односно корисник који јавно саопштава снимљену интерпретацију са издатог фонограма, већ је то произвођач фонограма. Ово зато што је он субјект засебног овлашћења на потраживање накнаде од поменутих корисника за исте облике коришћења издатог фонограма, и што је законодавац прописао да он прикупља јединствену накнаду коју мора да подели са интерпретатором. Битно је нагласити да интерпретатор нема никакво овлашћење на потраживање накнаде за емитовања његове интерпретације ако је она снимљена на видеограм.

Трајање права

Субјективно право интерпретатора трајало је пре измена 50 година од дана издавања снимка интерпретације.³⁰ Личноправна овлашћења интерпретатора трају и по престанку његових имовинскоправних овлашћења. Рок се рачуна од 1. јануара године која непосредно следи за годином у којој се десио догађај релевантан за почетак рока. С обзиром на то да је у ЕУ рок заштите интерпретација снимљених на фонограм 70 година, треба нагласити да се и у нашем праву поступило исто. Измене везане за продужење трајања заштите проузроковане су потребом усклађивања са Директивом 2011/77 ЕУ Европског парламента и Савета од 27. септембра 2011. године, којом се мења и допуњава Директива 2006/116/ЕУ о трајању заштите ауторског и одређених сродних права.

4) ИЗМЕНЕ ЗАКОНА

ЕУ дуги низ година има активну политику у области интелектуалне својине, у циљу усклађивања законодавства међу државама чланицама. Од

својину. Колективно остваривање имовинских права поверених Организацији ПИ укључује: емитовање интерпретације са издатог снимка на носачу звука (чл. 117 ст. 1.1.); јавно саопштавање интерпретације, која се емитије са издатог снимка на носачу звука (чл. 117 ст. 1.2); јавно саопштавање интерпретације са издатог снимка на носачу звука (чл. 117 ст. 1.3); интерактивно чињење доступним интерпретације јавности (чл. 116 ст. 1 тачка 6); као и посебна накнада за интерпретаторе (члан 39 у вези са чл. 146). Интерпретаторска имовинска права остварују се преко Организације ПИ, на основу уговора који закључују индивидуални интерпретатор – извођач и Организација ПИ, преко налога који интерпретатор издаје Организацији ПИ, или на основу ЗАСП. <https://www.pravainterpretatora.org/> (21.04.2018)

²⁹ ЗАСП члан 118.

³⁰ Ако снимак интерпретације није издат, онда се рачунало 50 година од дана снимања интерпретације.

ступања на снагу Уговора о функционисању ЕУ (УФЕУ) 2009,³¹ права интелектуалне својине у искључивој су надлежности ЕУ (члан 118). Наиме, иако су права интелектуалне својине уређена бројним националним прописима, она подлежу и законодавству ЕУ. Чланом 118 УФЕУ предвиђено је да у контексту успостављања и функционисања унутрашњег тржишта, Европски парламент и Веће, у складу са редовним законодавним поступком, утврђују мере за стварање европских права интелектуалне својине да би се пружила уједначена заштита права интелектуалне својине у читавој Унији и успоставио централизован систем за давање овлашћења, усклађивање и надзор на нивоу Уније.³² Законодавна активност ЕУ састоји се углавном у усклађивању одређених посебних аспеката права интелектуалне својине стварањем јединственог европског система. Пре уласка у ЕУ Република Србија спроводи обиман поступак усклађивања свога правног поретка с правним тековинама, *aquis communautaire* ЕУ. Споразумом о стабилизацији и придруживању (СПП) преузела је обавезу да ће гарантовати обим заштите интелектуалне својине сличног обиму који постоји у ЕУ, укључујући и средства за спровођење тих права.³³ У току је процес усклађивања нашег права са правом ЕУ, на основу одредаба Споразума о стабилизацији и придруживању³⁴ између Европских заједница и њених држава чланица, са једне стране, и Републике Србије са друге стране, односно са одредбама Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије са друге стране.³⁵ Доношењем Закона о ауторском и сродним правима (ЗАСП) из 2009. године, те изменама и допунама овог закона, РС је ускладила свој правни поредак у овој области са правним тековинама ЕУ и тиме испунила обавезе које пред њу ставља ССП.³⁶ Даљи

³¹ Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, *OJ C 326*, 26.10.2012, pp. 47–390, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT> (10.01.2017.)

³² http://www.azzk.me/1/doc/Ugovor_o_funkcionisanju_EU.pdf (10.01.2017.)

³³ Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије са друге стране, („Сл. гласник РС”, број 83/08).

³⁴ Наслов VI, члан 75 Споразума о стабилизацији и придруживању (Интелектуална, индустријска и комерцијална својина).

³⁵ Прелазни споразум о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије са друге стране, „Службени гласник РС”, број 83/08.

³⁶ Интелектуална својина у Републици Србији уређена је низом закона и прописа који су током преговора о приступању ЕУ често мењани и прилагођавани како би се остварио циљ усклађивања посебних аспеката права интелектуалне својине и осигурала заштита овог права на територији ЕУ, стварањем јединствених европских правних инструмената. С обзиром да се интелектуална својина дели на: индустријску својину и ауторска и сродна

поступак је на доследној примени имплементираних одредби. Измене и допуне ЗАСП имале су за циљ успостављање ефикаснијег система правне заштите ауторског и сродних права. Оне се односе на унапређење колективног остваривања ауторског и сродног права, на продужење трајања заштите имовинских права интерпретатора и произвођача фонограма и на јачање грађанскоправне заштите ауторског и сродних права. Измене везане за продужење трајања заштите проузроковане су потребом усклађивања са Директивом 2011/77 ЕУ Европског парламента и Савета од 27. септембра 2011. године, којом се мења и допуњава Директива 2006/116/ЕУ о трајању заштите ауторског и одређених сродних права.³⁷ Измене и допуне ЗАСП које се односе на грађанскоправну заштиту произашле су из обавезе усклађивања са Директивом 2004/48/ЕУ Европског парламента и Савета од 29.4.2004. године, о спровођењу права интелектуалне својине (у даљем тексту: Директива 2004/48/ЕУ).³⁸

5) ИЗВОРИ

Bainbridge, D., *Intellectual Property*, Sixth edition, Pearson Education Limited, Harlow, 2007.

Бесаровић, В., *Интелектуална својина*, Београд, 2011.

Бесаровић, В., Жарковић, Б., *Интелектуална својина*, књига друга: Међународни уговори, Досије, Београд.

Cooper, R. G., Kleinschmidt, E. J., Success Factors in Product Innovation, *Industrial Marketing Management*, Vol.16, Issue 3, 1987.

Corrigendum to Directive 2004/48/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the enforcement of intellectual property rights (*Official Journal of the European Union L 157 of 30 April 2004*) Directive 2004/48/EC should read as follows: Directive 2004/48/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the enforcement of intellectual property rights, *Official Journal of the European Union, L 195/16*.

права, због ширине подручја које је њиме обухваћено, ауторска и сродна права уређена су мноштвом правних норми закона и подзаконских прописа.

³⁷ Directive 2006/116/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on the term of protection of copyright and certain related rights (codified version) (*Official Journal of the European Union L 372/12, 27.12.2006*).

³⁸ Corrigendum to Directive 2004/48/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the enforcement of intellectual property rights (*Official Journal of the European Union L 157 of 30 April 2004*) Directive 2004/48/EC should read as follows: Directive 2004/48/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the enforcement of intellectual property rights, *Official Journal of the European Union, L 195/16*.

- Directive 2006/116/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on the term of protection of copyright and certain related rights (codified version), (*Official Journal of the European Union L 372/12, 27.12.2006*).
- Janjić, M., *Industrial Property and Copyright Law*, Second Edition, Official Gazette of the SFRY, Belgrade, 1982.
- Јањић, М., *Ауторско филмско право*, Београд, 1971.
- Конвенција о заштити произвођача фонограма од недозвољеног умножавања њихових фонограма – Женевска конвенција („Сл. лист СРЈ“ – *Међународни уговори*, 13/2002).
- Љубојевић, Н., Варга, С., *Заштита компјутерског програма, са основама Ауторског и патентног права*, Универзитет у Новом Саду, Зрењанин, 2014.
- Ploman, W., Hamilton, E., Clark, L., *Copyright: Intellectual Property in the Information Age*, London, 1980.
- Прелазни споразум о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране („Сл. гласник РС“, број 83/08).
- Миладиновић, З., *Право интелектуалне својине*, Крагујевац, 2009.
- Марковић, С., Поповић, Д., *Право интелектуалне својине*, Правни факултет у Београду, 2013.
- Спаић, В., *Теорија ауторског права и ауторско право у СФРЈ*, Загреб, Београд, Чаковец, 1983.
- Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије са друге стране („Сл. гласник РС“, број 83/08).
- Уговор о интерпретацијама и фонограмима („Сл. лист СРЈ“ – *Међународни уговори*, 13/2002).
- Уредба о ратификацији Конвенције о оснивању светске организације за интелектуалну својину („Сл. лист СФРЈ – *Међународни уговори и други споразуми*“, бр. 31/72 и „Сл. лист СФРЈ – *Међународни уговори*“, бр. 4/86 – др. уредба).
- Закон о ауторском и сродним правима („Сл. гласник РС“, бр. 104/2009, 99/2011, 119/2012 и 29/2016 - одлука УС).
- Закон о потврђивању Међународне конвенције о заштити извођача, произвођача фонограма и установа за радио-дифузију („Сл. лист СРЈ – *Међународни уговори*“, бр. 13/2002).

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Правне норме којима се уређује правна заштита сродних права и права интерпретатора садржане су данас у међународним, регионалним и националним изворима права. Конвенција о заштити извођача, произвођача фонограма и установа за радио-дифузију закључена 1961. године у Риму, представља основни извор међународноправне заштите у области сродних права. Наша земља је ратификовала ову конвенцију, чиме је она постала формалноправно извор међународноправне заштите сродних права у Републици Србији. Она се заснива на принципима националног третмана странаца и минималних права. Уговор о интерпретацијама и фонограмима који је усвојила WIPO (Светска организација за интелектуалну својину), као међународни инструмент за заштиту интерпретатора и произвођача фонограма, наша земља је такође ратификовала. У току је процес усклађивања нашег права са правом ЕУ, на основу одредба Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њених држава чланица, са једне стране, и Републике Србије са друге стране, односно са одредбама Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране. Уопштено посматрано, Република Србија је остварила добар напредак у хармонизацији права интелектуалне својине. Значај права интелектуалне својине ЕУ је и у томе што оне земље које тренутно нису чланице ЕУ, приликом обликовања свог националног законодавства из ове области преузимају решења из регулативе ЕУ. Изменама и допунама ЗАСП наш законодавац је пратио европске правне тековине. Измене и допуне ЗАСП имале су за циљ успостављање ефикаснијег система правне заштите ауторског и сродних права. Оне се односе на унапређење колективног остваривања ауторског и сродног права, на продужење трајања заштите имовинских права интерпретатора и на јачање грађанскоправне заштите ауторског и сродних права. Измене везане за продужење трајања заштите проузроковане су потребом усклађивања са Директивом 2011/77 ЕУ Европског парламента и Савета од 27. септембра 2011. године, којом се мења и допуњава Директива 2006/116/ЕУ о трајању заштите ауторског и одређених сродних права. Измене и допуне које се односе на грађанскоправну заштиту произашле су из обавезе усклађивања са Директивом 2004/48/ ЕУ Европског парламента и Савета од 29. априла 2004. године, о спровођењу права интелектуалне својине. Доношењем Закона о ауторском и сродним правима, те изменама и допунама овог закона, Република Србија усклађује свој правни поредак у овој области са правним тековинама ЕУ и тиме испуњава обавезе које су пред њу стављене ССП. Међутим, значајан је и поступак доследне примене имплементираних одредби. На тај начин наш законодавац прати све европске стандарде правног уређења ове области, а носиоцима сродних права омогућава се адекватна правна заштита. На путу

придруживања ЕУ Република Србија свој правни систем благовремено припрема како за тржишно такмичење, тако и за европску теорију и праксу.

THE RIGHTS OF THE PERFORMERS AS THE RELATED RIGHTS

Abstract: The subject of research in this manuscript is the right of a performer. It is a kind of related rights, which has special features and its legal nature and content are similar to copyright and other related rights. The right of a performer is solely the right that empowers his carrier to prohibit or permit the use of a certain interpretation. It is a sole right that, besides the property rights, also includes personal legal powers. The authors have presented a chronological review of the regulation of the related rights and the rights of the performer to international law and domestic legislation. It is also pointed to the process of harmonization of domestic legislation with legal acquis of the European Union in this area, as well as to the obligations which are arising from the ratified international documents and the European integration process.

Key words: related rights, rights of performers, legal acquis of the European Union.

УДК: 37.014.1
Bibliid 1451-3188, 17 (2018)
Год XVII, бр. 65, стр. 167–178
Изворни научни рад

ПРАВО НА ОБРАЗОВАЊЕ

проф. др Марко СТАНКОВИЋ¹

Апстракт: Овај рад посвећен је анализи међународноправних и уставноправних аспеката права на образовање. Право на образовање је једно од најзначајнијих културних права која спадају у тзв. другу генерацију људских права, заједно са економским и социјалним правима. Први део рада посвећен је анализи дефинисања права на образовање у најзначајнијим међународним актима о људским правима. Ово право је предвиђено Међународним пактом о економским, социјалним и културним правима, као и релевантним регионалним конвенцијама о људским правима. Право на образовање је једино културно право које је нашло своје место у Европској конвенцији о људским правима. Зато је централни део рада посвећен статусу и заштити права на образовање у систему Савета Европе. Оно ужива непосредну заштиту пред Европским судом за људска права, чијим је одлукама ово право значајно унапређено. Последњи део рада анализира положај права на образовање у Републици Србији. У уставном систему Републике Србије, право на образовање је гарантовано Уставом, а детаљно регулисано законима. У његовом остваривању јављају се извесни проблеми у пракси. У закључним разматрањима сумирају се резултати истраживања и дају одређене сугестије за побољшање положаја права на образовање.

Кључне речи: право на образовање, Европска конвенција о људским правима, Европски суд за људска права, културна права, Устав Републике Србије.

1) УВОД

Право на образовање спада у групу културних права која, заједно са економским и социјалним правима, улазе у тзв. другу генерацију људских права. Права друге генерације настала су у XX веку, мада су се као предмет

¹ Правни факултет Универзитета у Београду. E-mail: stankovicm@ius.bg.ac.rs

устава афирмисала још у преамбули Устава Француске из 1848. (устав тзв. Друге републике). Док се прва генерација људских права оријентисала преваходно ка ограничењу злоупотребе власти и самовоље владара, а није придавала готово никакву важност улози државе у остваривању друштвеног благостања, управо је то главна карактеристика друге генерације људских права. После Првог светског рата, коначно је постало јасно да је улога државе промењена и да она није „само правна и политичка, него такође социјална и културна заједница.“² Први устав донесен у западној Европи у XX веку – Вајмарски Устав из 1919. – установио је читаву лепезу економских и социјалних права, а његов светли пример следио је и први устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца – Видовдански устав из 1921. – који је у регулисању економских и социјалних права чак био „шири и обухватнији“ од свог узора.³ Државе су, ипак, нарочито непосредно након Другог светског рата, биле опрезне у вези са правним уобличавањем економских, социјалних и културних права у форму уставних норми. То је било последица уништених економија, исцрпљених разарањима у ратним годинама, као и великом друштвеном скепсом у значајном броју држава које су биле погођене ратним сукобима. Након одређеног времена уследила је права експанзија развитка социјалних система и придавања важности економским и социјалним питањима и правима. Томе је свакако допринело и препознавање и прописивање економских и социјалних права на међународном нивоу, пре свега под окриљем Уједињених нација, али и у оквиру регионалних декларација, конвенција и повеља о људским правима. Први међународни документ који је прокламовао економска и социјална права је Универзална декларација о људским правима (1948). Овај документ, који је усвојила Генерална скупштина УН, представљао је „замајац“ за развитак друге генерације људских права, нарочито у земљама Западне Европе и Северне Америке. То, међутим, није било довољно да би се економска, социјална и културна права уврстила у Европску конвенцију о људским правима 1950. године, па су она, у том погледу, остала занемарена у односу на права прве генерације. Стога и не чуди Шабасова (*William Anthony Schabas*) констатација да се „економска, социјална и културна права понекад сматрају мање важним или мање суштинским или да садрже норме које нису апсолутно подобне за формулацију.“⁴ Економска, социјална и културна права

² Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Београд 1995, стр. 524.

³ Љубица Кандић, „Уставни поредак између два рата, са посебним освртом на социјално-економски програм устава од 1921. и 1931“, у: М. Јовичић, *Два века савремене уставности*, Београд 1990, стр. 587.

⁴ William A. Schabas, *The European Convention on Human Rights – A Commentary*, Oxford 2015, p. 986.

нашла су, ипак, своје место у другим регионалним инструментима о људским правима: Америчкој декларацији о правима и дужностима човека из 1948. године, Америчкој конвенцији о људским правима из 1969, са додатним Протоколом о економским социјалним и културним правима из 1988, као и у Афричкој повељи о правима човека и народа из 1981. (тзв. Банџулској повељи). На европском континенту усвојена је Европска социјална повеља 1961, односно Ревидирана Европска социјална повеља 1996. године. Културна права су међу правима друге генерације најмање одмакла у еволуцији, односно имају најмањи домашај и правни садржај али и најслабију примену. Другим речима, „културна права често се квалификују као ‘неразвијена група’ људских права”.⁵ У Међународном пакту о економским, социјалним и културним правима (ПЕСК), већ је на први поглед јасно да је културним правима посвећена најмања пажња. Штавише, неретко се догађа да се сва права из корпуса културних права своде на само једно право – право на културу. Културна права се по правилу посматрају као индивидуална права, али „на културна права се може гледати и као на колективна права, права група”.⁶ Овакво становиште се заснива на идеји да се култура не може развијати на темељу људских права појединца, него је то једино могуће ако група, као таква, има одговарајућа права. Ипак, постоји одређени отпор према признавању права групама, из страха „да ће признавање права на различите културне идентитете, као и права на припадање одговарајућој мањинској групи или домородачком становништву, довести до сецесионистичких тежњи у једном друштву.”⁷ Универзална декларација о људским правима није признала право на културни живот мањина, али је то касније учинио Међународни пакт о грађанским и политичким правима (ПГП).⁸ Имајући у виду да је највећи број сукоба у свету крајем XX и на почетку XXI века узрокован културним различитостима, међународна заједница је у последње три деценије посветила нешто већу пажњу културним правима. „Културна права су усмерена ка очувању, развоју и ширењу културе и науке.”⁹ Не постоји сагласност о томе која се све права сврставају у ову групу људских права, али се најчешће у њу укључују право на

⁵ Милан Пауновић, Борис Кривокапић, Ивана Крстић, *Међународна људска права*, Београд 2017, стр. 234.

⁶ Војин Димитријевић, Милан Пауновић, *Људска права*, Београд 1997, стр. 384. „За сада, међународни документи гледају на културна права искључиво као на индивидуална.” (Ibid.)

⁷ Милан Пауновић, Борис Кривокапић, Ивана Крстић, *op.cit.*, стр. 235.

⁸ Чл. 27 ПГП прописује да „у државама где постоје етничке, верске или језичке мањине, лица која припадају тим мањинама не могу бити лишена права да имају у заједници с другим члановима своје групе, свој сопствени културни живот, да исповедају своју сопствену вероисповест и обављају верске дужности, или да употребљавају свој сопствени језик.”

⁹ Војин Димитријевић, Милан Пауновић, *op.cit.*, стр. 384.

образовање, право на учешће у културном животу, право на културни идентитет, право на коришћење научних достигнућа, слобода научног истраживања и стваралаштва и заштита интереса аутора научних и уметничких дела.¹⁰

ПРАВО НА ОБРАЗОВАЊЕ У УНИВЕРЗАЛНИМ ИНСТРУМЕНТИМА О ЉУДСКИМ ПРАВИМА

Право на образовање једно је од најзначајнијих културних права и једино је из ове групе права које је део система заштите и на глобалном и на европском нивоу. Оно се не посматра само као индивидуално право, већ као нужан предуслов за остваривање свих осталих права, како грађанских и политичких, тако и економских и социјалних. Универзална декларација о људским правима у првом ставу члана 26 прописује да свако има право на образовање и да образовање треба да буде бесплатно, бар у основним и нижим школама. Према Декларацији, основно образовање је обавезно, а „техничко и стручно образовање треба да буде свима подједнако доступно на основу њихове способности.“ При томе, Декларација предвиђа и да „образовање треба да буде усмерено ка пуном развоју људске личности и учвршћивању поштовања људских права и основних слобода“ и „оно треба да унапређује разумевање, трпељивост и пријатељство међу свим народима, расним и верским групама, као и делатност Уједињених нација за одржање мира“ (чл. 26 ст. 2). Коначно, „родитељи имају првенствено право да бирају врсту образовања за своју децу“ (чл. 26 ст. 3). Занимљиво је да је текст члана 26 о праву на образовање најдужи од тридесет чланова Универзалне декларације о људским правима.

Међународни пакт о економским социјалним и културним правима разрадио је и проширио домаћај норми садржаних у Универзалној декларацији. Тако члан 13 став 1 Пакта предвиђа да „образовање има да буде усмерено ка пуном процвату људске личности и осећању њеног достојанства као и да ће јачати поштовање људских права и основних слобода“. При томе, „образовање мора да омогући свакоме да игра корисну улогу у слободном друштву, да унапреди разумевање, трпељивост и пријатељство међу свим нацијама и свим расним, етничким или верским групама и да помогне развој делатности Уједињених нација за очување мира.“ ПЕСК у члану 13 став 2 прописује мере које државе морају да предузму о оквиру својих надлежности, а у циљу омогућавања права на образовање. Пре свега, основно образовање мора бити обавезно и бесплатно, доступно свима. Ово стога што „право на

¹⁰ Упор. Војин Димитријевић, Милан Пауновић, *op. cit.*, стр. 384; Милан Пауновић, Борис Кривокапић, Ивана Крстић, *op. cit.*, стр. 235.

образовање на првом месту подразумева право да се стекне образовање”.¹¹ Друго, средње образовање се мора учинити општим и доступним свакоме путем свих одговарајућих средстава, а посебно постепеним увођењем бесплатне наставе. Затим, више образовање се мора „учинити подједнако доступним свакоме према његовим способностима путем свих одговарајућих средстава, а нарочито постепеним увођењем бесплатне наставе“. При томе, прописује даље Пакт, основно образовање треба да се подстиче или појача колико је год могуће за она лица која нису уопште добила основно образовање или га нису у потпуности довршила, као и да ће се активно радити „на развоју школске мреже на свим ступњевима, установљавати подесан систем стипендија и непосредно побољшати материјални услови наставног особља.” Државе уговорнице Пакта обавезале су се да „поштују слободу родитеља, и у случају потребе, законских старатеља, да изаберу за своју децу друге просветне установе сем оних које је основала јавна власт, али које су у складу с најнужнијим прописима који могу бити донети или одобрени од стране државе у области образовања ради обезбеђења верског и моралног васпитања њихове деце саобразно њиховом властитом убеђењу“. Сврха овог права је превасходно да се деца заштите од индоктринације државе и наставника. Сличну одредбу садржи и чл. 18 ст. 4 Међународног пакта о грађанским и политичким правима, као и Конвенција о забрани дискриминације деце у образовању (чл. 5 ст. 1 тач. б).¹² Такође, ниједна одредба члана 13 ПЕСК „не треба да буде тумачена тако да се уплиће у слободу појединца и правних личности да оснивају и да управљају просветним установама“, али увек под условом да буду поштована начела изнета у ставу 1 члана 13 Пакта и „да образовање које се пружа у тим установама буде у складу с најнужнијим прописима које би држава могла донети“. Коначно, како је прописао члан 14 Пакта, свака држава уговорница, која у тренутку када постаје страна уговорница није у могућности да обезбеди на својој матичној територији или на другим територијама под својом влашћу обавезну и бесплатну основну наставу, обавезује се да у року од две године изради и усвоји подробен план неопходних мера за постепено остваривање, у оквиру разумног броја година утврђеног овим планом, пуне примене начела обавезне и бесплатне основне наставе за све.¹³ Конвенција о правима детета (чл. 28) обавезује државе да омогуће доступност образовних и стручних

¹¹ Војин Димитријевић, Милан Пауновић, *op.cit.*, стр. 385.

¹² Конвенција о правима детета чини корак напред, предвиђајући у чл. 14 право и обавезу родитеља или законских старатеља на усмеравање детета на остваривање његовог права на начин који је у складу са његовим развојним способностима.

¹³ Право на образовање предвиђено је и мноштвом конвенција донесених у оквиру специјализованих агенција УН, као што су, на пример, Конвенција о забрани дискриминације у образовању (429 UNTS 93, 1962), Конвенција о правима детета (1577 UNTS 3, 1990) итд.

информација и савета свој деци и предузму активне мере у циљу смањења стопе деце која напуштају школу. Државе се Конвенцијом обавезују и на сарадњу по питањима образовања, нарочито у вези са искорењивањем неписмености и олакшавању приступа научним и техничким сазнањима и модерним наставним средствима.

ПРАВО НА ОБРАЗОВАЊЕ У СИСТЕМУ ЗАШТИТЕ ЉУДСКИХ ПРАВА САВЕТА ЕВРОПЕ

Право на образовање је једино право из групе културних права које ужива заштиту пред Европским судом за људска права, јер је дефинисано у члану 2 Протокола бр. 1 уз ЕКЉП. При томе, „право на образовање је једино право наведено у Конвенцији и њеним протоколима за које се без било каквог спора може рећи да спада у категорију економских, социјалних и културних права.“¹⁴ Главни проблем приликом формулисања одредбе о праву на образовање био је да се помире два супротстављена захтева: прокламовање права на универзално образовање у јавним школама, с једне стране, и заштита приватних образовних система, нарочито оних који имају професионалних елемената, с друге стране. Члан 2 Протокола бр. 1 уз ЕКЉП садржи следећу одредбу: „Нико не може бити лишен права на образовање. У вршењу свих својих функција у области образовања и наставе, држава поштује право родитеља да обезбеде образовање и наставу који су у складу с њиховим верским и филозофским уверењима.“¹⁵ Одредба Протокола, о којој су вођени дуготрајни преговори у оквиру органа Савета Европе, производ је тешко постигнутог компромиса међу државама чланицама, па је већ на први поглед јасно да је текст одредбе много мање садржајан у односу на текст одговарајуће одредбе Универзалне декларације, који јој је служио као модел. Протокол у начелу дефинише право на образовање као право негативног статуса, забрањујући да се у њега задире, а не као право позитивног статуса, што оно по својој природи јесте. Другим речима, „у Протоколу број 1, ово право је више ‘грађанско и политичко’ по својој природи, док је у Универзалној декларацији првенствено ‘економско, социјално и културно’“.¹⁶

¹⁴ William A. Schabas, *op.cit.*, p. 986.

¹⁵ Ипак, „у животу није лако решити напетости између права родитеља да се деци обезбеде образовање у складу са својим филозофским и верским уверењима и велике улоге коју држава има у погледу образовања.“ (Војин Димитријевић, Милан Пауновић, *op. cit.*, стр. 386).

¹⁶ William A. Schabas, *op.cit.*, p. 995.

Пракса Европског суда за људска права

Европски суд за људска права својом јуриспруденцијом умногосте је утицао на продубљивање садржине права на образовање. Суд је описао „образовање деце“ као „процес у којем се у сваком друштву одрасли труде да пренесу своја уверења, културу и друге вредности младима, док се настава или обука посебно односе на преношење знања и на интелектуални развој“.¹⁷ При томе, иако је Суд утврдио да право на образовање „није апсолутно право и налази се под претњом различитих ограничења“,¹⁸ разуме се, „негативна формулација права не подразумева да нема позитивних обавеза повезаних с њим.“¹⁹ Осим тога, Суд се у својим одлукама није устручавао да се позове на одредбе других међународних докумената којима се регулише право на образовање, третирајући их као „релевантна правила и принципе међународног права који се примењују у односима између уговорних страна у сврху тумачења члана 2 Протокола бр. 1.“²⁰ Суд је велики број одлука посветио и дефинисању израза из става 2 члана 2, па је настојао да што прецизније објасни шта се подразумева под изразима „верска“, „религијска“, „уверења“ и сл.²¹ У случају који је разматрао, обавезно похађање наставе сексуалног образовања у Данској за децу између девет и 11 година старости, при чему деца у државним школама нису могла бити изузета од њеног похађања, родитељи су тврдили да је тиме повређено њихово право да својој деци обезбеде наставу која је у складу са њиховим филозофским и верским уверењима. Европски суд за људска права је, међутим, одбио њихове тврдње, уз образложење да је програм сексуалног образовања само преносио информације, и то „на објективан, критички и плуралистички начин“, а да није било покушаја да се деци усади одређено морално уверење у вези са сексуалним активностима или контрацепцијом.²² И језик на којем се школовање спроводи био је предмет расправе пред Судом, који је закључио да упркос томе што чл. 2 Протокола „не наводи на којем се језику образовање мора спроводити, право на образовање било би безначајно ако не би ишло у корист

¹⁷ *Campbell and Cosans v. the United Kingdom* (1982). Овај случај је интересантан из разлога што се поставило питање да ли је привремено удаљавање детета из школе услед претње телесним кажњавањем у школама у Шкотској у супротности са правом на образовање. Суд је утврдио да телесно кажњавање утиче на интегритет личности и стога представља повреду права на образовање, без обзира на то каква су „филозофска уверења“ родитеља.

¹⁸ *Tarantino and Others v. Italy* (2013); *Catan and Others v. the Republic of Moldova and Russia* (2012).

¹⁹ William A. Schabas, *op.cit.*, p. 996.

²⁰ *Catan and Others v. the Republic of Moldova and Russia* (2012).

²¹ *Valsamis v. Greece* (1996); *Campbell and Cosans v. the United Kingdom* (1982); *Lautsi and Others v. Italy* (2011).

²² *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark* (1976).

својих корисника, као права да се образују на националном језику или на једном од националних језика“.²³ Посебну пажњу Суд је посветио проблему дискриминације Рома у образовању. Начелно, Суд је приметио да „бројне европске државе имају озбиљне потешкоће у пружању адекватног школовања ромској деци“.²⁴ У многим земљама се деца из те друштвене групе упућују у специјалне школе, што Суд такође посматра као облик дискриминације.²⁵ Такав проблем је био посебно запажен у Мађарској, Чешкој Републици, Грчкој и Хрватској. У својој богатој пракси, Европски суд за људска права бавио се и питањима попут права затвореника на образовање, закључујући да државе чланице „немају обавезу да организују образовне програме за затворенике тамо где они од раније не постоје.“²⁶

Повеља о основним правима Европске уније (2000)

Значајно је споменути и да је Повеља о основним правима Европске уније у чл. 14 предвидела право на образовање на веома сличан начин као Европска конвенција о људским правима. Повеља о основним правима ЕУ прописује да „свако лице има право на образовање, као и на приступ стручном и континуираном стручном оспособљавању“. То право „укључује могућност обавезног бесплатног образовања“, а „слободно оснивање образовних установа, уз поштовање демократских начела, као и право родитеља да својој деци осигурају образовање и обуку у складу са њиховим религиозним, интелектуалним и педагошким уверењима, поштују се у складу са законима држава чланица који уређују уживање тих слобода и права.“

ПРАВО НА ОБРАЗОВАЊЕ У УСТАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Људска и мањинска права у Уставу Републике Србије од 2006.

Устав Републике Србије од 2006. посвећује велику пажњу људским правима. Она су у тој мери конститутивни елемент сваког устава да је још Морис Диверже (*Maurice Duverger*) говорио да држава има истовремено два устава – „друштвени устав“, који уређује положај грађана, и „политички устав“, који

²³ *Catan and Others v. the Republic of Moldova and Russia* (2012).

²⁴ *Oršuš and Others v. Croatia* (2010).

²⁵ „Погрешно упућивање ромске деце у специјалне школе има дугу историју широм Европе.“ *Horváth and Kiss v. Hungary* (2013).

²⁶ *Velyo Velev v. Bulgaria* (2014).

утврђује положај власти. Део Устава Србије који носи назив „Људска и мањинска права и слободе“ (чл. 18–81) својеврсна је мешавина људских права предвиђених у најзначајнијим међународним актима (Европској конвенцији о људским правима из 1950, међународним пактовима УН из 1966. итд.) и мањинских права предвиђених у Оквирној конвенцији за заштиту националних мањина Савета Европе од 1995. Посебно је важно што Устав предвиђа (чл. 18) да се људска и мањинска права гарантована Уставом примењују непосредно.²⁷ Законом се може уредити само начин остваривања права и то ако Устав изричито предвиђа, или ако је нужно за остварење појединог права због његове природе. Закон, при томе, не сме да утиче на суштину зајемченог права. Одредбе о људским и мањинским правима тумаче се у корист „унапређења вредности демократског друштва“, у складу са постојећим међународним стандардима људских права и праксом међународних институција задужених за надзор њиховог спровођења. Устав предвиђа богат каталог људских права. Ипак, он обезбеђује још ширу заштиту људских права својом одредбом о хијерархији правних аката (чл. 194), којом међународним уговорима даје надзаконску правну снагу.²⁸ То значи да, прво – потврђени међународни уговори имају мању правну снагу од Устава, али већу правну снагу од закона, и, друго – судови и остали државни органи дужни су да примењују одредбе потврђених међународних уговора, чиме се грађанима обезбеђује свеобухватна правна заштита. Другим речима, грађани пред свим судским органима уживају сва економска, социјална и културна права која су гарантована потврђеним међународним уговорима.

Право на образовање у Уставу и законима

С обзиром на то да Устав (чл. 1) дефинише Републику Србију као државу засновану, између осталог, и на социјалној правди, јасно је да он другој генерацији људских права даје важно место.²⁹ Република Србија усваја начела демократско-социјалне уставности, таласа у развоју уставности који је пун замаха доживео после Другог светског рата. Економска, социјална и културна права су произашла из

²⁷ Уставом се, наиме, „јемче, и као таква, непосредно се примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима.“

²⁸ Он прописује да потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права представљају део правног поретка Републике Србије, као и да потврђени међународни уговори не смеју бити у супротности са Уставом, док закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права.

²⁹ О значају прописивања социјалних права у самом уставу погледати: Jeff King, *Judging Social Rights*, Cambridge 2012, 20.

промењене улоге државе у друштву. Држава није више, као у епохи либерализма, искључиво правна и политичка установа, већ и социјална и културна заједница која интервенише у привредни живот с одређеним социјалним циљевима. Циљеви такве интервенције су помоћ економски слабијима, омогућавање пристојног живота грађанима и заштита човека као социјалног бића и тиме спречавање негативних последица либералне економије. Зато држава посредује у привредним односима, преузимајући улогу старатеља о физичком развоју и културном напретку својих грађана. Економска, социјална и културна права „се нису појавила да би се појединац заштитио од самовоље државне власти, него да би се социјално и привредно слабији заштитили од социјално и привредно јачих.“³⁰ Гарантовањем ових права држава се стара о физичком и психичком здрављу, и васпитању и културном развоју грађана. Средства за њихово остваривање обезбеђује Република Србија у свом буџету, а исплату тих средстава врше надлежна министарства преко нижих органа управе.³¹ Устав гарантује право на образовање (чл. 71), одредбом да „свако има право на образовање“. При томе, основно образовање је обавезно и бесплатно, средње образовање је бесплатно, а сви грађани имају, под једнаким условима, приступ високошколском образовању. Република Србија омогућује успешним и надареним ученицима слабијег имовног стања бесплатно високошколско образовање, у складу са законом. Оснивање школа, како основних, средњих, тако и универзитета уређује се законом. Јемчи се аутономија универзитета, високошколских и научних установа, а универзитети, високошколске и научне установе самостално одлучују о својој уређењу и раду, у складу са законом (чл. 72 Устава). Иако је Уставом предвиђено да се сва људска и мањинска права остварују непосредно на основу Устава, читав низ закона донесен је у Републици Србији ради регулисања комплексне области каква је образовање. Поред Закона о основама система образовања и васпитања³² и Закона о високом образовању,³³ у овој области од значаја су и Закон о образовању одраслих,³⁴ Закон о ученичком и студентском стандарду,³⁵ Закон о уџбеницима и другим наставним средствима,³⁶ и Закон о предшколском васпитању и образовању.³⁷

³⁰ Ратко Марковић, *Уставно право – Приручник за полагање правосудног испита*, Београд 2009, стр. 63-64.

³¹ Погледати: Дренка Вуковић, *Социјална сигурност*, Београд 2009, стр. 236.

³² *Сл. гласник РС*, бр. 72/2009, 52/2011 и 55/2013.

³³ *Сл. гласник РС*, бр. 76/2005, 100/2007 – аутентично тумачење, 97/2008, 44/2010, 93/2012 и 89/2013.

³⁴ *Сл. гласник РС*, бр. 55/2013.

³⁵ *Сл. гласник РС*, бр. 18/2010 и 55/2013.

³⁶ *Сл. гласник РС*, бр. 72/2009.

³⁷ *Сл. гласник РС*, бр. 18/2010.

Образовање у Србији – проблеми у пракси

Упркос овако детаљној регулативи у области права на образовање, у Србији већ дужи низ година постоје бројне полемике услед низа реформи у просвети, од чега се највише расправља о неколико питања. Прво је питање квалитета уџбеника, с обзиром на то да су они најчешће преопширни, непримерени узрасту ученика, као и недовољно специјализовани. Друго је питање практичних знања и искустава. Наставним програмом се ретко предвиђају практичне вежбе, па често студенти заврше факултете а да немају нимало практичног искуства, што се одмах при запошљавању појави као проблем. Опет, ово је једно релативно упрошћено схватање – да све оно што ради наука мора да нађе место у пракси. Треба имати на уму значај самог истраживања и његове сврхе, јер ако се свега један до два одсто од онога што се ради у науци и развоју пласира у производњу – постижу се такви финансијски ефекти који оправдавају сва улагања у науку и развој. Треће питање је начин реформисања високошколских установа и коначно увођење болоњских принципа. Сада, када је протекло извесно време од увођења тих принципа, поставља се питање успеха, јер је смисао „Болоње“ у европским земљама био да се млади човек што пре запосли на одговарајуће специјализовано радно место, што у Србији није случај. При томе, увођењем „Болоње“ изгубиле су се магистратуре, које су биле онај кључни степен који је стварао научног почетника, који ће тек након доктората стећи услове да се заиста бави науком и да у својој области пружи неки појединачни научни допринос. Овакав приступ у нашим условима довео је до експанзије премладих и неискусних доктораната, где се учача чињеница да огромна већина младих започиње докторске студије зато што нема нових радних места, а не зато што имају предиспозиције да се баве науком. Резултат свега је да је научни ниво нових младих доктора знатно нижи него пре десетак и више година. Свему овоме веома је допринело и отварање мноштва приватних факултета, за које би се могло поставити питање на који начин су акредитовани, и свакако констатовати да се отварањем неких од њих смањује углед стручњака из наше земље. Наравно, ту је и проблем „одлива мозгова“, који се састоји у томе да држава уложи много новца за образовање специјалиста разних професија (најочљивији пример су свакако студенти са завршеним техничким и медицинским факултетима, и то државним), и да они одмах по завршетку студија оду у иностранство и доносе својим знањима приходе другим државама, које нису носиле терет њиховог образовања. Ово је проблем о коме се говори већ деценијама, али се ништа значајно није постигло да се истим тенденцијама стане на пут. Нерадо се говори и о проблему дискриминације у образовању, која је логично уско везана касније за дискриминацију у запошљавању, због очигледне узрочно-последичне везе.³⁸

³⁸ Бранко Лубарда, „Остваривање и заштита социјалних права“, *Зборник радова са XIII Редовног годишњег саветовања Удружења за радно право и социјално осигурање Србије*, Београд 2010, 12.

Наиме, „уколико постоји дискриминација у образовању, професионалном оспособљавању, стручном усавршавању, професионалној рехабилитацији, тада само одсуство дискриминације у запошљавању губи пуни смисао.“³⁹ Оно што би можда могло да буде део решења јесте да Србија, уз све проблеме које има, подигне ниво улагања у науку и образовање, као и привредни раст који са собом носи потребу запошљавања високообразованих стручњака.

5) ИЗВОРИ

Димитријевић, Војин, Пауновић, Милан, *Људска права*, Београд 1997.

Harris, David, *European Social Charter*, Charlottesville 1984.

Јовановић, Слободан, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Београд 1995.

Кандић, Љубица, „Уставни поредак између два рата, са посебним освртом на социјалноекономски програм устава од 1921. и 1931.“, у: М. Јовичић, *Два века савремене уставности*, Београд 1990.

King, Jeff, *Judging Social Rights*, Cambridge 2012.

Лубарда, Бранко, „Остваривање и заштита социјалних права“, *Зборник радова са XIII Редовног годишњег саветовања Удружења за радно право и социјално осигурање Србије*, Београд 2010.

Марковић, Ратко, *Уставно право – Приручник за полагање правосудног испита*, Београд 2009.

Пауновић, Милан, Кривокапић, Борис, Крстић, Ивана, *Међународна људска права*, Београд 2017.

Schabas, William A., *The European Convention on Human Rights – A Commentary*, Oxford 2015.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Иако дуго занемаривана и потискивана у други план, културна права добијају све значајније место како у међународном праву, тако и у уставном праву. Најснажнији импулс за њихов развитак на међународном плану несумњиво је дао Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима. Право на образовање, као једино културно право предвиђено Европском конвенцијом о људским правима, захваљујући чему ужива непосредну и ефективну заштиту пред Европским судом за људска права, без сумње заузима централно место у овој групи људских права. Мора се нагласити

³⁹ David Harris, *European Social Charter*, Charlottesville, 1984, pp. 33-34.

и да је Европски суд за људска права својом јуриспруденцијом умногоме допринео да се право на образовање, предвиђено Европском конвенцијом о људским правима, временом садржински уобличи и обогати. На пољу уставноправног регулисања, важећи Устав Републике Србије од 2006. предвиђа право на образовање као једно од општих индивидуалних права, а одговарајућим законима је његова садржина додатно прецизирана. Уставне норме о праву на образовање, иако веома сажете, у складу су са релевантним међународним прописима о људским правима. Поред тога, важно је нагласити да се општеприхваћена међународна правила и међународни уговори непосредно примењују у Републици Србији и имају надзаконску правну снагу, због чега обавезују све три гране власти. Кључни проблем у вези са економским, социјалним и културним правима је њихов програмски карактер, па њихово остваривање у пракси највише зависи од друштвеног стандарда и материјалних могућности у конкретном друштву. Проблеми у образовању који су се у пракси јавили у Републици Србији последица су како недовољних улагања у просвету, тако и непотпуног и, у најмању руку, „креативног“ прихватања принципа из Болоњске декларације. Због тога се мора констатовати да постоји још много отворених питања у вези са правом на образовање у Републици Србији која би требало да буду решена усвајањем одговарајућих законских норми.

THE RIGHT TO EDUCATION

Abstract: This paper analyzes the international and constitutional legal aspects of the right to education. The right to education is one of the most significant cultural rights, which belongs to the second generation of human rights, together with economic and social rights. The first part of the paper analyses definitions of the right to education in the most important international documents on human rights. This right is regulated by the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, as well as relevant regional human rights conventions. The right to education is the only cultural right that has found its place in the European Convention on Human Rights. Therefore, the central part of the paper is dedicated to the status and protection of the right to education in the system of the Council of Europe. The right to education enjoys direct protection before the European Court of Human Rights, whose decisions have significantly improved this right. The last part of the paper analyzes the position of the right to education in the Republic of Serbia. In the constitutional system of the Republic of Serbia, the right to education is guaranteed by the Constitution and is regulated in detail by law. In its realization, there are certain problems in practice. The concluding observations summarize the results of the research and provide some suggestions for improving the position of the right to education.

Key words: the right to education, the European Convention on Human Rights, the European Court of Human Rights, Cultural Rights, the Constitution of the Republic of Serbia.

УДК: 342.739::341.231.14
Biblid 1451-3188, 17 (2018)
Год XVII, бр. 65, стр. 180–194
Изворни научни рад

ПРАВО НА ИМОВИНУ КАО ЉУДСКО ПРАВО

проф. др Иван ЈОКСИЋ
проф. др Александар РАДОВАНОВ
доц. др Весна РАЈАКОВИЋ¹

Анстракт: Људска права припадају посебној категорији права чије извориште чини међународни правни инструментаријум. Њихова целовитост није могућа без постојања читаве лезе конвенција, декларација, пактова, препорука, смерница и других прописа. У том погледу је изузетно запажено присуство европских правних инструмената у свим сегментима људских права. Уважавајући мишљење којим се потенцира једнакост свих људских права, као и факат да се њихово нормирање врши у широј лепези правних инструмената, није једноставно издвојити одређено људско право које можемо сматрати репрезентативним. Међутим, у временима када имовинска права све више добијају на значају, од посебне је важности осветлити подручје права на имовину као људског права друге генерације. Додатни мотив, који је циљано усмерио нашу пажњу на ово људско право, чини свеопшта економска криза узрокована својинском трансформацијом, преласком на либерални концепт економије, процес реституције и др. Свесни чињенице да наши национални правни оквири морају бити усклађени са међународним и европским правним инструментима, приступили смо темељнијем претресању свих важнијих аспеката права на имовину као људског права. С тим у вези апострофираћемо важност правилног разумевања имовине у међународној и националној правној номенклатури. У томе нам могу помоћи ставови и мишљења Европског суда за људска права у предметима због кршења имовинских права држава чији се грађани обраћају овом суду.

Кључне речи: међународни и европски правни инструменти, људска права, право на имовину, Европски суд за људска права.

¹ Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду, Универзитет Привредна академија у Новом Саду.

E-mail: ijoksic@hotmail.rs; profesorradovanov@gmail.com; vesnarajakovic@yahoo.com.

1) УВОД

Историјски ход људских права досеже далеко у прошлост још из времена постојања првих држава. Тада се подразумевало да сваки човек има право да штити своја основна права и слободе од различитих облика атаковања.² Правна историја бележи случајеве у којима је кршење људских права попримало размере изрежираних судских процеса. Најречитији пример представља случај Сократовог суђења у коме су, као тачке оптужбе, означене „врећање богова и кварење омладине“, што би у савременој номенклатури имало значење вербалног деликта.³ Зато нису ретки они који сматрају да постојање људских права треба везивати за период настанка првих држава. Ипак, посебност људских права није могуће сагледати у временима непостојања демократије и права човека да искаже другачије мишљење. Нереално је било очекивати да у условима дубоких социјалних, националних, верских и других разлика може бити одржива грађевина људских права, бар не у савременом смислу речи. Уместо тога је на друштвеној позорници фаворизовано селективно поштовање права оних који припадају вишим друштвеним слојевима или их везује заједничко племенито порекло скопчано са богатим наслеђем. Настанак и развој људских права могуће је пратити кроз развој њихове идеје присутне у правним споменицима средњег и новог века. Под тим се подразумева Велика повеља слободе (*Magna carta libertatum*) из 1215. године, Декларација о правима човека и грађанина из 1789. године и др.⁴ Потоњим правним инструментима

² Под појмом „човек“ треба сматрати слободне грађане а не оне који су то својство изгубили, робове или делове покороног становништва јер у односу на њих не може бити речи о људским правима.

³ Сократ је био свестан погубности вођења судског поступка против њега, као и безразложности оптужби које му се стављају на терет. Зато он у својој речи на суђењу настоји да одбрани грађане који ће доживети његову судбину ако би себи доделили „привилегију“ да слободно мисле. У том смислу истиче: „Добро знајте: ако ме осудите оваква каквим се ја приказујем нећете мени нашкодити више него сами себи, јер мени зачело ништа неће нашкодити ни Мелет ни Анит, нити могу, јер сматрам да божански поредак ствари не подноси да бољи човек страда од горега. Па ипак, можда ће ме он погубити, или изагнати, или одузети грађанско право; али, можда он и ко други узима то за неко велико зло, али ја не узимам, него узимам много више за велико зло оно што он сада ради, тј. покушава да на правди погуби човека. Отуда, грађани атински, нипошто се не браним ради себе, како би то ко могао да мисли, него ради вас, да ме не осудите и да се, на тај начин, не огрешите о дар који вам бог даде. Јер, ако мене погубите нећете лако наћи другога таквога који би, мада је то и нешто смешно казати, управо сео на град као на коња који је велик, додуше, и племенит, али који баш због величине понешто нагиње спорости, и коме је зато потребно да га подстиче нека мамуза“. Платон, *Одбрана Сократова*, БИГЗ, Београд, 1976, стр. 12.

⁴ У контексту времена у коме је донета и простора на коме се имала примењивати Велика повеља слобода представља снажан замах у правцу касније афирмације људских права.

успостављају се правни оквири људских права у значењу које данас познајемо. У првом реду је реч о следећим документима:

- Универзалној декларацији о људским правима (1948),⁵
- Међународном пакту о грађанским и политичким правима,⁶
- Међународном пакту о економским, социјалним и културним правима (1966),⁷
- Конвенцији о правима детета (1989) и др.⁸

Одређивање појма и значења људских права представља важан корак у правцу обезбеђивања њихове ефикасне међународне и националне правне заштите.⁹ Сходно томе је од посебне важности направити јасну дистинкцију између људских и права друге врсте која своје извориште проналазе у уставу и законима једне земље. Различити приступи у материји о људским правима последица су селективног приступања појединих аутора код одређивања њиховог општег значења. Но, без обзира на овакво стање, можемо констатовати да људска права имају следећа обележја:

Тако се, на пример, у тачки 40 експлицитно наводи: „Никоме нећемо продавати право и праведност, никоме нећемо лишити њих или га ометати у његовом вршењу“.

⁵ Усвојена и проглашена резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација 217 (III) од 10. децембра 1948. године: 48 држава је гласало за, ниједна против, док је 8 било суздржано (укључујући Југославију, Саудијску Арабију, Јужну Африку и СССР). Интернет: <http://www.vojvodina-hrc.org/sr/ljudska-prava/medjunarodni-dokumenti-za-zastitu-ljudskih-prava> (доступно 01.03.2018.).

⁶ Усвојен и отворен за потписивање и ратификовање или приступање резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација 2200А (XXI) од 16. децембра 1966. године. Ступио на снагу 23. марта 1976. године у складу са чланом 49. (“Службени лист СФРЈ- Међународни уговори”, бр. 7/71).

⁷ СФРЈ је Пакт ратификовала у јулу 1971. године (“Службени лист СФРЈ- Међународни уговори”, бр. 7/71) чиме се обавезала да надлежном телу УН подноси извештаје о предузетим мерама и постигнутим резултатима у обезбеђивању поштовања права признатих у Пакту. СРЈ је 12. марта 2001. године дала сукцесорску изјаву у Уједињеним нацијама која се односила и на поновно приступање Међународном пакту о економским, социјалним и културним правима. Србија се по принципу сукцесорства сматра државом која је признала овај документ.

⁸ Закон о ратификацији Конвенције Уједињених нација о правима детета (“Службени лист СФРЈ - Међународни уговори”, бр. 15/90 и “Службени лист СРЈ - Међународни уговори”, бр. 4/96 и 2/97).

⁹ Сам термин “људска права” представља замену за термин “права човека” који је раније био у употреби. Томе је допринела Елеонор Рузвелт (супруга Френклина Рузвелта, бившег председника САД), која је захтевала да се термин “права човека” замени термином људска права, апострофирајући притом њихову универзалну важност и значење (поред мушкараца она припадају женама и деци).

- нису позитивноправног већ моралног порекла,
- припадају свим људима без разлике,
- њихов број је мањи од суме свих субјективних и моралних права у свакој датој држави и у сваком тренутку,
- она су политичка јер се остварују у датој држави и односе на државу,
- постоје разлике међу ауторима у погледу изјашњавања о томе која конкретна права припадају категорији људских права.¹⁰

Сумирајући изложено можемо рећи да људска права представљају наднационалну творевину лишена могућности њиховог прекрајања и давања другачијег смисла у оквирима једне државе. Савремени смисао људских права огледа се у схватању да она имају природне одлике, па самим тим их није могуће третирати продуктом воље законодавца или друштвених прилика у датом временском тренутку. Одсуство сагласности у односу на појам и значење људских права није заобишло ни питање њихове категоризације. То упућује на различите критеријуме којима се настоје груписати призната и правно верификована људска права. Уважавајући наведено сматрамо најцелисходнијом класификацију људских права по времену њиховог откривања и правне верификације. У том смислу је постојећи каталог људских права могуће класификовати на права: прве, друге и треће генерације.¹¹ Међутим, каталогизацију људских права у савременом смислу неопходно је пратити на основу два кључна правна документа која представљају прекретницу у новијој политичкој историји. Првим можемо означити „Декларацију права човека и грађанина“, који представља правну круну Француске револуције из 1789. године. Други је познат под називом „Повеља о правима“ (*The Bill of Rights*), документ који садржи првих десет амандмана на Устав Сједињених Америчких Држава усвојених 1791. године.¹² С обзиром да је наше интересовање усмерено у правцу права на имовину, као људског права друге генерације, неопходно је указати на његове специфичности у међународним, европским и националним оквирима. У томе нам могу помоћи ставови и мишљења Европског суда за људска права у Стразбуру који је у поступао у предметима где је ово право бивало повређено или угрожено.

¹⁰ Војин Димитријевић et. al., *Људска права*, БГ Центар за људска права, Београд, 1997, стр. 26-28.

¹¹ Прву генерацију људских права чине грађанска и политичка права. Другу генерацију људских права чине економска, социјална и културна права. Каталог треће генерације људских права није коначан већ се стално употпуњује новооткривеним људским правима.

¹² Тако, Саша Гајин, *Људска права (правно-системски оквир)*, Правни факултет Универзитета Унион и др., Београд, 2012, стр. 132.

3) ПРАВО НА ИМОВИНУ У МЕЂУНАРОДНОМ ПРАВУ

Имовина представља добро које се неизоставно штити у свакој земљи. Модалитети њене заштите прилагођени су датом временском и просторном контексту. Хронологија могућих начина заштите имовине датира још из времена настанка племенско-родовских заједница, где је она попримала колективне димензије. Настанком првих држава, па све до савременог доба, мењали су се основи и шириле могућности заштите имовине. Отуда имамо ситуацију да се право на имовину штити у оквирима грађанског и кривичног права. На овај начин је заокружен систем заштите имовине правних и физичких лица без којег није могуће говорити о правној држави и праведном друштву.¹³ Право на имовину није могуће посматрати искључиво у националним димензијама јер његови капацитети достижу међународне оквире. Зато је било од изузетне важности изградити адекватан систем међународних и регионалних прописа у чијем средишту ће право на имовину првенствено бити третирано као људско право. То практично значи да је право на имовину, као људско право, неопходно успоставити у кровним међународним правним инструментима. Њихов каталог није тако дуг јер датира из времена после Другог светског рата када је афирмација и правно верификовање људских права добијало на значају.¹⁴ Универзална декларација о људским правима (1948) представља правни искорак у правцу нормирања права на имовину, као људског права. У уводним одредбама се на општи начин прописује да она представља „заједнички стандард“ чијем постизању требају тежити сви народи и све нације. Такође се апострофира факат да се сва људска бића рађају слободна и једнака у друштву. У овом документу се без изузетка гарантује право на имовину сваког човека на свету. Прописано је да свако има право да поседује имовину, сам и у заједници с другима. Нико не сме бити самовољно лишен своје имовине (члан 17). На овај начин се унапред одриче

¹³ Питања везана за појам, функције и карактеристике имовине остала су актуелна све до данас. Наведено произилази из чињенице што се појам имовине константно понавља у различитим прописима на подручју приватног и јавног права. У грађанском праву последњих педесетак година јача свест о постојању и потреби заштите личних неимовинских добара. Такође постоји потреба да се што прецизније разграничи имовинска од неимовинске сфере грађанског права. Према: Саша Никшић, „Имовина у грађанском праву“, *Зборник Правног факултета у Загребу*, бр. 5-6/12, стр. 1600-1601.

¹⁴ Став да се развој људских права треба везивати за период после Другог светског рата не треба прихватати без икаквих изузетака. То се првенствено односи на појаву и развој идеје о људским правима чију генезу поједини аутори везују за Француску буржоаску револуцију и успостављање грађанске наместо националне државе. Масовни злочини вршени за време Другог светског рата, суђења у Нирнбергу и Токију, само су убрзали идеју о неопходности доношења правних докумената којима би правна грађевина људских права добила наднационалну димензију.

могућност недозвољених облика ограничења права на имовину. У прилог томе говоре последњи садржаји Декларације по којој се њене одредбе не могу тумачити, као право за ма коју државу, групу или лице да обавља било коју делатност или да врши било какву радњу усмерену на рушење права и слобода који су у њој садржани (члан 30). Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима (1966) представља правни документ у коме су сублимирани садржаји којима се детаљније разрађују одредбе Универзалне декларације у домену друге генерације људских права. У почетним одредбама се обавезују државе уговорнице овог Пакта да обезбеде једнако право мушкараца и жена на коришћење свих економских, социјалних и културних права (члан 3). У томе нема никаквих ограничења без обзира на чињеницу да се у неким државама сматра целисходнијим да мушкарци имају већа права на имовину од жена. Наведено не ремети одредба члана 4 Пакта по којој се, у начелу, дозвољава могућност држави да може подвргнути ова права само ограничењима утврђеним законом, и то једино у мери која је у складу са природом тих права, искључиво у циљу унапређења општег благостања у једном демократском друштву.¹⁵ Гарантовање несметаног уживања права на имовину је потврђено у одредби члана 5 Пакта на сасвим специфичан начин. Реч је о ситуацијама у којима се коригују могућности пређашњег ограничења овог права. Отуда се наводи да се ниједна његова одредба не може тумачити као да садржи било какво право за неку државу, групацију или појединца да обавља неку делатност или да врше неки акт у циљу рушења гарантованих права или слобода, или да се заводе већа ограничења од предвиђених. Такође се не признаје никакво ограничење или одступање од основних права човека која су призната или важе у свакој земљи према законима, конвенцијама, прописима или обичајима, под изговором да их овај Пакт не признаје или их признаје у мањој мери. Дух ове одредбе се одражава у неопходности коригованог приступа људским правима чије се значење и донети не могу арбитрарно ограничавати позивањем на стање у Пакту. Дакле, њиме се прописује доња граница валидности права на имовину као једног од основних људских права, док је, с друге стране, погрешно горњу границу овог права *de iure* и *de facto* успостављати искључиво на бази одредби овог Пакта. Свака земља је у потпуности аутономна да сопственом правном регулативом подари грађанима виши ниво заштите права на имовину. Евентуално присуство несклада, у односу на виши ниво његове правне и институционалне заштите

¹⁵ Међународни документи о људским правима користе различите правне технике за ограничење основних права и слобода. У литератури се разликују: опште, посебне, хибридне и прећутне клаузуле ограничења људских права. Види шире: Aharon Barak, *PROPORTIONALITY: Constitutional Rights and their Limitations*, Cambridge University Press, New York, 2012, стр. 133-146.

у националним оквирима, не треба сматрати негативним већ позитивним учинком. Зато, ако до њега дође, није дозвољено усклађивање позивањем на стање у међународној правној регулативи. Повезујући наведено, можемо уочити да Устав Србије садржи одредбе у којима се гарантују призната људска права сваког човека у нашој земљи.¹⁶ Под тим се подразумева каталогизација људских права заснована на њиховом међународноправном уређењу. Што се тиче права имовину, оно је предвиђено чланом 58 којим се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона. Право својине трпи извесне изузетке који се тичу могућности његовог одузимања или ограничења у јавном интересу. То се, међутим, коригује давањем накнаде не нижом од тржишне цене имовине. *Ratio legis* оваквог уставног, па самим тим и законског, решења можемо препознати у намери да се појединачни интерес мора уподобити општем или заједничком интересу у ситуацијама када је неопходно одузимати или ограничавати власника у његовим правима, као и ограничити му начин коришћења имовине. У овом случају се примењује стандард правичне накнаде који се опредмеђује накнадом њене тржишне вредности у датом времену и простору. Искорак у овом правцу представља прописивање да је одузимање или ограничење имовине, ради наплате пореза и других дажбина или казни, дозвољено само у складу са законом. Дакле, наведено уставно решење има начелан карактер док се његови статусни елементи утврђују у законским оквирима.¹⁷

4) ПРАВО НА ИМОВИНУ У ЕВРОПСКОМ ПРАВУ

Људска права у европском правном инструментаријуму имају своје извориште у Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода из 1950. године.¹⁸ Наредних година је Конвенција допуњена додатним

¹⁶ Устав Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/06).

¹⁷ У Уставу се у области људских права наводи више замерки од којих се неке односе на неадекватно коришћење појма имовине. Тако је у члану где је прокламовано право на имовину уставописац изједначио појмове својине и имовине, наизменично их користећи. Исти пропуст је поновљен и у трећем делу Устава који се односи на економско уређење и јавне финансије, где се прво прокламује равноправност свих облика својине а након тога уређује државна имовина. Неопходно је напоменути да је уставописац поред одредбе која се односи на могућност ограничења уживања права на имовину, пропустио да установи одредбу о пропорционалности таквог ограничења, што није у складу са међународним обавезама које је Србија преузела. Цит. према: Дарко Симић, „Људска права у Уставу Србије од 2006. – критичка анализа“, *Зборник радова: Уставне и међународноправне гаранције људских права*, Правни факултет, Ниш, 2008, стр. 339.

¹⁸ Тренутни статус потписа и ратификација Конвенције и њених протокола као и потпуна листа декларација и резерви су доступни на www.conventions.coe.int. У раду ће бити

Протоколима чиме се новира постојећи каталог људских права и истовремено детаљније регулишу домени њихове правно-институционалне заштите.¹⁹ У погледу права на имовину можемо издвојити члан 1 Првог протокола где се премијерно регулише ово људско право.²⁰ Најпре се декларативно прописује да свако физичко и правно лице има право на неометано уживање своје имовине. На овај начин је изражен начелан став односно правило које трпи потоње изузетке.²¹ Они су уочљиви у наредном ставу истог члана, по коме нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права. Анализирајући цитирану одредбу можемо запазити трихотомију у њеном одређењу. Реч је о томе да се примарно *de iure* забрањују (не наводе се који) поступци управљени на лишење имовине физичког или правног лица. Ипак, ово правило трпи одређене изузетке чије значење је неопходно прецизно разлучити.

На првом месту је реч о јавном интересу којим се дерогира општи принцип неповредивости имовинских права. Примењујући давно познати принцип да се жртвује мање зарад очувања већег добра, писци Европске конвенције су циљано одабрали „јавни интерес“. Домете и значење јавног интереса није могуће прецизно одредити али се *sensu stricto* под њим подразумева скуп свих појединачних интереса у једном друштву. У ширем смислу јавни интерес превазилази све друге интересе и они са њиме морају бити усклађени. Да би се ово ограничење права на имовину могло предметити неопходно је испунити два услова, од којих је један националног (закон) а други наднационалног (међународна начела) карактера.²² Право на имовину своје домете мора уподобити са општим интересима државе јер она прописује њено коришћење на начин који је уподобљив општим интересима. Такође се дозвољава

коришћен текст Конвенције са допунским протоколима садржан у публикацији Конвенција о људским правима који је доступан на веб сајту: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SRP.pdf (01.03.2018.).

¹⁹ Видети: Додатни протокол; Протоколи 4, 6, 7, 12 и 13.

²⁰ Први Протокол је отворен за потписивање 20. марта 1952. године а ступио је на снагу две године касније, тј. 18. маја 1954. године. Непосредно пре његовог ступања на снагу ратификовало га је десет држава.

²¹ Ако бисмо направили дигресију са нашим уставним одредбама (члан 58), већ на први поглед можемо уочити изворишни карактер одредби Европске конвенције. Он се огледа у чињеници да се нашим Уставом само јемчи а Европском конвенцијом даје право физичком и правном лицу да несметано ужива у својој имовини (прим. аут.).

²² Узимајући у обзир праксу Европске комисије и Европског суда постаје јасно да држава има на располагању много шире поље слободне процене у односу на стандард „јавног интереса“ него у односу на стандард „потребе у демократском друштву“, поменут у другим члановима Европске конвенције. Видети: Ивана Крстић, Танасије Маринковић, *Европско право људских права*, Савет Европе, Београд, 2016, стр. 242.

могућност регулисања коришћења имовине како би се обезбедила наплата пореза или других дажбина или казни. Оправданост оваквог ограничења права на имовину лежи у чињеници да се њиме обезбеди намирнење потраживања државе по основу фискалних обавеза и казни. Реч је о обавезама које проистичу из чињенице да је власник имовине дужан да накнади оно што држава од њега потражује јер природа ових потраживања превазилази обавезе које физичка и правна лица имају по другим основима. На овом месту је неопходно указати на присуство језичких недоследности код коришћења права на имовину. То проистиче из чињенице да се енглески и француски превод текста Европске конвенције разликује у погледу термина „имовина“. У енглеској језичкој верзији текста употребљавају се термини *property* и *possessions* док су у француском употребљавани термини *propriété* и *biens*.²³

5) ПРАВО НА ИМОВИНУ У ПРАКСИ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА У СТРАЗБУРУ (ЕСЉП)

Заштита права на имовину представља чест повод обраћања Европском суду за људска права. Готово да нема европске земље која се са својим грађанима није спорила у вези са повредом њихових имовинских права. У пракси овог суда проналазимо различите случајеве у којима се представке, између осталог, подносе позивањем на повреду права на имовину. Анализом доступних пресуда и судских материјала можемо уочити различите ситуације у којима држава или други субјекти најбезобзирније крше или неоправдано ограничавају имовинска права својих грађана. С обзиром на обим и динамику донетих пресуда Европског суда, у вези са повредом права на имовину, изворно ћемо нотирати делове појединих пресуда, па затим указати на став и мишљење суда у сваком конкретном случају. У том смислу смо одабрали три судске пресуде Европског суда за људска права.

1) Предмет *Sargsyan* тиче се надлежности Азербејџана за село у близини области Нагорно-Карабах на територији Азербејџана, те на њену последичну одговорност по Конвенцији (нарочито по члану 1 Протокола бр. 1) за повреде на које се жалио Армен који је расељен од тамо. Подносилац ове представке је етнички Армен и није се могао вратити на своје имање и кућу у селу Гулистан након што је избегао због сукоба 1992. године. Његово село није било у самој области Нагорно-Карабах, него у спорном подручју на северу и на азербејџанској обали реке која је чинила границу са облашћу Нагорно-Карабах. Суд је утврдио да су спорне чињенице биле у надлежности Азербејџана. Пошто је Суд утврдио надлежност обе Тужене државе у оба предмета, приступио је испитивању њихових последичних обавеза из члана 1 Протокола бр. 1 према

²³ Драгољуб Поповић, *Европско право људских права*, Савет Европе, Београд, 2012, стр. 396.

лицима у положају подносилаца представке који су избегли пред сукобом 1992. године. Суд је у оба случаја утврдио, између осталог, да искључивање подносилаца представке са њихових имања и домова није било оправдано, те је тиме дошло до повреде члана 1 Протокола бр. 1. Важно је напоменути да је предмет *Sargysan* био први у коме је Суд морао пресудити о основаности жалбе по Конвенцији у односу на Државу која је имала законску надлежност, али је имала проблеме у практичној контроли и приступу “спорној територији”. Суд је признао постојање ове потешкоће: прихватио је чињеницу да је то што је спорна територија била зона војних активности и што је била опасна (околни простор је био миниран и често је долазило до кршења примирја) значило да није било изводљиво осигурати приступ територији. Међутим, Суд је сматрао да је Азербејџан требао предузети алтернативне мере за осигуравање имовинских права. Велико веће је подвукло да сама чињеница учешћа у текућим мировним преговорима није ослободила Тужену државу од обавезе предузимања других мера, нарочито у околностима када су преговори трајали дуго. Смернице о нужним мерама су се могле наћи у „*Pinheiro* начелима“ УН („Начела стамбеног збрињавања и поврата имовине за избеглице и расељена лица“), као и у Резолуцији Парламентарне скупштине Већа Европе бр. 1708 (2010) о решавању имовинских питања избеглица и расељених лица. Нарочито важан корак било би утврђивање механизма за подношење имовинско-правних захтева, који би био приступачан и омогућавао подносиоцима представке и другима у њиховој ситуацији да остваре поврат имовинских права и да добију накнаду. То што се и једна и друга Тужена држава морала борити са великим приливом избеглица и/или интерно расељених лица (која су избегла због сукоба 1992. године) био је важан фактор који је требало одвагати, али то није у целости ослободило Тужену државу од њених обавеза према другој групи коју чине лица као што су подносиоци представке. Немогућност приступа, заједно са непостојањем мера за поврат имовинских права или надокнаду штете подносиоцима представке, представљала је повреду члана 1 Протокола бр. 1.²⁴

²⁴ У предмету су се јавила нека друга питања у контексту члана 1 Протокола бр. 1 (I) Пресуда садржи анализу судске праксе Суда у погледу доказа које подносиоци представке морају предочити ради доказивања идентитета, пребивалишта и власништва над имовином након што су присилно расељени и изгубили имовину због оружаног сукоба. Суд се позивао на предмете који се тичу Северног Кипра, југоисточне Турске и Чеченије, као и горе наведена “*Pinheiro* начела” УН. Суд је свој приступ сажето назвао “флексибилним”. С обзиром на околности у којима су подносиоци представке морали отићи (пред војним нападом), “технички пасош” њихове имовине као и изјаве подносилаца представке потврђене од стране других лица биле су довољан доказ да су подносиоци представке имали домове и имовину када су побегли пред сукобом 1992. године. (II) Према домаћем закону који је важио у време када су подносиоци представке побегли, подносиоци

2) Европски суд за људска права је 17. октобра 2017. године објавио пресуду у предмету *Максовић против Србије*, представка број 54770/15. О овом предмету, као о предмету у коме постоји добро установљена пракса Суда, упркос противљењу Владе, одлучивао је трочлани Одбор, па је пресуда правоснажна. Подносилац представке се притуживао због пропуста Тужене државе да изврши правоснажну судску пресуду донету у његову корист. Суд је сматрао да ову притужбу треба разматрати према чл. 6 став 1 и 13 Конвенције и члану 1 Протокола број 1. Констатовано је да је Привредни суд у Краљеву 22. јула 2013. године донео одлуку којом се налаже исплата подносиоцу представке одређеног износа потраживања. Суд је, пре свега, приметио да је правоснажна судска пресуда донета у корист подносиоца представке у великом делу остала неизвршена до дана доношења предметне пресуде. Суд је даље констатовао да је често налазио повреде члана 6 став 1 Конвенције у предметима у којима се покрећу питања слична питању у предметном случају (дуговања друштвених предузећа у стечају). Пошто је размотрио сав материјал који му је достављен, Суд је оценио да Влада није истакла ниједну чињеницу, нити аргумент који би могли да га убеди да донесе другачији закључак у овом предмету. Последице, Суд је пресудио да је дошло до повреде члана 6 став 1 Конвенције и члана 1 Протокола број 1 Конвенције. Оценио је такође да није неопходно да разматра суштински исту притужбу према члану 13 Конвенције. Суд је затим наложио да Тужена држава треба да исплати подносиоцу представке износе досуђене судском пресудом донетом у његову корист, а која није извршена, умањено за износе који су с тим у вези можда плаћени на домаћем нивоу. Додатно, Суд је наложио Туженој држави да подносиоцу представке исплати износ од 2.000 евра, на име накнаде претрпљене нематеријалне штете и претрпљених трошкова, умањено за износе који су с тим у вези можда плаћени на домаћем нивоу.²⁵

3) Европски суд за људска права је 17. октобра 2017. године објавио пресуду у предмету *Јован Билић против Србије*, представка број 24923/15. О овом предмету, као о предмету у коме постоји добро установљена пракса Суда, упркос противљењу Владе, одлучивао је трочлани Одбор, па је пресуда

представке су могли имати само право коришћења земље (за разлику од пуног власништва) са које су побегли, а за које право је Суд сматрао да је “јак и заштићено право које представља значајан економски интерес”, без обзира да ли је право подносилаца представке на коришћење земље било временски неограниченог трајања или привремено. Видети: *Годишњи извјештај за 2015. годину Европског суда за људска права*, Вијеће Европе. Интернет: Преглед судске праксе у 2015. години, Европски суд за људска права, стр. 100-102. Преузето са веб сајта: <https://advokat-prnjavorac.com/zakoni/Pregled-prakse-Evropskog-suda-za-ljudska-prava-za-2015.pdf> (20.03.2018).

²⁵ *Пресуда у предмету Максовић против Србије*, представка број 54770/15, објављена 17. октобра 2017. године. Интернет: www.zastupnik.gov.rs (21.03.2018).

правоснажна. Подносилац представке се притуживао због пропуста Тужене државе да изврши правоснажну судску пресуду донету у његову корист. Суд је сматрао да ову притужбу треба разматрати према чл. 6 став 1 и 13. Конвенције и члану 1 Протокола број 1. Констатовано је да је Други општински суд у Београду 23. јуна 2003. године наложио дужнику ХК Комграп и Комграп-Макиш д.о.о, из Београда да овде подносиоцу представке исплати одређене износе у вези са неисплаћеним платама и разне доприносе за социјално осигурање. Ова пресуда је постала правоснажна и извршна 25. јула 2005. године. Суд је, пре свега, приметио да је поменута правоснажна судска пресуда донета у корист подносиоца представке остала неизвршена до дана доношења предметне пресуде. Суд је даље констатовао да је често налазио повреде члана 6 став 1 Конвенције у предметима у којима се покрећу питања слична питању у предметном случају (дуговања друштвених предузећа). Пошто је размотрио сав материјал који му је достављен, Суд је оценио да Влада није истакла ниједну чињеницу, нити аргумент који би могли да га убеди да донесе другачији закључак у овом предмету. Последично, Суд је пресудио да је дошло до повреде члана 6 став 1 Конвенције и члана 1 Протокола број 1 Конвенције. Оценио је, такође, да није неопходно да разматра суштински исту притужбу према члану 13 Конвенције. Суд је затим наложио да Тужена држава треба да исплати подносиоцу представке износе досуђене судском пресудом донетом у његову корист, а која није извршена у домаћем правном систему. Додатно, Суд је наложио Туженој држави да подносиоцу представке исплати износ од 2.000 евра, на име накнаде претрпљене нематеријалне штете и претрпљених трошкова, умањено за износе који су можда по истом основу већ исплаћени на домаћем нивоу.²⁶

Из наведене судске праксе произилази да пресуде садрже став и мишљење суда у односу на различите ситуационе околности у којима је било повређено право на имовину или је пак ограничена могућност њеног уживања. У првом случају имамо ситуацију где је подносиоцу представке противправно искључена могућност приступа имању и домовима. Чињеница да је до тога дошло због предузимања војних активности није ослобађало туженог (Азербејџан) да осигура имовину својим држављанима. У другом и трећем случају је у питању наша земља чији органи нису спровели извршење потраживања подносиоца представке у ситуацији када је извршни дужник друштвено предузеће. Суд је усвојио обе представке и обавезао нашу државу да исплати подносиоцима износе досуђене судском пресудом донетом у њихову корист, а која није извршена. Такође је Суд наложио Туженој (нашој) држави да подносиоцима представке исплати одговарајуће износе, на име

²⁶ Пресуда у предмету *Билић против Србије*, представка број 24923/15, објављена 17. октобра 2017. године. Интернет: www.zastupnik.gov.rs (29.03.2018).

накнаде претрпљене нематеријалне штете и претрпљених трошкова. Ова Пресуда суда у Стразбуру је од изузетне важности због постојања великог броја неизвршених судских пресуда, услед чињенице да је извршни дужник (друштвено предузеће) остало без имовине и новчаних средстава па извршни повериоци (бивши запослени) нису могли да наплате своја потраживања из радног односа. Посебно треба апострофирати природу ових потраживања јер она имају егзистенцијални карактер за повериоце који се налазе на рубу сиромаштва.

6) ИЗВОРИ

- Barak, A., *PROPORTIONALITY: Constitutional Rights and their Limitations*, Cambridge University Press, New York, 2012.
- Гајин, Г., *Људска права (правно-системски оквир)*, Правни факултет Универзитета Унион и др., Београд, 2012.
- Димитријевић, В. et. al., *Људска права*, БГ Центар за људска права, Београд, 1997.
- Закон о ратификацији Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 9/03, 5/05 и „Службени лист РС – Међународни уговори“, бр. 12/10).
- Закон о ратификацији Конвенције Уједињених нација о правима детета („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, бр. 15/90 и „Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, бр. 4/96 и 2/97).
- Крстић, И., Маринковић, Т., *Европско право људских права*, Савет Европе, Београд, 2016.
- Међународни пакт о грађанским и политичким правима („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, бр. 7/71).
- Никшић, С., „Имовина у грађанском праву“, *Зборник Правног факултета у Загребу*, бр. 5-6/12, стр. 1599-1633.
- Платон, *Одбрана Сократова*, БИГЗ, Београд, 1976.
- Поповић, Д., *Европско право људских права*, Савет Европе, Београд, 2012.
- Предмет Sargsyan против Азербејџана, представка број 40167/06.
- Пресуда у предмету Билић против Србије, представка број 24923/15.
- Пресуда у предмету Максовић против Србије, представка број 54770/15.
- Симовић, Д., „Људска права у Уставу Србије од 2006. – критичка анализа“, *Зборник радова: Уставне и међународноправне гаранције људских права*, Правни факултет, Ниш, 2008, стр. 325-348.
- Устав Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/06).

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Људска права представљају тековину сваког савременог друштва укључујући и српско друштво које је, поучено искуствима из Другог светског рата, настојало да обезбеди њихов међународни карактер. Иако не треба поистовећивати успостављање и развој демократије са остваривањем и правном верификацијом људских права, морамо признати да се они налазе у корелацији. У фокусу људских права налазе се основна људска добра и вредности која имају универзални карактер. Једно од ових добара чини право на имовину. Отуда је сасвим разумљиво да се убрзо након доношења Европске конвенције о људским правима, тј. у њеним првим протоколима, пружа правна заштита овом праву као посебном људском праву. У суштини, право на имовину подразумева да свако физичко и правно лице има право на неометано уживање своје имовине. На овај начин изражен је начелан став, односно правило које није без изузетка. Изузеци се тичу ситуације где право на имовину трпи тзв. *дозвољена ограничења*, обавезно уз примену стандарда правичне накнаде. У том смислу право на имовину мора се уподобити са општим интересима, будући да државе прописују њено коришћење на начин који је уподобљив са овим интересима. У међународној пракси регулисање коришћења имовине уподобљено је и са ограничењима која произилазе из пореских и других обавеза према држави. Непоштовање права на имовину стога је постао веома учестали разлог спорења српских држављана и њихове државе пред Европским судом за људска права у Стразбуру. Анализом доступних судских пресуда овога Суда аутори су утврдили да државе, по правилу, губе спорове са својим грађанима. Разлози се тичу чињенице да национални судови олако прелазе преко очигледних поступања државних органа којима се крше имовинска права грађана. У том смислу Србија не представља изузетак, о чему сведоче скорашње пресуде Европског суда за људска права.

THE RIGHT TO PROPERTY AS A HUMAN RIGHT

Abstract: Human rights belong to a special category of law whose source is an international legal instrument. Their integrity is not possible without the existence of a whole range of conventions, declarations, pacts, recommendations, guidelines and other regulations. In this regard, the presence of European legal instruments in all segments of human rights is extremely noticeable. Respecting an opinion that emphasizes the equality of all human rights, as well as the fact that their standardization is done in a wider range of legal instruments, it is not easy to isolate a particular human right that we can consider representative. However, at a time when property rights are increasingly gaining importance, it is of particular

importance to highlight the area of the right to property as a second-generation human right. An additional motive, which has focused our attention on this human right, is the overall economic crisis caused by ownership transformation, the transition to the liberal concept of economy, the process of restitution, and so on. Conscious of the fact that our national legal frameworks must be in line with international and European legal instruments, we have come to a more fundamental examination of all the major aspects of the right to property as a human right. In this regard, we will emphasize the importance of the proper understanding of property in the international and national legal nomenclature. This can help us with the views and opinions of the European Court of Human Rights in cases of violation of the property rights of the states whose citizens are appealing to this court.

Key words: international and European legal instruments, human rights, property right, the European Court of Human Rights.

УДК: 341.231.14:179.7(4)
Biblid 1451-3188, 17 (2018)
Год XVII, бр. 65, стр. 195–216
Изворни научни рад

ЕУТАНАЗИЈА У ОКВИРУ ЕВРОПСКЕ КОНВЕНЦИЈЕ О ЉУДСКИМ ПРАВИМА

Александра РЕГОДИЋ¹

Апстракт: У раду се говори о лишењу живота лица од стране лекара, а на изричит захтев пацијента због његовог тешког здравственог стања, као једном од облика еутаназије. Полази се од права на живот као основног људског права које обавезује државе да га заштите у оквиру своје надлежности. Међу ситуацијама у којима је лишење живота дозвољено, члан 2 Европске конвенције о људским правима не наводи еутаназију. Стога, активна директна и добровољна еутаназија је забрањена у већини националних правних система. Ипак, са напретком медицине расправа о еутаназији временом добија нову димензију. У раду се износи мишљење да државе легализацијом еутаназије, под строго прописаним законским условима, делују у предвиђеним међународним оквирима. У прилог томе, констатује се да се у обзир мора узети и квалитет живота као део члана 8 Европске конвенције којим се предвиђа право на поштовање приватног живота. Управо је принцип ограничене аутономије главни аргумент присталица озакоњења еутаназије. Ментално способан пацијент, дакле, има право да одлучи о окончању свог живота. Од лекара се захтева да усклади своје односе са неизлечивим болесником према његовим интересима. Држава мора прописати јасне услове и правила процедуре и успоставити снажан механизам надзора у циљу спречавања злоупотребе.

Кључне речи: право на живот, обавезе државе, легализација еутаназије, принцип аутономије, Европска конвенција о људским правима

1) УВОД

Упоредо са развојем медицине, друштво се сусреће са новим изазовима. Њен стални напредак је свакако омогућио продужење човековог животног века. Међутим, то истовремено значи и наставак болести и пратећих болова и

¹ Правни факултет Универзитета у Београду. E-mail: aleksrius@gmail.com

патње. Приметан је све израженији захтев да право адекватно „одреагује“ и дозволи неизлечиво болесним лицима да им се на њихов изричит захтев одузме живот. Реч „еутаназија“ је грчког порекла и потиче од речи „eu“ – добро и „thanatos“ – смрт, што дословно значи добра, односно мирна и лака смрт.² Општеприхваћена прецизна дефиниција еутаназије не постоји. У најширем смислу, еутаназија обухвата свако чињење или нечињење којим се скраћује живот како би се прекратиле патње и болови умирућег или неизлечиво болесног пацијента.³ Ближе одређење појма умногоне зависи од приступа проблему. Тако, еутаназију у ужем смислу можемо посматрати кроз активну директну и добровољну еутаназију као један од манифестационих облика. Она представља активну помоћ неизлечивом болеснику и подразумева позитивни поступак лекара који узрокује пацијентову смрт уношењем спољних средстава. На пример, то би могло бити давање смртоносне инјекције калијум хлорида.⁴ Акт се предузима на захтев пацијента са намером да се директно оконча његов живот како би се ослободио страшних патњи, у случају када не постоји ниједан алтернативни медицински третман. Управо због мотива за лишење живота, активна еутаназија назива се и „убиством из милосрђа“.⁵ Иницијални корак у процесу легализације еутаназије на европском континенту везује се за случај који је узбуркао холандску јавност седамдесетих година прошлог века.⁶ Др Гертруда Постма је убризгала смртоносну дозу морфијума својој тешко оболелој мајци. Осуђена је на основу члана 293 Холандског кривичног закона, којим се прописује као кажњиво убиство другог лица на његов изричит и

² Драгана Коларић, „Решење проблема еутаназије у упоредном и нашем праву“, *Југословенска ревија за криминологију и кривично право*, 1–2/2000, стр. 182. Реч је у медицинском контексту први пут употребио Френсис Бекон почетком 17. века у свом делу „Novum Organum“. За разлику од Томаса Мора, он је сматрао да лекари имају обавезу да лече и ублажавају болове пацијената и да, у крајњем случају, изврше еутаназију. Види: Дарко Димовски, „Еутаназија“, *Социјална мисао*, 2/2010, стр. 190.

³ Violeta Beširević, „The Gods Must be Crazy: Does a Constitution Speak about Bioethics?“, *The Annals of the Faculty of Law in Belgrade*, 1/2007, p. 116.

⁴ Весна Клајн-Татић, „Еутаназија и лекарева помоћ у самоубиству“, у: Мирјана Рашевић, Зорица Мршевић (урс), *Померамо границе*, Институт друштвених наука, Београд, 2007, стр. 12.

⁵ Весна Клајн-Татић, „Легитимност активне еутаназије“, *Архив за правне и друштвене науке*, 1–2/2004, стр. 124.

⁶ Милијана Ђерић, „Еутаназија: концептуализација проблема и битних дистинкција“, *Филозофија и друштво*, 2/2013, стр. 261. Већ раније учињени су први значајнији покушаји легализације у Енглеској, али без успеха. Види више: Слободан Газивода, „Еутаназија“, у: Станко Бејатовић (ур.), *Нове тенденције у савременој науци кривичног права и наше кривично законодавство*, Удружење за кривично право и криминологију Србије и Црне Горе, Београд, 2005, стр. 261.

озбиљан захтев. Суд је у образложењу пресуде изнео став да је могуће да доктор под одређеним околностима препише лекове чије ће узимање за крајњу последицу имати смрт болесника који болује од неизлечиве болести и налази се у њеној завршној фази. Међутим, сврха таквог поступка може бити искључиво тежња да се пацијент поштеди даљих патњи и болова. У случају др Постма, суд је нашао да је примарни циљ предузетог акта био изазивање смрти, па ју је стога прогласио кривом. Ипак, због свега наведеног, казна је била блага.⁷

Законска решења која данас преовлађују праве разлику између, с једне стране, активне директне и добровољне еутаназије и лекареве помоћи код самоубиства и, с друге стране, активне индиректне еутаназије и пасивне еутаназије.⁸ Последња два вида еутаназије су правно допуштена у већини националних система. Стога, актуелне дебате обично се свode на активну директну и добровољну еутаназију. Поларизација која је извршена по основу дилема у вези са легализацијом еутаназије, поред религијских, моралних и филозофских мотива, има и своју немалу правну аргументацију за и против.⁹ Свакако би требало поћи од права на живот као основног људског права гарантованог чланом 2 Европске конвенције о људским правима. Иако као уговорнице Конвенције имају правну обавезу да заштите живот, Холандија, Белгија и Луксембург определиле су се за потпуну декриминализацију еутаназије под строго прописаним законским условима.

⁷ Миодраг А. Јовановић, „Еутаназија – правно-филозофски изазов савремене јуриспруденције“, у: Драган М. Митровић (ур.), *Теорија, филозофија и социологија права у свету: стање, проблеми, изазови*, Југословенско удружење за теорију, филозофију и социологију права, Београд, 1998, стр. 235-254. Види више: Deborah Waaney, „Active Voluntary Euthanasia: The Ultimate Act of Care for the Dying“, *Cleveland State Law Review*, vol. 37 issue 4 (1989), pp. 655-656.

⁸ У правној литератури се појмом еутаназије у ширем смислу често обухвата и помагање у самоубиству од стране лекара. Еутаназија, квалификована као убиство на захтев, у суштини представља самоубиство преко посредника. Види: Весна Клајн-Гатић, „Правно-етички аспекти лекареве помоћи неизлечиво болесном пацијенту“, *Анали Правног факултета у Београду*, 1/2005, стр. 81. Лице које пружа помоћ у самоубиству, свесно и намерно обезбеђује средства која ће омогућити другој особи да се убије. Нпр. лекар препише рецепт за отров или прикачи маску за дисање на угљен моноксид и даје упутства како да се пацијент угуши. Види више: Драгана Петровић, „Еутаназија и пружање помоћи у самоубиству кривична одговорност за помагање при самоубиству“, *Страни правни живот*, 2/2013, стр. 177-182.

⁹ Религија у принципу, са изузетком будизма делимично, има негативан став према еутаназији. Види: Здравко М. Петровић, „Еутаназија и право на живот“, *Правни живот*, 9/1995, стр. 94-95. Хришћански приступ људском животу и достојанству полази од тога да човек не додељује живот, те га самим тим не може ни одузети, без обзира на околности и тешкоће које га прате. Види: Марко Трајковић, „Еутаназија – морална дилема савремене правне државе“, *Правни живот*, 12/2011, стр. 736 и Зоран Крстић, „Еутаназија као друштвено, биоетичко и хришћанско питање“, *Геронтологија*, 1/2015, стр. 83-89.

2) ПРАВО НА ЖИВОТ

Главни правни аргумент који се истиче против легализације еутаназије јесте позивање на право на живот, тј. обавезе државе које произилазе из тог права. У питању је врховно право човека без чије заштите нема остварења других права.¹⁰ Сва остала права, као и квалитет самог живота, условљени су постојањем људског живота. Из тог разлога, право на живот је гарантовано свим основним универзалним и регионалним инструментима за заштиту људских права.¹¹ Универзална декларација о људским правима из 1948. године повезује право на живот, слободу и безбедност личности.¹² Међутим, Међународни пакт о грађанским и политичким правима из 1966. године и Европска конвенција о људским правима из 1950. године прокламују право на живот одвојено од осталих права и слобода.¹³ Без обзира на ове разлике, сви међународни инструменти за заштиту људских права јасно указују на постојање обавеза државе како би се заштитио живот у оквиру њене надлежности.¹⁴

Позитивне обавезе државе

Европска конвенција о људским правима у члану 2 најпре захтева да право на живот буде заштићено законом. У питању је обавеза државе уговорнице која се примарно односи на доношење посебних кривичноправних прописа на основу којих се кажњава незаконито лишење или угрожавање живота појединца.¹⁵ Наравно, ови унутрашњи прописи морају бити у складу са међународним стандардима. Други вид обавезе заштите живота тиче се обезбеђења физичког интегритета појединца. Држава је дужна да предузме превентивне оперативне мере како би заштитила лице чији је живот у стварној

¹⁰ Зоран Стојановић, „Природно право на живот и кривично право”, *Југословенска ревија за криминологију и кривично право*, 1/1998, стр. 5.

¹¹ Милан Пауновић, Борис Кривокапић, Ивана Крстић, *Међународна људска права*, Универзитет у Београду – Правни факултет Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2016, стр. 130.

¹² „Свако има право на живот, слободу и безбедност личности”, члан 3.

¹³ Члан 6 Пакта одређује право на живот као „урођено право“ сваког људског бића, чиме се наглашава његов посебан значај. Manfred Nowak, „Право на живот – Коментар чл. 6 Међународног пакта о грађанским и политичким правима”, *Правни живот*, 9/1996, стр. 4.

¹⁴ Милан Пауновић, Борис Кривокапић, Ивана Крстић, *Међународна људска права*, *op. cit.*, стр. 130.

¹⁵ Ивана Крстић, Танасије Маринковић, *Европско право људских права*, Савет Европе канцеларија у Београду, Београд, 2016, стр. 119.

и непосредној опасности од кривичног деловања друге особе.¹⁶ Европски суд за људска права је углавном ослобађао државе од одговорности услед одсуства екстремних околности које несумњиво упућују на грубе пропусте у раду државних органа.¹⁷ Коначно, у случају лишења нечијег живота, држава мора спровести одговарајућу истрагу како би се утврдили детаљи везани за овај догађај и казнили учиниоци адекватно тежини учињеног дела.¹⁸ У питању је процедурална обавеза релативно новијег датума коју је први пут дефинисао Европски суд.¹⁹ Суд је временом утврдио и минималне стандарде које истрага мора задовољити да не би дошло до кршења права на живот. Тако, она мора бити ефикасна, независна и непристрасна.²⁰ Њен главни циљ је обезбеђење делотворне имплементације домаћих закона који штите право на живот.²¹

Негативна обавеза државе

Члан 2 Европске конвенције даље истиче да „нико не сме бити намерно лишен живота, осим приликом извршења пресуде суда којом је осуђен за злочин за који је ова казна предвиђена законом.“ Затим се у следећем ставу наводи да се „лишење живота не сматра противним овом члану ако проистекне из употребе силе која је апсолутно нужна: ради одбране неког лица од незаконитог насиља, да би се извршило законито хапшење или спречило бекство лица законито лишеног слободе и приликом законитих мера које се предузимају у циљу сузбијања нереда или побуне.“²² Дакле, предвиђена је забрана арбитрерног и самовољног лишења живота. Државни органи се морају уздржати од неоправданог убијања.²³ Иако широко заштићено, право на живот ипак није у строгом смислу апсолутно.²⁴ Оно садржи инхерентна ограничења

¹⁶ Сања Ђајић, „Право на живот: питања и одговори међународног права“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2/2004, стр. 469.

¹⁷ Ibid., Упор. *Mahmut Kaya v. Turkey*, App. no. 22535/93, ECHR (2000), par. 87–89, 100–101.

¹⁸ Alastair Mowbray, *Cases and Materials on the European Convention on Human Rights*, Butterworths, London, 2001, p. 80.

¹⁹ *McCann and Others v UK*, App. no. 18984/91, ECHR (1995), par. 161.

²⁰ Ibid., *Velikova v. Bulgaria* App. no. 41488/98, ECHR (2000), *Gulec v. Turkey*, App. no 54/1997/838/1044, ECHR (1998).

²¹ Ивана Крстић, Танасије Маринковић, *Европско право људских права*, op. cit., стр. 121.

²² О сличности са формулацијом члана 6 Пакта види: Manfred Nowak, „Право на живот – Коментар чл. 6. Међународног пакта о грађанским и политичким правима“, op. cit., стр. 10–11.

²³ Сања Ђајић, „Право на живот: питања и одговори међународног права“, op. cit., стр. 464.

²⁴ Владан Јончић, „Право на живот у међународном праву људских права и у међународном хуманитарном праву“, у: Драган М. Митровић (ур.), *Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2012, стр. 99.

која су дефинисана прецизним набрајањем изузетака.²⁵ У поменутим ситуацијама сила која се може употребити мора бити „апсолутно неопходна“, односно пропорционална циљу који се жели остварити.²⁶ Прекомерна употреба силе увек доводи до кршења члана 2.²⁷

С обзиром на то да лишење живота из самилости не припада ниједном од предвиђених изузетака, поставља се питање да ли је његова допуштеност у националном законодавству у супротности са основном гаранцијом права на живот.

3) ЕУТАНАЗИЈА ПРЕД ЕВРОПСКИМ СУДОМ ЗА ЉУДСКА ПРАВА

Европска конвенција о људским правима не помиње право на смрт, нити садржи неку другу одредбу која би се могла директно протумачити као допуштеност еутаназије. Међутим, Европски суд за људска права је у више наврата разматрао представке у вези са еутаназијом у најширем смислу. У тим приликама, заузео је значајне ставове у контексту члана 2, али и члана 8 Конвенције.

Случај Прити

Чувени предмет *Pretty v. the United Kingdom* је изазвао бурну дебату међу правницима и у широј јавности и покренуо многа сложена правна, али и морална, друштвена, филозофска и верска питања.²⁸ Госпођа Прити је патила од неизлечиве болести која је условила потпуну паралисаност од врата наниже. Прогнозе су указивале да ће њена смрт извесно наступити у краћем временском периоду, а последњи стадијуми болести су болни и понижавајући. Упркос изузетно тешком физичком стању, била је свесна ситуације и способна да доноси разумне одлуке. Пожелела је да се убије, али то није могла сама

²⁵ Милан Пауновић, Борис Кривокапић, Ивана Крстић, *Међународна људска права*, op. cit., стр. 67. Ипак, право на живот припада категорији права која не могу бити дерогирана без обзира на врсту ванредних околности у којима се нека држава може наћи. Види чл. 15 ст. 2 ЕКЉП. Такође, ово право се не може подвргнути факултативним ограничењима ради обезбеђења националне безбедности, јавног морала, здравља, општег интереса и слично. Упор. чл. 8–11 ЕКЉП.

²⁶ Милан Пауновић, *Основи људских права – изворник и појмовник*, Досије, Београд, 2002, стр. 100.

²⁷ Види: *Nachova and Others v. Bulgaria*, App. no. 43577/98 and 43579/98, ECHR (2004) и *Ogur v. Turkey*, App. no. 21594/93, ECHR (1999).

²⁸ *Pretty v. United Kingdom*, App. no. 2346/02, ECHR (2002).

учинити. Пружање помоћи у самоубиству, међутим, у Уједињеном Краљевству представља кривично дело. Стога, она је тражила гаранције од државног тужиоца да њен муж неће бити кривично гоњен у случају да јој помогне. Пошто је њен захтев одбијен у свим инстанцама на националном нивоу, она се обратила Европском суду. Представка која се базирала на повреди чланова 2, 3, 8, 9 и 14 Конвенције једногласно је одбијена по сваком основу. Пре свега, госпођа Прити је тврдила да члан 2 штити избор појединца да ли ће живети или не, као и да је право на смрт последица права на живот па је тиме заштићено чланом. Суд је овом приликом подсетио на значај права на живот и обавезу државе да га заштити. Навео је да је неприхватљиво тумачење по којем би право на живот предвиђено чланом 2 обухватило негативне аспекте. Нпр. у контексту члана 11 Конвенције, слобода удруживања значи истовремено и слободу од присиле да се прихвати чланство неког удружења. Ипак, Суд је мишљења да је реч „слобода“ та која имплицира у извесној мери могућност избора у погледу уживања те слободе, што није случај са чланом 2 који је формулисан другачијим терминима. Суд затим додаје да се под члан 2 Конвенције не подводи квалитет живота, ни одлуке појединаца шта желе да учине са својим животом. Он се не може тумачити тако да гарантује дијаметрално супротно право, тј. право на смрт, нити може креирати право на самоопредељење у смислу права појединца да изабере смрт уместо живота. Сходно томе, Суд сматра да се никакво право на смрт, било од трећег лица или уз помоћ државних органа, не може извући из члана 2 Конвенције. Ово је потврђено недавном Препоруком 1418 (1999) Савета Европе.²⁹ Дакле, Суд се није сложио да право на живот значи и право на смрт, тачније није утврдио одговорност Уједињеног Краљевства због ускраћивања могућности асистираниг убиства. Он је искључио обавезу државе да дозволи еутаназију на основу члана 2. Питање је да ли би држава била одговорна у супротном случају, ако би допустила еутаназију. Суд је одбио да пружи одговор јер је реч о питању које није у непосредној вези са конкретним случајем.³⁰ У погледу члана 8 који предвиђа право на поштовање приватног живота, Суд је предузео важан корак признавши нови принцип „личне аутономије“ или „самоопредељења“.³¹ То му је омогућило да се позабави питањем које је у средишту овог предмета: да ли тај принцип штити право ментално способних лица да изабере смрт или треба дозволити да принцип неповредивости живота надјача такво самоопредељење.³² Суд је закључио да мешање државе у овом случају може да се оправда као нужно у демократском друштву, за сврхе заштите права других и

²⁹ Ibid., par. 39–40.

³⁰ Сања Ђајић, „Право на живот: питања и одговори међународног права“, *op. cit.*, стр. 478.

³¹ *Pretty v. United Kingdom*, par. 61.

³² Douve Korff, *The right to life*, Human Rights handbooks no. 8, Council of Europe, 2006, p. 35.

да, сходно томе, није било кршења члана 8 Конвенције.³³ Њему се не чини произвољним да закон подржава значај права на живот тако што забрањује самоубиство уз помоћ другог лица. Од посебног значаја је флексибилност самог закона у односу на конкретне околности.³⁴

Други предмети

Следећи случај у којем је Суд једногласно донео пресуду да није дошло до повреде права на поштовање приватног живота јесте *Haas v. Switzerland*.³⁵ Подносилац представке је око две деценије боловао од биполарног афективног поремећаја, те је закључио да више није могуће да живи достојанствено. Пред Судом је истакао да његово право да на сигуран и достојанствен начин оконча живот није било поштовано у Швајцарској. Своју тврдњу засновао је на чињеници да су се, по његовом мишљењу, стекли услови да му се препише смртоносна доза медикамента на бази психијатријске процене. Такође, сматрао је да држава свакако на основу члана 8 има обавезу да осигура да апликант без рецепта добије супстанцу која ће му омогућити да умре без бола и ризика да неће успети.³⁶ Суд је подсетио да право појединца да одлучи како и када ће окончати живот, под условом да може да слободно формира вољу и да делује у складу са тим, представља један од аспеката права на приватност.³⁷ У конкретном случају, Суд јесте прихватио жељу лица да изврши самоубиство, али је навео да захтев швајцарског законодавца за рецептом има легитиман циљ који се огледа у заштити људи од наглих одлука и превенцији злоупотреба. Европски суд се сложио са становиштем националних судова да треба да постоји строга процедура како би се обезбедило да одлука лица да оконча живот заиста буде одраз његове воље.³⁸ Суд је разматрао још два предмета која су се тичала члана 8 Конвенције, *Koch v. Germany* и *Gross v. Switzerland*.³⁹ Поново су покренута фундаментална питања у вези са одлучивањем пацијента да оконча свој живот, али без битнијег напретка у односу на претходне случајеве. Најновија пресуда из ове области донета је 2015. године, у предмету *Lambert and Others v. France*, и представља типичан случај одобрења пасивне еутаназије.⁴⁰

³³ *Pretty v. United Kingdom*, par. 78.

³⁴ Douve Korff, *The right to life*, op. cit., p. 21.

³⁵ *Haas v. Switzerland*, App. no. 31322/07, ECHR (2011).

³⁶ *Ibid.*, par. 7, 32.

³⁷ *Ibid.*, par. 51.

³⁸ *Ibid.*, par. 56–58.

³⁹ *Koch v. Germany*, App. no. 497/09, ECHR (2012), *Gross v. Switzerland*, App. no. 67810/10, ECHR (2013).

⁴⁰ *Lambert and Others v. France*, App. no. 46043/14, ECHR (2015).

Представку су поднели родитељи, полубрат и сестра Винсента Ламбера који је остао парализован и у стању потпуне зависности од других лица после саобраћајне несреће.⁴¹ Након пар година, поступајући лекар је покренуо питање окончања пацијентовог живота, према прописаној процедури. Он се консултовао како са дугим докторима, тако и са породицом. Упркос томе што су поједини били против одустајања од медицинског третмана, поступајући лекар донео је одлуку о престанку даље вештачке исхране. Пошто је утврђено да је његов акт био законит, апликанти су се обратили Европском суду, позивајући се на члан 2 Конвенције.⁴² И апликанти и држава указали су на то да се мора правити строга разлика између умишљајног одузимања туђег живота и одустајања од даљег медицинског третмана.⁴³ У материји пасивне еутаназије, у Француској постоји довољно јасан правни оквир за поступање лекара. У конкретном случају, лекар је урадио много више него што се од њега захтева. Суд је закључио да је процедура спроведена у складу са чланом 2 Конвенције. Нарочито је узео у обзир жеље пацијента до којих је дошао на основу сведочења његове жене којој је више пута у току живота јасно рекао да не жели да буде вештачким путем одржаван у животу. Због свега наведеног, Суд је одбио представку.⁴⁴ Коначно, Суд је у следећим случајевима донео одлуку о неприхватљивости представке: *Sanles Sanles v. Spain*, *Ada Rossi and Others v. Italy*, *Nicklinson and Lamb v. the United Kingdom* и *Gard and Others v. the United Kingdom*.⁴⁵

4) ДИЛЕМЕ ПРАВНОГ ПИТАЊА ЕУТАНАЗИЈЕ

Када се каже „еутаназија“ најчешће се мисли на активну директну и добровољну еутаназију тј. убиство из самилости. Иако поједини правни теоретичари сматрају да нема суштинске разлике између активне и пасивне еутаназије, прва се забрањује скоро свуда у свету.⁴⁶ С друге стране, пасивна

⁴¹ Ibid., par. 11.

⁴² Ibid., par. 80.

⁴³ Ibid., par 124.

⁴⁴ Ibid., par. 78, 181.

⁴⁵ *Sanles Sanles v. Spain*, одлука од 26. октобра 2000. године. Господин Сампедро је покушавао да добије признање шпанских судова за нешто што је он тврдио да је његово право да оконча свој живот уз помоћ других, нарочито његове докторке, без мешања државе. Питања постављена у овом предмету, коначно су дошла директно пред Суд нешто касније, у случају Прити. *Ada Rossi and Others v. Italy*, одлука од 16. децембра 2008. године, *Nicklinson and Lamb v. the United Kingdom*, одлука од 23. јуна 2015. године, *Gard and Others v. the United Kingdom*, одлука од 27. јуна 2017. године.

⁴⁶ О моралној једнакости активне и пасивне еутаназије вид. Весна Клајн-Татић, „Активна и пасивна еутаназија“, *Правни живот*, 9/1998, Вељко Турањанин, „Морална неприхватљивост разликовања активне и пасивне еутаназије“, *Правни живот*, 9/2012, стр. 509-522 и James

еутаназија је углавном легализована уз помоћ правне фикције сходно којој одбијање медицинског третмана којим се спасава или продужава живот није самоубиство и лекар пропуштањем обавезе лечења не изазива смрт пацијента већ исти умире „природном“ смрћу, односно смрт наступа као последица болести или повреде.⁴⁷ Једини случај у коме већина законодавстава допушта да се смрт проузрокује позитивним медицинским чином јесте активна индиректна еутаназија. Док активна директна еутаназија представља лишење живота пацијента од стране лекара, а на изричит захтев пацијента због тешког здравственог стања у ком се налази, код активне индиректне еутаназије лекар даје пацијенту лекове у циљу ублажавања болова и патњи, иако при томе долази до скраћења пацијентовог живота.⁴⁸ Дакле, постоји двоструки ефекат.⁴⁹

Став Савета Европе

Став Савета Европе о еутаназији видљив је из Препоруке 1418/1999 која подстиче државе чланице да декриминализују пасивну и активну индиректну еутаназију, док активна директна еутаназија треба да остане забрањена.⁵⁰ Тако, Парламентарна скупштина Савета Европе препоручује да би државе чланице требало да предузму одговарајуће мере како би обезбедиле да особе које су смртно болесне или на самрти, уколико саме не одаберу другачије, добију адекватна средства за олакшавање болова, чак и ако таква терапија може

Rachels, „Active and Passive Euthanasia“, *The New England Journal of Medicine*, vol. 292 no. 2 (1975), p. 80. и Helga Kuhse, „Critical Notice: Why Killing Is Not Always Worse and Is Sometimes Better Than Letting Die“, *Cambridge Quarterly of Healthcare Ethics*, vol. 7 issue 4 (1998), pp. 371-374.

⁴⁷ Violeta Beširević, „The Gods Must be Crazy: Does a Constitution Speak about Bioethics?“, op. cit., p. 116.

⁴⁸ Весна Клајн-Татић, „Однос између активне директне и активне индиректне еутаназије“, *Правни живот*, 9/2005, стр. 451. Владимир Водинелић, „Модерни оквир права на живот“, *Правни живот*, 9/1995, стр. 31.

⁴⁹ Види више: Драгана Коларић, „Активна и пасивна еутаназија и право на живот“, *Правни живот*, 9/2007, стр. 132-133, Весна Клајн-Татић, „Однос између активне директне и активне индиректне еутаназије“, op. cit., стр. 451-459 и Зоран Цветковић, „Еутаназија“, *Бранич часопис адвокатске коморе Србије*, 1/1999, стр. 26 и Милица Костић, „Европски систем регулисања еутаназије“, у: Саша Гајин (ур.), *Право и политика Ецропске уније из перспективе домаћих аутора*, Центар за унапређивање правних студија, Београд, 2009, стр. 191-192.

⁵⁰ Recommendation 1418 (1999), text adopted by the Parliamentary Assembly on 25 June 1999 (24th Sitting). Veljko Turanjanin, Borko Mihajlović, „Right to Die with Dignity – the Same Problem and Different Legal Approaches in European Legislations, with Special Regard to Serbia“, in: Magdalena Sitek, Gaetano Dammacco (eds), *Human Rights between War and Peace, vol. II*, Olsztyn 2014. p. 57.

допринети скраћењу живота појединца. У препоруци се затим позива Комитет министара да утиче на државе чланице да подрже забрану намерног одузимања живота смртно болесних особа или особа на самрти у складу са чланом 2 Европске конвенције о људским правима. Наводи се и да жеља ових лица да умру не може сама по себи представљати законско оправдање да се изврше радње које за циљ имају да доведу до смрти.⁵¹ Ипак, Савет Европе је десет година касније направио корак даље. Донета је препорука која напомиње да самоопредељење и личне жеље пацијената морају добити већу тежину.⁵² Предвиђа се да свако лице може унапред, за случај касније неспособности, опуномоћити неко лице да о одређеним питањима одлучује уместо њега. Ту свакако спадају активна индиректна и пасивна еутаназија, док је у погледу примене активне директне еутаназије остала отворена могућност.⁵³

Пристап националних законодавстава

На основу анализе кривичноправних поредака европских држава, приметно је да су се искристалисала три приступа при регулисању еутаназије схваћене као лишење живота из самилости.⁵⁴ Прво решење подразумева потпуну забрану вршења еутаназије која је изједначена са обичним убиством. Реч је о традиционално строгом погледу на лишење живота другог лица.⁵⁵ Највише земаља је прихватило средње становиште. У њима се еутаназија третира као привилеговано убиство. Узима се у обзир мотив извршења дела, те је за њу прописана блажа казна затвора. Овакав принцип је, занемарујући терминолошке разлике, заступљен на пример у законодавствима Данске, Норвешке, Италије, Пољске, Португалије, Шпаније, Грчке, Србије.⁵⁶ Тако,

⁵¹ Препорука 1418 (1999), став 9.

⁵² Recommendation CM/Rec(2009)11, text adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 9 December 2009. Реч је о препоруци у вези са принципима који се односе на континуиране пуномоћи и проглашавање особе неспособном да одлучује. Три године касније усвојена је и резолуција под називом „Заштита људских права и достојанства узимањем у обзир претходно изражене жеље пацијената“, Resolution 1859 (2012), text adopted by the Assembly on 25 January 2012 (6th Sitting).

⁵³ Veljko Turanjanin, Borko Mihajlović, „Right to Die with Dignity – the Same Problem and Different Legal Approaches in European Legislations, with Special Regard to Serbia“, op. cit., p. 57.

⁵⁴ Драгана Петровић, *Еутаназија: нове димензије*, Институт за упоредно право, Београд, 2010, стр. 44.

⁵⁵ Светислав Мариновић, „Еутаназија и право на природну смрт“, у: Бора Чејовић (ур.), *Право и медицина*, Српско удружење за кривично право, Београд, 1997, стр. 14.

⁵⁶ Вид више: Вељко Турањанин, „Лишење живота из самилости као привилеговано убиство“, у: Славко Ђорђевић (ур.), *Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2014, стр. 204-208.

Кривични законик Републике Србије садржи кривично дело „лишење живота из самилости“. У члану 117 наводи се: „ко лиши живота пунолетно лице из самилости због тешког здравственог стања у којем се то лице налази, а на његов озбиљан и изричит захтев, казниће се затвором од шест месеци до пет година.“ Међутим, Нацрт Грађанског законика Србије у члану 92 предвиђа да се „право на еутаназију, као право физичког лица на сагласни, добровољни и достојанствени прекид живота, може изузетно остварити, ако се испуне прописани хумани, психо-социјални и медицински услови.“ Затим се истиче да се „услови и поступак за остваривање права на еутаназију прописују посебним законом“ и да „злоупотреба права на еутаназију, ради прибављања неосноване материјалне или друге користи, представља основ за кривичну одговорност.“ Алтернатива овом члану је његово брисање. У случају усвајања основног предлога, било би неопходно извршити одговарајућу промену у Кривичном закоником.⁵⁷ На крају, према трећем становишту, еутаназија је легална. Њено извршење је дозвољено под законом прописаним условима. Број држава које одобравају еутаназију постепено се повећава. Последњем приступу на европском тлу су се приклониле Холандија, Белгија и Луксембург, док је, рецимо, у Швајцарској и Немачкој декриминализовано само потпомогнуто самоубиство.⁵⁸

За или против?

У расправи о еутаназији постоји начелна супротност између принципа аутономије и принципа неповредивости људског живота. Први принцип подразумева да ментално способан појединац има право да одлучи о окончању властитог живота и да се лекар, који пристане на такав лични захтев, може позвати на пацијентово право уколико би био оптужен за његову смрт. На основу другог принципа, неotuђиво право на живот обавезује државу да одржи кривичноправну забрану еутаназије.⁵⁹ Већина присталица легализације

⁵⁷ <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/170616/170616-vest8.html>, 24. април 2018. године.

⁵⁸ Кривични законик Швајцарске је најлибералнији закон о асистираним самоубиству у свету. Види: Alexander R. Safryan, „A Call for International Regulation of the Thriving „Industry“ of Death Tourism“, *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review*, vol. 33 (2011), p. 309. Ksenija Turković, Sunčana Roksanđić Vidlička, Aleksandar Maršavelski, „Eutanazija i potpomognuto samoubojstvo – етичке дилеме криминалне политике“, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo I praksu*, 1/2010, str. 236.

⁵⁹ Весна Клајн-Татић, „Легитимност активне еутаназије“, *op. cit.*, стр. 125-126. Идеја о неotuђивом праву на живот је, у ствари, изведена из оригиналног религиозног начела о светињи људског живота. Види више: Клајн-Татић, „Религиозна гледишта о активної еутаназији“, *Страни правни живот*, 3/2005, 175-177.

активне директне добровољне еутаназије прихвата, заправо, само ограничену аутономију. То значи да сам пацијентов захтев за окончање живота није довољан основ за озакоњење еутаназије. Поред захтева пацијента, мора постојати, пре свега, непролазна тј. неподношљива и безнадежна патња.⁶⁰ Од државе се не тражи да штити право на живот неизлечивог болесника који не жели такву заштиту. Она треба да ограничи себе и створи услове под којима пацијент може да оствари своју аутономију.⁶¹ И противници легализације лишења живота из самилости усвајају став о ограниченој неповредивости људског живота. Они наводе да је легитимно само оно скраћење пацијентовог живота које је резултат пасивне еутаназије и активне индиректне еутаназије.⁶² С обзиром на то да и једни и други стављају ограничења на принципе од којих полазе у својим аргументима за и против, следи да су обе стране, у ствари, заинтересоване за поштовање живота.⁶³ Коначно, требало би поменути и принцип милосрђа који је од скоро почео да игра важну улогу као аргумент којим се подржава легализација еутаназије. Традиционално, његова последица је била дужност лекара да учини све како би одложио пацијентову смрт. Међутим, услед медицинско технолошког развоја и чињенице да настављање живота није увек у најбољем интересу пацијента, данас се под овим принципом подразумева да лекар неизлечивом болеснику пружи ослобођење од тешких болова, на његов захтев. Управо то је постало основ за легализацију еутаназије у холандском праву.⁶⁴ У Холандији никада није било примарно питање да ли еутаназију треба сматрати прихватљивим правцем поступања у односу пацијента и његовог лекара, већ да ли је легитимно и легално да држава забрани или ограничи еутаназију, и ако то учини, онда како и под којим околностима. Према томе, кључно питање у дебати о еутаназији није да ли појединац има слободу да оконча свој живот јер самоубиство није незаконито ни у једном савременом правном систему, него да ли лекар може законито пружити пацијенту помоћ да то учини.⁶⁵

⁶⁰ Весна Клајн-Татић, „Легитимност активне еутаназије“, *op. cit.*, стр. 127.

⁶¹ *Ibid.*, 132.

⁶² John Griffiths, Alex Bood, Heleen Weyers, *Euthanasia and Law in the Netherlands*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 1998, pp. 191-192. О негативним последицама овог традиционалног гледишта Види више: Весна Клајн-Татић, „Активна и пасивна еутаназија“, *op. cit.*, стр. 24-26.

⁶³ *Ibid.*, 193.

⁶⁴ *Ibid.*, 74.

⁶⁵ *Ibid.*, 168.

5) РЕШЕЊА У ЗЕМЉАМА БЕНЕЛУКСА

Холандија

Прва држава у Европи која је легализовала еутаназију је Холандија. То је учињено након што је, на основу два скупштинска прегледа деведесетих година прошлог века, констатован висок проценат нелегално извршених еутанација, као и велика подршка јавности декриминализацији еутаназије.⁶⁶ Закон о окончању живота на захтев и помоћи у самоубиству ступио је на снагу 1. априла 2002. године.⁶⁷ Овај закон представља својеврсну кодификацију норми и процедура по којима се вршила еутаназија скоро три деценије пре његовог доношења.⁶⁸ Еутаназија је у Холандији допуштена под претпоставком испуњења следећих услова: да захтев потиче од пацијента и да је дат слободно и добровољно, да пацијент трпи неподношљиве болове који се не могу олакшати, да је пацијент упознат са својим здравственим стањем и перспективом, да је еутаназија последњи излаз за пацијента јер не постоје никакве друге алтернативе, да је лекар који треба да изврши еутаназију консултовао колегу који има искуства на овом пољу, а који је прегледао пацијента и сложио се да су испуњени сви услови како би еутаназија или помоћ при самоубиству били извршени и да је лишење живота из милосрђа или помоћ при самоубиству извршено са неопходном пажњом.⁶⁹ Уколико је пацијент малолетно лице, морају бити испуњени посебни услови.⁷⁰

⁶⁶ Вељко Турањанин, „Лишење живота из милосрђа и помагање у самоубиству – поглед на законодавна рјешења држава које су их декриминализовале“, *Гласник права*, 2/2012, стр. 18. Види више: J. Lucy Pridgeon, „Euthanasia Legislation in the European Union: is a Universal Law Possible?“, *Hanse Law Review*, vol. 2 no. 1 (2006), p. 51, и Francis Pakes, „Under Siege: The Global Fate of Euthanasia and Assisted-Suicide Legislation“, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 13 issue 2 (2005), p. 119, и Kumar Amarasekara, Mirko Bagaric, „The legalization of Euthanasia in the Netherlands: Lessons to be Learnt“, *Monash University Law Review*, vol. 27 no. 2 (2001), p. 179, и Henk Jochemsen, „Legalization of Euthanasia in the Netherlands“, *Issues in Law and Medicine*, vol. 16 no. 3 (2001), p. 285.

⁶⁷ Termination of Life on Request and Assisted Suicide Act, <https://www.euthanasia.ws/documentos/Leyes/Internacional/Holanda%20Ley%202002.pdf>, 8. фебруар 2018.

⁶⁸ Herman Nys, „Euthanasia in the Low Countries – A comparative analysis of the law regarding euthanasia in Belgium and Netherlands“, *Ethical Perspectives*, 9(2–3)/2002, p. 1.

⁶⁹ Закон о окончању живота на захтев и помоћи у самоубиству, 2002, члан 2 став 1. Види више: John Keown, *Euthanasia, Ethics and Public Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, 85 и даље. Врховни суд је заузео став да психички болови не потпадају под појам неподношљивих уколико пацијент одбија третмане који би му олакшали патње, при чему потпомогнуто самоубиство и еутаназија нису дозвољени. Види: Herman Nys, „Euthanasia in the Low Countries – A comparative analysis of the law regarding euthanasia in Belgium and Netherlands“, op. cit., p. 8.

⁷⁰ Закон о окончању живота на захтев и помоћи у самоубиству, 2002, члан 2 став 2–4.

Дакле, лекар који изврши еутаназију биће заштићен од кривичног гоњења само у случају да буду задовољене све материјалне и процедуралне норме, због чега свака еутаназија подлеже контроли. У вези са тим, лекар има обавезу да о извршеној еутаназији обавести општинског патолога и да му приложи сву неопходну документацију коју он потом прослеђује Комитету.⁷¹ Пошто испита конкретан предмет, Комитет ће одлучити да ли је лекар поступао у складу са законом предвиђеном процедуром. Уколико јесте, према њему неће бити примењене никакве мере, у супротном, биће покренута истрага за извршење кривичног дела.⁷² Иначе, Закон о окончању живота разликује захтев од писане изјаве воље. Док се захтев примењује у случајевима када лице поседује способност расуђивања, писана изјава воље долази до изражаја када се ради о особи која ту способност више нема, али је у време када ју је имала писаним путем изјавила вољу која садржи захтев за окончањем живота од стране лекара.⁷³ Такође, Закон ниједном одредбом не ограничава лишење живота из самилости само на холандске држављане, што доводи до појаве тзв. еутаназијског туризма.⁷⁴

Белгија

За разлику од Холандије, у Белгији пре доношења Закона о еутаназији из 2002. године нису постојале никакве смернице, нити судска пракса у вези са лишењем живота из милосрђа.⁷⁵ Такође, овај закон користи термин „еутаназија“ коју дефинише као умишљајно одузимање живота другом лицу на његов захтев.⁷⁶ Требало би скренути пажњу и на то да белгијски закон не

⁷¹ N. Leenen, „The development of euthanasia in the Netherlands”, *European Journal of Health Law*, vol. 20 no. 8 (2001), p. 125. Закон о окончању живота на захтев и помоћи у самоубиству, 2002, члан 21А, став 2.

⁷² Закон о окончању живота на захтев и помоћи у самоубиству, 2002, члан 8. став 1–3.

⁷³ Закон о окончању живота на захтев и помоћи у самоубиству, 2002, члан 2. став 2.

⁷⁴ Реч је о туризму смрти под којим се подразумева путовање држављана земаља које забрањују еутаназију у државе у којима је она дозвољена, што им омогућава да се подвргну лишењу живота под законом прописаним условима. Види више: Вељко Турањанин, „Настанак и могућност развоја туризма смрти у Западној Европи“, у: Миодраг Мишовић (ур.), *Услужно право*, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2013, стр. 797-803.

⁷⁵ The Belgian Act on Euthanasia, <http://www.ethical-perspectives.be/viewpic.php?TABLE=EP&ID=59>, 10. фебруар 2018. Иако је за основу имао холандски закон, белгијски законски текст је прилично детаљнији и у већој мери прокламује принцип самоопредељења. Види: Вељко Турањанин, „Право на достојанствену смрт у Белгији“, у: Миодраг Мишовић (ур.), *XXI век услуга и услужног права*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац 2013, стр. 236.

⁷⁶ Закон о еутаназији, 2002, поглавље 1, одељак 2.

регулише помоћ приликом самоубиства. Разлог за то се налази у чињеници да никада није било друштвене потребе за регулисањем потпомогнутог самоубиства као посебног кривичног дела. Имајући у виду да је разлика између њега и лишења живота из милосрђа минимална, његово уношење у овај закон би било сувишно.⁷⁷ Попут холандског закона, Закон о еутаназији Белгије таксативно наводи услове под којима лишење живота пацијента од стране лекара не представља кривично дело.⁷⁸ Аналогно Комитету у Холандији, у Белгији постоји Федерална комисија која има задатак да провери да ли је еутаназија извршена у складу са прописима.⁷⁹ Исто тако, постоје две врсте захтева: захтев за еутаназијом у строгом смислу речи и унапред дата изјава воље у присуству сведока.⁸⁰ Ипак, према овом закону, захтев за лишењем живота могу поднети искључиво држављани Белгије.⁸¹ С друге стране, белгијски законодавац је заузео либералнији став по питању здравственог стања пацијента. Тако, Закон о еутаназији изричито наводи да и психички бол може бити основ за лишење живота из милосрђа.⁸²

Луксембург

Луксембург је трећа европска држава која је легализовала еутаназију. Закон о еутаназији и потпомогнутом самоубиству усвојен је 2008. године, а ступио је на снагу следеће године. Закон је сличан претходно описаним. Услови су мање-више постављени на истоветан начин. У погледу врсте бола који пацијент мора да трпи, луксембуршки законодавац се приклонио решењу садржаном у белгијском закону па допушта лишење живота из самилости и у случају психичке патње. Главна разлика, и предност, у односу на законодавства Холандије и Белгије, тиче се одобрења које лекар мора да тражи од Националног већа како би извршио еутаназију.⁸³

⁷⁷ Herman Nys, „Euthanasia in the Low Countries – A comparative analysis of the law regarding euthanasia in Belgium and Netherlands“, *op. cit.*, p. 2.

⁷⁸ Закон о еутаназији, 2002, поглавље 2, одељак 3.

⁷⁹ *Ibid.*, поглавље 5.

⁸⁰ Вељко Турањанин, „Право на достојанствену смрт у Белгији“, *op. cit.*, стр. 231.

⁸¹ Вељко Турањанин, „Лишење живота из милосрђа и помагање у самоубиству – поглед на законодавна рјешења држава које су их декриминализовале“, *op. cit.*, стр. 25.

⁸² Herman Nys, „Euthanasia in the Low Countries – A comparative analysis of the law regarding euthanasia in Belgium and Netherlands“, *op. cit.*, 8.

⁸³ Вељко Турањанин, „Лишење живота из милосрђа и помагање у самоубиству – поглед на законодавна рјешења држава које су их декриминализовале“, *op. cit.*, стр. 26.

6) ИЗВОРИ

- Amarasekara, Kumar, Bagaric, Mirko, „The legalization of Euthanasia in the Netherlands: Lessons to be Learnt“, *Monash University Law Review*, vol. 27 no. 2 (2001).
- Beširević, Violeta, „The Gods Must be Crazy: Does a Constitution Speak about Bioethics?“, *The Annals of the Faculty of Law in Belgrade*, 1/2007.
- Цветковић, Зоран, „Еутаназија“, *Бранич часопис адвокатске коморе Србије*, 1/1999.
- Димовски, Дарко, „Еутаназија“, *Социјална мисао*, 2/2010.
- Ђајић, Сања, „Право на живот: питања и одговори међународног права“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2/2004.
- Ђерић, Милијана, „Еутаназија: концептуализација проблема и битних дистинкција“, *Филозофија и друштво*, 2/2013.
- Газивода, Слободан, „Еутаназија“, у: Станко Бејатовић (ур.), *Нове тенденције у савременој науци кривичног права и наше кривично законодавство*, Удружење за кривично право и криминологију Србије и Црне Горе, Београд, 2005.
- Griffiths, John, Bood, Alex, Weyers, Heleen, *Euthanasia and Law in the Netherlands*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 1998.
- Јовановић, Миодраг, „Еутаназија – правно-филозофски изазов савремене јуриспруденције“, у: Драган М. Митровић (ур.), *Теорија, филозофија и социологија права у свету: стање, проблеми, изазови* Југословенско удружење за теорију, филозофију и социологију права, Београд, 1998.
- Јончић, Владан, „Право на живот у међународном праву људских права и у међународном хуманитарном праву“, у: Драган М. Митровић (ур.), *Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2012.
- Jochemsen, Henk, „Legalization of Euthanasia in the Netherlands“, *Issues in Law and Medicine*, vol. 16 no. 3 (2001).
- Клајн-Татић, Весна, „Активна и пасивна еутаназија“, *Правни живот*, 9/1998.
- Клајн-Татић, Весна, „Еутаназија и лекарева помоћ у самоубиству“, у: Мирјана Рашевић, Зорица Мршевић (урс.), *Померамо границе*, Институт друштвених наука, Београд, 2007.
- Клајн-Татић, Весна, „Легитимност активне еутаназије“, *Архив за правне и друштвене науке*, 1-2/2004.
- Клајн-Татић, Весна, „Однос између активне директне и активне индиректне еутаназије“, *Правни живот*, 9/2005.

- Клајн-Татић, Весна, „Правно-етички аспекти лекареве помоћи неизлечиво болесном пацијенту“, *Анали Правног факултета у Београду*, 1/2005.
- Клајн-Татић, Весна, „Религиозна гледишта о активној еутаназији“, *Страни правни живот*, 3/2005.
- Коларић, Драгана, „Активна и пасивна еутаназија и право на живот“, *Правни живот*, 9/2007.
- Коларић, Драгана, „Решење проблема еутаназије у упоредном и нашем праву“, *Југословенска ревија за криминологију и кривично право*, 1-2/2000.
- Корљан, Едо, *Европска конвенција о људским правима и право на живот*, докторска дисертација Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2012.
- Костић, Милица, „Европски систем регулисања еутаназије“, у: Саша Гајин (ур.), *Право и политика Ецропске уније из перспективе домаћих аутора*, Центар за унапређивање правних студија, Београд, 2009.
- Крстић, Зоран, „Еутаназија као друштвено, биоетичко и хришћанско питање“, *Геронтологија*, 1/2015.
- Крстић, Ивана, Маринковић, Танасије, *Европско право људских права*, Савет Европе канцеларија у Београду, Београд, 2016.
- Keown, John, *Euthanasia, Ethics and Public Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.
- Korff, Douwe, *The right to life*, Human Rights handbooks no. 8, Council of Europe, 2006.
- Kuhse, Helga, „Critical Notice: Why Killing Is Not Always Worse and Is Sometimes Better Than Letting Die“, *Cambridge Quarterly of Healthcare Ethics*, vol. 7 issue 4 (1998).
- Leenen, H., „The development of euthanasia in the Netherlands“, *European Journal of Health Law*, vol. 20 no. 8 (2001).
- Мариновић, Светислав, „Еутаназија и право на природну смрт“, у: Бора Чејовић (ур.), *Право и медицина*, Српско удружење за кривично право, Београд, 1997.
- Mowbray, Alastair, *Cases and Materials on the European Convention on Human Rights*, Butterworths, London, 2001.
- Nowak, Manfred, „Право на живот – Коментар чл. 6. Међународног пакта о грађанским и политичким правима“, *Правни живот*, 9/1996.
- Nys, Herman, „Euthanasia in the Low Countries – A comparative analysis of the law regarding euthanasia in Belgium and Netherlands“, *Ethical Perspectives*, 9(2-3)/2002.
- Пауновић, Милан, Кривокапић, Борис, Крстић, Ивана, *Међународна људска права*, Универзитет у Београду – Правни факултет Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2016.

- Пауновић, Милан, *Основи људских права – изворник и појмовник*, Досије, Београд, 2002.
- Петровић, Драгана, „Еутаназија и пружање помоћи у самоубиству кривична одговорност за помагање при самоубиству“, *Страни правни живот*, 2/2013.
- Петровић, Драгана, *Еутаназија: нове димензије*, Институт за упоредно право, Београд, 2010.
- Петровић, Здравко, „Еутаназија и право на живот“, *Правни живот*, 9/1995.
- Pakes, Francis, „Under Siege: The Global Fate of Euthanasia and Assisted-Suicide Legislation“, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 13 issue 2 (2005).
- Pridgeon, Lucy „Euthanasia Legislation in the European Union: is a Universal Law Possible?“, *Hanse Law Review*, vol. 2 no. 1 (2006).
- Rachels, James, „Active and Passive Euthanasia“, *The New England Journal of Medicine*, vol. 292 no. 2 (1975).
- Стојановић, Зоран, „Природно право на живот и кривично право“, *Југословенска ревија за криминологију и кривично право*, 1/1998.
- Safryan, Alexander, „A Call for International Regulation of the Thriving „Industry“ of Death Tourism“, *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review*, vol. 33 (2011).
- Трајковић, Марко, „Еутаназија – морална дилема савремене правне државе“, *Правни живот*, 12/2011.
- Турањанин, Вељко, „Лишење живота из милосрђа и помагање у самоубиству – поглед на законодавна рјешења држава које су их декриминализовале“, *Гласник права*, 2/2012.
- Турањанин, Вељко, „Лишење живота из самилости као привилеговано убиство“, у: Славко Ђорђевић (ур.), *Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2014.
- Турањанин, Вељко „Морална неприхватљивост разликовања активне и пасивне еутаназије“, *Правни живот*, 9/2012.
- Турањанин, Вељко „Право на достојанствену смрт у Белгији“, у: Миодраг Мићовић (ур.), *XXI век услуга и услужног права*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2013.
- Turanjanin, Veljko, Mihajlović, Borko, „Right to Die with Dignity – the Same Problem and Different Legal Approaches in European Legislations, with Special Regard to Serbia“, in: Magdalena Sitek, Gaetano Dammacco (eds), *Human Rights between War and Peace, vol. II*, Olsztyn 2014.

Turković, Ksenija, Roksandić Vidlička, Sunčana, Maršavelski, Aleksandar, "Eutanazija i potpomognuto samoubojstvo – етичке дилеме криминалне политике", *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo I praksu*, 1/2010.

Водинелић, Владимир, „Модерни оквир права на живот“, *Правни живот*, 9/1995.

Wainey, Deborah, „Active Voluntary Euthanasia: The Ultimate Act of Care for th Dying“, *Cleveland State Law Review*, vol. 37 issue 4 (1989).

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Традиционална медицинска етика, правна доктрина, медицинска и судска пракса заговарају гледиште о ограниченој неповредивости људског живота.⁸⁴ Већина држава, међу којима је и Србија, и даље своја законска решења која регулишу медицински третман неизлечивог пацијента заснивају на овом начелу. У складу са тим, активна директна еутаназија није дозвољена. Европска конвенција о људским правима не наводи убиство из милосрђа међу изузецима којима се ограничава забрана лишења живота. Европски суд је кроз своју праксу много пута истицао да право на живот обавезује државу да га заштити законом. У чувеном случају Прити, заузео је уско схватање да се члан 2 не може тумачити у својој негацији тј. као право на смрт. Ипак, треба имати у виду да је Европска конвенција о људским правима један „живи“ документ који треба тумачити еволуционистички, у светлу данашњих околности и у складу са тековинама модерног демократског друштва.⁸⁵ У том смислу, Суд није у потпуности везан својим ранијим одлукама и задржава могућност поновне процене појединих питања у будућности. Након почетног одушевљења савременом медицинском технологијом, која доприноси продужењу људског живота до, некада, незамисливих граница, постало је јасно да се тиме не продужава само живот већ и болест, а са њом, болови и патње. Тако, питање допуштености еутаназије временом добија нову димензију. Приликом суочавања са смртном или неизлечивом болешћу, из угла пацијента квалитет живота може имати предност над дужином живота. Све значајније место заузима став да ментално способан пацијент има право да донесе одлуку о окончању свог живота. Од лекара се захтева да усклади своје односе са неизлечивим болесником према вредностима и циљевима пацијента. У предмету Прити, Суд је истакао да се квалитет живота не подводи под члан 2, али да свакако представља део члана 8 Конвенције који предвиђа право на поштовање приватног живота. У том контексту, признат је принцип ограничене аутономије који данас представља

⁸⁴ Весна Клајн-Татић, „Правно-етички аспекти лекареве помоћи неизлечиво болесном пацијенту“, *op. cit.*, стр. 84.

⁸⁵ Вид. *Tyrell v. UK*, App. no. 5856/72, ECHR (1978), *Soering v. UK*, App. no. 14038/88, ECHR (1989).

основни аргумент за оне који су наклоњени легализацији еутаназије. Иако Европска конвенција о људским правима и њен члан 2 гарантују право на живот, Конвенција се мора посматрати као целина. Права садржана у њој не делују изоловано једна од других. Штавише, случајеви који се односе на једно питање, често су подведени под различите чланове. Присуп Суда се може разумети једино позивањем на његове одлуке у целини.⁸⁶ Сама Конвенција не познаје хијерархију, не даје предност једном праву у односу на друго. Међутим, у појединим приликама је неопходно постићи равнотежу сукобљених интереса. Такође, Конвенција поставља само одређене минималне стандарде, допуштајући државама уговорницама извесну слободу у погледу њиховог испуњења. Опет, обим дискреције зависи од природе права, проблема и важности интереса о којима је реч, као и од постојања или одсуства европске сагласности о материји која се разматра.⁸⁷ Културне и религијске особености, историјске, политичке и друге околности могу довести до различите перцепције. Холандија, Белгија и Луксембург су једине државе у Европи које су легализовале активну директну и добровољну еутаназију. Међутим, видљива је тенденција пораста броја присталица оваквог приступа. Нацрт Грађанског законика Србије предвиђа могућност декриминализације еутаназије. Овом осетљивом и комплексном питању се мора темељно приступити. Правна регулатива треба бити постављена на одговарајући начин. Неопходно је доношење посебног закона који ће што прецизније дефинисати услове под којима је чин еутаназије дозвољен. Стриктна правила процедуре требало би да надоместе садржинску недореченост кључних појмова. Потребно је успоставити не само снажну контролу у циљу спречавања злоупотребе, већ и механизме санкционисања ако до злоупотребе, ипак, дође. Значајну улогу приликом израде посебног закона има спровођење подробне компаративне анализе законских решења и праксе у примени еутаназије у земљама у којима је она легална. У досадашњој јавној дебати није постигнут договор о увођењу права на еутаназију у законски систем Србије, тако да се још не зна да ли ће, и када, лекарима у Србији бити допуштено да одговоре на захтеве својих најтежих пацијената да им прекрате муке.

⁸⁶ Едо Р. Корљан, *Европска конвенција о људским правима и право на живот*, докторска дисертација Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2012, 219.

⁸⁷ Douve Korff, *The right to life*, op. cit., p. 5.

EUTHANASIA WITHIN THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS

Abstract: The paper deals with the deprivation of life of an individual by a physician at the explicit request of the patient because of his severe health condition as one of the forms of euthanasia. It starts with the right to life as a basic human right, which obliges states to protect it within their jurisdiction. Among the situations in which the deprivation of life is permitted, Article 2 of the European Convention on Human Rights does not list euthanasia. Therefore, voluntary active euthanasia is prohibited in most national legal systems. Nevertheless, with the advancement of medicine, the debate about euthanasia has acquired a new dimension over time. The paper expresses the opinion that by legalizing euthanasia, under strictly prescribed legal conditions, individual countries operate within the applicable international frameworks. In support of this view, it is noted that the quality of life must also be taken into account as part of Article 8 of the European Convention, which provides for the right to respect for private life. It is precisely the principle of limited autonomy that is the main argument invoked by the supporters of euthanasia legalisation. A mentally capable patient, therefore, has the right to decide on ending his life. A doctor is hence required to harmonize his relationship with an incurable patient according to his interests. The state must prescribe clear conditions and rules of procedure and establish a strong monitoring mechanism to prevent abuse.

Key words: the right to life, obligations of states, legalisation of euthanasia, the principle of autonomy, the European Convention on Human Rights.

Најновије публикације Европске уније доступне на интернету

Climate-ADAPT: How Europe is adapting to climate change : 10 case studies / European Environment Agency (EU body or agency). - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2018.

Gender equality needs to reach everyone: Gender equality and disability /European Institute for Gender Equality (EU body or agency). - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2018.

Health and food audits and analysis programme 2018 / Directorate-General for Health and Food Safety (European Commission). - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2018.

Innovation kitchen: Horizon 2020 SME Instrument impact report highlights : 2018 edition / Executive Agency for Small and Medium-sized Enterprises (EU body or agency). - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2018.

Mathematics: Spotlight on ERC projects : 2018 / European Research Council Executive Agency (EU body or agency). - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2018.

Mission-oriented research & innovation in the European Union: A problem-solving approach to fuel innovation-led growth / Directorate-General for Research and Innovation (European Commission). - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2018.

Second European Union minorities and discrimination survey: Roma : selected findings / European Union Agency for Fundamental Rights (EU body or agency). - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2018.

Smarter, greener, more inclusive?: Indicators to support the Europe 2020 strategy : 2018 edition / Eurostat (European Commission). - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2018.

The European Agricultural Fund for Rural Development: Examples of projects brochure / Directorate-General for Agriculture and Rural Development

(European Commission). - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2018.

Tuberculosis surveillance and monitoring in Europe 2018: 2016 data / European Centre for Disease Prevention and Control (EU body or agency), OMS. Regional Office for Europe. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2018.

What we are, what we do: A manual of the European Security and Defence College. February - July 2018 / European Security and Defence College. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2018.

Најновије публикације Савета Европе

Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly health care. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2018. -50 p .

Children need a health care system that is accessible, takes into account their rights, their needs, their feelings and opinions.

The Guidelines on child-friendly health care were adopted by the Committee of Ministers in 2011. They are designed to provide a framework to ensure that health care systems operate in line with good practices in children's health care, in line with commitments under the United Nations Convention on the Rights of the Child, the European Social Charter as well as other relevant international and European standards. They thus offer Council of Europe member states a set of practical directions to assist them in improving their healthcare systems and services while implementing a child-friendly health care approach.

This publication contains the Guidelines and their Explanatory memorandum, the latter including a summary of views on the health care experiences of children and young people in 22 Council of Europe member states, which informed the preparation of these guidelines.

The resulting Guidelines are thus a reaffirmation of principles applicable to children's health services and the promotion of a child-friendly health care approach, namely participation, promotion, protection, prevention and provision, illustrated through examples and promising practices.

This publication aims to support agencies, organisations and professional groups contributing to services for children and families, in particular policy makers, health, education and social care practitioners throughout Europe.

Reference framework of competences for democratic culture (3 volumes). - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2018. -268 p .

What kind of society will our children live in tomorrow? An important part of the answer to that question lies in the education we give them today. Education plays an essential role in building the future and reflects the type of world we want to prepare for the generations to come.

Most people would agree that democracy means a form of governance by or on behalf of the people and that it cannot operate without institutions that ensure regular, free and fair elections, majority rule and government accountability. However, these institutions cannot function unless citizens themselves are active and committed to democratic values and attitudes. Education has a central role to play here and this Reference Framework, developed by the Council of Europe's Steering Committee for Education Policy and Practice, supports education systems in the teaching, learning and assessment of competences for democratic culture and provides a coherent focus to the wide range of approaches used.

Volume one of the Reference Framework contains the model of competences for democratic culture that was unanimously approved by European ministers of education at their standing conference in Brussels in April 2016. **Volume two** lists the descriptors of the competences for democratic culture that are intended to help educators identify learning outcomes, achieved proficiency after a period of learning, and areas for further development. **Volume three** offers guidance on how the model of competences and the corresponding descriptors may be used in six education contexts.

Together, these volumes offer educators a reference and a toolbox for designing, implementing and evaluating educational interventions, in formal and non-formal settings.

State of democracy, human rights and the rule of law (5th report) - Role of institutions - Threats to institutions / Report by the Secretary General of the Council of Europe. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2018. -108 p .

Human rights, democracy and the rule of law depend on the institutions that give them form. But for populists, who invoke the proclaimed "will of the people", these institutional checks and balances on power are often seen as an obstacle that should be subverted

This is the fifth annual report of the Secretary General of the Council of Europe on the state of democracy, human rights and the rule of law in Europe. As with previous reports, the five chapters look at the key building blocks of democratic security: efficient, impartial and independent judiciaries; freedom of expression; freedom of assembly and freedom of association; democratic institutions; and inclusive societies.

Stop sexual abuse of children in sport. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2018.

"Start to talk" is about adults breaking the silence and lending children a voice.

"Start to talk" is a Council of Europe call for action to public authorities and the sport movement to stop child sexual abuse. By joining this call, governments, sport clubs, associations and federations, as well as athletes and coaches, pledge to take concrete measures to prevent and respond to abuse.

Training kit to prevent and react to situations of potential sexual violence against children and young people in sport - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2018.

If sport makes children strong and self-confident, it also represents an area of significant vulnerability for sexual harassment and abuse

This training kit has been developed as part of the European Union (EU) and Council of Europe (COE) joint project, Pro Safe Sport+ “Put an end to sexual harassment and abuse against children in sport” which complements the other awareness-raising resources being developed by the project. It provides information and training content to help those in positions of influence in the field of sport to prevent and react to situations of potential sexual violence in sport.

Гордана ТЕРЗИЋ

Часописи Европске уније доступни на Интернету

Activities of the institutions and bodies

EP Newshound review (Themes: Activities of the European Union, Law and justice)

Eurojust news (Themes: Activities of the institutions and bodies, Justice and home affairs)

Eurofound news (Themes: Activities of the institutions and bodies, Working conditions, Social policy)

EESC info (Themes: Activities of the institutions and bodies, Social policy, Economic policy, Economic and Monetary Union)

Journal (Themes: Activities of the institutions and bodies, Community finance)

Quarterly report on the euro area (Themes: Community finance)

Law and justice

Official Journal of the European Union (Themes: Information - Documentation, Law and justice)

Involuntary placement and involuntary treatment of persons with mental health problems (Themes: Fundamental rights, Social policy)

Debates of the European Parliament (Themes: Activities of the institutions and bodies, Law and justice)

External relations

Newsletter (Themes: External relations, Foreign and security policy - defence)

CBRN CoE newsletter (Themes: External relations, International policy, Relations with non-member countries)

Trade - Competition policy

Competition policy newsletter (Themes: Competition policy)

The EU's place in the global market (Themes: Commercial policy, External trade)

International trade in transportation services (Themes: Economy and finance, External trade)

Single market news (Themes: *market*)

Economy - Finance

European vacancy monitor (Themes: Economy - Finance)

Single market news (Themes: Economy - Finance)

Quarterly note on the euro-denominated bond markets (Themes: Economy - Finance)

Monetary poverty in EU Acceding and Candidate Countries (Themes: Population and social conditions, Monetary policy)

Regions & cities of Europe (Themes: Regional policy and regional economies)

Social policy

Foundation focus (Themes: Social policy, Working conditions)

An opportunity and a challenge (Themes: Social policy, Demography and population)

EESC info (Themes: Activities of the institutions and bodies, Social policy, Economic policy - Economic and Monetary Union)

Social agenda (Themes: Social policy, Employment policy)

Drug demand reduction: global evidence for local actions (Themes: Social problems, Social policy, Health policy)

Drugnet Europe (Themes: Social problems, Social policy, Health policy)

Integration of migrants in the European Social Fund 2007-2013 (Themes: European Social Fund, Social policy, Labour market - free movement of workers)

Information - Education - Culture - Sport

ENISA quarterly review (Themes: Information policy)

Live & learn (Themes: Vocational training, Activities of the institutions and bodies)

VetAlert (Themes: Information - Education - Culture - Sport)

The Magazine (Themes: Information - Education - Culture - Sport)

Welcome to the European Commission (Themes: Information - Education - Culture - Sport)

Agriculture - Forestry - Fisheries

MARS bulletin (Themes: Agricultural policy, Earth sciences research)

EU rural review (Themes: Agricultural policy)

EFSAnews (Themes: Agricultural policy)

Industry - Enterprise - Services

Innovation & technology transfer (Themes: Industrial research and development, Industrial policy)

EIRObserver (Themes: Industrial policy)

Economic change and restructuring in the European Social Fund 2007-13 (Themes: European Social Fund, Industrial policy, Employment policy)

Industrial import prices (Themes: Industry, trade and services, Industrial policy)

Networth (Themes: Enterprise)

Buy and sell services in Europe (Themes: Construction of Europe, Services, Freedom of establishment and freedom to provide services)

Energy

F4E news (Themes: Energy)

Mag (Themes: Energy policy, Energy research)

Intelligent energy. News review (Themes: Energy policy, Energy research)

ESARDA bulletin (Themes: Nuclear energy and safety, Industrial research and development)

Transport

Managing risks to drivers in road transport (Themes: Workers' health and safety, Transport regulations and safety, Land transport (road, rail))

Saving time and money in the shipping industry (Themes: Transport policy, Means of transport)

On the right track (Themes: Transport policy, Means of transport, Land transport (road, rail))

Environment - Ecology

Environment for Europeans (Themes: Environment policy and protection of the environment)

Natura 2000 (Themes: Environment policy and protection of the environment)

Scientific and technical research

Research eu focus (Themes: Research policy and organisation)

Research eu results magazine (Themes: Research policy and organisation)

R&D and the financing of innovation in Europe (Themes: Economic policy - Economic and Monetary Union, Scientific and technical research)

Forest fires in Europe 2009 (Themes: Natural disasters, Forestry, Environmental research)

Statistics

Statistical references (Themes: Information - Documentation, Statistics)

Young workers, facts and figures (Themes: Workers' health and safety, Statistics)

Your free access to European statistics (Themes: General statistics, Information - Documentation)

*Гордана ТЕРЗИЋ
Ана ВУКИЋЕВИЋ*

Адресе институција Европске уније

European Parliament

Strasbourg

Allee du Printemps

BP 1024

F-67070 Strasbourg Cedex

Tel. (33) 388 17 40 01

Telex 890129

890139

Fax (33) 388 25 65 01

Luxembourg

Plateau du Kirchberg

BP 1601

L-2929 Luxembourg

Tel. (352) 43 00-1

Telex 2894

Fax (352) 43 00-29494

(352) 43 00-29393

Brussels

Rue Wiertz 60

BP 1047

B-1047 Brussels

Tel. (32-2) 284 21 11

Telex 26999

Fax (32-2) 284 69 74

(32-2) 230 69 33

Internet:

<http://www.europarl.europa.eu>

Council of the European Union

Brussels

Rue de la Loi 175

B-1048 Bruxelles

Wetstraat 175

B-1048 Brussel

Tel. (32-2) 285 6111

Telex 21711 CONSIL B

Fax (32-2) 285 73 97/81

Luxembourg

Centre de conferences

Kirchberg

L-2929 Luxembourg

Tel. (352) 43 02-1

Internet: <http://ue.eu.int>

-mail: relations@consilium.eu.int

European Commission

Brussels

Rue de la Loi 200

B-1049 Bruxelles

Wetstraat 200

B-1049 Brussel

Tel. (32-2) 299 11 11

Telex 21877711 COMEU B

Fax (32-2) 295 01 39

Luxembourg

Batiment Jean Monnet

Rue Alcide De Gasperi

L-2920 Luxembourg

Tel. (352) 43 01-1

Telex 3423 COMEUR LU

3446 COMEUR LU

Fax (352) 43 61 24

(352) 43 031-35049

Internet: <http://ec.europa.eu>

**Court of Justice of the
European Communities**

Luxembourg

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

Registry, Court of Justice

Telex 2510 CURIA LU
Fax (352) 43 37 66

Registry, Court of First Instance

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

European Court of Auditors

Luxembourg

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

Brussels (suboffice)

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

Economic and Social Committee

Brussels

Rue Ravenstein 2
B-1000 Bruxelles

Ravensteinstraat 2

B-1000 Brussel

Tel. (32-2) 546 90 11

Telex 2593

Fax (32-2) 513 48 93

Internet: <http://www.eesc.europa.eu>

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

Brussels

Rue Montoyer 92-102

B-1000 Bruxelles

Montoyerstraat 92-102

B-1000 Brussel

Tel. (32-2) 282 22 11

Fax (32-2) 282 23 25

Internet: <http://cor.europa.eu>

European Investment Bank

Luxembourg

100, Boulevard Konard Adenauer

L-2950 Luxembourg

Tel. (352) 43 79-1

Telex 3530 BANKEU LU

Fax (352) 43 77 04

H320 Videoconference 43 93 67

Internet: <http://www.bei.org>

<http://www.eib.org>

European Central Bank

Frankfurt on Main

Eurotower

Kaiserstrasse 29

D-60066 Frankfurt am Main

Postfach 16 03 19

Tel. (49-69) 134 40

Telex 411144 ECB D

Fax (49-69) 13 44 60 00

Internet: www.ecb.europa.eu

E-mail: relations@ecb.europa.eu

European Ombudsman

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

European Investment Fund

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

Гордана ТЕРЗИЋ

Европа на Интернету

Опште информације о Европској унији

ec.europa.eu

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

Ec.europa.eu/virtvis

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

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

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

Eur-op.eu

ЕУР-ОП: издавачка кућа Заједнице са упућивањем насве публикације органа ЕУ (са могућношћу директног поручивања).

Органи и институције ЕУ

ec.europa.eu

Полазна тачка ка свим институцијама ЕУ.

ec.europa.eu/index_en.htm

Актуелни календар термина институција ЕУ са подацима о заседању тела.

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

Полазна страница за претраживање Европског парламента.

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

Савет Европске уније.

ec.europa.eu/comm/index_en.htm

Европска комисија.

curia.europa.eu/en/index.htm

Европски суд.

www.eesc.europa.eu

Европски економски и социјални комитет.

www.eib.europa.eu

Европска инвестициона банка.

www.ecb.europa.eu

Европска централна банка.

www.ombudsman.europa.eu/home/en/default.htm

Европски омбудсман.

Друге организације у Европи

www.coe.int

Савет Европе у Стразбуру

www.echr.coe.int

Европски суд за људска права.

www.efta.int

Европска зона слободне трговине.

www.osce.org

Организација за европску безбедност и сарадњу.

www.weu.int

Западноевропска унија.

www.oecd.org

Организација за економску сарадњу и развој.

Политичке области

europa.eu/debateeurope/eng_en.htm

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

дискусионих форума и објављивањем листе манифестација и референтне документације.

ec.europa.eu/int/enlargement/index.htm

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

ec.europa.eu/internal_market/index_en.htm

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

ec.europa.eu/agriculture/index_en.htm

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

ec.europa.eu/information_society/index_en.htm

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

cordis.europa.eu

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

www.eeas.europa.eu/index_en.htm

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

ec.europa.eu/citizenship/index.htm

Информације у вези са држављанством ЕУ и унутрашњим тржиштем.

Базе података

eur-lex.europa.eu/

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

eur-lex.europa.eu/Rech_celex.do

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

www.idea-europa.com

IDEA: Interinstitucionalni registar: organigrami službi Zajednice i kontakt – adrese službi i lica.

europa.eu/rapid/

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

ted.europa.eu/

TED (Tenders Electronic Daily): «Online» верзија допуна Службеног листа, Службени лист C.

www.europarl.europa.eu/en/headlines

Документа Европског парламента.

www.europarl.europa.eu/oeli/en/index.jsp

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

http://europa.eu/legislation_summaries/index_en.htm

Укратко о европским правним прописима. За све које интересује укратко, лако за читање о европским прописима SCADplus: «Online» верзија SCAD билтена са *background* информацијама о појединим областима политике ЕУ.

Документи, законодавство и правосуђе

eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm

Комплетне верзије уговора ЕУ.

europa.eu/generalreport/index_en.htm

Комплетни извештаји о активностима ЕУ.

europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/index_en.htm. u

europa.eu/documentation/official-docs/green-papers/index_en.htm

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

ec.europa.eu/agenda2000/index_en.htm /

Комплетна верзија Агенде 2000.

ec.europa.eu/archives/european-council/index_en.htm

Закључци Европског савета.

http://ec.europa.eu/public_opinion/

Европски барометар и резултати испитивања јавног мњења у ЕУ.

ec.europa.eu/eurostat.htm

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

[Ec.europa.eu/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_en.htm](http://ec.europa.eu/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_en.htm)

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

Научне «online» понуде

www.eiop.or.at/eiop

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

www.iue.it/EUI_WPhtml

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

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

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

www.sv.uio.no/arena

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

www.jeanmonnetprogramm.org/papers/index.html

Правни Жан Моне-Papers Harvard Law School.

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

Страница Европског високошколског института са линковима који упућују на «online» радни материјал.

www.deutsche-aussenpolitik.de

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

Виртуелне библиотеке

ec.europa.eu/libraries/doc/index_en.htm

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

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

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

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

EURHISTAR: база података историјског архива Европске уније у Фиренци.

www.iue.it/LIB/Welcome.html

Библиотека Европског високошколског института у Фиренци.

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

Библиотека Европског документационог центра на универзитету у Манхајму.

Сајтови и приватне странице са линковима

eiop.or.at/euroint

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

www.europa-digital.de

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

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

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

www.europaportal.net

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

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

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

www.europeanaccess.co.uk

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

www.euractiv.com

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

Студије и студијска понуда у вези са ЕУ

*www.ecsanet.org/odn europa eu.
int/comm/dg10/universitz/3cycle/index_en.html*

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

www.coleurop.be

Европска универзитетска предавања у Брићу и Натолину.

www.ieu.it

Европски високошколски институт у Фиренци.

www.ecsanet.org/whoswho.htm

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

www.politik-international.de

«Online» предавања «Европска политика» универзитета у Штутгарту.

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

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

www.epsnet.org

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

Гордана ТЕРЗИЋ

Центар за европску документацију Института за међународну политику и привреду

Библиотека Института за међународну политику и привреду поседује преко 150.000 наслова књига, часописа и докумената што је чини једном од највећих у Србији из области међународних односа. Осим Центра за европску документацију Библиотека у свом саставу има и Фонд књига, часописа и приручника, и Документацију међународних организација.

У Србији документацију и публикације које издају институције Европске уније можете наћи у Библиотеци Института за међународну политику и привреду, будући да је Библиотека Института за међународну политику и привреду депозитарна библиотека Европске уније за Србију. У оквиру Библиотеке Института основана је посебна организациона јединица, Центар за европску документацију, који се стара о документацији и публикацијама ЕУ. Центар прикупља, обрађује и даје на коришћење документа и друге публикације Европске уније.

У Центру за европску документацију постоје све важније информације о ЕУ од интереса за кориснике из Србије.

Главни корисници документационог фонда Центра за европску документацију су научни радници, универзитетски наставници, пост-дипломци, студенти и стручњаци из правосуђа, државне управе и привреде.

Главне публикације које Центар редовно добија су:

- а) „Службени лист Европских заједница” (*Official Journal of the European Communities*), у коме се објављују сви нормативни акти које усвајају органи Европске уније, као и одлуке Европског суда правде (*European Court of Justice*), и многи појединачни акти;
- б) годишњи извештаји о раду Европске уније;
- в) годишњи извештаји по појединим областима, као што су пољопривреда, индустрија, енергетика, статистика, социјална питања и друго;
- г) часописи и монографије које издају органи и установе Европске уније.

Видети у прилогу:

- (а) Списак најновијих монографија; и
- (б) Списак периодичних публикација ЕУ.

Адреса Центра за европску документацију:

Института за међународну политику и привреду, 11000 Београд,
Македонска 25/1; телефон: 381 11 3373 633; телефакс: 381 11 3373 835.

Internet site: www.diplomacy.bg.ac.rs

E-mail: iipe@diplomacy.bg.ac.rs

Особе за контакт: госпођа Гордана Терзић, шеф Библиотеке Института,
госпођица Ана Вукићевић, библиотекар

телефон: 381 11 3373 320;

E-mail: gordana@diplomacy.bg.ac.rs

anav@diplomacy.bg.ac.rs

УПУТСТВО ЗА САРАДНИКЕ

- *Европско законодавство* је специјализовани научни часопис из области права и политике Европске уније.
- Часопис излази у континуитету тромесечно, четири пута годишње или два пута годишње у по два волумена (две свеске).
- Часопис објављује само рецензиране ауторске прилоге.
- Прилози који се достављају ради објављивања морају представљати резултате сопствених или заједничких истраживања.
- Аутори су дужни да поштују ауторска права трећих лица.
- Прилози који су већ објављени под истим или сличним називом у другој публикацији неће бити објављени осим изузетно и под условом да редакција часописа оцени да њихов квалитет може бити од користи за унапређење научноистраживачке делатности и да тиме завређују да буду објављени у целини или изводу уз поштовање свих ауторских права и права на интелектуалну својину. У поменутом случају, у фусноти на насловној страни наводи се извор из којег је прилог преузет.
- Аутори прилога дужни су да се придржавају научне методологије приликом писања радова, као и да поштују следећа упутства:

Упутство за писање чланака

С обзиром на значај часописа за усаглашавање законодавства и правне праксе Републике Србије са законодавством и правном праксом Европске уније, прилози који обрађују поједине нормативне акте и праксу органа Европске уније морају бити типског карактера. Од аутора се захтева да се код писања и достављања ауторских прилога придржавају следећих правила:

1. Радови се пишу у електронском облику у програму *Microsoft Office Word*, у фонту *Times New Roman* ћирилица (*Serbian – Cyrillic*) (осим оригиналних латиничних навода), величина фонта 12pt, размак између редова 1 маргине 2,5 (горња и доња, лева и десна). Текст се равна са обе маргине (*Format, Paragraph, Indents and Spacing, Alignment, Justified*), не треба делити речи на крају реда на слоге. Све стране треба да буду нумерисане.

2. Ауторски прилози не треба да буду дужи од једног ауторског табака.
3. Наслов рада писати великим словима, задебљано (*Bold*), величина слова 14 pt. Наслов се одваја од текста са — *spacing before 18 pt*. Ако је наслов на српском језику, наслов се исписују и на енглеском језику испред сажетка или резимеа на крају текста састављеном такође на енглеском језику.
4. Испод наслова текста стоји име и презиме аутора чланка. По правилу се наводи пуно име и презиме (свих) аутора. Наводи се још и пун, званични назив и седиште установе у којој је аутор запослен, а евентуално и назив установе у којој је аутор обављао истраживање. Афилијација се исписује непосредно након имена аутора. Функција и звање аутора се не наводе. Адреса или е-адреса аутора даје се у напомени при дну прве странице чланка. Ако је аутора више, даје се само адреса једног, обично првог аутора.
5. У чланцима се дају сажетци (апстракти), који представљају кратак информативан приказ садржаја чланка који читаоцу омогућава да брзо и тачно оцени његову релевантност. У интересу је аутора да сажетци садрже термине који се често користе за индексирање и претрагу чланака. Саставни делови сажетка су циљ истраживања, методи, резултати и закључак. Сажетак треба да има до 250 речи и треба да стоји између заглавља (наслов, имена аутора и др.) и кључних речи, након којих следи текст чланка. Чланак мора имати сажетке на српском и на енглеском језику. За сажетке на енглеском језику мора се обезбедити квалификована лектура, односно граматичка и правописна исправност.
6. Ако је језик рада српски, веома је пожељно је да се сажетак на енглеском језику даје у проширеном облику, као тзв. резиме. Посебно је пожељно да резиме буде у структурираном облику. Дужина резимеа може бити до 1/10 дужине чланка. Резиме се даје на крају чланка, након одељка Литература.
7. Сажетак мора садржати и кључне речи. Кључне речи су термини или фразе које најбоље описују садржај чланка за потребе индексирања и претраживања. Треба их додељивати с ослонцем на неки међународни извор (попис, речник или тезаурус) који је најшире прихваћен или унутар дате научне области, нпр. Web of Science.
8. У зависности од теме коју обрађује текст прилога, зависиће и поднаслови. Пожељно је да прилози у часопису *Европско законодавство* поред апстракта имају следеће поднаслове који носе наслове: 1) *СВРХА*; 2) *МЕРЕ ЕУ*; 3) *САДРЖАЈ*; 4) *ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ*; 5) *ИЗВОРИ* (*Invocatio legis*, са свим подацима о нормативном акту укључујући број „Службеног листа” ЕУ или други званични извор). 6) *ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ*.
9. Поднаслови у раду пишу се задебљано (*Bold*), док се под-поднаслови пишу у *Italic*-у; у оба случаја величина слова је 12.
10. Почетни ред у сваком пасусу никако не увлачити табулатором — опција *tab*.
11. Стране речи и изразе навести у *italic*-у (нпр. *acquis communautaire*, итд.).

12. У тексту се морају дати пуна имена, никако иницијали аутора.
13. Називе свих нормативних аката ЕУ у тексту писати великим почетним словом: Директива, Уредба, Препорука, Саопштење Одлука, Анекс итд.
14. У тексту користити само следећи облик наводника — „ и ”. За цитате на страним језицима користити искључиво горње наводнике — “ и ”, односно ‘ и ’ у случају унутрашњих наводника.
15. Фусноте је неопходно писати на дну стране (опција *Footnote*), а ознаке за фусноте стављати искључиво на крају реченице. Податке о наведеној библиографској јединици у фуснотама треба навести у складу са следећим сугестијама:

а) Монографије

Пуно **име и презиме аутора**, наслов монографије (у *Italic-у*), назив издавача, место издавања, година издања, стр. уколико се наводи једна или више страна извора на српском језику, односно р. уколико се цитира једна страна извора на енглеском или рр. уколико се цитира више страница. Уколико се наводи више страница користи се средња црта без размака пре и после (нпр. стр. 123–245; рр. 22–50).

Када се наводи зборник радова на српском језику који је приредила једна особа, ставља се (ур.) или (прир.) са тачком у оба случаја. Са друге стране, када се ради о више уредника монографије на српском језику ставља се (урс), без тачке.

Када се наводи приређени зборник радова на енглеском језику који је приредило више приређивача, иза имена приређивача се у заградама ставља (eds), без тачке. Ако се ради о једном приређивачу, ставља се (ed.), са тачком.

б) Чланци у научним часописима

Пуно **име и презиме аутора**, наслов текста (под знацима навода), назив часописа (у *Italic-у*), број тома, број издања, стр. (или рр.) од-до. Бројеви страница се одвајају средњом цртицом (–), без размака. Уколико су неки подаци непотпуни неопходно је то и нагласити.

в) Чланци у дневним новинама и часописима

Навести име аутора (или иницијале уколико су само они наведени), наслов чланка — под знацима навода, име новине или часописа (у *Italic-у*) датум — написан арапским бројевима, број стране/страница.

г) Навођење докумената

Навести назив документа (под знацима навода), члан, тачку или став на који се аутор позива, часопис или **службено гласило у коме је документ објављен** (у *italic-у*, број тома, број издања, место и годину издања.

д) Навођење извора са Интернета

Име аутора, назив дела или чланка, пуна Интернет адреса која омогућава да се до наведеног извора дође укуцавањем наведене адресе, датум приступања страници на Интернету, број стране (уколико постоји и ако је прилог објављен у PDF-у).

ђ) Понављање раније наведених извора

Када се позивамо на извор који је већ раније навођен у тексту после других фуснота, обавезно треба ставити име и презиме аутора, наслов извора, затим **op. cit.** И на крају број стране (нпр. Michael Levi, “The Organisation of Serious Crimes”, op. cit., p. 879). **Ibid.** или *ibidem* користити искључиво при навођењу извора наведеног у претходној фусноти, уз назнаку броја стране/страница, уколико је нови навод из тог извора (нпр. *Ibid.*, стр. 11).

* * *

Радови се достављају на дискети или у виду електронског писма (attachment) на адресу главног уредника часописа *Европско законодавство*,

др Душка Димитријевића,

Институт за међународну политику и привреду,

Македонска 25, 11000, Београд или на

e-mail: dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs.

Рукописи подлежу анонимној рецензији.

Редакција

CIP – Katalogizacija u publikaciji
Народна библиотека Србије, Београд

EVROPSKO zakonodavstvo / glavni
urednik Duško Dimitrijević. – God. 1, br. 1
(2002) –. – Beograd : Ministarstvo pravde
Republike Srbije : Institut za međunarodnu
politiku i privredu, 2002 –. – 24 cm

Raniji naslov (pre 2002): Pregled evropskog
zakonodavstva – ISSN 1450-6815. –
Tromesečno

ISSN 1451-3188 = Evropsko zakonodavstvo

COBISS.SR-ID 183321351

ИЗБОР ИЗДАЊА

ИНСТИТУТА ЗА МЕЂУНАРОДНУ ПОЛИТИКУ И ПРИВРЕДУ

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

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

НАЈНОВИЈА ИЗДАЊА:

- Драгољуб Тодић, *Уједињене нације, међународни уговори и животна средина*, броширано, 2018, 372 стр.
- Добрица Д. Весић, *Конструктивна и креативна деструкција – у економији и менаџменту*, броширано, 2018, 222 стр.
- Будућност сарадње Кине и Србије*, Ивона Лаћевац (ур.), броширано, 2018, 150 стр.
- Драган Петровић, *Краљевина СХС и Совјетска Русија (СССР) 1918–1929*, тврд повез, 2018, 402 стр.
- Србија и свет у 2017. години*, Душан Пророковић, Владимир Трапара (ур.), броширано, 2018, 244 стр.
- Ивана Божић Миљковић, *Економије балканских земаља на почетку XXI века*, броширано, 2018, 204 стр.
- Kosovo: sui generis or precedent in international relations*, Душан Пророковић (ур.), тврд повез, 2018, 344 стр.
- Initiatives of the 'New Silk Road' – Achievements and Challenges*, Душко Димитријевић, Huang Ping (ур.), броширано, 2017, 530 стр.
- СПАЈАЈУЋИ ИСТОК И ЗАПАД – Споменица професора Предрага Симића*, Јасминка Симић (прир.), тврд повез, 2017, 624 стр.
- Драган Петровић, *Краљевина Југославија и СССР 1935–1941.*, броширано, 2017, 496 стр.
- Ђорђе Лопичић, Јелена Лопичић Јанчић, *Међународно јавно право и међународни односи – БИБЛИОГРАФИЈА 1834–2016.*, тврд повез, 2017, 912 стр.
- Балканска мигрантска рута: између политике права и безбедности*, Слободан Јанковић, Зоран Павловић, Драгана Дабић (ур.), броширано, 2017, 406 стр.
- Ана Пантелић, *Сузбијање сиромаштва у земљама у развоју*, тврд повез, 2017, 369 стр.
- Александар Јазич, *Ванредне ситуације и савремени трендови развоја система заштите*, броширано, 2017, 128 стр.
- Иван Дујић, *Нови свет и Европа: од почетка процеса глобализације до глобалне финансијске и миграционе кризе*, броширано, 2017, 322 стр.