

# ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за међународну политику и привреду

64/18

ИНСТИТУЦИОНАЛНА ПИТАЊА

ЗАКОНОДАВСТВО

ФИНАНСИЈЕ

ЕКОЛОГИЈА

САОБРАЋАЈ

РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА

СПОЉНА И БЕЗБЕДНОСНА  
ПОЛИТИКА

БЕЗБЕДНОСНА  
И ОДБРАМБЕНА ПОЛИТИКА

СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА

ОБРАЗОВНА ПОЛИТИКА

ЉУДСКА ПРАВА

СУДСКА ПРАКСА



Београд, 2018.

# ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за меѓународну политику и привреду

UDK 34

ISSN 1451-3188

Година XVII, бр. 64, април-јун 2018.

## Издавач

Институт за меѓународну политику и привреду  
Београд, Македонска 25

## За издавача

*Проф. др Бранислав ЂОРЂЕВИЋ,*  
директор

## Главни и одговорни уредник

*Др Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ*

## Заменик главног и одговорног уредника

*Проф. др Добрица ВЕСИЋ*

## Секретар

*Др Ненад ВАСИЋ*

## Издавачки савет:

*Cheng WEIDONG PhD*, Институт за европске студије

Кинеске академије друштвених наука, Пекинг, НР Кина

*Prof. Philippe CLARET*, Универзитет Монтескје у Бордоу, Француска

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

и Колегијум Матијас Корвинус, Будимпешта, Мађарска

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

*Проф. др Светомир ШКАРИЋ*, Правни факултет Јустинијан Први,

Универзитета Свети Ѓирило и Методије у Скопљу, Македонија

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

*Проф. др Бранко РАКИЋ*, Правни факултет у Београду

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

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

*Др Малинка РИСТЕВСКА ЈОРДАНОВА*, Институт за европску политику,

Скопље, Македонија

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

Регионални центар Сплит, Хрватска

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

Букурешт, Румунија

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

#### **Редакција:**

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

#### **Компјутерски прелом**

*Сања БАЛОВИЋ*

#### **Лектура**

*Маја ЈОВАНОВИЋ*

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

#### **Штампа**

*Планета принт, Виноградски венац 9/10, Београд*

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

# ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Број 64, 2018.

Год. XVII

UDK 34

ISSN 1451-3188

## Садржај

Предговор	7
<b>ИНСТИТУЦИОНАЛНА ПИТАЊА</b>	
<i>Слободан ЗЕЧЕВИЋ</i> Преутемељење Европске уније	9
<b>ЗАКОНОДАВСТВО</b>	
<i>Драган ЈОВАШЕВИЋ</i> Условни отпуст у европском кривичном праву	19
<i>Владимир МИЛЕТИЋ</i> Малолетничко кривично законодавство у швајцарској конфедерацији	41
<b>ФИНАНСИЈЕ</b>	
<i>Владимир ЧОЛОВИЋ</i> Статус дистрибутера осигурања у праву Европске уније	62
<i>Славко ВУКША, Бруно БУРАН, Срећко БАЧЕВАЦ</i> Финансијско реструктурирање или санација привредних друштава	77
<b>ЕКОЛОГИЈА</b>	
<i>Драгољуб ТОДИЋ, Јелена ТОДИЋ</i> Међународна трговина, животна средина и европске интеграције Републике Србије	95

## **САОБРАЋАЈ**

*Ирис БЈЕЛИЦА ВЛАЈИЋ*

Европски систем за сигурност пловидбе 111

## **РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА**

*Дијана САВИЋ БОЖИЋ*

Прекогранична сарадња као део развојне политике  
Европске уније 124

*Дарко ГОЛИЋ, Јоко ДРАГОЈЛОВИЋ*

Прекогранична сарадња децентрализованих јединица  
– европски стандарди и искуства 137

## **СПОЉНА И БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА**

*Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ*

Европски правни оквири за сузбијање међународног тероризма 156

## **БЕЗБЕДНОСНА И ОДБРАМБЕНА ПОЛИТИКА**

*Владо РАДИЋ, Никола РАДИЋ*

Страна улагања у одбрамбену индустрију Србије – политичке  
и безбедносне импликације у контексту европских интеграција 175

## **СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА**

*Маја ТИРИЋ, Јелена МАТИЈАШЕВИЋ-ОБРАДОВИЋ*

Заштита рањивих друштвених група и стање социјалног  
предузетништва у Србији у односу на Европску унију 189

## **ОБРАЗОВНА ПОЛИТИКА**

*Катарина РАДОЈКОВИЋ ИЛИЋ*

Постулати европске образовне језичке политике  
и настава страних језика 207

## **ЉУДСКА ПРАВА**

*Жарко РАДИЋ*

Употреба родно осетљивог језика у унутрашњем праву  
и европски стандарди 224

## **СУДСКА ПРАКСА**

*Анђела БУКАНОВИЋ*

Питање сурогат материнства у пракси Суда правде Европске уније	251
---	-----

## **ПРИЛОЗИ**

Најновије публикације Европске уније доступне на интернету	265
Најновије публикације Савета Европе	267
Часописи Европске уније доступни на Интернету	270
Адресе институција Европске уније	274
Европа на интернету	277
Центар за европску документацију Института за међународну политику и привреду	284



## 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: 327(4-672EU)  
Bibliid 1451-3188, 17 (2018)  
Год XVII, бр. 64, стр. 9-18  
Изворни научни рад

## ПРЕУТЕМЕЉЕЊЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

др Слободан ЗЕЧЕВИЋ<sup>1</sup>

*Апстракт:* Сукцесивне кризе које су уздрмале Европску унију у 21. веку, а које су довеле до јачања националистичких и евроскептичних странака и покрета, принудиле су Емануела Макрона, француског председника изабраног у мају 2017. године, да се врати на европску политичку сцену. Суштина француског предлога о преутемељењу Европске уније је у визији суверене, уједињене и демократске Европе. Европски суверенитет би се изграђивао постепено на основама јачања јединства у евро подручју и то увођењем европског федералног буџета, европских пореза и функције министра финансија, као и уједначавањем националних норми у пореској и социјалној сфери. Процес о коме је реч био би пропраћен јачањем демократског легитимитета Европског парламента и његових надлежности. Европска унија би изграђивала своју војну самосталост и штитила безбедност својих граница оснивањем Европске пограничне полиције и Канцеларије за азил. Остаје да се види шта ће бити резултат коначног договора између Париза и Берлина о будућности Европске уније и да ли ће то заиста представљати „нови почетак“ у процесу европске интеграције.

*Кључне речи:* Европска унија, евро подручје, европски буџет, суверенитет, Министар финансија евро подручја, Европски парламент, федерализам, конфедерализам.

### 1) УВОД

У протеклим годинама Европска унија била је суочена са изазовима који угрожавају њен опстанак. Нестабилност Европске уније проузрокована је превасходно њеним унутрашњим слабостима. Као прво, од доношења уговора из Мастрихта 1993. године и утврђивања програма о јединственој валути,

<sup>1</sup> Институт за европске студије, Београд, Е-маил: vzecevic@eunet.rs

Унија није испољила храброст да настави даље са интеграционим процесима који би је оспособили да се одупре кризама данашњице. Институционални систем Уније са повећањем држава чланица постао је неефикасан и компликован уз коришћење поступака и језика чија се сврсисходност доводи у питање. Европски грађани све више посматрају Унију као отуђену, бирократизовану структуру која или не може или не жели да их заштити од економских удара, незапослености, нелојалне конкуренције јефтним производима, услугама и радном снагом из других делова света где се не поштују основна права радника и еколошки стандарди, тероризма и неконтролисане имиграције. Овакво стање је проузроковало јачање националистичких, протекционистичких или идентитетских покрета који су видели решење економске и миграционе кризе у повраћају националног суверенитета. Реч је, дакле, о политици националног ограђивања и јачања суверених права европских држава која води ка рушењу Европске уније као наднационалне творевине. Проблем је, међутим, у томе што је управо националистичка идеологија допринела избијању два светска рата, односно уништењу европске економске моћи и стабилности. Питање је да ли употреба старих *националних рецепата* који су изазвали апокалипсу на европском континенту може да реши савремене проблеме са којима је Европа суочена.

Имајући у виду претходно изнето у Француској се код појединих теоретичара,<sup>2</sup> али и политичара, јавила идеја о постављању Европске уније на нове солидније темеље<sup>3</sup> који би јој омогућили да издржи савремене изазове. Новина је и у томе што је Француска извесно време била одсутна са европске сцене којом је доминирала политичка оријентација Немачких демохришћанских конзервативаца. Француско повлачење у други план обележило је развој Европске уније као једног великог тржишта, којим се управља полазећи од међудржавних, конфедералних механизма. С обзиром да је Немачка на том тржишту економски преобладајућа, њена реч била је одлучујућа у одређивању европских политика. Француско одсуство са лидерске позиције у Европској унији није било условљено само економском стагнацијом. После пропасти предлога о увођењу „Европског устава“ из 2005. године који је Француска иницирала, а затим сахранила на националном референдуму, француски политичари више нису имали храбрости да се појаве као носиоци великих европских реформи. Међутим, сукцесивне кризе које су погодиле нестабилну Европску унију у последње време, практично су принудиле Емануела Макрона, француског председника изабраног у мају 2017. године, да се врати у европску политику.

<sup>2</sup> Стефани Енет, Тома Пикети, Гијом Сакрист, Антоан Воше, *За споразум о демократизацији Европе*, Академска књига, Нови Сад, 2017.

<sup>3</sup> Говор француског председника Макрона на Сорбони, Интернет: <http://international.blogs.ouest-france.fr>; 27.09.2017.

## 2) ФРАНЦУСКИ ПРОГРАМ ЕКОНОМСКЕ ФЕДЕРАЛИЗАЦИЈЕ И ДЕМОКРАТИЗАЦИЈЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Полазна основа Макронових погледа на преутемељење Европске уније јесте да би одржање постојећег конфедерализма, или пак повратак на национални суверенизам, заправо био увод у бродолом. Европа је упловила у Други светски рат зато што није на време установила наднационалну Европску унију. Да би опстала Европска унија, по мишљењу Макрона, мора да постане суверена, уједињена и демократска. Суверенитет Европске уније јесте предуслов њеног успеха, а ко каже суверена Европа тај мисли на повратак некада важећем процесу поступне федерализације. Европски суверенитет би се изграђивао радом у више праваца. У институционалној сфери француски председник уочава да је Европа са више брзина постала реалност. Примера ради, поједине државе јесу чланице евро подручја док друге то нису. Међутим, оваква стварност треба да се искористи као одскочна даска за напредак, односно за чвршће уједињење држава чланица које су данас на вишем степену интеграције. Макрон сматра да државе чланице евро подручја треба да буду *европска авангарда* и узор другима у даљој интеграцији. Евро подручје је са 338 милиона становника и бруто друштвеним производом од 10 хиљада милијарди евра годишње економска сила равна Сједињеним Америчким Државама.<sup>4</sup> С друге стране, процес јачања јединства у овирима евро подручја не сме да маргинализује државе чланице које су тренутно ван њега. Ове последње не би трајно остале у *другој брзини* у стању заостајања, већ би добиле подстицај да сустигну *авангарду*, тј. да се придруже вишем степену интеграције.

### Федерални буџет и порези евро подручја

Јачање евро подручја као језгра Уније способног да конкурише Сједињеним Америчким Државама и Кини, и да се супротстави интересима дигиталних мултинационалних компанија, било би започето увођењем одговарајућег федералног буџета. Овај би на основу свог знатно увећаног обима требало да омогући да се у случају светских или регионалних економских или финансијских удара санирају кризна стања у дестабилизираним државама чланицама. Поред тога, буџетска средства би служила и као замајач привредног развоја јер би се користила за финансирање великих европских пројеката чиме би се санирао проблем незапослености, посебно младих. Федерални буџет евро подручја пунио би се европским порезима. Реч је о такси на „угљеник“ која би погађала загађиваче животне средине, као и о наплати

---

<sup>4</sup> *Thomas Piketty: Aux citoyens de reprendre le controle de l'Europe,* 24.03.2017, Интернет: [www.liberation.fr](http://www.liberation.fr)

пореза предузећима која се баве дигиталним активностима у државама чланицама Европске уније где стичу профит (*Google, Amazon, Alibaba, Facebook*). Наиме, примећено је да ова предузећа фиктивно региструју седиште и пријављују пословање у државама чланицама Европске уније где су порези најнижи, попут Ирске, и тиме избегавају плаћање пореза у државама чланицама где стварно остварују добит. Предлог је да се уз национални порез на предузећа, који се наплати у држави где се остварује добит, уведе и европски порез на предузећа, али онда када се његова заједничка основица за све државе чланице усагласи на нивоу Европске уније. Усклађивање основице пореза на предузећа између држава чланица јесте предуслов за спречавање пореског дампинга, тј. привлачења привредника уз нижа социјална давања. Државе чланице које не ускладе порез на предузећа не би више имале приступ европским фондовима за развој.

Макрон примећује да се висина и обим социјалне заштите унутар Европске уније превише разликују од државе до државе чланице што прозрокује социјални дампинг. Стога се залаже да се на нивоу Европске уније усклади социјална заштита кроз одређивање европског социјалног оквира. Циљ је, у ствари, изградња једног специфичног европског социјалног модела који би био другачији од конкурентског приступа у другим деловима света.

### **Јачање демократских институција тј. Европског парламента**

Федерални буџет и порези евро подручја као тврдог језгра Европске уније, међутим, не могу да постоје без демократске власти која управља и надзире трошење новца. С тим у вези, француски нобеловац Тома Пикети (*Thomas Piketty*) промовисао је усвајање новог *демократског уговора* чији би предмет био јачање демократије у Унији, или прецизније у државама чланицама евро подручја. Пикетијева иницијатива је међутим проблематична са правног аспекта јер *de facto* предвиђа измене у институционалном систему Европске уније средствима и поступцима ван њеног правног поретка.<sup>5</sup> Реч је о коришћењу посебног међународног уговора као инструмента међународног права које би закључиле државе чланице евро подручја. Право Европске уније пак у оваквим случајевима налаже измене оснивачких уговора, као највишег правног акта на којима је заснована Европска унија, уз учешће представника свих држава чланица, или пак увођење ојачане сарадње између неких од њих у складу са поступком предвиђеним оснивачким уговорима Уније. Без обзира на претходно изнето, треба узети у обзир Пикетијеве суштинске правце демократских реформи. Пикети запажа да евро подручјем данас руководи више органа који немају непосредни народни легитимитет, попут Самита

<sup>5</sup> Стефани Енет, Тома Пикети, Гијом Сакрист, Антоан Воше, *За споразум о демократизацији Европе*, Академска књига, Нови Сад, 2017, стр. 12.

шефова држава или влада чланица евро подручја, Еврогруппе као скупа министара финансија евро подручја, Директоријума Европске централне банке или појединих чланова и службеника Комисије. Пикети сматра да би одлучујућу реч, посебно у доношењу буџета и одређивању висине будућег европског пореза на предузећа, требало да има скупштина евро подручја састављена од посланика отпосланих из националних парламената држава чланица (четири петине) и посланика Европског парламента (једна петина).<sup>6</sup> Овим се практично посланици националних парламената враћају у игру, односно у процес доношења суштинских одлука у Европској унији. Скупштина евро подручја имала би одлучујућу улогу у одлучивању о економском законодавству. Иако снажно подржава реформе у правцу даље економске федерализације евро подручја, француски председник Макрон не следи Пикетијеве замисли у институционалној сфери. Макрон је више склон идеји реформисања начина избора посланика Европског парламента не би ли се ојачала његова изворна веза са европским народима и увећао његов демократски легитимитет. Макрон сматра да треба да се искористи Брегзит, односно излазак британских посланика из Европског парламента, да би се њихових 73 места попунило посланицима изабраним на транснационалним листама у оквиру Европске уније као једне изборне јединице. Већ на следећим изборима 2024. године половина посланика Европског парламента била би бирана на овај начин чиме би се добио Европски парламент са ојачаним европским народним легитимитетом. Поврх тога, евро подручје добило би министра финансија који би био под надзором Европског парламента. Реч је о физичком лицу које би имало овлашћење да брзо и ефикасно доноси одлуке, па и ону о упућивању хитне финансијске помоћи држави чланица чија је привреда уздрмана међународним економским потресима или да финансира одређене европске пројекте. С друге стране, број чланова Комисије био би смањен на 15, не би ли се повећала њена ефикасност и компактност. С тим у вези, пример би дале пре свега велике државе чланице које би одустале од права да у сваком мандату Комисије морају да имају свог члана.

## **Безбедност грађана Европске уније**

Једна од кључних слабости данашње Европске уније јавља се на пољу заштите територије и безбедности њених грађана. Европска унија нема јединствене војне снаге које би штитиле њену територију, нити ефикасне јединице за брзе интервенције које би пак дале уверљивост њеним спољнополитичким ставовима. Ово стање се јавља у тренутку када Сједињене Америчке Државе разматрају могућност да постепено смање војно присуство

---

<sup>6</sup> Стефани Енет, Тома Пикети, Гијом Сакрист, Антоан Воше, *За споразум о демократизацији Европе*, Академска књига, Нови Сад, 2017, стр. 29, и даље.

на тлу Европе. Поред тога, грађани Уније се осећају угрожено од неконтролисаних имиграције и опасности од тероризма. Француски председник Макрон сматра да Европска унија у датим околностима мора да изгради самосталну војну силу која би деловала у сарадњи са НАТО пактом. Европска унија је у 2016. години установила сталну структурну сарадњу држава чланица у области одбране као и Европски одбрамбени фонд да би централизовала средства и ојачала заједничка истраживања у области производње наоружања и војне опреме. Макрон, међутим, сматра да би морало да се оде корак даље кроз успостављање заједничких европских снага за војне интервенције, заједничког европског буџета одбране и стратегије деловања. Европске националне војске треба да буду отворене за пријем официра и војника из других држава чланица.

Грађани Европске уније испољавају незадовољство због неконтролисаног и незаконитог досељавања миграната на територију држава чланица чиме се угрожава општа безбедност, јача присуство радикалног исламизма, доводе у питање радна места и плате домицилног становништва. Имајући у виду претходно изнето, председник Макрон жели да Европска унија на ефикаснији начин штити своје границе те се залаже за оснивање Европске пограничне полиције која би помагала националним јединицама држава чланица у надзору над границама. Макрон жели и да се оснује "Европска канцеларија за азил" која би била у стању да централизовано и ефикасно обрађује молбе подносиоца захтева. Низ терористичких напада који су се догодили у Француској, Белгији, Немачкој, Великој Британији и Шпанији у последње време указао је на недовољну сарадњу безбедносних служби држава чланица. Наиме, терористи користе достигнућа Европске уније у погледу слободе кретања људи и укидања граничних контрола, те слободно прелазе из једне државе чланице у другу и изводе атентате. По схватању француског председника успешна борба против тероризма у данашњој Европској унији подразумева усаглашену методологију деловања националних безбедносних служби. Стога, предлаже оснивање Европске обавештајне академије у којој би се на основу заједничког програма школовали припадници обавештајног сектора. У суштини циљ је да се установи Заједнички европски безбедносни простор у чијим оквирима би се заједнички третирао проблем досељавања, азила и тероризма.

### **3) ПРОГРАМ НЕМАЧКЕ КОАЛИЦИЈЕ ДЕМОХРИШЋАНА И СОЦИЈАЛ-ДЕМОКРАТА О НОВИМ ОСНОВАМА НА КОЈИМА БИ ПОЧИВАЛА ЕВРОПСКА УНИЈА**

Француска размишљања на тему преутемељења Европске уније доскора су долазила у сукоб са погледима немачких демохришћана. Ови последњи нису желели да се кроз механизам европског федералног буџета средства немачких пореских обвезника преливају ка сиромашнијим државама чланицама јер ове

недовољно воде рачуна о буџетској дисциплини. Ствари би могле да се промене ако се узму у обзир следеће околности. Демохришћанска канцеларка Ангела Меркел (Angela Merkel) је на парламентарним изборима у септембру 2017. године добила 32,5 у односу на очекиваних 36 одсто гласова.<sup>7</sup> Коалиција демохришћана која је из изборног процеса изашла ослабљена није успела да постигне коалициони споразум са Либералном и странком Зелених. Стога је Ангела Меркел била принуђена да се поново окрене Социјал-демократској партији Немачке и преговорима о новој влади *велике коалиције*. Према нацрту предкоалиционог споразума социјалдемократе би добиле места министра спољних послова и финансија у новој немачкој влади. Социјалдемократе, у начелу, подржавају предлоге француског председника Макрона. У том смислу, нова парламентарна већина у Немачкој у тексту “предкоалиционог споразума” изражава намеру да са француским председником *руку под руку* ради на продубљивању интеграције у евро подручју не би ли ово било боље заштићено од светских криза.<sup>8</sup> Споразум о великој коалицији ставља европски пројекат у центар активности будуће немачке владе и најављује одустајање од појединих догматских ставова немачких демохришћана. После дужег времена будућа немачка влада била би вољна да повећава свој допринос буџету Европске уније да би се компензовали губици средстава настали услед изласка Велике Британије из Уније. Поред тога, Немачка више не би искључила увођење механизма јаче финансијске солидарности унутар евро подручја, с обзиром да се Социјал-демократска партија изборила да Меркел прихвати Макронов предлог о буџету евро подручја. Према немачком виђењу буџет би се састојао из три дела. У првом би била средства намењена заштити од асиметричних економских удара који погађају једну или више држава чланица. У другом делу буџета била би средства за подршку структурним реформама државе чланице у кризи, док би трећи део био намењен усклађивању социјалне заштите држава чланица евро подручја. У прво време само би последњи део буџета захтевао увођење сталних извора финансирања. Тек касније би се установили стални приходи за финансирање инвестиционих пројеката у евро подручју. Немци, међутим, инсистирају на даљем европском надзору над трошењем средстава из националних буџета, односно на поштовању „Пакта о стабилности“ као и на усаглашавању националних економских политика држава чланица. У Берлину се по први пут предвиђа и оштра борба против механизма избегавања пореских обавеза и одливања средстава у *пореске рајеве*. Велика коалиција пак не разматра могућност увођења места министра финансија евро подручја које би укинуло функције председника Еврогрупе (председавајућег министара евро

---

<sup>7</sup> *Elections legislatives en Allemagne: victoire en demi-teinte pour Angela Merkel*, 24.09.2017, [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr)

<sup>8</sup> Jean Quatremer, *La GroKo allemande, une chance pour l'Europe de Macron*, 13.01.2018, Интернет: [www.liberation.fr](http://www.liberation.fr)



подручја) и Комесара задуженог за економска и монетарна питања. Такође, нова немачка влада није расположена за оснивање посебног Парламента евро подручја, већ се залаже да се садашњи Европски парламент састаје у сазиву посланици „евро подручја“ са задатком да врше надзор над радом Комисије и сарађују са Еврогрупом. У предкоалиционом споразуму долази се до закључка да постојећи Европски механизам стабилности (ЕМС), који је задужен да одобрава позајмице државама чланицама у кризи, треба да се преобрази у Европски монетарни фонд по угледу на Међународни монетарни фонд. Овај европски фонд био би задужен да реструктурира јавни дуг држава чланица, уз могућности потпуног или делимичног отписивања. Нова немачка влада прихватила би да Европски монетарни фонд (ЕМФ) потпадне под поље примене права Европске уније, односно да се у његовим органима одлучује квалификованом већином, као и да буде под надзором Европског парламента. До сада су се Немци у овој области залагали за примену класичне међудржавне сарадње на бази консензуса. Будућа немачка влада требало би да буде више социјално оријентисана од претходне. Нова велика коалиција се залаже за јачање суштинских социјалних права кроз примену начела једнаких примања за исти рад у државама чланицама Уније. Такође, у програму се говори о увођењу минималне зараде, заједничке социјалне основе, као и о усклађивању пореза на предузећа у свим државама чланицама. У том смислу на претходно утврђену заједничку пореску основу одредила би се минимална стопа пореза на предузећа. Немци се придружују иницијативи Макрона да се опорезују предузећа дигиталног сектора. Разлике између Берлина и Париза јављају се у будућем концепту европске одбране. Немци сматрају да европске снаге треба да се баве искључиво операцијама одржања мира, док се Париз залаже за шире поље деловања, па и офанзивне операције јер „одржање мира претпоставља његово успостављање“.

#### **4) ИЗВОРИ**

- Berramdane, Abdelkhaleq, Rosseto, Jean, *Droit de L' Union europeenne*, Montchrestien, Paris, 2010.
- Boulouis, Jean, *Droit institutionnel de l' Union europeenne*, Montchrestien, 5 edition, Paris, 1995.
- Cartou, Louis, Clergerie, Jean-Louis, Gruber, Annie, Rambaud, Patrick, *L' Union europeenne*, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006.
- Clapie, Michel, *Manuel des institutions europeennes*, Flammarion, 3 edition, Paris, 2010.
- Giscard d' Estaing, Valery, *La constitution pour l' Europe*, Albin Michel, Paris, 2003.
- Енет, Стефани, Пикети, Тома, Сакрист, Гијом, Воше, Антоан, *За споразум о демократизацији Европе*, Академска књига, Нови Сад, 2017.

- Хикс, Сајмон, *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007.
- Jacque, Jean Paul, *Droit institutionnel de L' Union europeenne*, Dalloz, 5 edition, Paris, 2009.
- Isaac, Guy, Blanquet, Marc, *Droit general de l' Union europeenne*, Sirey, 10 edition, Paris, 2012.
- Manin, Philippe, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005.
- Самарџић, Слободан, *Европска унија*, Институт за европске студије, Едиција-Анализе, Београд, 1998.
- Simon, Denys, *Le systeme juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001.
- Сиђански, Душан, *Федералистичка будућност Европе*, Просвета, Београд, 1996.
- Зечевић, Слободан, *Институционални систем и право Европске уније*, Институт за европске студије, Београд, 2015.

## 5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Сукцесивне кризе које су уздрмале Европску унију у 21. веку, а које су довеле до јачања националистичких и евроскептичних странака и покрета, принудиле су Емануела Макрона, француског председника изабраног у мају 2017. године, да се врати на европску политичку сцену. Наиме, француска је већ извесно време била у другом плану унутар Европске уније због немоћи да изведе економске реформе, али и због „осећаја кривице“ услед потапања предлога о увођењу “Европског устава” из 2005. године. Суштина француског предлога о преутемељењу Европске уније је у визији суверене, уједињене и демократске Европе. Европски суверенитет би се изграђивао постепено, на основама јачања јединства у евро подручју и то увођењем европског федералног буџета, европских пореза и функције министра финансија, као и уједначавањем националних норми у пореској и социјалној сфери. Процес о коме је реч био би пропраћен јачањем демократског легитимитета Европског парламента и његових надлежности. Европска унија би изграђивала своју војну самосталост и штитила безбедност својих граница оснивањем Европске пограничне полиције и Канцеларије за азил. Колико су институције Европске уније биле зависне од ставова немачке владе у протеклим годинама говори и податак да су предлози Комисије у буџетској сфери били много стидљивији од оних изложених у нацрту програма немачке велике коалиције. Наиме, комисија која се иначе сматра авангардом у подношењу предлога проевропских решења није се усудила да иницира увођење конзистентног буџета евро подручја јер је полазила од претпоставке да ће Немачком у наредном периоду да влада савез хришћанских демократа и либерала. Ове политичке странке су у начелу против буџетског федерализма и преливања средстава немачких пореских обвезника

у друге државе чланице. После објављивања Макронових предлога о „преутемељењу“ остаје да се види шта ће бити резултат коначног договора између Париза и Берлина о будућности Европске уније, и да ли ће овај заиста представљати „нови почетак“ у процесу европске интеграције. Будући да је Србија кандидат за „придруживање“ Европској унији ове нове унутрашње политичке тенденције, свакако, могу бити од значаја за њено спољнополитичко позиционирање.

### **NEW FOUNDATION OF THE EUROPEAN UNION**

*Abstract:* Successive crises that hit the European Union in the 21st century, leading to the strengthening of nationalist and Eurosceptic parties and movements, have forced Emanuel Macron, the French president elected in May 2017, to return to the European political scene. The essence of the French proposal on new foundations of the European Union is in the vision of a sovereign, united and democratic Europe. European sovereignty would be gradually built on the basis of strengthening unity in the euro zone by introducing the European federal budget, European taxes and the function of the Minister of Finance, as well as the harmonization of national norms in the tax and social sphere. The process in question would be accompanied by the strengthening of the democratic legitimacy of the European Parliament and its competencies. The European Union would build its military autonomy and protect the security of its borders by establishing the European Border Police and the Office of Asylum. It remains to be seen what will be the result of the final agreement between Paris and Berlin on the future of the European Union and whether this will truly represent a new beginning in the European integration process.

*Key words:* The European Union, euro zone, European budget, sovereignty, Minister of the Euro-zone, The European Parliament, Federalism, Confederalism.

УДК: 353.265:343.21(4)  
Biblid 1451-3188, 17 (2018)  
Год XVII, бр. 64, стр. 19–40  
Изворни научни рад

## УСЛОВНИ ОТПУСТ У ЕВРОПСКОМ КРИВИЧНОМ ПРАВУ

проф. др Драган ЈОВАШЕВИЋ<sup>1</sup>

*Апстракт:* У савременом кривичном праву затворска казна је основна и најважнија врста кривичних санкција за починиоце кривичних дела како би се спречило и борило против криминала. Али, поред безусловне затворске казне, сва кривична законодавства такође познају различите модалитете њеног доношења или извршења. То су различити облици супститута или алтернатива у случајевима када безусловни притвор није неопходан. Тако можемо разликовати пуну или делимичну суспензију казне затвора или неку другу врсту казне. У првом случају ради се о условној осуди. Други део парцијалне суспензије назива се условно отпуст. Условно пуштање на слободу је делимична суспензија казне затвора под одређеним условима и за одређени период, али тек након што је осуђени већ делимично осуђен на казну. За одобравање условног ослобађања неопходно је испунити кумулативно прописане услове кроз које се процењује да ли је и у којој мери остварена посебна превенција осуђеног лица у смислу реедукације и ресоцијализације. Предуслов за спровођење ових мера јесте испуњавање формалних захтева – у погледу врсте и трајања затворске казне или материјалних услова – оцене суда да примена казне у конкретном случају није неопходна јер се циљеви (сврха) казне може постићи без ефективне примене казне затвора у целини или делимично. Овај рад говори о концепту, карактеристикама, условима и методама примене ових облика суспензије затворске казне у модерном европском кривичном праву.

*Кључне речи:* Европски стандарди, шифра, затворска казна, условно одсуство, надзор, слобода, Европско право.

---

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

## 1) УВОД

У систему мера друштвене реакције на криминалитет преовладавају по свом значају казне затвора.<sup>2</sup> Она је прописана за највећи број кривичних дела самостално или алтернативно, односно кумулативно са новчаном или другом казном.<sup>3</sup> Изриче се за судском пресудом одређено време кривично одговорном учиниоцу кривичног дела.<sup>4</sup> Казна лишења слободe састоји се у одузимању слободe кретања учиниоцу кривичног дела за у судској пресуди одређено време и његовом смештању у посебну заводску, пенитенсијарну установу. У свим савременим казним системима она заузима централно место. Највећи број кривичних дела запређен је овом казном јер она пружа највише могућности да се оствари сврха кажњавања која се састоји у специјалној превенцији – утицању на учиниоца кривичног дела да поново не чини кривична дела и његовом поновном укључивању у нормалан друштвени живот. Али изречена мера казне затвора не мора у сваком конкретном случају и да се ефективно изврши у потпуности. То значи да се осуђено лице може отпустити са издржавања казне затвора на слободу и пре него што ју је у потпуности издржао ако су за то испуњени законом прописани услови. Тада долази до примене условног отпуста. То је извршење „казне лишења слободe на слободи“.<sup>5</sup> Условни отпуст<sup>6</sup> састоји се у отпуштању осуђеног лица са издржавања казне затвора пре него што ју је у потпуности издржао, под условом да до истека времена за које је изречена казна не учини ново кривично

<sup>2</sup> Нека инострана кривична законодавства познају више врста казни лишења слободe и то: затвор и доживотни затвор. Тако Кривични законик Македоније у члану 35, Кривични законик Руске Федерације у члану 44, Кривични законик Израела у члану 41, аустријски Кривични законик у члану 18, бугарски Кривични законик у члану 37. Кривични законик Албаније у члану 29 познаје казне затвора и дуготрајног затвора, док грчки Кривични законик у члану 51 предвиђа: доживотни затвор, затвор у казним установама и затвор у поправним установама, а Кривични законик Кине у члану 33 познаје: доживотни затвор, затвор са непромењивим роком од шест месеци до 15 година, задржавање од једног до шест месеци и надзор јавне безбедности од три месеца до две године.

<sup>3</sup> У правној теорији има схватања према којима постоје три модалитета одузимања слободe кретања осуђеног лица применом кривичноправне принуде. То су: а) казна затвора, б) казна дуготрајног затвора, и в) казна малолетничког затвора. Прва два модалитета нису различите врсте казни затвора, већ се разликују само по дужини трајања. Први модалитет има редовну примену, а други је изузетак. Трећи модалитет је посебног карактера због лица према коме се може изрећи.

<sup>4</sup> Драган Јовашевић, *Кривично право, Општи део*, Београд, Досије, 2016, стр. 312.

<sup>5</sup> Željko Horvatić, *Kazneno pravo, Opći dio*, Zagreb, Pravni fakultet, 2003, str. 174.

<sup>6</sup> Berislav Pavišić, Velinka Grozdanić, Petar Veić, *Komentar Kaznenog zakona*, Zagreb, Narodne novine, 2007, str. 89-92.

дело. Ако такво лице не изврши кривично дело за време док му казна тече, неће доћи до опозивања условног отпуста. Условни отпуст<sup>7</sup> је сличан условној осуди (као кривичној санкцији алтернативног карактера) јер се оба института састоје у ослобађању учиниоца кривичног дела од издржавања казне, с тим што је код условне осуде то ослобођење у потпуности, а код условног отпуста се ради о делимичном ослобођењу од казне. У функционалном смислу условни отпуст је саставни део изречене казне затвора јер утиче на њену садржину будући да се институционални третман у заводској установи замењује третманом на слободи. То је посебан облик издржавања „казне лишења слободе на слободи“.<sup>8</sup> У теорији<sup>9</sup> се могу наћи схватања према којима је условни отпуст основ за гашење казне или законска сметња за даље извршење казне. Но, тешко се може прихватити да је он основ за гашење казне јер постоји могућност њеног извршења у случају опозива условног отпуста, па је чак тешко и тврдити да је условни отпуст сметња за даље извршење казне јер су неки облици извршења казне као мере помоћи и надзора могући и за време трајања условног отпуста. Условни отпуст представља криминалнополитичку и пенолошку меру којом се врши допунска индивидуализација казне и остварује ресоцијализација осуђеног уз његово лично и активно учешће, када се с обзиром на постигнуте резултате специјално превентивног садржаја може скратити претходно одмерено трајање одузимања слободе.<sup>10</sup> Међу бројним европским документима, који чине корпус европског кривичног права, по свом значају за примену института условног отпуста истиче се Европска конвенција о надзору над условно осуђеним или условно ослобођеним лицима (ЕТС 051) која је донета 30. новембра 1964. године, а ступила на снагу 22. августа 1975. године.<sup>11</sup> Циљ је њеног доношења био да се успоставе минимални услови међу државама уговорницама – чланицама Савета Европе о пружању система помоћи која су нужне за ресоцијализацију осуђених учинилаца кривичних дела путем одговарајућег надзора кроз примену одређених мера које треба да подстакну промену њиховог понашања и ресоцијализацију, а с друге стране, да контролом њиховог понашања омогуће извршење изречене казне и без њеног ефективног извршења.<sup>12</sup> У одредбама чл. 4–9 Конвенција разрађује

---

<sup>7</sup> Ljiljana Selinšek, *Kazensko pravo, Splošni del in osnove posebnega dela*, Ljubljana, Založba GV, 2007, str. 167-169.

<sup>8</sup> Velinka Grozdanić, Marissabel Škorić i Igor Martinović, *Kazneno pravo, Opći dio*, Rijeka, Pravni fakultet, 2013, str. 211-213

<sup>9</sup> Petar Novoselec, *Opći dio kaznenog prava*, Zagreb, Pravni fakultet, 2004, str. 356

<sup>10</sup> Ksenija Turković et al., *Komentar Kaznenog zakona*, Zagreb, Narodne novine, 2013, str.78-81.

<sup>11</sup> Berislav Pavišić, *Kazneno pravo Vijeća Europe*, Zagreb, Golden marketing, 2006, str. 536.

<sup>12</sup> Berislav Pavišić, Tadija Bubalo, *Međunarodno kazneno pravo*, Rijeka, Pravni fakultet, 2013, str. 89-96.

одредбе о начину, поступку и условима извршења условног отпуста у случају да је казна затвора изречена у једној држави, а извршава се у другој држави. Надзор над применом условног отпуста уређен је главом два, у одредбама чл. 10–15 Конвенције које треба да омогуће ефикасну примену овог института у процесу извршења изречених казни путем судских пресуда. Извршење судских одлука (чл. 16–21) је предмет разматрања у глави трећој Конвенције, док глава четврта (чл. 22–25) уређује уступање права на извршење изречене казне затвора, односно условног отпуста над осуђеним лицем у корист замољене државе. Одредбе ове Конвенције су у потпуности имплементиране у кривично законодавство бројних европских држава.<sup>13</sup>

## **2) УСЛОВНИ ОТПУСТ У ЗАКОНОДАВСТВИМА ПОЈЕДИНИХ ДРЖАВА**

### **Шпанија**

Кривични законик Краљевине Шпаније<sup>14</sup> из 1995. године са новелама до 2015. године у трећем поглављу под називом: „Замена извршења казне лишења слободе и условна осуда“ прописује више облика (форми) супституције, алтернативе изречене казне затвора учиниоцу кривичног дела. То су:<sup>15</sup> а) суспензија изречене казне затвора, б) замена изречене казне затвора, и в) условни отпуст. Овај Законик у трећем одељку под називом: „О условном отпусту“ одређује појам, карактеристике, врсте и услове за примену ове специфичне врсте, форме или облика извршења казне затвора на слободи или превременог отпуштања осуђеног лица из заводске установе. Тако су у члану 90 КЗ одређени кумулативни услови који морају бити испуњени за примену условног отпуста:<sup>16</sup> а) да је учинилац кривичног дела осуђен на казну затвора, б) да је осуђено лице издржало три четвртине изречене казне затвора, в) да се осуђено лице за време издржавања казне затвора добро понашало, и г) да је надлежна служба у казно поправном заводу у свом извештају дала позитивну процену будућег понашања осуђеног лица на слободи и могућност његове друштвене реинтеграције у смислу члана 67 КЗ. При томе се захтева да је, уз испуњење наведених услова, осуђено лице испунило све обавезе које

<sup>13</sup> Драган Јовашевић, Вељко Икановић, *Међународно кривично право*, Бања Лука, Универзитет Апеирон, 2015, стр. 189-193.

<sup>14</sup> Органски закон 10/1995, од 23. новембра, о Кривичном закону, објављен у „Службеном гласнику“ број 281. од 24. новембра 1995. године – *Codigo penal Ley Organica, No. 10/1955 de 23 de Noviembre de 1995; Organic Law No. 1/2015. 1. July 2015.*

<sup>15</sup> Elena Merino Blanco, *Spanish Law and Legal System*, Thomson, Sweet-Maxwell, 2006, pp. 111-114.

<sup>16</sup> Luis E. Chiesa, Carlos Gomez Jara, *Spanish Criminal law*, Stanford, 2009, pp. 289-301.

произилазе из грађанске одговорности по основу накнаде кривичним делом проузроковане штете у смислу члана 72 ст. 5 и 6 КЗ. Условни отпуст се може дати и лицу које је осуђено за: а) кривична дела тероризма, б) кривична дела у вези са терористичким организацијама и групама, и в) кривична дела која су извршена у оквиру криминалне организације, уз претходну посебну процену могућности друштвене реинтеграције осуђеног лица, при чему се посебно узимају у обзир следеће чињенице: 1) да је то лице испољило недвосмислено уверење да је напустило терористичке активности, 2) да је то лице активно сарађивало са надлежним државним органима у циљу спречавања вршења других кривичних дела од стране оружаних банди, организација или терористичких група, 3) да је то лице допринело да се ублаже последице учињеног кривичног дела, 4) да је то лице идентификовало, ухватило или допринело кривичном гоњењу лица која су одговорна за кривична дела тероризма, односно прибавило доказе, и 5) да је то лице спречило активности организације или удружења коме је припадало или са којим је сарађивало, што се може потврдити посебном изјавом којом се одриче својих криминалних активности и напушта насиље, а посебно ако се извинио жртвама свог криминалног деловања. У сваком случају пре доношења одлуке о пуштању на условни отпуст наведених лица потребно је прибавити и друге извештаје из којих се може закључити да је осуђено лице заиста прекинуло све везе (контакте) са терористичком организацијом или удружењем коме је припадало, односно њиховим окружењем и активностима. При давању условног отпуста осуђеном лицу<sup>17</sup> суд му у образложеној одлуци може да нареди испуњење једне или више следећих обавеза, односно да нареди да се придржава једног или више правила понашања или мера које су предвиђене у члану 83 КЗ као што су: 1) забрана посећивања одређених места, 2) забрана приближавања оштећеном лицу (жртви), његовим сродницима или другим лицима које одреди суд или забрана комуникације са њима, 3) забрана напуштања места пребивалишта или боравишта без одобрења надлежног органа, 4) лични долазак пред суд, трибунал или другу службу ради њиховог обавештавања о својим активностима, 5) учешће у обуци, на раду, у културном или саобраћајном образовању (едукацији), тренинг програмима о сексуалној или еколошкој заштити, као и у програмима за заштиту животиња, и б) испуњавање других обавеза које суд сматра оправданим и потребним за друштвену интеграцију осуђеног, уз његову претходну сагласност, под условом да то није у супротности са његовим личним достојанством. Време трајања условног отпуста (члан 93 КЗ) износи онолико времена колико и период преосталог неиздржаног дела изречене казне затвора. У члану 91 Кривични законик Краљевине Шпаније предвиђа посебне облике условног отпуста.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Lorena Bachmaier, Antonio del Moral Garcia, *Criminal law in Spain*, Kluwer, 2010, pp. 189-192.

<sup>18</sup> Marc Hernandez, *Spanish Criminal Code Reform*, Madrid, Comares, 2014, pp. 171-178.



Наиме, изузетно ако су испуњени законом прописани услови и ако се не ради о лицу које је осуђено за: а) кривична дела тероризма, б) кривична дела у вези са терористичким организацијама и групама, и в) кривична дела која су извршена у оквиру криминалне организације, судија за условни отпуст, на основу извештаја државног тужиоца, генералног директора казнено поправних установа или других установа може дати условни отпуст лицу које је издржало само две трећине изречене казне затвора, под условом да оно заслужује такву привилегију на основу показаног понашања и владања у заводској установи, континуитета у испуњавању радних и других обавеза, као и учешћем у културним и стручним активностима. Такође, на предлог генералног директора казнено поправних установа и после претходно прибављеног извештаја државног тужиоца, судија Одбора за условни отпуст може дати условни отпуст и лицу које је издржало само половину изречене казне затвора (што представља изузетну привилегију) имајући у виду следеће околности: а) дужину издржане казне затвора, б) ако је до потпуног извршења изречене казне остало највише до деведесет дана за сваку годину ефективно издржане казне, и в) ако се не ради о лицу које је осуђено за кривична дела тероризма, кривична дела у вези са терористичким организацијама и групама, или кривична дела која су извршена у оквиру криминалне организације. За примену ове законске могућности потребно је да судија дође до уверења да је осуђено лице у потпуности и ефикасно остварило учешће у програмима за компензацију жртвама кривичних дела или, по потреби, да је остварило успех у предузетим програмима лечења или детоксикације.<sup>19</sup> И коначно, у одредби члана 92 КЗ, чак и ако нису испуњени услови у погледу дужине издржаног дела изречене казне затвора, осуђеним лицима која су навршила седамдесет година живота у току издржавања изречене казне затвора, или лицима која болују од озбиљне неизлечиве болести може се дати условни отпуст. У овим случајевима казнено поправна установа у којој се налазе наведена лица хитно, дакле, без одлагања, покреће поступак за давање условног отпуста пред судијом Одбора за условни отпуст. При доношењу одлуке врши се посебна процена личних околности осуђеног лица, могућност да осуђено лице поново изврши кривично дело или други преступ и утврђује постојање опасности таквог лица по своју околину. Уколико постоји очигледна опасност за живот осуђеног лица због болести или старости, што се утврђује налазом и мишљењем лекара судске медицинске струке, као и извештајем медицинске службе казнено поправне установе, судија Одбора за условни отпуст може дати условни отпуст и без формално испуњених услова уз извештај казнено поправне установе о коначној прогнози понашања и степена опасности осуђеног лица.

---

<sup>19</sup> Thomas Weigend, Hans Heinrich Jecheck, *Tratado de Derecho penal, Parte general*, Madrid, Comares, 2013, str. 278-281.

## Италија

Кривични законик Италије (*Codice penale*) из 1930. године са више новела у Општем делу – *Parte generale*, у другом делу под називом: „Обустава-суспензија казне“ познаје више облика потпуне или делимичне суспензије извршења прописане или изречене казне. То су:<sup>20</sup> а) условна осуда (члан 194 КЗ), и б) условни отпуст (члан 206 КЗ). Посебан облик делимичне суспензије изречене казне затвора и пуштања на слободу осуђеног лица пре истека времена на које је изречена казна затвора или слична мера институционалног карактера назива се условни отпуст. Он је у Кривичном законнику Италије уређен у глави два, другог дела под називом: „Условни отпуст“.<sup>21</sup> Наиме, према одредби члана 206 КЗ сваком лицу коме је изречена казна затвора или друга мера која се састоји у одузимању слободе кретања за одређено време, може се одобрити превремени условни отпуст. То је, како сам Законик каже, „средство препорода и друштвене реинтеграције“ који чини на тај начин део прогресивног (енглеског) система извршења казне затвора. Но, условни отпуст није право осуђеног лица, већ законом прописана могућност коју он мора да заслужи и која се даје само у случајевима када постоје „разумне“ шансе за успех у преваспитању, преображају и ресоцијализацији. Суд може, на предлог Управе заводске установе у којој се налази осуђено лице, према члану 207 КЗ да одобри условни отпуст и пуштање на слободу осуђеног лица ако су испуњени следећи кумулативно одређени услови:<sup>22</sup> а) да је осуђено лице за време издржавања изречене казне затвора или друге мере одузимања слободе својим радом и понашањем пружио „опипљиве“ доказе свог напретка у процесу преображаја, поправљања и преваспитања, б) да је осуђено лице надокнадило штету коју је проузроковало извршеним кривичним делом или се са оправданим разлозима може очекивати да ће то учинити, и в) да личност и понашање осуђеног лица за време издржавања изречене казне, односно мере, као и животни услови који га очекују после његовог изласка на слободу из заводске установе пружају довољно гаранција да ће се оно на слободи добро понашати, да ће поштовати норме правног поретка и нарочито да неће вршити нова кривична дела. Директор заводске установе у којој се налази осуђено лице (члан 208 КЗ) даје препоруку за његово превремено ослобођење и пуштање на слободу ако су испуњени законом прописани услови. У случају да је захтев за давање условног отпуста поднео сам осуђени, тада директор заводске установе суду доставља извештај установе и другу документацију уз захтев осуђеног лица. Након одобравања условног отпуста и пуштања осуђеног лица на слободу суд

---

<sup>20</sup> Salvatore Aleo, *Parte generale*, Padova, Cedam, 2012, pp.189-196.

<sup>21</sup> Gaetano Contento, *Corso di diritto penale*, Laterza, 2006, pp. 221-226.

<sup>22</sup> Frederica Fucito, Astolfo Di Amalo, *Criminal law in Italy*, Kluwer, 2016, pp. 203-207.

одређује и време његовог трајања. То је, заправо, преостало време до потпуног извршења судском пресудом изречене казне или друге мере лишења слободе. При томе је Законик у члану 209 изричито одредио да време трајања условног отпуста не може да буде краће од две године (ако се ради о повратнику – члан 128 КЗ), нити да буде дуже од пет година (ако се ради о лицу које је осуђено на казну доживотног затвора – члан 107 КЗ).<sup>23</sup> Лице које се налази на условном отпусту дужно је да до истека његовог трајања поштује одговарајућа правила понашања која му је поставио суд (члан 210 КЗ). При избору ових правила суд посебно узима у обзир следеће околности: а) старост осуђеног лица и његову личност, б) процену ризика којем условно отпуштено лице на слободи може бити изложено, и в) степен поузданости његових породичних, пословних и друштвених услова на слободи. Зато је заводска установа у обавези да пре пуштања на условни отпуст осуђеног лица отпочне са припремама у погледу избора ових правила понашања, као и услова за њихово испуњавање од стране условно отпуштеног лица на слободи. У овоме суду, односно управи заводске установе помажу различити друштвени субјекти као што су: органи заштите, старатељства или социјалне заштите. За време трајања условног отпуста осуђеном лицу се поред одређених правила понашања које одређује суд, као и начин њиховог испуњавања, изриче и мера стављања под надзор органа заштите или друге добротворне организације.<sup>24</sup> Ови органи својим упутствима и смерницама условно отпуштеном лицу (члан 213 КЗ) помажу да се циљ (сврха) условног отпуста у потпуности и ефикасно оствари. Ако лице које је условно пуштено на слободу покаже добро понашање до истека периода трајања условног отпуста, тада се оно у потпуности ослобађа од даљег издржавања изречене казне или мере лишења слободе, а његова осуда се брише из казнене евиденције. Суд је овлашћен да приликом давања условног отпуста осуђеном лицу, а после његовог саслушања, на предлог заводске установе или надзорних органа, овоме изрекне за време трајања условног отпуста и одређене забране, односно наредбе (члан 212 КЗ) као што су:<sup>25</sup> а) забрана бављења одређеним занатом или професијом (члан 122 став г. КЗ), б) забрана одласка на одређена места, в) забрана боравка на одређеним местима, г) наредба о обавезном боравку у месту пребивалишта, и д) наредба за протеривање (чл. 149–154 КЗ). У сваком случају суд одређује услове, ограничења или гаранције (безбедносне, контролне итд.) за условно отпуштено лице које треба да допринесу успешнијем, бржем и лакшем обнављању нормалног живота таквог лица на слободи. Успех у извршењу

<sup>23</sup> Francesco Mantovani, *Diritto penale, Parte generale*, Padova, Cedam, 2011, pp. 234-248.

<sup>24</sup> Antonio Pagliaro, *Trattato di diritto penale*, Milano, Giuffrè, 2016, pp. 198-202.

<sup>25</sup> Antonio Fiorella, *Questioni Fondamentali della parte generale del diritto penale*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 189-193.

условног отпуста (као облика делимичне суспензије казне или мере одузимања слободе) код осуђеног лица у великој мери зависи и од ефикасне, квалитетне и благовремене примене мера надзора добротворних организација. Систем ових мера помоћи, заштите и надзора је уређен у глави трећој под називом: „Надзор добротворне организације“. Тако је у члану 213 КЗ одређено изричито да „надзор добротворне организације представља суштинску одлику система који има за циљ добијање добрих резултата од извршења изречених казни и других мера лишења слободе путем примене различитих метода“. Стога је Законик прописао обавезно стављање под надзор одговарајуће добротворне организације условно отпуштеног лица. Дужности добротворних организација<sup>26</sup>, сходно члану 214 КЗ, састоје се у примени мера, средстава и поступака који треба да омогуће условно отпуштеном лицу да се боље, брже и лакше прилагоди животу на слободи у заједници. Такође, ове организације пружају саветодавне услуге, усмеравање, као и моралну и материјалну помоћ у циљу постизања сврхе поновног успостављања нормалног живота условно отпуштеног лица, као и спречавања (превенције) вршења кривичних дела у будућности. У том циљу, именована добротворна организација може условно отпуштено лице да запосли, да му пронађе одговарајуће запослење, да му пружи помоћ у проналажењу посла, послодавца, места становања или да га усмерава како да правилно користи своју уштеђевину или зараду, односно да му пружи подршку која му је неопходна како би водио „чистан“ живот. Такође, добротворна организација<sup>27</sup> је овлашћена и да врши редован надзор над животом, радом и понашањем условно отпуштеног лица, али на дискретан и одговарајући начин, тако да се не угрози његова рехабилитација. О примењеним мерама надзора ова организација у одређеним временским периодима обавештава суд и друге надлежне органе. Поред добротворних организација надзор и пружање мера помоћи условно отпуштеном лицу могу да врше и друга удружења, групе грађана, јавне или приватне установе које се и иначе баве оваквим пословима, уз помоћ и под контролом државе (члан 215 КЗ). У надзору над условно отпуштеним лицем посебну улогу имају и службеници за заштиту или за условни отпуст које суд одређује у сваком конкретном случају.

## Бугарска

Кривични законик Републике Бугарске из 1968. године са изменама до 2010. године у другом делу под називом: „Превремени отпуст осуђеног лица“ у члану 70 одређује појам, садржину, дејство и услове за примену института

---

<sup>26</sup> Antonio Pagliaro, *Principi di diritto penale*, Padova, Cedam, 2007, p. 229.

<sup>27</sup> Francesco Mantovani, *Diritto penale, Parte generale*, Padova, Cedam, 2011, pp. 78-181.

условног (или превременог) отпуста.<sup>28</sup> То није самостална кривична санкција, нити мера упозорења као што је условна осуда. Ради се о делимичној суспензији, изречене казне затвора. Применом овог института изразито пенолошког и криминалнополитичког карактера постиже се да лице коме је правноснажно изречена казна затвора, ако то заслужи својим радом и понашањем у току извршења казне, буде ослобођено од даљег извршења те казне, под условом да су и таквим делимичним извршењем казне у потпуности остварени циљеви специјалне превенције.

Према овом законском решењу<sup>29</sup> суд може да одобри превремено отпушање осуђеног лица са даљег издржавања изречене казне затвора када је осуђено лице то својим примереним понашањем, као и искреним и оданим односом према раду практично показало да се у толикој мери поправило да његово даље задржавање у заводској институцији није потребно. То је материјални услов који суд у сваком конкретном случају процењује на основу субјективних и објективних околности. Но, формални услов (без кога уопште и нема примене условног отпуста) јесте да је осуђено лице претходно издржало најмање половину изречене казне затвора. Примена условног отпуста је могућа и за лица која су (после новеле из 2002. године) осуђена за тешка, квалификована кривична дела у поврату под следећим условима: а) да је осуђено лице издржало најмање две трећине изречене казне затвора, и б) да преостали део изречене казне не износи више од три године. У погледу материјалних услова и за осуђене повратнике (рецидивисте) важе исти критеријуми. При давању условног отпуста Законик је поставио и једно ограничење. Наиме, овај институт се не може применити два пута (чак и када су испуњени формални услови), осим ако осуђено лице претходно није рехабилитовано за кривично дело за које се тражи давање условног отпуста. Према члану 70 став 6 КЗ условни отпуст траје онолико времена колико је преостало до потпуног истека изречене казне затвора, а најмање шест месеци.<sup>30</sup> У случају давања превременог отпуста осуђеног лица из заводске установе према члану 70 став 9 КЗ период рехабилитације почиње да тече тек по истеку условног отпуста. Ако се ради о лицу које је осуђено за кривично дело које је извршило као малолетник, Законик такође дозвољава могућност његовог превременог пуштања на слободу, али тек када постане пунолетан и под условима који важе и за пунолетно лице (из члана 70 КЗ). Изузетно, сходно члану 71 КЗ суд може дати

<sup>28</sup> *Наказателен кодекс*, обнародован – ДВ, бр. 26 от 2. април 1968. године. Последња измена обнародована – ДВ, бр. 32 от 27 април 2010; Иван Ненов, Александар Стојнов, *Наказатељно право на Република Блгариа, Обша дел*, Софи-Р, Софиа, 2010, стр. 300-304.

<sup>29</sup> ДВ, Службени гласник број 27/2009.

<sup>30</sup> Иван Ненов, Александар Стојнов, *Наказатељно право на Република Блгариа, Обша дел*, op. cit., стр. 300-304.

превремени условни отпуст осуђеном лицу и после издржане само једне трећине изречене казне затвора. За време трајања (превременог) условног отпуста осуђеном лицу на слободи, Законик у члану 73 предвиђа могућност (али не и обавезу) за суд да му наложи одређене обавезе и изда одређена упутства у погледу живота, школовања или рада. У том случају суд може и да одреди надзорни орган (тело) и одговарајућу Комисију за образовну бригу над овим лицима. Уколико се пак ради о малолетнику коме је одобрено привремено пуштање на слободу, тада суд одређује локалну комисију за антидруштвено понашање малолетника. У случају потребе, у конкретном случају суд уз постављене обавезе и дата упутства, те одређене органе, тела и комисије, одређује да ће надзор и образовну бригу вршити одређена јавна организација, уз престанак условно отпуштеног лица, о чему обавештава надзорну или локалну комисију. Општу контролу и руковођење образовањем, радом, животом и понашањем привремено отпуштених лица врши окружни суд према месту њиховог пребивалишта.

## Естонија

Кривични законик Републике Естоније из 2001. године са изменама до 2015. године<sup>31</sup> у глави петој под називом: „Ослобођење од казне“ предвиђа више облика потпуног и делимичног ослобођења од извршења казне затвора (или новчане казне) у виду: а) условне осуде, и б) условног отпуста.<sup>32</sup> Поред условне осуде (која се јавља као потпуно или делимично ослобођење од извршења утврђене казне затвора или новчане казне), кривично право Републике Естоније у члану 76 КЗ познаје још један облик делимичног ослобођења од извршења изречене казне затвора. То је условни отпуст (или како га Законик назива „привремено ослобођење од извршења казне затвора“).<sup>33</sup> Наиме, ако је учинилац кривичног дела другог степена,<sup>34</sup> односно кривичног дела из нехата првог степена, осуђен на казну затвора, суд је овлашћен да га привремено ослободи (или условно отпусти) из заводске установе од даљег извршења изречене казне у следећим случајевима:<sup>35</sup> 1) ако су испуњени следећи услови: а) формални услов – да је осуђено лице издржало

---

<sup>31</sup> *Karistusseudustik (Luhend Kar S)* RT I 2001, 61, 364, (donet 6. juna 2001, a stupio je na snagu 1. septembra 2002).

<sup>32</sup> В. В. Запевалов, Н. И. Мацнев, *Уголовный кодекс Эстонской Республики*, Юридический центр Пресс, Санкт-Петербург, 2001, стр. 107-109.

<sup>33</sup> *Kriminaalmenetluse, Sladustik*, Tallinn, Jurra, 2001, str. 119-126.

<sup>34</sup> Оваква подела кривичних дела је преузета из руског кривичног законодавства (А. И. Рапог, *Уголовное право России, Общаја част*, 2. издание, Москва, Eksmo, 2008, стр. 54-56).

<sup>35</sup> Erin Kerrgandberg, *Kriminaalmenetlus*, Meris Sillaots, 2011, p. 182.

једну трећину, али не мање од шест месеци изречене казне затвора, и б) материјални услов – да је осуђено лице дало пристанак на примену мере електронског надзора из члана 75.1 КЗ, или 2) да је осуђено лице издржало најмање половину, али не мање од шест месеци изречене казне затвора. Ако се пак ради о лицу које је осуђено за умишљајно извршење кривичног дела првог степена, тада је суд овлашћен да га превремено ослободи од даљег издржавања изречене казне затвора под следећим алтернативно предвиђеним условима: 1) ако је осуђени издржао половину, али не мање од шест месеци изречене казне затвора и ако је дао пристанак на примену мере електронског надзора, или 2) ако је осуђени издржао најмање две трећине изречене казне затвора.<sup>36</sup> При томе је Законик изричито после новеле из 2009. године (члан 76 став 2 КЗ) искључио примену условног отпуста ако је: а) учинилац кривичног дела осуђен на казну затвора од најмање две године, и б) ако је остало да издржи мање од два месеца изречене казне затвора.<sup>37</sup> При доношењу одлуке о превременом ослобађању осуђеног лица<sup>38</sup> из заводске установе и његовом пуштању на слободу суд посебно узима у обзир све објективне околности које су у вези са извршењем кривичног дела, субјективне околности које су везане за личност његовог учиниоца, затим претходни (ранији) живот осуђеног лица, његово понашање током издржавања изречене казне затвора, животне услове (личне прилике), као и последице које могу да се одразе на осуђено лице услед његовог превременог ослобађања и пуштања на слободу (процена опасности од поврата – рецидива). Применом условног отпуста (или превременог ослобођења од издржавања изречене казне затвора) осуђено лице се пушта на слободу која траје до истека времена неиздржаног дела изречене казне затвора, али не мање од годину дана. За време трајања условног отпуста условно отпуштено лице подлеже надзору над његовим понашањем у смислу члана 75 КЗ. Такође, ово лице се, уз његов пристанак, може подвргнути и примени мере електронског надзора над његовим понашањем и кретањем.<sup>39</sup>

Кривични законик Републике Естоније познаје још три облика условног отпуста. То су: а) превремено ослобођење од казне доживотног затвора (члан 77 КЗ), б) превремено ослобођење од казне због терминалне болести осуђеног лица (члан 79 КЗ), и в) превремено ослобођење од казне због озбиљне повреде осуђеног лица која је настала као последица кривичног дела (члан 80 КЗ). У

<sup>36</sup> Priit Pikamae, Jaan Sootak, *Estonian Criminal law*, Tallinn, Jurra, 2011, pp. 9-201.

<sup>37</sup> Erin Kerrgandberg, *Kriminaalmenetlus*, Meris Sillaots, 2011, pp. 212-216.

<sup>38</sup> Kale Merusk, Ian Pilving Halduskohtu, *Menetluse Seadustik Kommentaritute valjaanne*, Tallinn, Jurra, 2013, pp. 292-303.

<sup>39</sup> Jaan Lišvic, *Nakazatелное право Estonii, Sistemnij kurs v slazdah*, Tallinn, SHI, 2010, pp. 256-264.

члану 77 КЗ предвиђен је институт под називом: „Превремено ослобађање од казне доживотног затвора“. Наиме, лице коме је због извршеног тешког кривичног дела изречена казна доживотног затвора може бити условно отпуштено из заводске установе, дакле, превремено пуштено на слободу ако је издржало најмање тридесет година казне затвора. У том случају се време трајања условног отпуста одређује у трајању од пет до десет година. Ако за то време условно отпуштено лице поново изврши ново кривично дело са умишљајем, тада му се изриче казна доживотног затвора, без нове могућности за давање условног отпуста. „Превремено ослобођење од казне због терминалне болести осуђеног лица“ је институт предвиђен у члану 79 КЗ. Према овом законском решењу осуђено лице које се налази на издржавању изречене казне затвора, а болује од терминалне болести, суд може превремено ослободити из заводске установе и пустити га на условни отпуст, узимајући у обзир околности које се односе на извршење кривичног дела, личност осуђеног лица и природу и тежину његове болести. Ако се пак ради о лицу које је било урачунљиво (ментално способно) у време извршења кривичног дела али, пре или после доношења судске пресуде, ментално оболи, постане малоумно или оболи од другог тешког психичког поремећаја тако да постане неурачунљиво, суд га ослобађа од даљег извршења изречене казне. Такво лице се подвргава одговарајућим медицинским третманима у надлежним институцијама. Последњи посебан, специјалан облик условног отпуста у естонском кривичном праву предвиђен је у члану 80 КЗ под називом: „Превремено ослобођење од казне због озбиљне повреде осуђеног лица која је настала као последица кривичног дела“. До примене овог института долази у ситуацијама када је учинилац кривичног дела, за које је у закону прописана казна затвора у трајању до пет година, осуђен на казну затвора, али је приликом извршења тог дела и сам претрпео озбиљне повреде. Тада је суд овлашћен да такво осуђено лице потпуно или делимично ослободи од даљег издржавања изречене казне затвора, па се оно пушта на условни отпуст који траје до истека времена на које је казна затвора и изречена правноснажном одлуком суда.

## Пољска

Кривични законик Републике Пољске из 1997. године у поглављу осмом под називом: „Мере у вези са изрицањем условног отпуста“ у члану 77 прописује да суд може условно ослободити од даљег издржавања казне затвора осуђено лице када дође до уверења (након оцене његове свеукупне личности) да његов став, личне карактеристике и ситуација, његов начин живота пре извршења кривичног дела, околности извршења дела, као и његово понашање после извршења кривичног дела, као и за време издржавања казне затвора указују на претпоставку да ће осуђени након пуштања на слободу поштовати



правни поредак, а посебно да неће чинити нова кривична дела.<sup>40</sup> Но, поред испуњења наведених материјалних услова за давање условног отпуста у смислу члана 78 КЗ потребно је испуњење и формалних услова. То су:<sup>41</sup> а) да је осуђено лице издржало најмање половину изречене казне затвора, а најмање шест месеци, б) да је осуђено лице из члана 64 став 1 КЗ издржало најмање две трећине казне, и в) да је осуђено лице из члана 64 став 2 КЗ издржало најмање три четвртине изречене казне затвора, али најмање једну годину. Коначно, лице које је осуђено на казну затвора у трајању од двадесетпет година може се условно отпустити на слободу након издржаних петнаест година, док лице које је осуђено на доживотну казну затвора, такође се може условно пустити на слободу, али тек након што је издржало двадесетпет година казне затвора. У случају давања условног отпуста<sup>42</sup> осуђеном лицу у смислу члана 80 КЗ, време његовог трајања се подудара са временом неиздржаног дела изречене казне затвора, али тај период не може бити краћи од две, нити дужи од пет година, осим када се ради о условно отпуштеном лицу са издржавања казне доживотног затвора у ком случају време трајања условног отпуста износи десет година.<sup>43</sup> И на крају, лице које је осуђено на казну ограничења слободе (члан 83 КЗ), које је издржало најмање половину изречене казне (формални услов) и које поштује правни поредак, вредно и марљиво обавља рад који му је наложио суд и испуњава друге постављене обавезе (материјални услов), може такође бити ослобођено од даљег извршења остатка изречене казне одлуком суда, чиме се сматра да је изречена казна у потпуности извршена.<sup>44</sup>

## Француска

Кривични законик Републике Француске из 1992. године у поделењу број четири под називом: „Суспензија са условним отпустом“ (чл. 132–40–132–53 КЗ) одређује специфичан облик условног отпуста.<sup>45</sup> Тако према одредбама чл. 132–40 и 132–41 КЗ суд који је учиниоцу кривичног дела изрекао казну затвора у трајању до пет година може наредити обуставу (суспензију) њеног извршења, у целости или делимично, с тим да му се изриче условни отпуст.<sup>46</sup> У том случају

<sup>40</sup> *Kodeks karny* 6. czerwca 1997, Dz. U z 1997, r. Nr 88. poz 553, Nr 240. poz. 1431 z 2012; Stanislaw Frankowski, Adam Bodnov, *Introducton to Polish law*, Kluwer, 2005, str. 352-361.

<sup>41</sup> Oleg Zbiorowe, *Kodeks karny*, 40. wydanie, C. H. Beck, 2015, str. 67-71.

<sup>42</sup> Georg Mueller, *The Penal Code of the Poland*, Rothman, Littleton, 1973, pp. 312-323.

<sup>43</sup> Tadeus Bojarski, *Kodeks karny, Komentarz*, Warszawa, Lexisnexis, 2007, pp. 217-226.

<sup>44</sup> А. И. Лукашов и Н. Ф. Кузнецова, *Уголовный кодекс Республики Польша*, Юридический центр Пресс, Санкт-Петербург, 2001, стр. 124-127.

<sup>45</sup> Code Penal France, Juillet 2012, Paris, 2013, pp. 89-92.

<sup>46</sup> Paul Gattegno, *Droit penal general*, Paris, Dalloz, 2003, pp.178-181.

судија обавештава осуђено лице, ако је присутно, о обавезама које мора извршити у периоду суспензије казне и за време трајања условног отпуста. При томе га упозорава на последице ако за време трајања условног отпуста изврши ново кривично дело или прекрши неку од изречених мера надзора или посебних обавеза. Када суд, као додатну казну, изрекне протеривање са територије Француске на период до десет година, ова казна се такође суспендује (одлаже) до истека времена трајања условног отпуста. Условни отпуст који може да траје од једне до три године (члан 132–42 КЗ) почиње да тече од дана када пресуда постане извршна у складу са чланом 708 став 2 Закона о кривичном поступку. Током трајања условног отпуста, осуђено лице се у смислу чл. 132–43–132–46 КЗ налази под одређеним мерама надзора уз које су му изречене и посебне обавезе.<sup>47</sup> У том случају му се може одобрити и помоћ надлежних органа која би му омогућила бољу и бржу реинтеграцију у друштво. У мере надзора које се могу изрећи осуђеном лицу спадају следеће: а) да буде присутан када се то захтева од стране судије за извршење казни или социјалног радника, б) да прима социјалног радника и да му пружи све информације или докумената који су потребни како би се проверио његов начин издржавања и испуњавања постављених обавеза, в) да обавести социјалног радника о промени радног односа, г) да обавести социјалног радника о промени пребивалишта или о путовању које је дуже од петнаест дана, и д) да прибави претходно одобрење од судије за извршење казни за путовање у иностранство и за сваку промену запослења или боравка ако то може да онемогући или отежа извршење одређених обавеза.<sup>48</sup> Судија за извршење казни, поред наведених мера надзора над осуђеним лицем за време трајања условног отпуста, може да му изрекне и једну или више од законом прописаних обавеза као што су (члан 132–45 КЗ): 1) да обавља стручну делатност или да похађа образовни курс или стручно усавршавање, 2) да успостави пребивалиште у одређеном месту, 3) да се подвргне лекарском прегледу, лечењу или медицинској нези, а у случају потребе и болничком лечењу, 4) да покаже да учествује у породичним трошковима или да редовно плаћа алиментацију, 5) да надокнади у целини или делимично, према својим могућностима, штету проузроковану кривичним делом, 6) да покаже да, према својим могућностима, јавном трезору плаћа износе као последицу изречене казне, 7) да не управља возилом одређене категорије, 8) да се не бави стручном делатношћу током које је или поводом које је кривично дело извршено, 9) да се не појављују на посебно одређеним местима, 10) да не учествује у клађењу, нарочито у кладионицама, 11) да не посећује јавне куће, 12) да се не састаје са одређеним осуђеним лицима, а нарочито са другим саучесницима у извршењу

---

<sup>47</sup> Beatrice Geninet, *L'indispensable du droit penal*, Paris, Studyrama, 2002, pp. 219-223.

<sup>48</sup> Jean Larguier, Anna Marie Larguier, *Droit penal general*, Paris, Dalloz, 1996, pp.178-185.

кривичног дела, 13) да не контактира са одређеним лицима, а нарочито са жртвом кривичног дела, 14) да не поседује или не носи оружје, 15) да заврши курс о безбедности саобраћаја на путевима о свом трошку ако је кривично дело извршено моторним возилом, 16) да не емитује било какав аудиовизуелни садржај који је делимично или у целини повезан са извршеним кривичним делом које се односи на умишљајно угрожавање живота, сексуалну агресију или сексуално злостављање, 17) да своју децу повери лицима којима је судском одлуком додељено старатељство, и 18) да заврши курс о држављанству.<sup>49</sup> Све мере помоћи имају за циљ да подрже напоре осуђеног лица у реинтеграцији у друштво и његовој бољој и бржој ресоцијализацији. Оне могу да буду и у облику социјалне, а по потреби, и финансијске помоћи. Њих извршава служба за условни отпуст уз учешће, по потреби, приватних или јавних установа.

## Мађарска

Закон Ц о Кривичном законнику Мађарске из 2012. године као један од облика делимичне суспензије изречене казне затвора предвиђа институт под називом: „Условни отпуст уз надзор“.<sup>50</sup> Он је прописан у члану 69 КЗ. Према овом решењу осуђеном лицу се може дати условни отпуст уз надзор: а) за време трајања одлагања кривичног гоњења, б) за време трајања условног отпуста, в) за време трајања условне осуде, г) истовремено уз наредбу за накнаду штете, и д) за време трајања пробног периода условне осуде, под условом да се стални надзор учиниоца кривичног дела сматра неопходним. Условни отпуст уз надзор се изриче у следећим случајевима:<sup>51</sup> а) осуђеном лицу које је превремено ослобођено од издржавања доживотне казне затвора, и б) повратнику (рецидивисти) који је превремено ослобођен или је осуђен на казну затвора чије је извршење условно одложено. Према члану 70 КЗ време трајања условног отпуста уз надзор траје као и време: а) трајања условне осуде (*conditional sentence*), б) трајања суспендоване казне затвора (*suspended sentence*), и в) трајања одлагања кривичног гоњења, али најдуже у трајању до пет година за сва осуђена лица (односно учиниоце кривичног дела), или до петнаест година уколико се ради о осуђеном лицу које је превремено ослобођено у случају изрицања доживотне казне затвора. Условни отпуст уз надзор који се изриче паралелно са наредбом за вршење посла ради накнаде штете је испуњен када учинилац пружи суду доказ да је завршио одређени посао у периоду који не прелази једну годину. Лице које се налази на условном отпусту (члан 71 КЗ) мора да за време његовог трајања поштује следеће мере како не би дошло до

<sup>49</sup> Michel Veron, *Droit penal general*, Paris, Dalloz, 2002, pp. 212-216.

<sup>50</sup> Batki Pal, *Criminal law in Hungary*, Budapest, Complex, 2016, pp. 178-183.

<sup>51</sup> Krisztina Karsai, Zsolt Szomora, *Criminal law in Hungary*, Kluwer, 2015, pp. 229-238.

његовог опозивања: а) правила понашања која су прописана законом и одлуком суда, б) одржавање редовног контакта са службеником за условни отпуст, и в) уступање информација службенику за условни отпуст у мери у којој је то неопходно ради квалитетног, законитог и ефикасног вршења надзора. Такође, суд или тужилац могу наредити посебне обавезе за лице које је условно пуштено на слободу. То могу бити следеће обавезе (члан 71 став 2 КЗ):<sup>52</sup> а) да не одржава никакав контакт са одређеним лицем које је учествовало у извршењу кривичног дела, б) да се не приближава жртви кривичног дела, њеном месту пребивалишта, радном месту или образовној институцији коју похађа, укључујући и било које место које жртва посећује, в) да не борави на одређеним јавним местима или површинама и да не присуствује одређеним јавним догађајима, г) да не конзумира алкохолна пића у јавности, д) да се мора пријавити на прописаном месту и у прописано време одређеној агенцији или лицу, ђ) да се мора обратити државној агенцији за запошљавање или да се пријави локалним властима за добијање запослења за опште добро, е) да мора похађати посебне студије, ж) да се мора подвргнути (ако на то пристане) одређеном лечењу или да мора присуствовати одређеним терапеутским и куративним третманима, и з) да мора похађати групне догађаје које му одреди службеник за условни отпуст или друге програме које службеник за програме у заједници службе за условни отпуст сматра потребним. Поред наведених посебних обавеза које су општег карактера, суд или тужилац могу конкретном условно отпуштеном лицу одредити и додатна правила понашања која одговарају природи учињеног кривичног дела, степену проузроковане последице (штете) и унапређењу његове друштвене интеграције.

## Аустрија

Кривични законик Републике Аустрије из 1974. године са низом новела до 1. јануара 2017. године у Општем делу, у петој одредби под називом: „Условна осуда и условно отпуштање из затвора“ предвиђа више различитих облика и видова суспензије казне затвора (и других кривичних санкција институционалног карактера).<sup>53</sup> То су: а) условна осуда, и б) условни отпуст. Условни отпуст као облик делимичне суспензије изречене, али и делимично извршене казне предвиђен је у одредби члана 46 Кривичног законика. Наиме, поред потпуног (и изузетно делимичног) ослобођења учиниоца кривичног дела од извршења изречене казне (затвора и/или новчане казне) или превентивне мере, Кривични законик Аустрије познаје и институт условног

---

<sup>52</sup> Ilona Gorgenuz, Krisztina Karsai, Sandor Madai, *Buntetajogi fogolomtar*, Budapest, Complex, 2012, pp. 189-198.

<sup>53</sup> Bundesgesetzbuch vom 23. Jänner 1974. (BGBl. Nr. 60/1974.....i BGBl. Nr.154/2015).

отпуста. То је условно отпуштање осуђеног лица са даљег издржавања изречене казне и друге санкције институционалног карактера и његово пуштање на слободу пре истека судском одлуком одређеног времена под одређеним условима до истека времена трајања изречене кривичне санкције.<sup>54</sup> Условни отпуст се може дати учиниоцу кривичног дела који је издржао половину изречене казне затвора, али најмање три месеца, под условом да суд дође до уверења да се до истека времена трајања казне у целисти, а на основу оцене постигнутог успеха и ефеката у току издржавања казне, владања и понашања осуђеног лица може очекивати да он на слободи неће наставити са вршењем кривичних дела, односно да се у довољној мери поправио. Изузетно се условни отпуст може дати и лицу које је осуђено за „озбиљно“ кривично дело (дакле злочин) ако је издржао половину, али пре истека две трећине изречене казне ако се на основу свих околности везаних за понашање осуђеног у току издржавања казне и постигнутих успеха у поправљању може закључити да ће се и такво лице на слободи понашати у складу са нормама правног поретка и да неће наставити са вршењем кривичних дела. Оваква одлука је посебно оправдана у случајевима када је према осуђеном условном отпуштеном лицу потребно применити добровољни третман на слободи (сходно члану 51 КЗ). Ако се пак ради о издржавању више изречених казни затвора, тада се условни отпуст такође може дати осуђеном лицу, али тек пошто је издржао петнаест година затвора, наравно, ако су испуњени други услови у погледу ефеката поправљања (ресоцијализације) који су постигнути током издржавања казне у заводској установи. Такође, и лицу коме је изречена казна доживотног затвора (за најтеже учињено кривично дело или најтеже облике тешких кривичних дела, било у стицају, или у поврату) може се дати условни отпуст под условом да је издржао најмање петнаест година затвора, уз процену суда на основу свих околности конкретног случаја да је то заслужио својим понашањем у заводској установи и испуњавањем постављених обавеза и налога, при чему се нарочито води рачуна („процењује опасност“) да такво лице на слободи неће поновити вршење кривичних дела.<sup>55</sup> На сличан начин Кривични законик Аустрије у члану 47 предвиђа могућност давања условног отпуста код примене превентивних мера медицинског карактера.<sup>56</sup> Тако се из сваке институције за ментално ненормална лица, односно институције за одвицавање од зависности, осуђено лице може пустити на условну слободу ако суд дође до уверења да је услед примењених медицинских поступака и третмана такво лице у стању социјалне потребе које не захтева наставак

<sup>54</sup> Eugen Serini, Helene Bachner Foregger, *Strafgesetzbuch*, 13. Auflage, Wien, Manz Verlag, 1997, pp. 117-120.

<sup>55</sup> Eugen Ernst Fabrisky, *Strafgesetzbuch*, Wien, Manz Verlag, 2016, str. 134-136.

<sup>56</sup> Egmont Foregger, Eugen Serini, *Strafgesetzbuch*, Wien, Manz Verlag, 1999, str. 89-91.

институционалног третмана, већ је довољна примена третмана на слободи. Условни отпуст код изречене превентивне мере медицинског карактера може се дати ако је осуђени провео у институцији законом одређено време и ако се утврди да је његов даљи боравак у таквој институцији непотребан, па чак и штетан.<sup>57</sup> До тог уверења суд долази на основу анализе: а) личности осуђеног лица, б) његовог здравственог стања, ц) његовог ранијег живота, д) његових изгледа за поштено напредовање на слободи, и е) непостојања „опасности“ на коју је била усмерена примена превентивне мере. У смислу члана 48 КЗ Аустрије време трајања условног отпуста из установа за примену медицинских превентивних мера износи од једне до три године. То је време у коме се наставља примењено амбулантно лечење (започето у институционалним условима). Ако се ради о условном отпусту који је дат осуђеном лицу на медицинску превентивну меру у трајању дуже од једне године, а због извршеног кривичног дела против сексуалног интегритета и самоопредељења, тада време трајања условног отпуста може да траје до пет година. Коначно, ако се ради о условном отпусту са издржавања изречене казне доживотног затвора, тада он може да траје најдуже до десет година.

### 3) ИЗВОРИ

- Aleo, Salvatore, *Parte generale*, Padova, Cedam, 2012.
- Bachmaier, Lorena, Moral Garcia, Antonio del, *Criminal law in Spain*, Kluwer, 2010.
- Bojarski, Tadeus, *Kodeks karny, Komentarz*, Warszawa, Lexisnexis, 2007.
- Chiesa, Luis E., Gomez Jara, Carlos, *Spanish Criminal law*, Stanford, 2009.
- Code Penal France, Juillet 2012, Paris, 2013.
- Contento, Gaetano, *Corso di diritto penale*, Laterza, 2006.
- Fabrizy, Eugen Ernst, *Strafgesetzbuch*, Wien, Manz Verlag, 2016.
- Fiorella, Antonio, *Questioni Fondamentali della parte generale del diritto penale*, Torino, Giappichelli, 2013.
- Foregger, Egmont, Serini, Eugen, *Strafgesetzbuch*, Wien, Manz Verlag, 1999.
- Frankovski, Stanislav, Bodnov, Adam, *Introducton to Polish law*, Kluwer, 2005, str. 352-361.
- Fucito, Frederica, Amalo, Astolfo Di, *Criminal law in Italy*, Kluwer, 2016.
- Gattegno, Paul, *Droit penal general*, Paris, Dalloz, 2003.
- Geninet, Beatrice, *L'indispensable du droit penal*, Paris, Studyrama, 2002.

---

<sup>57</sup> Herbert Hausmaninger, *The Austrian Legal System*, Vienna, Manz Verlag, 2011, str. 189-190.

- Gorgenuz, Ilona, Karsai, Krisztina, Madai, Sandor, *Buntetajogi fogalomtar*, Budapest, Complex, 2012.
- Grozdanić, Velinka, Škorić, Marissabel, Martinović, Igor, *Kazneno pravo, Opći dio*, Rijeka, Pravni fakultet, 2013.
- Hausmaninger, Herbert, *The Austrian Legal System*, Vienna, Manz Verlag, 2011.
- Hernandez, Marc, *Spanish Criminal Code Reform*, Madrid, Comares, 2014.
- Horvatić, Željko, *Kazneno pravo, Opći dio*, Zagreb, Pravni fakultet, 2003.
- Karistusseadustik (Luhend Kar S)* RT I 2001, 61, 364, (donet 6. juna 2001, a stupio je na snagu 1. septembra 2002).
- Karsai, Krisztina, Szomora, Zsolt, *Criminal law in Hungary*, Kluwer, 2015.
- Kerrgandberg, Erin, *Kriminaalmenetlus*, Meris Sillaots, 2011.
- Kodeks karny 6. czerwca 1997*, Dz. U z 1997, r. Nr 88. poz 553, Nr 240. poz. 1431 z 2012.
- Kriminaalmenetluse*, Sladustik, Tallinn, Jurra, 2001.
- Larguier, Jean, Larguier, Anna Marie, *Droit penal general*, Paris, Dalloz, 1996.
- Lišvic, Jaan, *Nakazatelnoe pravo Estonii, Sistemnij kurs v slazdah*, Tallinn, SHI, 2010.
- Mantovani, Francesco, *Diritto penale, Parte generale*, Padova, Cedam, 2011.
- Merino Blanco, Elena, *Spanish Law and Legal System*, Thomson, Sweet-Maxwell, 2006.
- Merusk, Kale, Pilving Halduskohtu, Ian, *Menetluse Seadustik Kommentaritude valjaanne*.
- Mueller, Georg, *The Penal Code of the Poland*, Rothman, Littleton, 1973.
- Novoselec, Petar, *Opći dio kaznenog prava*, Zagreb, Pravni fakultet, 2004.
- Pagliari, Antonio, *Principi di diritto penale*, Padova, Cedam, 2007.
- Pagliari, Antonio, *Trattato di diritto penale*, Milano, Giuffre, 2016.
- Pal, Batki, *Criminal law in Hungary*, Budapest, Complex, 2016.
- Pavišić, Berislav, Bubalović, Tadija, *Međunarodno kazneno pravo*, Rijeka, Pravni fakultet, 2013.
- Pavišić, Berislav, Grozdanić, Velinka, Veić, Petar, *Komentar Kaznenog zakona*, Zagreb, Narodne novine, 2007.
- Pavišić, Berislav, *Kazneno pravo Vijeća Europe*, Zagreb, Golden marketing, 2006.
- Pikamae, Priit, Sootak, Jaan, *Estonian Criminal law*, Tallinn, Jurra, 2011.
- Selinšek, Ljiljana, *Kazensko pravo, Splošni del in osnove posebnega dela*, Ljubljana, Založba GV, 2007.
- Serini, Eugen, Bachner Foregger, Helene, *Strafgesetzbuch*, 13. Auflage, Wien, Manz Verlag, 1997.
- Tallinn, Jurra, 2013.

- Turković, Ksenija, et al., *Komentar Kaznenog zakona*, Zagreb, Narodne novine, 2013.
- Veron, Michel, *Droit penal general*, Paris, Dalloz, 2002.
- Weigend, Thomas, Jescheck, Hans Heinrich, *Tratado de Derecho penal, Parte general*, Madrid, Comares, 2013.
- Zbiorowe, Oleg, *Kodeks karny*, 40. wydanie, C.H.Beck, 2015.
- ДВ, Службени гласник број 27/2009.
- Запевалов, В. В., Мацнев, Н. И., *Уголовный кодекс Эстонской Республики*, Юридический центр Пресс, Санкт-Петербург, 2001.
- Јовашевић, Драган, Икановић, Велько, *Међународно кривично право*, Бања Лука, Универзитет Апеирон, 2015.
- Јовашевић, Драган, *Кривично право, Општи део*, Београд, Досије, 2016.
- Лукашов, А. И., Кузнецова, Н. Ф., *Уголовный кодекс Республики Польша*, Юридический центр Пресс, Санкт-Петербург, 2001.
- Наказателен кодекс*, обнародован – ДВ, бр. 26 от 2. април 1968. године.  
Последња измена обнародована – ДВ, бр.32 от 27 април 2010.
- Ненов, Иван, Стојнов, Александар, *Наказателно право на Република Блгариа, Обша дел*, Софи-Р, Софиа, 2010.
- Органски закон 10/1995, од 23. новембра, о Кривичном закону, објављен у „Службеном гласнику“ број 281. од 24. новембра 1995. године – *Codigo penal Ley Organica, No. 10/1955 de 23 de Noviembre de 1995; Organic Law No. 1/2015. 1. July 2015.*
- Рарог, А. И., *Уголовное право России, Обшаја част*, 2. издание, Москва, ЕКСМО, 2008.

#### 4) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Новелирањем Кривичног законика 2009. и 2012. године, а посебно доношењем Закона о извршењу ванзаводских санкција и мера 2014. године, Република Србија је у потпуности имплементирала европске стандарде у области извршења условног отпуста. То је специфична фаза у процесу извршења изречене кривичне санкције институционалног (заводског) карактера чији су стандарди инаугурисани одредбама Европске конвенције о надзору над условно осуђеним или условно ослобођеним лицима из 1964. године. Ове стандарде је прихватио највећи број европских кривичних законодавстава. На овај начин је у потпуности остварен циљ примене кривичних санкција – утицање на осуђеног учиниоца кривичног дела да више не понови кривично дело, односно утицање на његово касније понашање и ресоцијализација његове личности. С друге стране, на овај начин је појачан систем заштите људских права и слобода осуђених лица који својим



понашањем, залагањем и радом за време извршења изречених кривичних санкција заводског карактера, у првом реду казне затвора, заслуже да на слободи дочекају ефективно окончање изречене казне или друге санкције ове врсте. Све то треба да учврсти правни поредак и поверење грађана у правну државу и владавину права. Слична решења у погледу: 1) обавезног или факултативног одобравања (формални и материјални услови), односно опозивања условног отпуста, 2) о времену трајања условног отпуста, 3) о посебним мерама и обавезама које се постављају условно отпуштеном лицу на слободи које мора да испуни, и 4) о надзору над животом, радом и понашањем условно отпуштеног лица на слободи од стране различитих државних, друштвених, добротворних и других установа, односно лица познају и друга савремена европска кривична законодавства (нпр. Француска, Шпанија, Бугарска, Италија, Естонија, Пољска, Аустрија и др.) која смо анализирали и чија позитивна искуства може да искористи и наш законодавац у правцу унапређења и усавршавања постојећих решења у некој од наредних законодавних реформи у области извршног кривичног законодавства.

#### **CONDITION RELEASE IN THE EUROPEAN CRIMINAL LAW**

*Abstract:* In contemporary criminal law, a prison sentence is the basic and the most important type of criminal sanctions to be imposed on criminal acts perpetrators in order to prevent and combat crime. However, next to an unconditional prison sentence, all criminal legislation also recognize the different modalities of its imposition or execution. These are different forms of substitute or alternative in cases where unconditional detention is unnecessary. Thus, we can distinguish a full or a partial suspension of the prison sentence or some other kind of punishment. In the first case, it is about the suspended sentence. The second partial suspension form is called a conditional release. The conditional release is a partial suspension of prison sentence under certain conditions and for a defined period, but only after the convicted person has already served the sentence partially. For granting the conditional release is also necessary to fulfill cumulatively prescribed conditions through which it assesses whether and to what degree is earned special prevention of the convicted person in the sense of re-education and re-socialization. A prerequisite for the implementation of these measures is the fulfillment of the formal requirements - in terms of type and prison sentence duration, or material conditions - assessment of the court that the application of penalties in case of concrete is unnecessary because the goals (purpose) of punishment can be achieved without the effective enforcement of prison sentences in the whole or in part. This paper is about the concept, characteristics, conditions and methods of implementation of these forms of prison sentence suspension in the modern European criminal law.

*Key words:* European standards, code, prison sentence, conditional leave, supervision, freedom, European law.

УДК: 353.265:343.21(4)  
Biblid 1451-3188, 17 (2018)  
Год XVII, бр. 64, стр. 41–61  
Изворни научни рад

## МАЛОЛЕТНИЧКО КРИВИЧНО ЗАКОНОДАВСТВО У ШВАЈЦАРСКОЈ КОНФЕДЕРАЦИЈИ

Владимир МИЛЕТИЋ<sup>1</sup>

*Анстракт:* Швајцарски закон о малолетничком кривичном праву из 2003. године припада групи савремених закона који регулише на специфичан начин статус малолетних преступника у материјалном, процесном и примењивом праву. Закон се односи на малолетне извршиоце кривичних дела старости од 10 до 18 година у време извршења злочина. Особе испод овог узраста третирају се као деца која су ван области кривичног права и подложна су мерама социјалне помоћи. У Закону се наглашава обавеза суда да приликом спровођења кривичног поступка против малолетних лица, обавезно води рачуна о заштити њихове личности, поштовању животних и породичних околности и развоју и подизању малолетника, а што је у складу са међународним стандардима. Закон разликује две врсте санкција које се могу изрећи малолетним извршиоцима кривичних дела, и то: заштитне мере које се односе на починиоце којима је потребан посебан надзор или терапијски третман, и казне које се односе на малолетне извршиоце тешких кривичних дела. У сваком појединачном случају суд прелиминарно испитује личност малолетника и његове личне односе и карактер. У одређеним случајевима суд може донети одлуку о амбулантном или стационарном (институционалном) надгледању малолетника којем, по правилу, претходи медицински или психолошки преглед надлежних институција. Могућа је притом и примена заштитних мера предострожности и током обављања испитивања личних односа малолетника.

*Кључне речи:* Малолетник, кривично дело, суд, одговорност, санкције, швајцарски закон.

### 1) УВОД

Будући да се и малолетници јављају као учиниоци кривичних дела то је и за њих, од најстаријих времена па до данас, примењиван систем кривичне

---

<sup>1</sup> Први основни суд у Београду. Е-mail: vlad.miletic@gmail.com

одговорности и кажњивости, који се зависно од историјског периода разликовао. Тако данас постоје два система малолетничког кривичног права или права о одговорности и кажњивости малолетника за кривична дела. Први кривичноправни систем је класичан, конвенционалан, уобичајен. Према овом систему у кривичном закону или законнику су јединствено прописане одредбе о одговорности и кажњивости, како пунолетних тако и малолетних учинилаца кривичних дела, наравно уз уважавање посебних карактеристика личности малолетника због њиховог узраста, незрелости и особина личности. Највећи број кривичних законодавастава и данас прихвата овај систем (Шпанија, Руска Федерација, Пољска, Украјина, Грчка, Холандија, Шведска). Други је модеран, савремени, заштитнички кривичноправни систем. Он је новијег датума. Према овом систему, поред кривичног закона или законика који уређује кривичну одговорност и систем кривичних санкција за пунолетна (а изузетно и за правна) лица, доноси се посебни тзв. малолетнички кривични закони, закони који на специфичан начин уређују положај малолетника у кривичном праву, основе њихове кривичне одговорности и систем кривичних санкција, односно посебне органе кривичног правосуђа и посебан кривични поступак према малолетницима као учиниоцима кривичних дела (Аустрија, Италија, Француска, Немачка, Македонија, Црна Гора, Србија, Хрватска, Босна и Херцеговина). Управо је Швајцарска конфедерација прихватила други систем доношењем посебног Савезног Закона о малолетничком кривичном праву (Малолетничког кривичног закона) – *Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht (Jugendstrafgesetz, JStG)*, 20. јуна 2003. године, од стране Савезне скупштине швајцарских чланица Конфедерације.<sup>2</sup> Закон је донет на основу члана 123 Савезног Устава, након усвајања препоруке Савезног Горњег дома парламента од 21. септембра 1998. године. Тиме је на специфичан начин уређен положај малолетних учинилаца кривичних дела, који је до тада био регулисан Кривичним закоником – *Schweizerisches Strafgesetzbuch*, донетим 21. децембра 1937. године.<sup>3</sup> Прва држава у свету која је успоставила посебан кривичноправни положај малолетника била је Канада, где је још 1908. године донет посебан Закон о малолетним делинквентима.<sup>4</sup> Овај законски текст данас је заменио Закон о малолетничком кривичном правосуђу из 2002. године.<sup>5</sup> Додуше, у овој северноамеричкој држави је још 1894. године био у примени

<sup>2</sup> BBl 1999 vom 20. Juni 2003. (Stand am 1 Januar 2013).

<sup>3</sup> *StGB, StPO, Schweizerisches Strafgesetzbuch, Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht (Jugendstrafgesetz, JStGB), Verordnung zum Strafgesetzbuch und zum Militärstrafgesetz (V-StGB-MStG)*, 7. Auflage, Liberalis plus, Zurich, 2013, pp. 209-228; BBl 1918 IV 1 vom 21. Dezember 1937; *Schweizerisches Strafgesetzbuch*, Stand am 1. April 1997, Bern, 1997.

<sup>4</sup> *The Juvenile Delinquents Act*, Statutes of Canada, 1908.

<sup>5</sup> *The Youth Criminal Justice Act*, Statutes of Canada, 2002. Овај закон је ступио на снагу 1. априла 2003.

Закон о хапшењу, суђењу и затварању младих преступника (*The Act Representing Arrest, Trial and Imprisonment of Youthful Offenders*) који је прописивао систем мера за спречавање и сузбијање делинквенције малолетника.<sup>6</sup> Међу државама на европском континенту које су пошле путем осамостаљивања малолетничког кривичног права доношењем посебних законских текстова за ову категорију учинилаца кривичних дела, међу првима су биле Велика Британија 1908. године (иако је још 1854. године био у примени посебан *The Jouthful Offenders Act* који је афирмисао превентивни уместо репресивног, казненог реаговања на асоцијална понашања малолетника узроста од седам до четрнаест година), Француска и Белгија 1912. године, Немачка 1923. године, Италија 1930. године (Закон о малолетницима који уводи институт судског опроста, као и условну осуду за малолетнике), Финска 1940. године итд.<sup>7</sup> Тако Република Финска 1940. године доноси први Закон о младим преступницима (*Young Offenders Act*).<sup>8</sup> Потом, у циљу унапређења постојећих кривичноправних решења која се примењују према малолетним учиниоцима кривичних дела, у Финској се доноси Експериментални закон о малолетничкој казни (*Experimental Juvenile Punishment Act*) 1996. године, да би коначно 2004. године био донет и нови Закон о малолетничкој казни (*Juvenile Punishment Act*).<sup>9</sup> Посебан „малолетнички кривични закон“ постоји и у Републици Француској где је у примени Ордонанса за децу и малолетнике (*Ordonnance No. 45-174*) du 2. fev. 1945. године допуњена Законом број 2002-1138 од 9. септембра 2002. године. Потом је у Савезној Републици Немачкој положај малолетника у кривичном праву уређен одредбама Закона о малолетничком кривичном правосуђу из 1974. године (*Jugendgerichtsgesetz*) са изменама и допунама из 2011. године.<sup>10</sup> У Републици Аустрији је положај малолетних учинилаца кривичних дела прописан Законом о малолетницима (*Jugendgerichtsgesetz*) из 1988. године (чија је иначе прва верзија била сачињена још 1928. године).<sup>11</sup> Италија је за време владавине краља Витореа Емануела III још 1930. године

---

<sup>6</sup> Миодраг Симовић et al., *Малолетничко кривично право*, Бања Лука, 2015, стр. 20-21.

<sup>7</sup> Romano Ricciotti, *La giustizia penale minore*, Cedam, Padova, 2007, pp. 6-9; Обрад Перић, Развој малолетничког кривичног права и решења заступљена у новом кривичном законодавству о малолетницима у Републици Србији, *Бранич*, Београд, број 1-2/2007, стр. 135-136.

<sup>8</sup> Act No. 262/1940.

<sup>9</sup> Act No. 1058/1996.; Act No. 1196/2004.

<sup>10</sup> *Jugendgerichtsgesetz* (JGG) је иначе усвојен 1953. године, а данас је на снази верзија закона која је усвојена 11. децембра 1974. године (*Bundesgesetzblatt BGBI*) I, број 3427 са изменама и допунама од 6. децембра 2011. године (*Bundesgesetzblatt BGBI*) I, број 2554; *StGB, Strafgesetzbuch, BetaubungsmittelG, WehrstrafG, WirtschaftsstrafG, Vollerstrafgesetzbuch und weitere Vorschriften*, 50. Auflage, Beck, Munchen, 2012, pp.195-206.

<sup>11</sup> *Jugendgerichtsgesetz* - JGG (*Bundesgesetzblatt BGBI*) I, број 599/1988.

донела Закон о малолетницима. Потом је 1934. године донет и Регионални Законски декрет број 1404 који је успоставио независан и посебан суд за малолетне учиниоце кривичних дела (састављен од двоје професионалних судија и једног судије поротника који је по професији био социолог, биолог, педагог, психијатар или криминални антрополог). Но, поред надлежности у области кривичног права, овај је суд водио и поступак у грађанским и управним поступцима где су се малолетници појављивали као странке. Законски декрет је, између осталог, прописивао меру упућивања малолетног учиниоца кривичног дела у центар за преваспитање малолетника. Ова је мера Законским декретом број 888 који је донет 1956. године замењена мером васпитања и образовања коју су извршавале социјалне службе. Коначно, 1988. године и у Италији долази до значајнијих промена у области малолетничког кривичног права након усвајања Декрета Председника Републике број 448/88, чије су одредбе посвећене посебном положају малолетних учинилаца кривичних дела и кривичном поступку према њима.<sup>12</sup>

## **2) ПОЛОЖАЈ МАЛОЛЕТНИКА У КРИВИЧНОМ ПРАВУ**

Већ у одредби члана 1 Малолетнички кривични закон Швајцарске конфедерације истакао је да се он примењује према лицима која су пре навршених осамнаест година учинила кривично дело, било да је оно одређено Кривичним закоником, било да је одређено другим савезним законом (споредно, помоћно, допунско кривично законодавство). При томе је суд дужан да се у кривичном поступку који води према малолетном учиниоцу кривичног дела придржава принципа из члана 2 Закона – а то су: а) заштита, и б) васпитање малолетника, уз пуно уважавање животних околности малолетника и односа у његовој породици, као и в) потреба развоја његове личности. Такође је Закон указао да све наведене околности и принципе суд треба да тумачи у односу на старост и ниво развоја личности малолетника и то искључиво у његову корист.

На малолетнике, као учиниоце кривичних дела прописаних у Кривичном законнику или у споредном, допунском кривичном законодавству, такође се примењују одредбе овог Законика које се односе на: а) кривично дело и кривичну одговорност (чл. 1–33 КЗ), осим члана 20 (који уређује институт 'сумњива кривица'), б) казне (чл. 47–48 и 50 КЗ), в) принципе за примену мера безбедности (чл. 56–56а КЗ), г) одузимање имовинске користи и заштиту права оштећеног (чл. 69–73 КЗ), д) принципе извршења казни (члан 74 КЗ), ђ) надокнаду за рад (члан 83 КЗ), е) односе са спољним светом (члан 84 КЗ), ж) контроле и испитивања (члан 85 КЗ), и з) прекид извршења казне (члан 92 КЗ).

<sup>12</sup> *Decreto del presidente della Repubblica No. 448/88.*

Доношењу Закона је претходило усвајање препорука Савезног Горњег дома парламента од 21. септембра 1998. године. Овај Закон је на специфичан начин уредио положај малолетних учинилаца кривичних дела који је до тада био регулисан Кривичним закоником – *Schweizerisches Strafgesetzbuch* из децембра 1937. године.<sup>13</sup> Већ у одредби члана 1 Малолетнички кривични закон је истакао да се он примењује према лицима која су у узрасту до навршених осамнаест година живота учинила кривично дело. При томе је суд дужан да се, у кривичном поступку који се води према малолетном учиниоцу кривичног дела, придржава принципа из члана 2 Закона – а то су: а) заштита и васпитање малолетника, б) пуно уважавање животних околности малолетника и односа у његовој породици, и в) потреба развоја личности малолетника. Такође је Закон указао да све наведене околности и принципе суд треба да тумачи у односу на старост и ниво развоја личности малолетника и то искључиво у његову корист. Сви ови захтеви су у складу са релевантним међународним стандардима о малолетничком кривичном правосуђу. Швајцарски Малолетнички кривични закон у погледу одређивања граница малолетства предвиђа специфично решење. Тако је у члану 3 изричито прописано да се као малолетник сматра лице које је извршило кривично дело у узрасту од навршених десет година до ненавршених осамнаест година. У поређењу са наведеним законским решењима из упоредног законодавства, то је најнижа граница за прописивање кривичне одговорности малолетника (јер само Грчка и Турска познају као доњу границу ове одговорности са навршених дванаест година живота). Уколико се пак ради о лицу узраста до десет година старости – дете (члан 4) које је извршило кривично дело предвиђено у закону, тада се не води кривични поступак, већ се о томе обавештава законски заступник детета (родитељ, усвојилац или старалац). Ако у спроведеном поступку надлежни орган утврди да је таквом детету потребна посебна врста помоћи, о томе се без одлагања обавештава орган старатељства или други законом одређени орган за социјалну помоћ за малолетнике. Интересантно је да швајцарски законодавац не разликује млађе и старије малолетнике, већ се одредбе Малолетничког кривичног закона о кривичној одговорности и примени кривичних санкција (заштитне мере и казне) јединствено примењују на лица која су извршила кривично дело у узрасту од навршених десет до ненавршених осамнаест година живота.

### 3) ВРСТЕ КРИВИЧНИХ САНКЦИЈА ЗА МАЛОЛЕТНИКЕ

Малолетнички кривични закон у Швајцарској конфедерацији у поглављу трећем разликује две врсте санкција које се могу изрећи малолетним

---

<sup>13</sup> *StGB, StPO, Schweizerisches Strafgesetzbuch, Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht (Jugendstrafgesetz, JStGB), Verordnung zum Strafgesetzbuch und zum Militärstrafgesetz (V-StGB-MStG)*, op. cit., pp. 209-228; BBl 1918 IV 1 vom 21. Dezember 1937.

учиниоцима кривичних дела. То су: а) заштитне мере (*Schutzmassnahmen*), и б) казне (*Strafen*).<sup>14</sup> Без обзира за коју се од ових кривичних санкција суд одлучи, потребно је да претходно спроведе испитивање личности малолетника (чл. 5–9). Оно се првенствено односи на упознавање и разјашњење личних односа малолетника, те посматрање и процену његове личности, као и карактерних особина и сл. (члан 9). Зато је Закон изричито прописао, уколико је то неопходно због доношења одлуке о примени заштитне мере или казне према малолетном учиниоцу кривичног дела, да је надлежни орган старатељства (који је новелом Закона о старатељству – „Заштита одраслих, лични закон, права детета“ од 18. децембра 2008. године замењен изразом ‘орган за заштиту деце и одраслих’) дужан да претходно утврди, провери и разјасни све личне односе малолетника, посебно у погледу његове уже и шире породице, васпитање, школу и посао.<sup>15</sup> Да би се остварио овај циљ, суд може и да донесе одлуку о амбулантном или стационарном (институционалном) посматрању малолетника. Но, суд је овлашћен да за ово испитивање личних односа малолетника може да ангажује и одговарајуће стручно лице, односно установу која гарантује његово стручно спровођење. У случају постојања озбиљног основа за сумњу у психичко или физичко здравље малолетника, суд доноси одлуку о смештају малолетника у отворену или затворену установу ради примене одговарајућег третмана, коме обавезно претходи медицински или психолошки преглед од стране надлежне установе. Такође је надлежни орган у смислу одредбе члана 5 овлашћен да у току овако спроведеног испитивања личних односа малолетника донесе одлуку о примени предострожних (превентивних) заштитних мера (прописаних у одредбама чл. 12–15).

#### 4) ЗАШТИТНЕ МЕРЕ

Заштитне мере (*Schutzmassnahmen*) су основне, примарне и најзначајније мере друштвене реакције које се у циљу заштите најзначајнијих друштвених добара и вредности примењују према малолетним учиниоцима кривичних дела. Општи услови за примену заштитних мера (предвиђени у члану 10) јесу: а) да је малолетник извршио кривично дело за које је у закону прописана казна без обзира на врсту и меру и, б) да је малолетник дао изјаву да му је неопходан посебан васпитни надзор или терапеутско лечење.<sup>16</sup> Ако су испуњена ова два кумулативна услова суд доноси пресуду којом малолетнику изриче заштитну меру по свом слободном уверењу и избору, независно од тога да ли је

<sup>14</sup> *StGB, StPO, Schweizerisches Strafgesetzbuch, JStGB, Jugendstrafgesetzbuch*, op. cit., pp. 216-224.

<sup>15</sup> Jean Zermatten, *The Swiss Federal Statute on Juvenile Criminal law*, Springer, Dordrecht, 2006, pp. 228-241.

<sup>16</sup> W. T. Haesler, *Juvenile Delinquency in Switzerland*, *Eurocriminology*, broj 11/1997, pp. 133-150.

малолетник крив за учињено кривично дело или не. Од овог правила постоји један изузетак. Тако, суд може да се уздржи од изрицања заштитне мере малолетнику који нема пребивалиште на подручју Швајцарске конфедерације, иако су испуњени напред наведени услови, те да му изрекне неку од законом прописаних казни. У Швајцарској се малолетном учиниоцу кривичног дела могу изрећи следеће заштитне мере: а) надзор – члан 12, б) лична брига – члан 13, в) амбулантно лечење – члан 14, и г) смештај код приватних лица или у васпитне или терапеутске установе – члан 15.<sup>17</sup> За примену ових мера Малолетнички кривични закон прописује одређене услове, време трајања, као и начин њиховог извршења. При томе је изричито прописана могућност замене изречене заштитне мере другом, погоднијом мером уколико су се у току њеног извршења промениле околности и прилике везане за личност малолетника и његове личне односе, а посебно за његове односе у погледу породице, васпитања, школовања и запослења (члан 18). Замена изречене мере се врши од стране суда, на захтев малолетника или његовог законског заступника, посебно уколико се изречена мера замењује у конкретном случају строжијом мером, када суд доноси пресуду о таквој замени.

## Надзор

У одељку првом, трећег поглавља Малолетнички кривични закон предвиђа заштитне мере. Прва мера ове врсте која се може изрећи малолетним учиниоцима кривичних дела је надзор (*Aufsicht*). Та је мера прописана у члану 12. Она се може изрећи уколико постоји могућност да лице које врши родитељско старање или хранитељ предузме мере предострожности чиме би се обезбедио одговарајући васпитни надзор или терапеутско лечење малолетника који је извршио кривично дело. Изрицањем ове мере суд у пресуди одређује одговарајуће лице или установу која врши надзор над малолетником, његовим животом, школовањем или радом, односно понашањем и испуњавањем својих обавеза. Закон је искључио примену ове мере према малолетнику коме је у законом предвиђеном поступку постављен старалац. У спровођењу ове мере одређено лице или установа могу давати упутства родитељу, хранитељу или другом лицу код кога се малолетник налази у погледу ефикаснијег и квалитетнијег извршења изречене заштитне мере. О примени ове мере, успешном и ефикасном извршењу или проблемима у њеном извршењу, одређено лице или установа редовно обавештавају суд који је и изрекао ову заштитну меру.

---

<sup>17</sup> Jean Zermatten, *Realizing the Rights of the Child*, C.F. Muller, Zurich, 2007, pp. 119-128.



## **Лична брига**

Лична брига (*Personliche Betreuung*) из члана 13 Закона је друга врста заштитних мера које суд може изрећи малолетним учиниоцима кривичних дела. Ова се мера изриче ако суд дође до уверења да према малолетнику није довољно изрећи меру васпитног надзора или терапеутског лечења од стране одговарајућег лица или установе. Дакле, овде се ради о мери супсидијарног карактера. Применом ове мере суд одређује одговарајуће лице које пружа подршку родитељима, односно хранитељима у њиховом васпитном задатку. При томе, ово лице непосредно и лично преузима бригу о малолетнику, његовом понашању, уздржавању од кршења норми правног поретка и вршења кривичних дела. Суд, такође, применом ове мере може да пренесе одређена овлашћења на одговарајуће лице које врши личну бригу над малолетником, а која су везана за васпитање, третман и образовање малолетника. Тако се на одговарајући начин може и ограничити родитељска брига.

## **Амбулантно лечење**

У члану 14 Малолетнички кривични закон предвиђа заштитну меру под називом: „Амбулантно лечење“ (*Ambulante Behandlung*). Она се примењује ако су испуњени следећи кумулативно прописани услови: а) да је малолетник извршио кривично дело предвиђено у закону, и б) да малолетник пати од психичких сметњи, оштећења у развоју личности или да је зависан од употребе опојних дрога или сличних средстава.<sup>18</sup> Оваквом малолетнику суд у пресуди изриче одговарајући амбулантни третман као врсту заштитне мере која има двојаку сврху: а) заштитне (васпитне) мере, и б) медицинске мере безбедности с циљем да се отклоне стања и услови који представљају био-психо-социјалну карактеристику његове личности, због које је он управо и извршио кривично дело и како би се отклањањем или умањењем ове опасности спречило да такво лице поново изврши кривично дело. При изрицању мере амбулантног лечења суд истовремено одређује и установу у којој ће се такво лечење спровести. Преко извештаја ове установе о току и резултатима примењених медицинских, терапеутских и других третмана суд прати извршење ове заштитне мере, односно издаје установи одређена упутства и препоруке у функцији органа надзора (члан 17).

<sup>18</sup> М. А. Niggli, М. Heer, Н. Wiprachtinger, *Schweizerische Strafprozessordnung*, Basel, 2014, pp. 299-307.

## Смештај малолетника

Последња врста заштитних мера коју познаје швајцарско малолетничко кривично законодавство из члана 15 јесте „смештај код приватних лица или у приватне или јавне васпитне или терапеутске установе“ (*Unterbringung*).<sup>19</sup> Ова се мера изриче уколико се неопходно васпитање малолетника и брига над животом малолетника не може обезбедити изрицањем и извршењем неке друге заштитне мере. То указује да је примена ове мере супсидијарног карактера. Она се, наиме, примењује тек ако и када нека друга заштитна мера не може да ефикасно и квалитетно обезбеди васпитање малолетника и бригу (надзор) над његовим животом, понашањем, школовањем и радом. Приликом изрицања мере смештаја малолетника суд у пресуди одређује где ће се и на који начин смештај малолетника извршити. Тако суд може да одлучи да се смештај малолетника обави: а) код приватних лица, б) у васпитној установи, и в) у терапеутској установи. Битно је да се ради о лицу или установи која по процени, уверењу суда може на најбољи и најефикаснији начин да малолетнику пружи неопходну васпитну и терапеутску помоћ. Ако се пак ради о малолетнику који се налази под старатељством, тада суд издаје налог органу старатељства да изврши изречену заштитну меру смештаја малолетника. У одређеним, законом таксативно наведеним случајевима, суд може да изрекне меру смештаја малолетника у затвореној установи само: а) ако је то неизбежно (неопходно) ради личне заштите или лечења психичке сметње малолетника, и б) ако је то неопходно ради заштите трећих лица од озбиљне претње малолетника.<sup>20</sup> Пре смештаја малолетника ради примене одговарајућег третмана његове психичке сметње у отворену или затворену установу (приватног или јавног карактера) суд је дужан да спроведе одговарајуће медицинско или психолошко вештачење (евалуацију) малолетника, уколико то већ није спроведено у поступку разјашњења личних односа, посматрања и процене малолетника у смислу члана 9 став 3 Закона. Лице или установа која извршава меру смештаја малолетника редовно обавештава путем „извештаја“ суд о току и резултатима (успеху) у примени изречене мере, поступајући истовремено по неопходним упутствима и налозима суда који врши надзор над њеном применом. У сваком случају приликом примене ове заштитне мере потребно је обезбедити примерено и несметано образовање и подучавање малолетника (члан 17). У смислу члана 48 Закона швајцарски кантони су обавезни да обезбеде неопходне установе за извршење мере смештаја (члан 15) и казне лишења слободе (члан 27) најкасније у року од десет година од дана ступања на снагу Закона (а то је 1. јануар 2007. године).

---

<sup>19</sup> Andreas Donatsch, Brigitte Tag, *Strafrecht II, Verbrechenlehre*, C. F. Muller, Zurich, 2008, pp. 277-289.

<sup>20</sup> Goerg Stratenwerth, *Schweizerisches Strafrecht*, Bern, 2015, pp. 514-523.

## 5) КАЗНЕ

Друга, тежа врста кривичних санкција које прописује Малолетнички кривични закон у Швајцарској конфедерацији у трећем поглављу, у трећем одељку јесу казне (*Strafen*). Оне се изричу супсидијарно, ако у конкретном случају примена заштитних мера не може, према оцени суда, да оствари Законом прокламовану сврху (циљ). Два су услова потребна за изрицање казне према малолетном учиниоцу кривичног дела (члан 11). То су: а) да је малолетник извршио кривично дело предвиђено у основном или споредном, допунском кривичном законодавству, и б) да је малолетник крив за учињено кривично дело, дакле, да поседује одређени степен свесног и вољног психолошког стања (урачунљивост) и да има одређени психички однос према учињеном кривичном делу. Или како је то Закон рекао да је малолетник, „способан за кривично дело и да је свестан свог погрешног дела, али да он и након те спознаје наставља да делује“.<sup>21</sup>

Швајцарско кривично право предвиђа четири казне за малолетне учиниоце кривичних дела. То су: а) опомена – члан 22, б) лични рад – члан 23, в) новчана казна – члан 24, и г) лишење слободе (затвор) – члан 25.<sup>22</sup> При томе је Закон у одредби члана 21 изричито прописао могућност ослобођења од казне (*Strafbefreiung*). То је изузетно законско овлашћење суда којим се кривично одговоран учинилац кривичног дела, противно начелу законитости, односно начелу правичности, ослобађа од законом прописане казне. Наиме, суд може малолетног учиниоца кривичног дела, иако су испуњени сви законом прописани услови, да у потпуности ослободи од казне у следећим случајевима: а) када би примена казне угрозила остварење циља (сврхе) раније изречене заштитне мере или заштитне мере која је изречена у току кривичног поступка, б) када је малолетник са ниским степеном кривице извршио кривично дело којим су проузроковане „мале“ последице. Када постоји „низак“ степен кривице, односно „мала“ последица представља фактичко питање које суд решава у сваком конкретном случају, в) када је малолетник сопственим радом у што већој мери (обиму) надокнадио (исправио) кривичним делом проузроковану штету или је уложио посебан напор да надокнади причињену штету, под условом да је примена казне у конкретном случају од „веома малог“ интереса за јавност и за оштећеног, г) када је малолетник и сам оштећен (повређен) проузрокованим непосредним последицама свог учињеног кривичног дела тако да је примена казне према њему непримерена, д) када је малолетник због извршеног

<sup>21</sup> G. Stratenwerth, M. A. Niggli, H. Wiprachtiger, *Basler Kommentar, Strafrecht*, Basler, Basel, 2013, pp. 398-406.

<sup>22</sup> S. H. Decker, N. Marteache, *International Handbook of Juvenile Justice*, Springer, Dordrecht, 2017, pp. 289-301.

кривичног дела већ кажњен од стране родитеља, других лица која су задужена за његово васпитање или трећих лица, ђ) када је од извршења кривичног дела протекло дуже време у коме се малолетник добро владао из чега се може закључити да је интерес јавности и оштећеног за примену казне према њему незнатан. Када постоји „дужи“ проток времена фактичко је питање за суд у сваком конкретном случају, и е) када је држава у којој малолетник има боравак, због извршеног кривичног дела на територији Швајцарске, већ покренула према њему кривични поступак сходно својим националним прописима или је исказала спремност да такав поступак покрене.

### Опомена

Прва и најблажа врста малолетничке казне јесте опомена (*Verweis*) предвиђена у члану 22 Малолетничког кривичног закона.<sup>23</sup> Она се састоји у прекору, упозорењу малолетника од стране суда којим му се указује на „неодобравање“ извршеног кривичног дела. Ова се казна састоји у социјално-етичкој оцени понашања малолетника које са становишта правног поретка суд не одобрава. Тада му суд изриче опомену ако је дошао до уверења да је само упозорење довољно да се кривично одговоран (крив) малолетни учинилац кривичног дела одврати од даљег вршења истог или других кривичних дела. Дакле, опомена се састоји у формалном неодобравању извршеног кривичног дела. Но, уз опомену суд може да малолетнику у пресуди изрекне додатно условну казну у трајању од шест месеци до две године. Уз казну, суд малолетнику даје и потребна упутства у погледу његовог живота, школовања и рада. Уколико пак малолетник у време трајања условне казне поново изврши неко кривично дело или не поступи по датом упутству, тада је суд овлашћен да пресудом изрекне другу казну.

### Лични рад

Лични рад (*Personliche Leistung*) је врста казне за малолетне учиниоце кривичних дела прописана чланом 23.<sup>24</sup> Ова малолетничка казна под називом: „Лични рад“ је иначе позната и као алтернативна санкција (парапепална мера) за пунолетна лица у виду „друштвено-корисног рада“ или „рада у јавном интересу“. Применом ове казне малолетник се упућује да обави лични рад, без накнаде, у корист друштвене заједнице: социјалних установа, фабрика од

---

<sup>23</sup> Scott H. Decker, Josine Junger Tas, *International Handbook of Juvenile Justice*, Springer, Dordercht, 2006, pp. 289-301.

<sup>24</sup> J. Beat Ackerman, H. Wiprahtiger, *Strafrecht, Basler Kommentar*, 2. Auflage, Helbing Lichtenhahn, Basel, 2007, pp. 267-271.

јавног значаја, лица са посебним потребама или оштећеног (али само уз његову писмену сагласност). Закон је изричито одредио да се рад малолетника мора прилагодити његовим годинама (узрасту) и способностима. Но, суд је овлашћен да лични рад изрекне и у форми (облику) учешћа малолетника на одговарајућим стручним курсевима или другим сличним манифестацијама. Приликом изрицања казне личног рада малолетника, суд одређује и конкретно време његовог трајања – највише до десет дана. За малолетнике који су у време извршења кривичног дела навршили петнаест година живота, казна личног рада се може изрећи и у трајању до три месеца уз обавезу задржавања на одређеном месту (локацији) у циљу спречавања, предупредивања поновног вршења кривичних дела. Уколико малолетник не изврши наложени лични рад у одређеном року или га врши некавалитетно, неефикасно и неуредно (лоше), орган који спроводи извршење ове казне је дужан да га опомене уз давање новог, крајњег рока за извршење наложеног личног рада. У случају да малолетник и поред изречене опомене настави са неизвршењем уопште или неуредно изречене казне личног рада (дакле, када изречена опомена остане безуспешна), а малолетник још увек није навршио петнаест година живота, суд може да га обавезе да обави лични рад уз непосредни надзор органа који спроводи извршење рада или другог одређеног лица.

### **Новчана казна**

Попут многих других савремених кривичних законодавстава и швајцарско малолетничко кривично право познаје новчану казну у систему мера друштвеног реаговања на криминалитет малолетника. Новчана казна (*Busse*) је предвиђена у члану 24.<sup>25</sup> Она се изузетно може изрећи за учињено кривично дело, али не сваком малолетнику, већ само малолетнику који је у време извршења кривичног дела навршио петнаест година живота. При изрицању ове казне, суд води рачуна о личним (у првом реду имовинским) приликама малолетника. Тако суд може малолетнику да изрекне новчану казну у износу до две хиљаде франака (новчана казна у одређеном-фиксном износу), одређујући и рок њеног плаћања (односно продужење рока) у целисти или у ратама, зависно од могућности малолетника. Специфично је решење према коме у случају погоршања личних (и имовинских) прилика малолетника, без његове кривице, а које су биле од одлучујућег (меродавног) значаја за одређивање новчане казне после доношења пресуде, суд може да пресудом умањи износ изречене новчане казне који се саображава (прилагођава) новонасталим приликама малолетника. На захтев малолетника суд може да изречену новчану казну преиначи, делимично или у целисти, у казну личног

<sup>25</sup> Andreas Donatsch, Brigitte Tag, *Strafrecht*, 10. Auflage, C. F. Muller, Zurich, 2014, pp. 189-191.

рада, осим уколико је новчана казна изречена као замена због неизвршеног претходно изреченог личног рада.<sup>26</sup> И на крају, уколико малолетник изречену новчану казну не плати у судском одлуком одређеном року, тада је суд преиначује (заменује) лишењем слободe у трајању до тридесет дана (суплеторни затвор), осим ако је малолетник без своје кривице постао неспособан за њено плаћање.

### Лишење слободe

Најтежа казна која се може изрећи малолетном учиниоцу кривичног дела и у швајцарском кривичном праву је казна лишења слободe – затвор (*Freiheitsentzug*).<sup>27</sup> Ова је казна прописана у члану 25. Састоји се у одузимању слободe кретања малолетнику за пресудом одређено време и смештању у посебну заводску установу. Тако се ова казна лишења слободe може изрећи ако су испуњени следећи кумулативни услови: а) да је малолетник у време извршења кривичног дела навршио петнаест година, и б) да је малолетник извршио кривично дело (злочин или преступ) предвиђен законом.<sup>28</sup> Тада му суд зависно од околности објективног и субјективног карактера изриче казну лишења слободe у одређеном трајању које се креће од једног дана до годину дана. Ако је пак малолетник узраста од шеснаест година извршио кривично дело, тада му суд може изрећи казну лишења слободe у трајању до четири године ако су испуњени следећи кумулативни услови: 1) ако је извршено кривично дело (злочин) за које је законом прописана казна затвора за пунолетно лице у трајању од најмање три године, и 2) ако је извршено законом таксативно наведено кривично дело: а) тешка телесна повреда из члана 122, пљачка из члана 140 став 3, и кривично дело против слободe извршено под нарочито отежавајућим околностима из члана 184 Кривичног законика, б) ако је при извршењу кривичног дела малолетник испољио висок степен свирепости, окрутности, бескрупулозности, и в) уколико су намера малолетника, сврха извршења кривичног дела или начин његовог извршења били понижавајуће (дифамне) природе.<sup>29</sup> На захтев малолетника, у смислу

---

<sup>26</sup> *StGB, Schweizerisches Strafgesetzbuch*, Aktuell geltende Fassung 2013, 7. Auflage, C. F. Muller, Zurich, 2013, pp. 77-78.

<sup>27</sup> Marc Thommen, *Introduction to Swiss Criminal law*, Universitat Zurich, Zurich, 2007, pp. 278-286.

<sup>28</sup> Кривични законик у члану 9 став 1 дефинише злочин (*Verbrechen*) као кривично дело за које је прописана казна строгог затвора (*Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, Stand am 1. April 1996, Bern, 1997, pp. 3*); Кривични законик у члану 9 став 2 дефинише преступ (*Vergehen*) као кривично дело за које је прописана казна затвора.

<sup>29</sup> M. Niggli, H. Wiprachtiger, M. Aleksander, *Kommentar Strafrecht*, Helbing Lichtenhalm, Basel, 2007, pp. 278-286.

члана 26 суд који је изрекао казну лишења слободе може да изречену казну у трајању до три месеца преиначи у казну личног рада у истом трајању, осим уколико је казна лишења слободе изречена због неизвршене претходно изречене казне личног рада.

## **6) ЗАСТАРЕЛОСТ**

Застарелост је основ гашења права државе на примену кривичне санкције услед протекла законом одређеног времена. Зависно од тренутка када почиње да тече рок застарелости, разликује се: а) застарелост кривичног гоњења (аболиција), и б) застарелост извршења изречене кривичне санкције. Рок застарелости кривичног гоњења почиње да тече од дана извршења кривичног дела (то је дан када је радња извршења у виду чињења или нечињења предузета, без обзира када је наступила последица кривичног дела).<sup>30</sup> Ова застарелост има најшире дејство јер се њеним наступањем кривични поступак уопште не може започети, а ако је започет, онда се обуставља. Према одредби члана 36 кривично гоњење малолетника застарева када протекне време од: а) пет година за кривично дело за које је прописана казна лишења слободе за пунолетна лица преко три године, б) три године за кривично дело за које је прописана казна лишења слободе за пунолетна лица до три године, и в) једне године за кривично дело за које је за пунолетна лица прописана нека друга казна осим казне лишења слободе. Ако се ради о извршењу следећих кривичних дела: намерна смрт (члан 111 КЗ), убиство (члан 112 КЗ), тешко убиство (члан 123 КЗ), тешка телесна повреда (члан 122 КЗ), принуда на сексуални однос (члан 189 КЗ), силовање (члан 190 КЗ), полни однос искоришћавањем стања беспомоћности (члан 191 КЗ), потражња за проституцијом (члан 195 КЗ) и трговина људима (члан 196 КЗ) која се односе на малолетника које је млађе од шеснаест година као жртву, тада период застарелости траје у сваком случају најмање до напуњене двадесетпете године живота жртве. Друга врста застарелости у малолетничком кривичном праву је застарелост извршења изречених кривичних санкција. Овде је према малолетнику правноснажно окончан кривични поступак изрицањем казне. Тако према члану 37 застарелост извршења изречене казне наступа када је од правноснажности донете пресуде протекло време од: а) четири године ако је изречена казна лишења слободе у трајању дужем од шест месеци, и б) две године ако је изречена нека друга врста и мера казне. При томе је Закон изричито одредио да се извршење сваке казне изречене малолетном учиниоцу кривичног дела окончава најкасније када осуђени малолетник напуни 25

<sup>30</sup> А. В. Серебренникова и Н. Ф. Кузнецова, *Уголовный кодекс Швейцарии*, Юридический центр Пресс, Санкт-Петербург, 2002, стр. 39-41.

година живота. У смислу члана 45 Закона заштитне мере, посебно треман и дисциплинске казне које су изречене деци узраста од навршених седам до десет година као учиниоцима кривичних дела (у смислу чл. 84, 85 и 87 Кривичног законика), а које у целости или делимично нису извршене на дан 1. јануара 2007. године (као дана ступања на снагу Малолетничког кривичног закона), према изричитој законској одредби више се неће извршавати (ово је посебан облик застарелости извршења изречене заштитне мере). Но, уколико је према таквом детету ипак потребно обезбедити неопходну и посебну стручну помоћ, тада орган који спроводи извршење мере обавештава орган старатељства или посебно именовану стручну установу за помоћ малолетницима у кантону.

## 7) ИЗВОРИ

Act No. 1058/1996.

Act No. 1196/2004.

Act No. 262/1940.

BBl 1918 IV 1 vom 21. Dezember 1937.

BBl 1999 vom 20. Juni 2003. (Stand am 1. Januar 2013).

Beat, Ackerman J., Wiprahtiger, H., *Strafrecht, Basler Kommentar*, 2. Auflage, Helbing Lichtenhalm, Basel, 2007.

Decker, Scott H., Marteache, Nicol, *International Handbook of Juvenile Justice*, Springer, Dordrecht, 2017.

Decker, Scott H., Tas, Josine Junger, *International Handbook of Juvenile Justice*, Springer, Dordercht, 2006.

*Decreto del presidente della Repubblica* No. 448/88.

Donatsch, Andreas, Tag, Brigitte, *Strafrecht I I, Verbrechenslehre*, C.F.Muller, Zurich, 2008.

Donatsch, Andreas, Tag, Brigitte, *Strafrecht*, 10.Auflage, C.F.Muller, Zurich, 2014.

Haesler, W., T., Juvenile Delinquency in Switzerland, *Eurocriminology*, broj 11/1997.

*Jugendgerichtsgesetz – JGG* (Bundesgesetzblatt BGBl) I, broj 599/1988.

*Jugendgerichtsgesetz* (JGG). (Bundesgesetzblatt BGBl) I, број 3427; (Bundesgesetzblatt BGBl) I, broj 2554.

Niggli, M. Aleksander, Wiprahtiger, Hans, Aleksander Marc, *Kommentar Strafrecht*, Helbing Lichtenhalm, Basel, 2007.

Niggli, M. Aleksander, Heer, Martin, Wiprahtinger, Hans, *Schweizerische Strafprozessordnung*, Basel, 2014.

Ricciotti, Romano, *La giustizia penale minore*, Cedam, Padova, 2007.



- Schweizerisches Strafgesetzbuch*, Stand am 1. April 1997., Bern, 1997.
- StGB, Schweizerisches Strafgesetzbuch*, Aktuell geltende Fassung 2013, 7. Auflage, C.F.Muller, Zurich, 2013.
- StGB, StPO, Schweizerisches Strafgesetzbuch, Bundesgesetz uber das Jugendstrafrecht (Jugendstrafgesetz, JStGB), Verordnung zum Strafgesetzbuch und zum Militarstrafgesetz (V-StGB-MStG)*, 7. Auflage, Liberalis plus, Zurich, 2013.
- StGB, Strafgesetzbuch, BetaubungsmittelG, WehrstrafG, WirtschaftsstrafG, Volerstrafgesetzbuch und weitere Vorschriften*, 50. Auflage, Beck, Munchen, 2012.
- Stratenwerth, Georg, *Schweizerisches Strafrecht*, Bern, 2015.
- Stratenwerth, Georg, Niggli, M. Aleksander, Wiprachtiger, Hans, *Basler Kommentar, Strafrecht*, Basler, Basel, 2013.
- The Juvenile Delinquents Act*, Statutes of Canada, 1908.
- The Youth Criminal Justice Act*, Statutes of Canada, 2002.
- Thommen, Marc, *Introduction to Swiss Criminal law*, Universitat Zurich, Zurich, 2007.
- Zermatten, Jean, *Realizing the Rights of the Child*, C. F. Muller, Zurich, 2007.
- Zermatten, Jean, *The Swiss Federal Statute on Juvenile Criminal law*, Springer, Dordrecht, 2006.
- Перић, Обрад, Развој малолетничког кривичног права и решења заступљена у новом кривичном законодавству о малолетницима у Републици Србији, *Бранич*, Београд, број 1-2/2007.
- Серебреникова, А. В., Кузьнецова, Н. Ф. *Уголовный кодекс Швейцарии*, Юридический центр Пресс, Санкт-Петербург, 2002.
- Симовић, Миодраг et al., *Малолетничко кривично право*, Бања Лука, 2015.

## **8) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ**

Од најстаријих времена, још из периода старих цивилизација и првих писаних правних споменика, међу учиниоцима кривичних дела се поред пунолетних лица јављају и малолетна лица. На њих је и тада кривично право гледало на нешто другачији начин, имајући у виду карактеристике њиховог узраста, степен недовољне душевне зрелости и развијености, те смањене способности за расуђивање и одлучивање о својим поступцима. То је време када су малолетници називани „делинквенти у умањеном издању“. Они нису могли да буду субјект кривичне одговорности због своје психичке неразвијености и неспособности да оцене морални значај учињеног кривичног дела. Под утицајем низа међународних стандарда у многим државама се доносе прописи који на посебан, специфичан начин уређују кривичноправни положај малолетника чиме се ствара малолетничко кривично право које се развија кроз два самостална система. Први кривичноправни систем је класичан, конвенционалан систем

према коме су у кривичном закону или законнику јединствено прописане одредбе о одговорности и кажњивости, како пунолетних тако и малолетних учинилаца кривичних дела, уз уважавање посебних карактеристика личности малолетника због њиховог узраста, незрелости и особина личности. Највећи број кривичних законодавстава и данас прихвата овај систем. Други је модеран, савремени, заштитнички кривичноправни систем према коме се доносе посебни малолетнички кривични закони, који на специфичан начин уређују положај малолетника у кривичном праву, основе њихове кривичне одговорности и систем кривичних санкција.

Следећи ове модерне тенденције и Швајцарска конфедерација је донела посебан Савезни Закон о малолетничком кривичном праву (Малолетнички кривични закон) – *Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht (Jugendstrafgesetz, JStG)* јуна 2003. године (који је ступио на снагу 1. јануара 2007. године). Тиме је на специфичан начин уређен положај малолетних учинилаца кривичних дела који је до тада био регулисан Кривичним закоником из 1937. године (*Schweizerisches Strafgesetzbuch*). На тај начин је у Швајцарској створен заокружени систем „малолетничког кривичног права“ које уважава низ специфичности малолетних лица с обзиром на њихов узраст, биолошко, социјално, психолошко и медицинско стање као што је случај и у Аустрији, Канади, Италији, Немачкој, Финској, Француској, Хрватској, Македонији, Србији, Босни и Херцеговини, Црној Гори итд. Малолетнички кривични закон Швајцарске конфедерације у одредби члана 1 истиче да се примењује према лицима која су пре навршених осамнаест година учинила кривично дело прописано у Кривичном законнику или другим савезним законом. При томе је суд дужан да се у кривичном поступку који води према малолетнику придржава принципа из члана 2 Закона – а то су: а) заштита, и б) васпитање малолетника, уз пуно уважавање животних околности малолетника и односа у његовој породици, као и в) потреба развоја његове личности. Сви ови захтеви су у складу са релевантним међународним стандардима о малолетничком кривичном правосуђу. Швајцарски Малолетнички кривични закон у погледу одређивања граница малолетства предвиђа специфично решење. Тако је у члану 3 изричито прописано да се као малолетник сматра лице које је извршило кривично дело у узрасту од навршених десет година до ненавршених осамнаест година. Уколико се ради о лицу узраста до десет година старости – дете (члан 4) које је извршило кривично дело, тада се не води кривични поступак, већ се о томе обавештава законски заступник детета (родитељ, усвојилац или старалац), односно орган старатељства ако је таквом детету потребна посебна врста помоћи. Интересантно је да се овде не прави разлика између млађег и старијег малолетника. Малолетнички кривични закон у Швајцарској конфедерацији у поглављу трећем разликује две врсте санкција које се могу изрећи малолетним учиниоцима кривичних дела. То су: а) заштитне мере (*Schutzmassnahmen*), и б) казне (*Strafen*). Без обзира за коју се

од ових кривичних санкција суд одлучи, потребно је да претходно спроведе испитивање личности малолетника (чл. 5–9) које се односи на упознавање и разјашњење личних односа малолетника, те посматрање и процену његове личности, као и карактерних особина и сл., било на слободи или у амбулантним или у стационарним условима. У случају постојања озбиљног повода за сумњу у психичко или физичко здравље малолетника суд доноси одлуку о смештају малолетника у отворену или затворену установу ради примене одговарајућег третмана, коме обавезно претходи медицински или психолошки преглед од стране надлежне установе. Малолетничко кривично право предвиђа следеће заштитне мере за малолетне учиниоце кривичних дела. То су: а) надзор, б) лична брига, в) амбулантно лечење, и г) смештај код приватних лица или у васпитне или терапеутске установе. Заштитне мере (*Schutzmassnahmen*) су основне, примарне и најзначајније мере друштвене реакције које се примењују према малолетним учиниоцима кривичних дела под следећим условима: а) да је малолетник извршио кривично дело за које је у закону прописана казна без обзира на врсту и меру, и б) да је малолетник дао изјаву да му је неопходан посебан васпитни надзор или терапеутско лечење. Ако су испуњена ова два кумулативна услова суд доноси пресуду којом малолетнику изриче заштитну меру по свом слободном уверењу и избору, независно од тога да ли је малолетник крив за учињено кривично дело или не. Прва заштитна мера је надзор (*Aufsicht*) из члана 12. Она се може изрећи уколико постоји могућност да лице које врши родитељско старање или хранитељ предузме мере предострожности чиме би се обезбедио одговарајући васпитни надзор или терапеутско лечење малолетника који је извршио кривично дело. Изрицањем ове мере суд у пресуди одређује одговарајуће лице или установу који врше надзор над малолетником, његовим животом, школовањем или радом, односно понашањем и испуњавањем својих обавеза. Закон је искључио примену ове мере према малолетнику коме је у законом предвиђеном поступку постављен старалац.

Лична брига (*Personliche Betreuung*) из члана 13 је друга врста заштитних мера која се изриче ако суд дође до уверења да према малолетнику није довољно изрећи меру васпитног надзора или терапеутског лечења од стране одговарајућег лица или установе. Применом ове мере суд одређује одговарајуће лице које пружа подршку родитељима, односно хранитељима у њиховом васпитном задатку. При томе, ово лице непосредно и лично преузима бригу о малолетнику, његовом понашању, уздржавању од кршења норми правног поретка и вршења кривичних дела. Суд, такође, применом ове мере може да пренесе одређена овлашћења на одговарајуће лице које врши личну бригу над малолетником а која су везана за васпитање, третман и образовање малолетника. Тако се на одговарајући начин може и ограничити родитељска брига. У члану 14 Малолетнички кривични закон предвиђа заштитну меру: „Амбулатно лечење“ (*Ambulante Behandlung*). Она се примењује ако су испуњени

следећи услови: а) да је малолетник извршио кривично дело предвиђено у закону, и б) да малолетник пати од психичких сметњи, оштећења у развоју личности или да је зависан од употребе опојних дрога или сличних средстава. При изрицању ове мере суд истовремено одређује и установу у којој ће се такво лечење спровести. Преко извештаја ове установе о току и резултатима примењених медицинских, терапеутских и других третмана суд прати извршење ове заштитне мере, односно издаје установи одређена упутства и препоруке у функцији органа надзора. Последња врста заштитних мера из члана 15 јесте: „Смештај код приватних лица или у приватне или јавне васпитне или терапеутске установе“ (*Unterbringung*). Ова се мера изриче уколико се неопходно васпитање малолетника и брига над животом малолетника не може обезбедити изрицањем и извршењем неке друге заштитне мере. Приликом изрицања ове мере суд у пресуди може да одлучи да се смештај малолетника обави: а) код приватних лица, б) у васпитној установи, и в) у терапеутској установи. Битно је да се ради о лицу или установи, која по процени, уверењу суда може на најбољи и најефикаснији начин да малолетнику пружи неопходну васпитну и терапеутску помоћ. Пре смештаја малолетника ради примене одговарајућег третмана његове психичке сметње у отворену или затворену установу (приватног или јавног карактера) суд је дужан да спроведе одговарајуће медицинско или психолошко вештачење (евалуацију) малолетника, уколико то већ није спроведено у поступку разјашњења личних односа, посматрања и процене малолетника. Друга, тежа врста кривичних санкција које прописује Малолетнички кривични закон у Швајцарској конфедерацији јесу казне (*Strafen*). Оне се изричу супсидијарно, ако у конкретном случају примена заштитних мера не може, према оцени суда, да оствари Законом прокламовану сврху (циљ). Два су услова потребна за изрицање казне према малолетнику (члан 11). То су: а) да је малолетник извршио кривично дело предвиђено у закону, и б) да је малолетник крив за учињено кривично дело, дакле, да поседује одређени степен свесног и вољног психолошког стања (урачунљивост), и да има одређени психички однос према учињеном кривичном делу. Или, како је то Закон рекао, да је малолетник „способан за кривично дело и да је свестан свог погрешног дела, али да он и након те спознаје наставља да делује“. Швајцарско кривично право предвиђа четири казне за малолетне учиниоце кривичних дела. Прва и најблажа врста малолетничке казне јесте опомена (*Verweis*) из члана 22. Она се састоји у прекору, упозорењу малолетника од стране суда којим му се указује на „неодобравање“ извршеног кривичног дела. Ова се казна састоји у социјално-етичкој оцени понашања малолетника које са становишта правног поретка суд не одобрава. Тада му суд изриче опомену ако је дошао до уверења да је само упозорење довољно да се кривично одговоран малолетни учинилац кривичног дела одврати од даљег вршења истог или других кривичних дела. Дакле, опомена се састоји у формалном неодобравању извршеног кривичног

дела. Лични рад (*Personliche Leistung*) је друга врста казне (члан 23) чијом применом се малолетник упућује да обави лични рад, без накнаде, у корист друштвене заједнице: социјалних установа, фабрика од јавног значаја, лица са посебним потребама или оштећеног (али само уз његову писмену сагласност). Закон је изричито одредио да се рад малолетника мора прилагодити његовим годинама (узрасту) и способностима. Но, суд је овлашћен да лични рад изрекне и у форми (облику) учешћа малолетника на одговарајућим стручним курсевима или другим сличним манифестацијама. Приликом изрицања казне личног рада малолетника, суд одређује и конкретно време његовог трајања – највише до десет дана. За малолетнике који су у време извршења кривичног дела навршили петнаест година живота, казна личног рада се може изрећи и у трајању до три месеца. Уколико малолетник не изврши наложени лични рад у одређеном року или га врши некавалитетно и неефикасно (лоше), орган који спроводи извршење казне га опомиње уз давање новог крајњег рока за извршење наложеног личног рада. Попут других савремених кривичних законодавстава и швајцарско малолетничко кривично право познаје новчану казну (*Busse*) у члану 24. Она се изузетно може изрећи за учињено кривично дело, али не сваком малолетнику, већ само малолетнику који је у време извршења кривичног дела навршио петнаест година живота. При изрицању ове казне, суд води рачуна о личним (у првом реду, имовинским) приликама малолетника. Тако суд може малолетнику да изрекне новчану казну у износу до две хиљаде франака (новчана казна у одређеном-фиксном износу), одређујући и рок њеног плаћања у целости или у ратама, зависно од могућности малолетника. Суд може да изречену новчану казну преиначи, делимично или у целости, у казну личног рада, односно у лишење слободе у трајању до тридесет дана (суплеторни затвор), осим ако је малолетник без своје кривице постао неспособан за њено плаћање. Најтежа казна која се може изрећи малолетном учиниоцу кривичног дела је предвиђена у члану 25 – казна лишења слободе (*Freiheitsentzug*). Она се састоји у одузимању слободе кретања малолетнику за пресудом одређено време и смештању у посебну заводску установу. Казна лишења слободе се може изрећи ако су испуњени следећи кумулативни услови: а) да је малолетник у време извршења кривичног дела навршио петнаест година, и б) да је малолетник извршио кривично дело (злочин или преступ) предвиђен законом. Тада му суд изриче казну лишења слободе у трајању од једног дана до годину дана, осим ако се ради о малолетнику узраста од шеснаест година коме се може изрећи казна лишења слободе у трајању до четири године. На захтев малолетника суд који је изрекао казну лишења слободе у трајању до три месеца може да је преиначи у казну личног рада у истом трајању. Казна лишења слободе малолетника се може извршавати: а) на дневном нивоу, и б) у полуотвореној затворској установи са циљем обнављања способности за бављење одређеним пословима.

### **JUVENILE CRIMINAL LEGISLATION IN THE SWISS CONFEDERATION**

*Abstract:* The Swiss Law on Juvenile Criminal Law of 2003 belongs to a group of modern laws that regulate in a specific way the status of juvenile offenders in substantive, procedural and applicable law. The law refers to juvenile perpetrators of crimes aged 10 to 18 years at the time of the commission of the crime. Persons below this age are treated as children outside the area of criminal law and are subject to social assistance measures. The Law emphasizes the obligation of the court to take into account the protection of their personality, respect for life and family circumstances, and the development and raising of juveniles when complying with the criminal procedure against minors, which is in accordance with international standards. The law distinguishes two types of sanctions that can be imposed on juvenile perpetrators of criminal offenses: protective measures pertaining to perpetrators who need special supervision or therapeutic treatment and penalties related to juvenile perpetrators of serious crimes. In each case, the Court preliminary examines the personality of the minor and his personal relationship and character. In certain cases, the court may pass a decision on outpatient or stationary (institutional) supervision of a minor. As a rule, this is preceded by a medical or psychological examination of the competent institution. It is also possible to use protective precautionary measures even during the examination of personal relationships of juveniles.

*Key words:* Juvenile, criminal offense, court, liability, sanctions, Swiss criminal law.

УДК: 368:340.13(4-672EU)  
Bibliid 1451-3188, 17 (2018)  
Год XVII, бр. 64, стр. 62–76  
Изворни научни рад

## СТАТУС ДИСТРИБУТЕРА ОСИГУРАЊА У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

*Владимир ЧОЛОВИЋ<sup>1</sup>*

*Апстракт:* Директива ЕУ Европског Парламента и Савета бр. 2016/97 од 20. јануара 2016. године о дистрибуцији осигурања регулише питања оснивања и обављања послова дистрибуције осигурања и реосигурања у ЕУ. Она се односи на сва физичка и правна лица са пребивалиштем или седиштем у некој од држава чланица, као и на лица која планирају да заснују пребивалиште и оснују седиште у некој од држава чланица с циљем обављања послова дистрибуције осигурања и реосигурања. Главни циљ доношења Директиве 2016/97 је усклађивање националних одредби у вези са дистрибуцијом осигурања и реосигурања и она треба да допринесе усклађивању националних прописа у вези са приступом обављању послова дистрибуције осигурања и реосигурања. Овај акт одређује да би државе чланице требале да омогуће и приступ регистрима посредника. У раду су представљене одредбе о статусу дистрибутера осигурања, а што се односи на обавезу уписа у регистар, обављање послова посредовања у другој земљи, организационе услове за обављање дистрибуције осигурања, осигурање од одговорности и заштиту потрошача осигурања, услове информисања и правила пословног понашања дистрибутера осигурања итд. Директива 2016/97 дефинише и минимална стручна знања и услове стручности за обављање послова дистрибуције осигурања у вези са неживотним и животним осигурањем, као и са инвестиционим производима осигурања. У раду су представљене и одредбе Закона о осигурању Републике Србије о посредницима у осигурању. По одредбама тог Закона ове послове, као једину делатност, може обављати друштво за посредовање у осигурању које је добило дозволу Народне банке Србије.

*Кључне речи:* Директива 2016/97, осигурање, реосигурање, дистрибутери, посредници, потрошачи осигурања, производи осигурања

<sup>1</sup> Институт за упоредно право Београд. Е-mail: v.colovic@iup.rs vlad966@hotmail.com

## 1) УВОД

Директива ЕУ Европског Парламента и Савета бр. 2016/97 од 20. јануара 2016. године о дистрибуцији осигурања (даље: Директива 2016/97), дефинише правила оснивања и обављања послова дистрибуције осигурања и реосигурања у ЕУ.<sup>2</sup> Она се односи на сва физичка и правна лица са пребивалиштем или седиштем, односно, сва лица која планирају да заснују пребивалиште и оснују седиште у некој од држава чланица с циљем обављања послова дистрибуције осигурања и реосигурања. Директива 2016/97 се неће примењивати на споредне посреднике у осигурању који пружају услуге осигурања, ако осигурање представља допуну везану за достављање робе или пружање услуге, тј. ако оно покрива оштећење, квар, губитак робе или некоришћења услуге, односно, ако покрива оштећење или губитак пртљага, као и друге ризике које су везане за путовање. Такође, Директива 2016/97 се неће примењивати ако износ годишње премије за производ осигурања не прелази 600 евра, а тај износ је обрачунат на годишњем пропорционалном нивоу и ако се осигурање, као што је речено, односи на допуну достављању робе или пружања услуге, а та услуга се пружа мање од три месеца, а износ премије је до 200 евра по особи. Исто тако, Директива 2016/97 неће се примењивати на послове осигурања и реосигурања који су повезани са ризицима и обавезама ван ЕУ, као и на наведене послове који се обављају у трећим земљама – нечланицама.<sup>3</sup> Директива 2016/97 даје дефиниције института које регулише у свом тексту и поменућемо најважније. Под „дистрибуцијом осигурања“ подразумева се делатност предлагања уговора о осигурању, давање савета о њима, као и обављање других припремних радњи за закључење тих уговора. Исто тако, под овим институтом подразумева се пружање помоћи у решавању одштетних захтева, као и пружање информација у вези са појединим уговорима о осигурању и могућности закључења истих путем интернета. „Посредник у осигурању“ може да буде свако физичко или правно лице, осим осигуравајућег друштва или друштва које обавља послове реосигурања, које за накнаду обавља послове дистрибуције осигурања. Директива 2016/97 дефинише и „споредног посредника“ у осигурању који представља физичко или правно лице које за накнаду обавља послове дистрибуције осигурања као споредну делатност, ако главна делатност тог лица није дистрибуција осигурања, затим, ако то лице дистрибуира само поједине производе осигурања који служе као допуна некој роби или услузи, или ако ти производи осигурања не обухватају животно осигурање или ризик

---

<sup>2</sup> Directive (EU) No. 2016/97 of the European Parliament and of the Council of 20 January 2016 on insurance distribution (recast) (*Official Journal of the European Communities*, L 26, 02/02/2016, pp. 19-59).

<sup>3</sup> Члан 1 Директиве 2016/97.



од одговорности, осим ако оно што обухватају допуњује продају робе или пружање услуга, а што посредник обавља као своју главну делатност. „Дистрибутер осигурања“ је сваки посредник у осигурању, затим споредни посредник у осигурању, као и осигуравајуће друштво. Под „накнадом“ се подразумева провизија за пружање услуга дистрибуције осигурања, односно, посредовања у осигурању.<sup>4</sup>

## 2) МЕРЕ ЕУ

Важност регулисања статуса посредника у осигурању у ЕУ показује чињеница да су у претходне три деценије донесене две Директиве и једна Препорука о положају, правима и обвезама посредника у осигурању са анексима. Посредник у осигурању има одређену улогу у продаји осигуравајућих и реосигуравајућих производа у ЕУ.<sup>5</sup> Први корак ка остваривању права посредника осигурања био је учињен доношењем Директиве ЕЕЗ број 77/92 од 13.12.1976. године о мерама за ефикасно спровођење права до оснивања и слободе обављања услуга у области осигурања.<sup>6</sup> Ова Директива примењивала се до почетка примене одредаба националног законодавства, у која је ова Директива била имплементирана. С обзиром на промене на тржишту осигурања, у Европској заједници је 18.12.1991. године донесена и Препорука комисије број 92/48 ЕЕЗ о посредницима осигурања,<sup>7</sup> која је помогла у усклађивању националних законских одредби о условима за обављање послова посредовања. Средином деведесетих година приступило се изради посебне Директиве о посредницима у осигурању која би обухватила нове промене на тржишту осигурања а, посебно, дала основу за обављање посредничких послова банака и неких финансијских институција. Циљ ове Директиве била је њена примена на сва лица, чија је делатност обављање услуга посредовања између трећих лица, кад је у питању накнада, која може бити у новцу или у неком другом облику, зависно од ефикасности деловања посредника. Директива је требало да допринесе усклађивању деловања посредника и са осталим Директивама, а нарочито са онима које се односе на

<sup>4</sup> Члан 2 Директиве 2016/97.

<sup>5</sup> Харалд Краус, „Седања ин приходња уредитев статуса ин дејавности заваровалних посредников в Европи“, *Дневи словенскега заваровалништва, Зборник*, Љубљана, 1999, стр. 25.

<sup>6</sup> Council Directive 77/92/EEC of 13 December 1976 on measures to facilitate the effective exercise of freedom of establishment and freedom to provide services in respect of the activities of insurance agents and brokers (ex ISIC Group 630) and, in particular, transitional measures in respect of those activities (*Official Journal* L 026, 31/01/1977 P. 0014–0019).

<sup>7</sup> Commission Recommendation no. 92/48/EEC of 18 December 1991 on insurance intermediaries (*Official Journal* L 019, 28/01/1992 P. 0032–0033).

питање услуга информативног друштва и заштите потрошача на финансијском тржишту. На основу наведеног 09.12.2003. године донесена је Директива 2002/92/ЕЗ Европског парламента и Савета<sup>8</sup>, док је Директива 77/92/ЕЕЗ укинута а део одредаба Препоруке Комисије 98/257 ЕЕЗ од 30.03.1998. године остао је на снази, што се односи на вансудско решавање спорова потрошача и посредника у осигурању. Директива 2002/92/ЕЗ јасније је одређивала неке појмове као што је посредник у осигурању, и разграничава послове посредовања од сличних послова који се обављају у области осигурања. Ова Директива се не односи на услуге посредовања, ако се ради о закључењу уговора о осигурању за које је потребно познавати само садржај једног уговора о осигурању, и ако се такав уговор односи на имовинско осигурање чија је годишња премија већа од 500 евра, а трајање није дуже од пет година. Директива 2002/92/ЕЗ детаљније прописује обавезу држава чланица ЕУ да уреде питање регистрације посредника у осигурању, како физичких лица која се тиме баве, тако и правних. Према овој Директиви сваки посредник у осигурању, а односи се то и на посреднике у реосигурању, морају имати одговарајуће знање и способности, а морају да испуњавају и услове за обављање тог посла које одређују чланице у свом законодавству. С обзиром да посредници наступају у своје име и за свој рачун, и одговарају својим клијентима за могућу штету насталу непрофесионалним радом, Директива одређује да сваки посредник мора бити осигуран од одговорности тако да сума осигурања не сме бити мања од једног милиона евра за сваки појединачни захтев, односно, укупно 1,5 милиона евра годишње за све могуће одштетне захтеве, а ако то није случај онда посредник мора имати на располагању имовинску вредност чију висину прописује држава чланица као јемство.

Главни циљ доношења Директиве 2016/97 је усклађивање националних одредби у вези са дистрибуцијом осигурања и реосигурања. Самим тим, ова Директива има за циљ да допринесе усклађивању националних прописа у вези са приступом обављању послова дистрибуције осигурања и реосигурања.<sup>9</sup> Примена Директиве 2002/92 показала је да је потребно изменити већи број њених одредаба, а нарочито је потребно у области заштите потрошача проширити подручје примене Директиве на све продаје производа осигурања. Осигуравајућа друштва која директно врше делатност осигурања, требала би да „уђу“ у подручје примене Директиве слично као и заступници и брокери у осигурању.<sup>10</sup> Државе чланице би требале да омогуће приступ регистрима посредника у осигурању и реосигурању, као и споредних посредника у

---

<sup>8</sup> Directive 2002/92/EC of the European Parliament and of the Council of 9 December 2002 on insurance mediation (*Official Journal* L 9, 15.1.2003, pp. 3-10).

<sup>9</sup> Преамбула 2 Директиве 2016/97.

<sup>10</sup> Преамбула 7 Директиве 2016/97.

осигурању. Наиме, Европско надзорно тело за осигурање и струковно пензијско осигурање (ЕИОРА)<sup>11</sup> требало би да организује, објави и ажурира јединствену електронску базу података са евиденцијом сваког посредника. Државе чланице требале би овој организацији (ЕИОРА) да правовремено достављају информације о томе. Та база података требало би да буде повезана са сваким надлежним органом у држави чланици.<sup>12</sup>

### **3) САДРЖАЈ**

Представићемо најбитније одредбе Директиве 2016/97 које се односе на статус дистрибутера осигурања. Те одредбе се односе на обавезу регистровања и уписа у регистар, могућност обављања послова посредовања у другој земљи, организационе услове за обављање ових послова, осигурање од одговорности, стручност итд.

#### **Обавеза уписа у регистар<sup>13</sup>**

Посредници у осигурању, као и споредни посредници, упусују се у одговарајући регистар надлежног органа у држави чланици како би могли да обављају своју делатност. Осигуравајућа друштва и друштва за реосигурање не морају да буду уписана у регистар како би обављали послове дистрибуције осигурања. Посредници у осигурању, као и споредни посредници, могу бити уписани и од стране осигуравајућих друштава и друштава за реосигурање, као и других посредника у осигурању и реосигурању. Исто тако, њих могу уписати и удружења осигуравајућих друштава и друштава за реосигурање. Државе чланице морају да обезбеде да у регистре буду уписана имена физичких лица, која управљају посредницима у осигурању и реосигурању, као и споредним посредницима и која су одговорна за дистрибуцију осигурања. Државе чланице могу да предвиде више од једног регистра у које ће бити уписивани подаци о посредницима у осигурању и споредним посредницима. Исто тако, они могу бити уписани и преко система који је успостављен на интернету. Ако, ипак, у држави чланици постоји само један такав регистар мора се успоставити јединствено информативно место које ће омогућити брз и једноставан приступ информацијама везаним за посреднике у осигурању. ЕИОРА успоставља на својој интернет страници јединствени електронски регистар са евиденцијом посредника у осигурању који су захтевали да своје послове обављају

<sup>11</sup> Која је основана Уредбом бр. 1094/2010 Европског Парламента и Савета од 24.11.2010. о оснивању Европског надзорног тела (*Official Journal L 331*, 15.12.2010, pp. 48-83).

<sup>12</sup> Преамбула 24 Директиве 2016/97.

<sup>13</sup> Члан 3 Директиве 2016/97.

прекогранично. Државе чланице морају да обезбеде да се у року од три месеца, од дана подношења захтева за упис, обраде исти и да се, што пре, подносиоци захтева обавесте о томе. Државе чланице морају да обезбеде да се при упису података о посредницима у осигурању и о споредним посредницима, прикупе следеће информације које морају да буду уписане у регистар: 1) подаци о акционарима и члановима, без обзира да ли се ради о физичким или правним лицима, а који имају својински удео у посреднику који премашује 10%, 2) подаци о лицима која су уској повезаности са посредником, 3) подаци да ти удели или уска повезаност нису препрека да се ефикасно извршавају послови надзора од стране надлежних органа.

### **Обављање послова посредовања у другој земљи<sup>14</sup>**

Посредници у осигурању, као и споредни посредници који намеравају да први пут обављају своју делатност на територији друге земље чланице, морају надлежном органу своје матичне државе да доставе следеће податке: назив, адресу, регистарски број, називе држава чланица у којој посредници и споредни посредници намеравају да врше своју делатност, категорију посредника и назив осигуравајућег друштва које заступа, као и податке о осигурању, односно, о категоријама осигурања у оквиру којих ће се пружати услуге. У року од месец дана од пријема ових података, надлежни орган матичне државе чланице мора да обавести истоврсни надлежни орган државе чланице у којој је захтевано обављање послова посредовања. Може се десити да посредник у осигурању повређује своје обавезе на територији државе чланице домаћина и тада је надлежни орган те државе у обавези да о томе обавести надлежни орган матичне државе, који је дужан да предузме одређене мере како би се наведено спречило. Ако, упркос томе, посредник и даље повређује своје обавезе, тада ће надлежни орган државе чланице домаћина да предузме мере па чак, ако је то неопходно, одузеће могућност даљег обављања послова посредовања тог посредника на њеној територији.<sup>15</sup>

### **Организациони услови за обављање дистрибуције осигурања<sup>16</sup>**

Надлежни органи матичних држава чланица морају да обезбеде да дистрибутери осигурања поседују одговарајућа знања и способности за обављање послова посредовања. Исто тако, наведени органи су дужни да

---

<sup>14</sup> Члан 4 Директиве 2016/97.

<sup>15</sup> Члан 8 Директиве 2016/97.

<sup>16</sup> Члан 10 т. 1 Директиве 2016/97.

обезбеде да дистрибутери осигурања поштују обавезу сталног стручног усавршавања и оспособљавања. У том смислу, ти органи су дужни да обезбеде услове који ће обезбедити најмање 15 часова стручног усавршавања и оспособљавања на годишњем нивоу, као и да, ако то сматрају неопходним, наведено услове добијањем потврде.

### **Осигурање од одговорности и заштита потрошача<sup>17</sup>**

Дистрибутери осигурања морају закључити осигурање од професионалне одговорности које ће важити на читавој територији ЕУ или обезбедити одговарајуће јемство које би покривало наведену одговорност у износу од најмање 1.250.000 евра по сваком захтеву за накнаду штете и укупно 1.850.000 евра за све одштетне захтеве у једној години, осим ако је осигуравајуће друштво или неко друго друштво у чије име дистрибутер обавља делатност већ дало такво осигурање или пружио наведено јемство, односно, ако то друштво преузима пуну одговорност за деловање дистрибутера. Државе чланице морају да предузму све потребне мере да заштите потрошаче од немогућности дистрибутера да премију проследи осигуравајућем друштву или да износ накнаде штете или повраћај дела премије проследи осигуранику. Те мере су следеће:

- све своте новца које су уплаћене дистрибутеру од стране потрошача, сматрају се да су плаћене осигуравајућем друштву, као и да се своте новца које је осигуравајуће друштво уплатило дистрибутеру не сматрају исплаћеним, све док их не прими потрошач – осигураник, а што мора бити регулисано законом;
- држава чланица мора да дефинише услов да дистрибутер мора имати финансијску способност у износу који, у сваком тренутку, мора износити 4% износа примљених премија годишње, а минимално 18.750 евра;
- држава чланица мора да регулише да се све своте новца исплаћене од стране потрошача прослеђују преко строго одвојених корисничких рачуна, као и да се ти рачуни не користе за накнаду штете другим повериоцима, ако дође до стечаја осигуравајућег друштва;
- држава чланица мора да регулише и постојање гарантног фонда.

### **Услови информисања и правила пословног понашања дистрибутера осигурања<sup>18</sup>**

Државе чланице морају да обезбеде да посредници правовремено, а пре закључења уговора о осигурању, упознају потрошаче са следећим подацима:

<sup>17</sup> Члан 10 т. 4–6 Директиве 2016/97.

<sup>18</sup> Члан 17–18 Директиве 2016/97.

- име и адреса посредника;
- да ли је посредник обавезан да даје или не обавештења о производима осигурања,
- да ли је могуће подношење притужби на посреднике, као и о поступцима вансудског решавања спорова;
- у ком регистру је уписан посредник, као и начин на који се може проверити тај уписа; и
- да ли посредник представља потрошача или посредује у име и за рачун осигуравајућег друштва. Затим, ако се ради о осигуравајућем друштву као дистрибутеру осигурања, оно је дужно да, пре закључења уговора о осигурању, даје потрошачима следеће информације:
- своје податке, као што су назив и седиште;
- да ли даје или не обавештења о производима осигурање; и
- податке о могућности подношења притужби на рад осигуравајућег друштва и поступцима вансудског решавања спорова.

### **Сукоб интереса, транспарентност података<sup>19</sup>**

Директива 2016/97 садржи одредбе и о сукобу интереса и транспарентности података. Наиме, посредник је дужан, пре закључења уговора о осигурању, да пружи потрошачу следеће информације:

- да ли има директни или индиректни удео од 10% или више права гласа или капитала у односном осигуравајућем друштву;
- да ли одређено осигуравајуће друштво или његово матично друштво има директни или индиректни удео од 10% или више права гласа или капитала у имовини посредника у осигурању;
- у вези са уговором који је дистрибутер осигурања предложио или у вези којег је дао савет, да ли су се ти савети дали на основу непристрасне анализе, затим, да ли је дистрибутер осигурања под уговорном обавезом обављања послова посредовања за искључиво једно или више осигуравајућих друштава и да не даје савете на основу непристрасне анализе, као и да, ако је то случај, у обавези да наведе имена осигуравајућих друштава са којима послује и са којима може да послује. Осим тога, дистрибутер осигурања мора да да податке и у вези са природом накнаде у вези са уговором о осигурању, затим да да изјаву да ли, у вези са уговором о осигурању, ради на хонорарној основи, тј. у облику накнаде коју директно плаћа потрошач, или на основу прoвизије, што значи да је накнада укључена у премију осигурања или на

---

<sup>19</sup> Члан 19 Директиве 2016/97.

основу било које друге врсте накнаде, односно, на основу комбинације наведених плаћања накнаде дистрибутеру осигурања. Ако потрошач директно плаћа хонорар, дистрибутер осигурања га директно обавештава о износу као и, ако то није могуће, о начину обрачуна хонорара. Уколико потрошач плати било који износ, осим ако се то односи на премије осигурања и било која планирана плаћања, тада су и посредник и осигуравајуће друштво дужни да објаве сваку такву уплату. Осим тога, осигуравајуће друштво мора да обавести потрошача, пре закључења уговора о осигурању, о природи накнаде коју примају запослени код тог друштва. Наведена обавештења и податке није потребно достављати, ако се ради о осигурањима великих ризика. Сва обавештења и подаци потрошачима се морају доставити у писаној форми, на јасан и тачан начин који је потрошачу разумљив, бесплатно и на службеном језику државе у којој се „налази“ ризик или чланице у којој је настала обавеза информисања о наведеном, односно, на неком другом језику, о коме су се договориле уговорне стране. Изузетно, наведена обавештења и подаци се могу доставити и на трајном медију који није писан (папирни), односно, путем интернетске странице. Државе чланице морају да обезбеде да посредници у осигурању, као и осигуравајућа друштва током дистрибуције осигурања, предузимају све кораке за утврђивање постојања сукоба интереса између њих, укључујући њихове запослене и руководеће органе.

### **Кршење прописа<sup>20</sup>**

Државе чланице морају да обезбеде да њихови надлежни органи уведу одговарајуће административне санкције и друге мере које се примењују на сва кршења националних прописа у вези са применом Директиве 2016/97, као и да се предузимају све мере како би се гарантовала примена њених одредаба. Уколико државе чланице одлуче да не утврђују административне санкције за наведено, тада су дужне да Комисији саопште релевантне одредбе кривичног права које би се примењивале у овим случајевима. Надлежни органи држава чланица су дужни да о примени наведених мера и санкција обавесте ЕИОРА, која је дужна да све те информације објављује у свом годишњем извештају.

### **Услови стручности<sup>21</sup>**

Директива 2016/97 у прилогу I дефинише минимална стручна знања и услове стручности за обављање послова дистрибуције осигурања у вези са

<sup>20</sup> Члан 31 Директиве 2016/97.

<sup>21</sup> Прилог I Директиве 2016/97.

неживотним ризицима (неживотно осигурање), животним ризицима (животно осигурање) и инвестиционим производима осигурања. У оквиру сваке групе ризика, односно, производа осигурања, дефинишу се минимални стандарди који су везани за карактеристике одређене врсте ризика, као и за општа правила у осигурању, а који свако од дистрибутера осигурања мора да испуни како би обављао наведене послове.

### **Осврт на одредбе Директиве 2016/97 о статусу дистрибутера осигурања**

Директива 2016/97 донела је бројне промене у односу на раније регулисање послова посредовања у осигурању. То се односи на проширење круга лица која могу обављати послове посредовања, тако да ове послове могу обављати сви они који се баве продајом производа осигурања. Јасније се дефинишу инвестициони производи осигурања, а уводи се и Информациони документ о производима осигурања за производе неживотног осигурања. Такође, дефинишу се нова правила о прекограничној активности дистрибутера осигурања, а уводе се и строжије административне санкције, као и друге мере.<sup>22</sup> Једна од обавеза дистрибутера која је веома јасно регулисана јесте обавеза давања података, односно, обавеза информисања потрошача. То је, како неки аутори кажу, „најочигледнија“ област у којој транспарентност мора бити обезбеђена. Правилно извршење обавезе информисања доприноси бољој транспарентности осигурања. Директива 2016/97 веома прецизно дефинише обим информација које се морају пружити, субјекте који наведено обављају, као и начин на који информације морају бити објављене и доступне.<sup>23</sup> Сукоб интереса је нашао значајно место у овој Директиви. Од дистрибутера осигурања се захтева да идентификују све изворе сукоба интереса. То се, пре свега, односи на накнаде у вези са уговором о осигурању. Зато дистрибутери осигурања морају да успоставе потпуно транспарентна правила која регулишу накнаде, односно, мора се дефинисати од кога се добија накнада, да ли је она исплаћена од стране потрошача, да ли је део премије (да ли се издваја из премије) или је посебно плаћена од стране осигуравајућег друштва. Због тога је битно објавити или износ накнаде или начин обрачуна те накнаде како је,

---

<sup>22</sup> Insurance Distribution Directive (IDD): the MiFID of insurance, 2, Интернет: [https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/gr/Documents/financial-services/gr\\_insurance%20distribution%20directive\\_noexp.pdf](https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/gr/Documents/financial-services/gr_insurance%20distribution%20directive_noexp.pdf) (приступ: 14/03/2018).

<sup>23</sup> Katarzyna Malinowska, Insurance transparency and protection regime under the Insurance Distribution Directive, Insurance Review 4/2016 / Wiadomości Ubezpieczeniowe 4/2016, pp. 93-94, Интернет: <https://piu.org.pl/wp-content/uploads/2017/05/WU-2016-04-06-Malinowska-en.pdf> (приступ: 19/03/2018)



напред, речено.<sup>24</sup> Веома значајне одредбе Директиве 2016/97 су и оне које утврђују да свака држава чланица обавезује осигуравајућа друштва или посредника у осигурању да информише потрошаче о свом идентитету, адреси и начину на који се захтева накнада, као и да обезбеди потрошачима документа из којих ће се упознати о производима осигурања.<sup>25</sup> Осим тога, државе чланице су обавезне да именују надлежне органе за спровођење Директиве 2016/97 и о томе обавештавају Европску комисију. Ти органи су или јавни или органи признати или по националном законодавству или од стране јавних органа, која су за то искључиво овлашћена. Ти органи не могу бити осигуравајућа друштва или удружења осигуравача. На територији државе чланице може бити именовано и више органа за наведене сврхе али, тада, држава чланица мора прописима обезбедити њихову блиску сарадњу. Једно од основних питања које се поставља код оваквог дефинисања улоге дистрибутера осигурања, односно, брокера, односи се на повећање цене премија. То се питање поставља и због примене Директиве „Solvency II“ (Солвентност II).<sup>26</sup> Стручњаци тврде да неће доћи до поскупљења већ, управо, супротно – доћи ће до снижења цене полиса, с обзиром да ће се створити јача конкуренција. „Солвентност II“ даје могућност примене интерних модела прилагођених сваком осигуравачу, односно, његовој ситуацији.<sup>27</sup>

#### 4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Државе чланице гарантују да ће до 23.02.2019.године посредници који су регистровани у складу са Директивом 2002/92/ЕЗ поштовати одговарајуће одредбе националних законодавстава, а у вези са стручним и организационим условима који се морају испоштовати у вршењу ових послова.<sup>28</sup> До 23.02.2021. године Комисија је дужна да подноси извештај Европском парламенту и Савету о примени одредаба које се односе на примену Директиве 2016/97. Такав извештај мора бити сачињен на основу података добијених од држава чланица и ЕИОРА, а на основу чега се мора донети закучак да ли је обим примене ове Директиве и даље прикладан, а у вези са заштитом потрошача,

<sup>24</sup> Ibid., p. 95.

<sup>25</sup> David Maria Marino, Andrea Pantaleo, The new Insurance Distribution Directive – an overview and some initial reflections, Интернет: <https://www.dlapiper.com/en/italy/insights/publications/2016/04/insurance-distribution-directive/> (приступ: 16/03/2018).

<sup>26</sup> Directive 2009/138/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 on the taking-up and pursuit of the business of Insurance and Reinsurance (Solvency II) (*Official Journal* L 335/1, 17.12.2009.)

<sup>27</sup> [www.osiguranje.hr](http://www.osiguranje.hr)

<sup>28</sup> Члан 40 Директиве 2016/97.

административним теретом са којим се суочавају надлежни органи и субјекти у дистрибуцији осигурања. Такође, до 23.02.2021. године Комисија проверава Директиву 2016/97, што укључује општу процену практичне примене њених правила. Та провера укључује и процену да ли се доносе посебна правила која се односе на дистрибуцију инвестиционих производа осигурања.<sup>29</sup> Државе чланице су биле дужне да ускладе своје националне прописе са одредбама Директиве 2016/97 до 23.02.2018. године.<sup>30</sup> Директива 2002/92/ЕЗ је од 23.02.2018. стављена ван снаге.<sup>31</sup>

## 5) ИЗВОРИ

Commission Recommendation No. 92/48/EEC of 18 December 1991 on insurance intermediaries, *Official Journal* L 019, 28/01/1992.

Council Directive 77/92/EEC of 13 December 1976 on measures to facilitate the effective exercise of freedom of establishment and freedom to provide services in respect of the activities of insurance agents and brokers (ex ISIC Group 630) and, in particular, transitional measures in respect of those activities, *Official Journal* L 026, 31/01/1977.

Directive 2002/92/EC of the European Parliament and of the Council of 9 December 2002 on insurance mediation, *Official Journal* L 9, 15.1.2003.

Directive 2009/138/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 on the taking-up and pursuit of the business of Insurance and Reinsurance (Solvency II), *Official Journal* L 335/1, 17.12.2009.

Insurance Distribution Directive (IDD): the MiFID of insurance, Интернет: [https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/gr/Documents/financial-services/gr\\_insurance%20distribution%20directive\\_noexp.pdf](https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/gr/Documents/financial-services/gr_insurance%20distribution%20directive_noexp.pdf)

Malinowska, Katarzyna, „Insurance transparency and protection regime under the Insurance Distribution Directive“, *Insurance Review* 4/2016 / *Wiadomości Ubezpieczeniowe* 4/2016, Интернет: <https://piu.org.pl/wp-content/uploads/2017/05/WU-2016-04-06-Malinowska-en.pdf>

Maria Marino, David, Pantaleo, Andrea, The new Insurance Distribution Directive – an overview and some initial reflections, Интернет: [www.osiguranje.hr](http://www.osiguranje.hr)

Закон о осигурању Републике Србије, „Сл.гласник Р. Србије“ бр. 139/2014.

Ивањко, Шиме, „Заваровални посредник ин световалец – поклиц приходности“ *Агенс*, Љубљана 1999, бр. 7.

---

<sup>29</sup> Члан 41 Директиве 2016/97.

<sup>30</sup> Члан 42 Директиве 2016/97.

<sup>31</sup> Члан 44 Директиве 2016/97.

Краус, Харалд, „Седања ин приходња уредитев статуса ин дејавности заваровалних посредников в Европи“, *Дневи словенскега заваровалништва, Зборник*, Љубљана, 1999.

Мркшић, Драган, Петровић, Здравко, Иванчевић, Катарина, *Право осигурања*, Нови Сад 2006.

Мусић, Фрањо, „Пасивна продаја полица осигурања“, *Свијет осигурања*, бр. 1/2003

Шулејић, Предраг, *Право осигурања*, Београд 2005.

## **6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ**

Што се тиче Србије, посредовање и заступање у осигурању је регулисано Законом о осигурању (даље: ЗО).<sup>32</sup> Послове посредовања у осигурању, као једину делатност, обавља друштво за посредовање у осигурању које је добило дозволу Народне банке Србије за обављање тих послова.<sup>33</sup> Уз послове посредовања у осигурању, друштво за посредовање у осигурању може обављати и послове саветовања и помоћи у обради штета и процени ризика и штета. Друштво за посредовање у осигурању не може обављати послове заступања у осигурању. Посредник у осигурању мора, на првом месту, да буде способан да направи анализу ризика и концепт осигурања осигуранику с обзиром на ризике од којих је угрожен.<sup>34</sup> Тачна анализа ризика је оцена могућих опасности, које угрожавају будућег осигураника и служи као претпоставка за израду концепта осигурања, као и основа за доношење одлука о избору осигуравача.<sup>35</sup> За посредника је битна улога саветника коју он има у односу на осигураника, а код избора врсте и обима осигуравајућег покрића и у избору осигуравача.<sup>36</sup> Друштво за посредовање у осигурању оснива се као акционарско друштво или друштво са ограниченом одговорношћу, на основу закона којим се уређује правни положај предузећа, ако у ЗО поједина питања нису друкчије уређена. Ако се друштво за посредовање у осигурању оснива као акционарско друштво, новчани део основног капитала не може бити мањи од 25.000 евра, а ако се друштво за посредовање у осигурању оснива као друштво с ограниченом одговорношћу, новчани део основног капитала не може бити

<sup>32</sup> Закон о осигурању Републике Србије („Сл. гласник Р. Србије“ бр. 139/2014).

<sup>33</sup> Посредовање и посреднике у осигурању регулишу чланови 85–96 ЗО.

<sup>34</sup> Фрањо Мусић, „Пасивна продаја полица осигурања“, *Свијет осигурања*, број 1/2003, стр. 63.

<sup>35</sup> У Немачкој се тражи, да посредник у осигурању мора писмено водити разговоре са својим комитентом, односно, мора водити посебан записник о разговорима са комитентом.

<sup>36</sup> Шиме Ивањко, „Заваровални посредник ин световалец – поклиц приходности“ *Агенс*, Љубљана 1999, бр. 7, стр. 14.

мањи од 12.500 евра. Послове посредовања у осигурању у друштву за посредовање у осигурању могу обављати само запослени у том лицу који имају овлашћење Народне банке Србије, које називамо и овлашћени посредници. Да би Народна банка Србије издала овлашћење за обављање послова посредовања у осигурању, морају бити испуњени следећи услови:

- одговарајући степен стручне квалификације и искуство;
- положен стручни испит;
- да није правоснажно изречена заштитна мера забране обављања делатности, а што онемогућава обављање послова посредовања у осигурању;
- да односном лицу које тражи именовање за посредника, није, у задње три године, одузето овлашћење за обављање послова посредовања у осигурању. Овлашћени посредник је дужан да послове посредовања у осигурању обавља у складу са правилима струке и добрим пословним обичајима.

Друштво за посредовање у осигурању дужно је да упозна осигураника са свим правним и економским односима са осигуравајућим друштвом који утичу на непристрасност друштва за посредовање у осигурању у испуњавању обавеза према осигуранику, а што се односи на чињеницу да је друштво за посредовање у осигурању дужно посредовати искључиво у закључењу уговора о осигурању са одређеним осигуравајућим друштвом, и да је уговорило право на увећану провизију у односу на уобичајену провизију за посредовање код одређених врста осигурања. ЗО је ову материју регулисао „статусним“ законом. Иако је и у истом делу регулисао и посредовање и заступање у осигурању он је, јасно, раздвојио ове правне послове. Ако говоримо само о пословима посредовања у осигурању они се, искључиво, односе на довођење у везу осигураника, односно, уговарача осигурања са осигуравајућим друштвом ради преговарања о закључењу уговора о осигурању, на основу налога осигуравајућег друштва или налога осигураника, односно, уговарача осигурања.<sup>37</sup> Иначе, други термини који се користе за посредовање, односно, за посреднике јесу брокеража, тј. брокери. Брокери се као појам везују за англосаксонско право. Они нису везани само за осигурање, иако се посредници у осигурању све чешће називају брокерима и на нашим просторима.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Предраг Шулејић, *Право осигурања*, Београд 2005, стр. 163.

<sup>38</sup> Драган Мркшић, Здравко Петровић, Катарина Иванчевић, *Право осигурања*, Нови Сад 2006, стр. 93.

**STATUS OF THE DISTRIBUTOR OF INSURANCE  
IN EU LAW**

*Abstract:* Directive (EU) No. 2016/97 of the European Parliament and of the Council of 20 January 2016 on insurance distribution (recast) lays down rules concerning the taking-up and pursuit of the activities of insurance and reinsurance distribution in the Union. This Directive applies to any natural or legal person who is established in a Member State or who wishes to be established there in order to take up and pursue the distribution of insurance and reinsurance products. The form of Directive No. 2016/97 is appropriate in order to enable the implementing provisions in the areas covered by this Directive and when necessary to be adjusted to any existing specificities of the particular market and legal system in each Member State. Also, this act should aim at coordinating national rules concerning access to the activities of insurance and reinsurance distribution. This Directive is aimed at minimum harmonisation and should therefore not preclude the Member States from maintaining or introducing more stringent provisions in order to protect customers, provided that such provisions are consistent with Union law, including this Directive. Also, this Directive specifies that the Member States should also provide access to registries of intermediaries. Various types of persons or institutions can distribute insurance products. The article presents the provisions on the status of the insurance distributors, which relates to the obligation of the registration in the register, the carrying out of mediation activities in another country, the organizational conditions for the provision of insurance distribution, liability insurance and the protection of the consumers in insurance, the conditions of information and the rules of business conduct of the insurance distributor, etc. Directive No. 2016/97 also defines the minimum professional knowledge and conditions of expertise for performing insurance distribution activities related to non-life and life insurance, as well as investment insurance products. The paper also presents the provisions of the Act on Insurance of the Republic of Serbia on insurance intermediaries. According to the provisions of this Act, these activities, as the sole activity, can be performed by an insurance intermediation company licensed by the National Bank of Serbia. An insurance intermediation company is established as a joint-stock company or a limited-liability company.

*Key words:* Directive No. 2016/97, insurance, reinsurance, distributors, intermediaries, consumers in insurance, insurance products.

УДК: 347.7:336.127  
Biblid 1451-3188, 17 (2018)  
Год XVII, бр. 64, стр. 77–94  
Изворни научни рад

## ФИНАНСИЈКО РЕСТРУКТУРИРАЊЕ ИЛИ САНАЦИЈА ПРИВРЕДНИХ ДРУШТАВА

*проф. др Славко ВУКША*  
*проф. др Бруно ЂУРАН*  
*Срећко БАЧЕВАЦ, М.А.<sup>1</sup>*

*Апстракт:* Привредна друштва оснивају се за обављање економских активности са намером стицања прихода након извршења трансакција. Међутим, у ситуацији када привредно друштво не послује успешно и ако оствари губитке, односно трошкове који превазилазе приходе, та ситуација указује да је привредно друштво запало у финансијске и пословне потешкоће. Поред реструктурирања у поступку приватизације и реорганизације у стечајном поступку, споразум о финансијском реструктурирању представља трећи начин на који се може извршити опоравак или санација привредних друштава. Овај метод санације уведен је у наш правни систем у 2011. години, усвајањем Закона о споразумном финансијском реструктурирању природних друштава. Договорно финансијско реструктурирање обухвата правна правила о регулисању нерешених дужничко-поверилачких односа. Нека од ових правила спадају у групу класичних правила о санацији предузећа. Поред тих правила постоје и потпуно нова правила која прописују могућност формирања органа за санацију, надлежности институционалних посредника и статус поверилаца који треба да прихвате споразум о реструктурирању. Предметни рад је концентрисан управо на анализу наведених правила како би се пружио јаснија слика о усвојеним правним решењима.

*Кључне речи:* Финансијско реструктурирање, кредитне установе, инвестиције, акционарска друштва.

---

<sup>1</sup> Алфа БК Универзитет, Београд. Е-mail: slavkovuksa@gmail.com

## **1) УВОД**

Привредна друштва (акционарска друштва) оснивају се и послују у циљу обављања привредне делатности а са намером да стичу добит по реализацији посла. Међутим, у ситуацији кад друштво не послује успешно, него ако има непокривене губитке, расходе веће од прихода, то указује да је запало у финансијске и пословне тешкоће, односно кризу пословања и угрожен му је опстанак на турбулентном тржишту.

## **2) МЕРЕ ЕУ**

Финансијско реструктурирање и санације привредних друштава у Европској унији одвија се у врло широко заснованом регулаторном оквиру. За опоравак и санацију кредитних институција и инвестиционих друштава основа је Директива 2014/59/ЕУ Европског парламента и Већа од 15. маја 2014. године, а којој су корени измена Директиве Већа 82/891/ЕЕЗ и директива 2001/24/ЕЗ, 2002/47/ЕЗ, 2004/25/ЕЗ, 2005/56/ЕЗ, 2007/36/ЕЗ, 2011/35/ЕУ, 2012/30/ЕУ и 2013/36/ЕУ те уредби (ЕУ) бр. 1093/2010 и (ЕУ) бр. 648/2012 Европског парламента и Већа (Текст значајан за ЕГП) (СЛ Л ЕУ173, 12. 6. 2014, у даљем тексту: Директива 2014/59/ЕУ). Осим ове директиве као мере Европске уније наводе се следеће Уредбе Европске уније:

1. Уредба (ЕУ) бр. 575/2013 је Уредба (ЕУ) бр. 575/2013 Европског парламента и Већа од 26. јун 2013. о бонитетним захтевима за кредитне институције и инвестициона друштва и о измени Уредбе (ЕУ) бр. 648/2012 (Текст значајан за ЕГП) (СЛ Л ЕУ 176, 27. 6. 2013.)
2. Уредба Већа (ЕУ) бр. 1024/2013 од 15. октобра 2013. о додели одређених задатака Европској централној банци у вези с политикама бонитетног надзора кредитних институција (СЛ Л ЕУ 287, 29. 10. 2013.)
3. Уредба (ЕУ) бр. 648/2012 је Уредба (ЕУ) бр. 648/2012 Европског парламента и Већа од 4. јула 2012. о ОТИЦ изведеницама, средишњој другој уговорној страни и трговинском репозиторију (Текст значајан за ЕГП) (СЛ Л ЕУ 201, 27. 2. 2012.)
4. Уредба (ЕУ) бр. 1093/2010 је Уредба (ЕУ) бр. 1093/2010 Европског парламента и Већа од 24. новембра 2010. о оснивању европског надзорног тела (Европског надзорног тела за банкарство), којом се измењује Одлука бр. 716/2009/ЕЗ и ставља изван снаге Одлука Комисије 2009/78/ЕЗ (СЛ Л ЕУ 331, 15. 12. 2010.)
5. Директива 2013/36/ЕУ је Директива 2013/36/ЕУ Европског парламента и Већа од 26. априла 2013. о приступању делатности кредитних институција и бонитетном надзору над кредитним институцијама и инвестицијским друштвима, измени Директиве 2002/87/ЕЗ те стављању

- изван снаге директива 2006/48/ЕЗ и 2006/49/ЕЗ (Текст значајан за ЕГП) (СЛ Л ЕУ 176, 27. 6. 2013.)
6. Директива 2014/49/ЕУ је Директива 2014/49/ЕУ Европског парламента и Већа од 16. априла 2014. о системима осигурања депозита (Текст значајан за ЕГП) (СЛ Л ЕУ 173, 12. 6. 2014.)
  7. Директива 2009/65/ЕЗ је Директива 2009/65/ЕЗ Европског парламента и Већа од 13. јула 2009. о усклађивању закона и других прописа у односу на субјекте за заједничка улагања у преносиве вредносне папире (UCITS) (Текст значајан за ЕГП) (СЛ Л ЕУ 302, 17. 11. 2009.)
  8. Директива 2002/47/ЕЗ је Директива 2002/47/ЕЗ Европског парламента и Већа од 6. априла 2002. о финансијском колатералу (СЛ Л ЕУ 168, 27. 6. 2002.)
  9. Директива 98/26/ЕЗ је Директива 98/26/ЕЗ Европског парламента и Већа од 19. маја 1998. о коначности намирења у платним системима и системима за намирења вредносних папира (СЛ Л ЕУ 166, 11. 6. 1998.)
  10. Директива 97/9/ЕЗ је Директива 97/9/ЕЗ Европског парламента и Већа од 3. марта 1997. о системима накнаде штете за инвеститоре (СЛ Л ЕУ 84, 26. 3. 1997.)
  11. Директива 2014/65/ЕУ је Директива 2014/65/ЕУ Европског парламента и Већа од 15. маја 2014. о тржишту финансијских инструмената и измени Директиве 2002/92/ЕЗ и Директиве 2011/61/ЕУ (Текст значајан за ЕГП) (СЛ Л ЕУ 173, 12.6.2014.)
  12. Директива Већа 2001/23/ЕЗ је Директива Већа 2001/23/ЕЗ од 12. марта 2001. о усклађивању законодавства држава чланица у односу на заштиту права запосленика код преноса подuzeћа, погона или делова предузећа или погона (СЛ Л ЕУ 82, 22. 3. 2001.)
  13. Препорука Комисије 2003/361/ЕЗ је Препорука Комисије 2003/361/ЕЗ од 6. маја 2003. о дефиницији микропредузећа те малих и средњих предузећа (Текст значајан за ЕГП) (СЛ Л ЕУ 124, 20. 5. 2003.).

### **3) САДРЖАЈ**

#### **Историјски приказ санације**

Санација у правној теорији представља поступак у оквиру кога се предузимају одговарајуће мере ради помоћи, између осталог, привредним (акционарским) друштвима која су запала у кризу пословања.<sup>2</sup> Поред овог

---

<sup>2</sup> Латинска реч санаре значи, изворно, лечити.



одређења у теорији су присутна и друга одређења, према којима санација представља скуп мера које се предузимају ради економског оздрављења неког предузећа.<sup>3</sup> Неки аутори санацију везују за инсолвентног дужника, па се каже да је то поступак путем којег се спроводи низ повезаних радњи и мера ради спашавања инсолвентног дужника од стечајне ликвидације и његово враћање у здраво економско стање.<sup>4</sup> У српском праву годинама је посвећивана велика пажња у подужем периоду самоуправних привредних субјеката односно договорне економије. То је била обавезна мера која је предузимана према привредним субјектима који су запали у финансијске и друге потешкоће у пословању. Над привредним субјектима није могао бити спроведен поступак стечаја ако претходно није покушана санација, односно процес санације.

Санација је први пут уведена у наш правни систем Уредбом о престанку предузећа и радњи.<sup>5</sup> Уредба је донета у време преласка на нов привредни систем у коме су привредне организације добиле економску и правну самосталност, па онда и потреба да се уведу услови за престанак, али и за санацију, као начин да се привредни субјекти опораве и наставе пословање, иако раде са губитком.<sup>6</sup> Током времена, односно од момента када су дефинисана прва правила па наредне три и по деценије, санација је служила као приоритетно средство у покушају оздрављења наших привредних субјеката, а број стечајева, у односу на санацију, био је релативно мали. Значај који је имала санација проистиче и из чињенице што је у релативно кратком временском периодом седам пута уређиван овај институт. У једном делу теорије истицало се да је широко постављени институт санације одраз идеолошког односа према институту стечаја као непримереном социјалистичким друштвеним односима.<sup>7</sup> После првог прописа, којим је регулисана санација, донети су: Основни закон о предузећима (1965), Закон о принудном поравнању и стечају (1965), Закон о условима и поступку санације организација удруженог рада (1972), Закон о санацији и престанку организација удруженог рада (1980). Доношењем ових закона завршава се прва фаза коју карактерише појава и развој института санације. Потом, долази друга фаза, фаза стагнације и стављања у други план санације која је трајала деценију и по, у оквиру које су донета два прописа од значаја за овај институт, а то су: (1) Закон о финансијском пословању (1989), и (2) Закон о принудном поравнању, стечају и ликвидацији (1989). Трећу фазу

<sup>3</sup> М. Васиљевић, *Привредно право*, Правни факултет, Београд, 2012, стр. 354.

<sup>4</sup> М. Велимировић, *Стечајно право*, Правни факултет, Нови Сад, 2004, стр. 207.

<sup>5</sup> *Службени лист ФНРЈ*, бр. 5/53, 49/56, 53/61, 52/62.

<sup>6</sup> У периоду административног управљања предузеће које је пословало нерентабилно није сносило никакве последице, јер је радило онако како је било предвиђеном државним планом).

<sup>7</sup> М. Васиљевић, *op. cit.*, стр. 354.

коју одређују важећи прописи, карактерише поновно стављање санације у први план, као средство којем треба прибећи како би се избегао стечај. У условима тржишне економије санација је постепено губила на значају, што се може закључити на основу малог броја норми које су садржали прописи који су били на снази у периоду од 1989. до 2009. године. Од тог периода поједини прописи реafirмишу санацију (али не и њену обавезност), с тим што више није у питању санација већ реорганизација и реструктурирање привредних субјеката. Институт санације је оправдан потребом да се заштите интереси пословних партнера дужника, али и друштвени интереси. Први су имали интерес да се санира дужник, како би избегли потенцијалне поремећаје у свом пословању, а друштво како би избегло социјалне проблеме који се отварају ако привредни субјект престани да постоји.<sup>8</sup> Решења у Европској унији су „подељена“ међу земљама чланицама – у једнима преовладава процес реструктурирања акционарских друштава, а у другима се опредељују за различите облике и методе санационих процеса.

### Решења у српском праву

У српском праву се разликују три начина и модалитета опоравка привредних друштава, односно акционарских друштава.<sup>9</sup> Један од тих начина спроводи се у судском (стечајном поступку), а друга два реализују се вансудским путем реструктурирања у поступку приватизације друштвеног (државног) капитала, односно финансијског реструктурирања привредних друштава која су запала у финансијске тешкоће. Овај последњи облик опоравка привредних друштава уведен је тек 2011. године у циљу решавања судбине преосталих друштвених (државних) предузећа.<sup>10</sup> Ова три начина могу се подвести под правни третман санације. Иначе је институт санације на крају свог развојног пута оспораван у теорији, уз истицање да доводи до социјализације губитака, да не доприноси успешности пословања привредних субјеката, да пренаглашава улогу државе и њених органа у опоравку привредних субјеката, а требало би да се у први план ставе повериоци и дужник који би, сходно својим интересима и потребама, требало да о томе одлучују.<sup>11</sup> Међутим, треба имати у виду да се доношењем Закона о споразумном финансијском реструктурирању привредних друштава ширио

---

<sup>8</sup> И. Јанковец, *Привредно право*, Београд, 2006, стр. 169.

<sup>9</sup> „Закон о споразумном финансијском реструктурирању привредних друштава“, 2011, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 36/2011.

<sup>10</sup> М. Мићовић, „Споразумно финансијско реструктурирање или санација привредних друштава“, *Правни живот*, бр.11/2011, стр. 54.

<sup>11</sup> М. Васиљевић, *Трговинско право*, Београд, 1995, стр. 354.

простор за предузимање мера у циљу опоравка привредних друштава, због чега институт санације поново добија онај значај који је имао и у нашој блиској правној историји. С обзиром да правила која су садржана у Закону о споразумном финансијском реструктурирању привредних друштава представљају само нешто другачији настанак низа решења која су се већ примењивала у пракси, потребно је имати у виду и ранија важећа санациона правила, сличности и разлике између различитих модалитета санације, и потом правила која су задржана и, такође, садржана у Закону о споразумном финансијском реструктурирању привредних друштава. То су, пре свега, услови, санациони акт, улога државе и њених органа. Осим тога, потребно је размотрити и терминолошка питања, односно „у којој мери је оправдано користити термин реструктурирање (примењује се у различитим околностима уз другачије садржинско одређење) уместо санација.

### **Одреднице процеса санације – преглед**

Процес санације, односно процес споразумног финансијског реструктурирања привредних субјеката, садржи више битних одредница које осветљавају цео процес по одређеним фазама. Анализом и синтезом решења која су била прихватана и у ранијим правним решењима односно прописима, а односила су се на поступак и процес санације, карактерише најмање десет одредница института санације, и то по следећем редоследу:<sup>12</sup>

#### *Разлози за санацију привредних субјеката*

У основи издвајају се две ситуације у којима се вршила санација:

- ако је привредни субјект завршио пословну годину са губитком (ако губици нису могли да се покрију из сопствених средстава резерви или из средстава других фондова, образованих за покриће губитака, привредни субјекат је био дужан да предузме санационе мере);
- санациони поступак се покретао ако су биле испуњене законске основе за отварање стечаја.

#### *Време предузимања санације*

Поступак санације се могао прекинути пре или у поступку принудне ликвидације, односно стечаја, а при томе је у неким прописима било одређено:

- да се санација може предузети само ван стечаја;<sup>13</sup>

<sup>12</sup> М. Мићовић, *op.cit.*, стр. 54.

<sup>13</sup> „Закон о условима и поступку санације организација удруженог рада“, „Закон о санацији и престанку организација удруженог рада“, „Закон о финансијском пословању“.

- могућност санације у поступку стечаја;<sup>14</sup>
- остваривање обе могућности санације.<sup>15</sup>

### *Циљ санације*

Санација је покренута ради покрића губитака (осим тога у неким прописима било је одређено да се санација предузима у циљу обезбеђења услова за трајно успешно пословање (ради тога доношен је санациони програм који је садржавао, између осталог, утврђене узроке због којих је настао губитак, мере и рокове за њихово отклањање, рок трајања санације).

### *Санатори привредних субјеката*

Могло би се појавити свако лице које има интерес да се дужник опорави и настави своје пословање (од друштвено-политичке заједнице до фондова и кредита).

### *Санациони алати*

Санациони поступак је покретан на основу иницијативе и одлуке субјекта који је запао у финансијске тешкоће (између поверилаца санатора и привредне организације која се санира закључиван је уговор – самоуправни споразум о међусобним односима у санацији којима су регулисана њихова права и обавезе, или о смањењу потраживања).

### *Оправданост санације*

Према Основном закону о предузећима да би могао да се спроведе санациони поступак било је потребно да пословна банка, која је у пословном односу са предузећем, испита узроке тешкоћа у које је предузеће запало и да оцени да ли предузећу треба дати санациони кредит – оцена банке.

### *Обавештења о санацији*

О отварању поступка санације обавештавани су различити субјекти (друштвено-политичка заједница, субјекти са којима је постојао споразум о одговорности за обавезе, самоуправни интересна заједница, служба друштвеног књиговодства, суд код кога је дужник био уписан у регистар, банка, удружење у привредној комори) који су, сходно тадашњим прописима, били на одређени начин везани за санациони поступак.

---

<sup>14</sup> „Закон о принудном поравнању, стечају и ликвидацији“; „Закон о стечајном поступку“.

<sup>15</sup> „Уредба о престанку предузећа и радњи“, „Основни закон о предузећима“, „Закон о условима и поступку санације“ (1972).

### *Санациони органи*

Не формирају се органи за спровођење поступка осим у одређеним случајевима.<sup>16</sup>

### *Очување правног субјективитета*

Отварање поступка, по правилу, није имало утицаја на правну и пословну способност предузећа које се санира (оздрављење предузећа и спречавање наступања стечаја. За разлику од правне, пословна способност је могла бити ограничена на више начина, ако је тако било предвиђено актом којим су регулисани односи између дужника и санатора:

- формирањем принудне управе или заједничког органа управљања, чији састав су чинили повериоци санатори;
- давањем сагласности од стране санатора на правне послове које закључују заступници предузећа;
- ограничењем исплате личних доходака или коришћењем средстава заједничке потрошње).

### *Санационе мере*

Санација се спроводила применом различитих мера:

- сопственим средствима резерви;
- средствима других правних лица или средствима других фондова, образованих за покриће губитака;
- дотацијама друштвено-политичких заједница
- расподелом дохотка пре опорезивања, на терет трајних извора средстава;
- отписом потраживања од стране поверилаца.

У ситуацијама када се ради о реорганизацији стечајног дужника, поред поверилаца и дужника, активну улогу има суд, односно стечајни судија који доноси решење којим потврђује усвајање плана реорганизације који има снагу извршне исправе и сматра се новим уговором за измирење потраживања која су у њему наведена. Споразумно реструктурирање се врши уз учешће институционалног посредника.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Изузетак од тог правила садржао је Закон о условима и поступку санације организације удруженог рада из 1972. године (у њему је било одређено да ако повериоци одлуче да преузму санацију, образују одбор поверилаца који спроводе поступак).

<sup>17</sup> Ту улогу има Привредна комора Србије која пружа подршку дужнику и повериоцима поводом преговора које воде о финансијском реструктурирању.

## Сличности и разлике између санационих модалитета у Србији

У српском праву, у основи, постоје три облика односно модалитета постојећих санационих решења. Хронолошки посматрано, односно према времену доношења прописа којима су ови облици дефинисани, то су следећи облици:<sup>18</sup>

### *Реструктурирање у поступку приватизације*<sup>19</sup>

Реструктурирање је уведено Законом о приватизацији (Сл. гласник РС 38/01, 18/03, 45/05, 123/07, 30/10) и подзаконским прописима (Уредбама), где се субјекти приватизације уводе у поступак реструктурирања под условом да је Агенција за приватизацију процењивала да капитал или имовина субјекта приватизације не могу бити продати методом јавног тендера или јавне аукције без претходног реструктурирања. Критеријуми за доношење такве одлуке су утврђени у Уредби о поступку и условима за претварање обавеза одређених правних лица у трајни улог државе.<sup>20</sup> Међу санационим мерама, различите природе и садржине, које се могу предузети у поступку реструктурирања, издваја се отпуст дуга због тога што се ради о институту *sui generis* (на основу сагласности воља поверилаца и дужника), што има за последицу гашења облигације (престанак обавезе дужника).

### *Реорганизација стечајног дужника*

Правила о реорганизацији по први пут су уведена у наш правни систем Законом о стечајном поступку, а потом и у Закону о стечају („Сл. гласник РС“, бр. 104/09). Под реорганизацијом се подразумева намирење поверилаца на начин и под условима одређеним планом реорганизације (усвајањем плана престају разлози који су представљали правни основ за покретање стечајног поступка), а план има снагу извршне исправе и представља правни основ новог уређења и извршења обавеза стечајног дужника према повериоцима. Реорганизација у функционалном смислу замењује принудно поравнање и обухвата низ мера којима се задире у финансијску структуру дужника, у структури чланова, запослених, организацију и обим његових пословних активности.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> М. Мићовић, *op.cit.*, стр. 59.

<sup>19</sup> Н. Јовановић, „Приватизација као средство решавања државних финансијских тешкоћа“, *Право и привреда*, бр. 5-8/2004, Београд, стр. 320.

<sup>20</sup> Н. Николић, „Реструктурирање у поступку приватизације, како обезбедити заштиту поверилаца и правну сигурност“, *Право и привреда*, бр. 4-4/2011, Београд, стр. 373.

<sup>21</sup> М. Мићовић, *op. cit.*, стр. 54.

### *Споразумно финансијско реструктурирање привредних друштава*

Ово реструктурирање представља најновији санациони облик који је уведен у наше право доношењем ЗОСР. Заједничко за све санационе облике је, с једне стране, чињеница да се они користе као инструмент опоравка, финансијске и привредне консолидације привредних субјеката, а с друге стране, да се поводом сваког од ових облика успоставља један посебан тродимензионални однос у коме учествују дужник, повериоци и одговарајући орган. У случају реструктурирања у поступку приватизације као орган који доноси одлуку о прихватању програма приватизације појављивала се Агенција за приватизацију, а сам програм је имао снагу извршне исправе и сматрао се уговором којим се утврђивала висина и начин измиривања потраживања поверилаца која су у њему утврђена. Поред сличности између санационих облика постоје бројне разлике које се огледају у:<sup>22</sup>

Природи поступка – Реорганизација се одвија уз учешће и под надзором суда, а реструктурирање се спроводи у вансудском поступку.

Субјектима који могу да буду санирани – Санирају се субјекти који се приватизују у поступку споразумног реструктурирања, привредних друштава у финансијским тешкоћама, или и из стечајних разлога (осим оних који се претежно баве санирањем финансијских услуга).

Циљу који се постиже санацијом – Циљ је да се омогући дужнику да настави пословање, а повериоцима да реализују своја потраживања, под повољнијим условима од банкрота.

Правном основу за спровођење санације – Одлука Агенције када се ради о реструктурирању и поступку приватизације, и уговор кад се ради о споразумном реструктурирању.

Санационим мерама – Уз помоћ мера финансијске природе, уз помоћ различитих мера организационе, уговорне, финансијске и кадровске природе.

Обавезношћу санационих мера за повериоце – План има принудни карактер и производи правно дејство и према оним повериоцима који на њега нису пристали (у случају споразумног реструктурирања санационе мере обавезују само оне повериоце који потпишу уговор о реструктурирању).

Забраном извршења над имовином дужника – Од дана доношења одлуке о реструктурирању до дана окончања поступка, односно у периоду који је одређен уговором (у случају споразумног реструктурирања), не може се спровести принудно извршење ради намирења потраживања.

---

<sup>22</sup> М. Мићовић, *op.cit.*, стр. 62.

#### 4) ПРАВИЛО О СПОРАЗУМНОМ РЕСТРУКТУРИРАЊУ КАО ОБЛИКУ САНАЦИЈЕ ПРИВРЕДНИХ ДРУШТАВА

Санација ван стечаја, уз одређене изузетке, може да се спроведе према привредним друштвима. Дакле, поред санације у пуном облику и санације у стечају ово је трећи облик санације у нашем правном поретку. Сам Закон о споразумном реструктурирању већ својим називом одређује правни оквир, граничнике за спровођење санације до које се може доћи и споразумно, а не принудно. То се остварује преко мера финансијске природе, а не оних које су организационе или кадровске природе. У Закону се наилази на правила која се односе на:<sup>23</sup>

##### *Почетне услове реструктурирања*

- спроводи се ако је могућ опоравак и наставак пословања;
- друштво које се реструктурира не може да буде оно које се бави: пружањем финансијских услуга, банке, друштва за осигурање, покровитељи емисија хартија од вредности, приватни инвестициони фондови, друштва за управљање инвестиционим и добровољним пензионим фондovima, брокерско-дилерска друштва, друштва која обављају послове финансијског лизинга.

##### *Одређење појма „финансијске тешкоће“*

- спроводи се према друштву које је запало у финансијске тешкоће, уколико послује са губитком, уз услов да је његова имовина већа од његових обавеза;
- друштво је „у финансијским тешкоћама“ ако је остварен неки од стечајних разлога: неспособност плаћања (неликвидност), претећа неспособност плаћања (претећа неликвидност, презадуженост).

##### *Санационе органе*

- предвиђа се именовање лица (стручни саветници, лица која воде преговоре) и органа (тело за координацију), од стране поверилаца који су прихватили да учествују у реструктурирању, са овлашћењем да спроведу поступак санације;
- поверилац са највећим потраживањем је лице које води преговоре са дужником, и обавештава остале повериоце о току и садржини преговора.

---

<sup>23</sup> Мићовић, М., 2011, Споразумно финансијско реструктурирање или санација привредних друштава, Правни живот, тематски број, том III, правни факултет, Београд, бр. 11/2011, стр. 63.



### *Санаторе*

- појављују се само повериоци (не и друга лица), те постоји два или три санатора (од тога две банке), а то отежава и ограничава круг санатора, чак и онда када је са санацијом сагласан и највећи поверилац (само зато што с тим нису сагласне две банке).

### *Институционалне посреднике*

- спроводи се добровољно и уз учешће Привредне коморе, као инст. посредника, која доводи у везу дужника и повериоце (својим правилником уређује услове, начин и висину накнаде за институционално посредовање).

### *Санационе подстицаје*

- предвиђени су директни подстицаји који могу да регулишу порески поступак и администрација.

Споразумно реструктурирање се окончава на начин који је уобичајен за вансудску санацију закључењем уговора којим се ради санирања предвиђа:

- примена неке од мера финансијске природе,
- промена режима исплате дугова,
- уновчавање или пренос имовине ради намирења поверилаца;
- отпуст и опрост дуга;
- извршење, измена или одрицање од заложног права;
- давање додатних средстава обезбеђења;
- претварање потраживања у капитал;
- закључење уговора о кредиту;
- издавање хартија од вредности.

## **5) САДРЖАЈ ФИНАНСИЈСКОГ РЕСТРУКТУРИРАЊА**

Према Закону који је објављен средином 2015. године дефинисан је процес и поступак финансијског реструктурирања. Спровођење финансијског реструктурирања започиње подношењем захтева за спровођење финансијског реструктурирања који могу поднети дужник или један или више поверилаца. Захтев се подноси Привредној комори Србије као институционалном посреднику. Услови за финансијско реструктурирање су појашњени у овом Закону. Финансијско реструктурирање може се спроводити ако у њему учествују најмање две домаће или стране банке, у смислу закона којим се уређују банке, у својству поверилаца. Изузетно, у случају да је дужник предузетник, финансијско реструктурирање може се спроводити ако у њему

учествује најмање једна банка. Уместо банке у финансијском реструктурирању могу учествовати и домаће развојне институције, а уместо једне од банака или институција и домаћа банка у стечају или ликвидацији. У току финансијског реструктурирања може се увести мировање дугова које производи правно дејство даном закључења уговора о мировању дугова. Уговор о мировању дугова представља основ за обуставу извршења у принудној наплати са рачуна дужника у погледу потраживања поверилаца који закључе тај уговор, као и за забрану покретања односно одлагање извршења које је покренуто на предлог извршног повериоца који је закључио тај уговор (уговор се закључује се у писменој форми). Међутим, ако су средства дужника на његовим рачунима у блокади, дужник или било који поверилац који закључи уговор, према овом Закону, доставља тај уговор организацији која спроводи принудну наплату са рачуна дужника ради обуставе извршења по основу поднетих меница и других средстава плаћања у погледу потраживања поверилаца који су закључили тај уговор. У периоду мировања дугова повериоци који су закључили уговор о мировању дугова не могу предузимати радње у циљу наплате потраживања, осим подношења тужби ради наплате потраживања у циљу спречавања наступања застарелости свог потраживања. Поверилац који закључи уговор о мировању дугова дужан је да без одлагања достави судским и другим органима пред којима се на захтев ових поверилаца води поступак извршења, односно наплате, захтев за одлагање тог извршења, односно наплате до истека периода мировања дугова. Суд, односно други орган пред којим се води поступак, према овом Закону, дужан је да по пријему захтева, без одлагања, а најкасније у року од два радна дана од дана пријема захтева донесе одлуку о одлагању извршења и да је без одлагања, а најкасније наредног радног дана од дана њеног доношења достави организацији која спроводи принудну наплату са рачуна дужника, односно другом надлежном органу или организацији. У периоду мировања дугова поверилац може располагати својим потраживањем, осим ако уговором сходно овом Закону, није другачије одређено. У том случају, стицалац потраживања ступа у сва права и обавезе преносиоца потраживања из тог уговора. Период мировања дугова утврђује се уговором о мировању дугова. Међутим, ако се повериоци и дужник у периоду мировања дугова не споразумеју о поновном уређивању дужничко-поверилачких односа, ти повериоци истеклом периода мировања дугова поново стичу право на покретање наплате потраживања с рачуна тог дужника, односно право на започињање или наставак поступка извршења. Институционално посредовање у поступку финансијског реструктурирања обавља Привредна комора Србије. Привредна комора Србије као институционални посредник: 1) пружа помоћ при успостављању сарадње између дужника и поверилаца ради преговора о поновном уређивању дужничко-поверилачких односа; 2) пружа подршку дужницима и повериоцима у току преговора ради њиховог успешног окончања; 3) води евиденцију закључених уговора о финансијском

реструктурирању; 4) прати реализацију закључених уговора о финансијском реструктурирању. Привредна комора Србије, уз претходну сагласност министра надлежног за послове економије, уређује услове и начин институционалног посредовања, сагласно одредбама закона који регулише посредовање у решавању спорова, као и висину накнаде за институционално посредовање у финансијском реструктурирању. Посредник Привредне коморе Србије је физичко лице које на независан, неутралан и непристрасан начин посредује између страна у спорном односу и испуњава следеће услове: 1) да је уписано у Регистар посредника који води министарство надлежно за послове правосуђа; 2) да је завршило специјализовану обуку за посреднике у поступку споразумног финансијског реструктурирања према програму Привредне коморе Србије. Посредник је дужан да: 1) посредује у складу са начелима посредовања, Етичким кодексом посредника који доноси министар надлежан за послове правосуђа и актом Привредне коморе Србије којим се уређују услови и начин институционалног посредовања; 2) спроведе и оконча поступак посредовања у најкраћем року. Посредник не може да намеће странама решење, да даје обећања и правне савете, нити да гарантује одређени исход посредовања. Посредник је одговоран за штету коју нанесе странама поступајући супротно Етичком кодексу, својим незаконитим поступањем, намерно или грубом непажњом, у складу са општим правилима о одговорности за штету. Уговор о финансијском реструктурирању садржи неколико кључних чланова. Споразумно финансијско реструктурирање окончава се уговором о споразумном финансијском реструктурирању, који се закључује између дужника и повериоца. Уговор, који се саставља и потписује у писаној форми, може обухватити следеће: 1) предвиђање отплате у ратама, измену рокова доспелости, каматних стопа или других услова кредита, зајма или другог потраживања или инструмента обезбеђења; 2) уновчење имовине или пренос такве имовине ради намирања потраживања; 3) отпуст дуга; 4) извршење, измену или одрицање од заложног права; 5) давање додатних средстава обезбеђења од стране дужника или трећих лица, укључујући давање јемстава и гаранција; 6) претварање потраживања у капитал; 7) закључивање уговора о кредиту, односно зајму; 8) издавање хартија од вредности; 9) друге мере од значаја за реализацију финансијског реструктурирања. Закон обухвата и заложно право. Потраживање које се реструктурира и које је обезбеђено хипотеком, односно заложним правом на покретним стварима и правима (у даљем тексту: обезбеђено потраживање које се реструктурира), замењује се реструктурираним обезбеђеним потраживањем, тако да хипотека, односно заложно право на покретним стварима и правима, као споредно право везано за обезбеђено потраживање које се реструктурира, наставља да постоји као средство обезбеђења реструктурираног потраживања, у складу са уговором о финансијском реструктурирању. Катастар непокретности, односно други регистар заложног права, врши измену података уписане хипотеке, односно

заложног права на покретним стварима и правима, сагласно износу реструктурираног обезбеђеног потраживања, као и другим условима реструктурираног обезбеђеног потраживања. Хипотека, односно заложно право на покретним стварима и правима, представља средство обезбеђења реструктурираног обезбеђеног потраживања до износа обезбеђеног потраживања које се реструктурира, а у случају да је износ реструктурираног обезбеђеног потраживања смањен у односу на износ обезбеђеног потраживања које се реструктурира, катастар непокретности, односно други регистар заложног права врши измену података уписане хипотеке, односно заложног права на покретним стварима и правима, у смислу овог Закона. До формирања нове листе посредника Привредне коморе Србије, у складу са одредбама Закона о посредовању у решавању спорова („Службени гласник РС“, број 55/14), поступке посредовања водиће посредници са важеће листе посредника Привредне коморе Србије.

## **6) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ**

Директива 2014/59/ЕУ Европског парламента и Већа од 15. маја 2014. године, а којој су корени измена Директиве Већа 82/891/ЕЕЗ и директива 2001/24/ЕЗ, 2002/47/ЕЗ, 2004/25/ЕЗ, 2005/56/ЕЗ, 2007/36/ЕЗ, 2011/35/ЕУ, 2012/30/ЕУ и 2013/36/ЕУ, те уредби (ЕУ) бр. 1093/2010 и (ЕУ) бр. 648/2012 Европског парламента и Већа (Текст значајан за ЕГП) (СЛ Л ЕУ173, 12. 6. 2014. Уредба Комисије Европске уније бр. 651/2914 ступила је на снагу 17. априла 2014. године. Односи се на оцењивање одређених категорија подршке спојивим са унутрашњим решењима, а у примени чланова 107 и 108 Уговора.

## **7) ИЗВОРИ**

Директива 2014/59/ЕУ Европског парламента и Већа од 15. маја 2014. године.  
Ивањко, Ш., 2008, Индивидуални стечај у Словенији, Правни живот, тематски број, Београд, 12/2008, IV том.

Јанковец, И., 2006, Привредно право, Београд, стр.169.

Јовановић, Н., 2004, Приватизација као средство решавања државних финансијских тешкоћа, Право и привреда, бр.5-8/2004, Београд, стр. 320.

Мићовић, М., 2011, Споразумно финансијско реструктурирање или санација привредних друштава, Правни живот, тематски број, том III, правни факултет, Београд, бр.11/2011, стр. 54.

Николић, Н., Реструктурирање у поступку приватизације, како обезбедити заштиту поверилаца и правну сигурност, Право и привреда, бр. 4-4/2011, Београд, стр. 373.

Радовић, В., 2006, Индивидуални стечај, Правни факултет, Београд.

- Службени лист ФНРЈ, бр. 5/53, 49/56, 53/61, 52/62;
- Уредба о престанку предузећа и радњи, Основни закон о предузећима, Закон о условима и поступку санације (1972).
- Васиљевић, М., 1995, Трговинско право, Београд, стр. 354.
- Васиљевић, М., 2012, Привредно право, Правни факултет, Београд, стр. 354.
- Велимировић, М., 2004, Стечајно право, Правни факултет, Нови Сад, 2004, стр. 207.
- Закон о споразумном финансијском реструктурирању привредних друштава, 2011, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 36/2011.
- Закон о условима и поступку санације организација удруженог рада, Закон о санацији и престанку организација удруженог рада, Закон о финансијском пословању.
- Закон о принудном поравнању, стечају и ликвидацији; Закон о стечајном поступку.
- Закон о споразумном финансијском реструктурирању привредних друштава („Службени гласник РС“, број 36/11).

## **8) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ**

Република Србија је донела нови Закон о финансијском реструктурирању („Сл. гласник РС“ 89/2015) током 2015. године. Предмет закона је уређивање услова и начин споразумног финансијског реструктурирања привредних друштава и предузетника у Републици Србији. Међутим, он има изузетак од примене јер финансијско реструктурирање не може се спроводити над следећим лицима: 1) банкама, друштвима за осигурање, покровитељима емисије хартија од вредности, приватним инвестиционим фондовима, друштвима за управљање инвестиционим и добровољним пензијским фондовима, брокерско-дилерским друштвима, привредним друштвима која обављају послове финансијског лизинга или послове факторинга, платним институцијама и институцијама електронског новца, као и другим привредним друштвима која се претежно баве пружањем финансијских услуга у складу са законом; 2) лицима у стечају и лицима над којима је покренут претходни стечајни поступак у складу са унапред припремљеним планом реорганизације, сагласно прописима којима се уређује стечај. Поједини изрази употребљени у овом закону имају следеће значење: 1) финансијско реструктурирање јесте поновно уређивање дужничко-поверилачких односа између привредног друштва, односно предузетника у финансијским тешкоћама, као дужника и поверилаца; 2) финансијске тешкоће јесу неспособност плаћања (неликвидност), претећа неспособност плаћања (претећа неликвидност) или презадуженост; 3) мировање дугова јесте

привремена обустава испуњења обавеза и забрана покретања извршења, односно одлагање извршења према привредном друштву, односно предузетнику у погледу поверилаца који учествују у финансијском реструктурирању; 4) домаћа развојна институција јесте Фонд за развој Републике Србије, Агенција за осигурање и финансирање извоза Републике Србије, Агенција за осигурање депозита када поступа у име и за рачун Републике Србије и друга правна лица која су посебним законом основана у сврхе финансирања или подстицања развоја у Републици Србији. Закон садржи следећа начела: *Начело подобности* – финансијско реструктурирање спроводи се ради поновног уређивања дужничко-поверилачких односа поводом дуга, односно потраживања којим дужник и повериоци слободно располажу. *Начело добровољности* – финансијско реструктурирање спроводи се добровољно, на основу сагласности поверилаца и дужника, уз учешће институционалног посредника. *Начело одрживости пословања дужника* – финансијско реструктурирање спроводи се ако је могућ опоравак и одржив наставак пословања привредног друштва, односно предузетника. *Начело поступања у доброј вери* – финансијско реструктурирање спроводи се у доброј вери, у складу са начелом савесности и поштења, са пажњом која се у правном промету захтева у одређеној врсти односа. У току мировања дугова дужнику је забрањено да предузима радње које би могле спречити или отежати наплату потраживања поверилаца који су закључили уговор о мировању дугова. *Начело сарадње поверилаца* – повериоци који су прихватили да учествују у финансијском реструктурирању дужни су да међусобно сарађују, како би се дужнику створили услови да прикупи и пружи податке и обавештења о својој имовини, капиталу, обавезама, пословању и пословним плановима, као и ради припреме предлога мера реструктурирања. *Начело равноправности положаја поверилаца и положаја сразмеран висини потраживања* – у финансијском реструктурирању свим повериоцима обезбеђује се једнак третман и равноправан положај у сразмери са висином њихових потраживања, осим ако се не договоре другачије. *Начело приступа подацима и поверљивости података* – дужник мора да обезбеди повериоцима, односно лицима која они овласте, благовремен и несметан приступ подацима и документацији од значаја за финансијско реструктурирање, а који се односе на његову имовину, капитал, обавезе, пословање и пословне планове, ради правилне процене његовог финансијског стања и припреме предлога мера финансијског реструктурирања. Поверилац и институционални посредник чувају као поверљиве све податке и обавештења која се односе на имовину, капитал, обавезе, пословање и пословне планове и предлог мера финансијског реструктурирања дужника. Подаци и обавештења могу да буду доступни само повериоцима који учествују у финансијском реструктурирању.

## **FINANCIAL RESTRUCTURING OR REHABILITATION OF COMPANIES**

*Abstract:* A company is established to perform economic activities with the intent to generate revenue after the execution of transactions. However, in a situation where a company does not operate effectively and if it incurs losses or costs that exceed the income, this situation indicates the company has entered into financial and business difficulties. In addition to restructuring in the process of privatization and reorganization in bankruptcy proceedings, the agreement on financial restructuring is the third way in which the recovery or rehabilitation of a company can be carried out. This remediation method was introduced into our legal system in 2011, by adopting the Law on Contractual Financial Restructuring of Companies. The agreed financial restructuring includes the legal rules on the regulation of unsolved debt-trust relationships. Some of these rules belong to a group of classic rules on company restructuring. In addition to these rules, some completely new rules prescribe the possibility of establishing a rehabilitation authority, the responsibilities of institutional mediators and the status of creditors to accept a restructuring agreement. The subject of this paper is concentrated precisely on the analysis of the stated rules in order to provide a clearer picture of the adopted legal solutions.

*Key words:* Financial restructuring, credit institutions, investments, joint stock companies.

УДК: 339(497.11  
339.924:502/504(497.11)  
Bibliid 1451-3188, 17 (2018)  
Год XVII, бр. 64, стр. 95–110  
Изворни научни рад

## МЕЂУНАРОДНА ТРГОВИНА, ЖИВОТНА СРЕДИНА И ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

*проф. др Драгољуб ТОДИЋ<sup>1</sup>  
Јелена ТОДИЋ, М.А.*

*Апстракт:* Циљ рада је сагледавање постојања заједничких елемената од значаја за чланство Републике Србије (РС) у Светској трговинској организацији (СТО) и Европској унији (ЕУ), у делу који се односи на трговину и животну средину. У раду се, најпре, указује на нека кључна питања од значаја за разумевање односа између трговине и животне средине, тј. трговинских мера и мера заштите животне средине. Констатује се постојање неколико елемената преплитања. Посебно се наглашавају елементи преплитања нормативног карактера чија је основа у документима СТО, односно који проистичу из релевантних међународних уговора у области животне средине. Даје се преглед најзначајнијих одредби релевантних докумената СТО од значаја за животну средину. Такође, указује се и на најзначајније међународне уговоре у области животне средине са становишта њиховог односа према трговини. У посебном делу рада се сагледава положај РС у контексту стицања чланства у СТО и ЕУ. Даје се приказ процена Европске комисије у вези са напретком РС у процесу ЕУ интеграција. Поред процена које се непосредно односе на поглавље „Животна средина и климатске промене”, указује се и на

---

<sup>1</sup> Институт за међународну политику и привреду, Београд, Е-mail: dtodic@ymail.com, jelanatodic@ymail.com. Рад је реализован у оквиру научног пројекта: „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти” (број 179029), који финансира Министарство просвете и науке Владе Републике Србије, за период 2011–2018. године.



процене које се односе на поглавље „Спољни односи”, од значаја за чланство у СТО. Питање усклађивања законодавства у области управљања генетички модификованим организмима заузима посебно место. Такође, констатује се постојање преплитања услова за чланство у СТО и ЕУ у делу који се односи на трговину и животну средину, кроз чланство РС у међународним уговорима у области животне средине и усаглашавање дела националног законодавства са прописима ЕУ.

*Кључне речи:* трговина, животна средина, међународни уговори, Светска трговинска организација, европске интеграције, Поглавље 27, Поглавље 30, генетички модификовани организми, Република Србија

## 1) УВОД

Иако су могући различити приступи у сагледавању односа између међународне трговине и животне средине, расправе о практичним аспектима ових односа најчешће су инициране околностима сукоба мера које се примењују у једној области, са мерама које се примењују у другој области. *Dupuy* и *Viñuales* говоре о „синергетским” и „конфликтним” аспектима ових односа.<sup>2</sup> У литератури се порекло расправа о овим питањима везује за различите фазе у развоју међународне трговине и примене мера заштите животне средине и развоја. Тако, нпр. *Gentile* порекло расправа о односима између трговине и животне средине везује за 1972. годину и припрему Стокхолмске конференције о човековој средини.<sup>3</sup> *Yang* почетак разумевања значаја питања која се односе на област животне средине за међународни трговински систем везује за деведесете године XX века. Томе је, према ставовима аутора, допринело неколико спорова који су тада вођени и који су утицали на то да се „животна средина” схвати као једно од питања од значаја за трговину.<sup>4</sup> *Schrijver* и *Weiss* посебан значај придају одлуци панела Светске трговинске организације (СТО) која се односи на случај “*Shrimps/Turtles*”, 1998.

<sup>2</sup> Pierre-Marie Dupuy, E. Jorge Viñuales, *International Environmental Law*, Cambridge, 2016, p. 393. и даље.

<sup>3</sup> Dominic Gentile, “International Trade and the Environment: What is the Role of the WTO?”, *Fordham Environmental Law Review*, Vol. 19, No. 1/2009, 196. Слично и код: Julio Garcia Burgués, Mikel Insausti Mugoroza, “Trade and Environment in the WTO: The European Community’s Participation in the Committee on Trade and Environment”, *Review of European Community & International Environmental Law*, Vol, 6, No. 2/2002, pp. 163–170.

<sup>4</sup> За шире видети: Wanhua Yang, “Environmental Provisions in the WTO Agreements and their Implications for China as a Member”, *Review of European Community & International Environmental Law*, Vol. 11, No. 3/2002, p. 315. Аутори посебно наглашавају значај спора између Мексика и САД (“*Tuna/Dolphin*”, 1991). За шире о овом спору видети: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/envir\\_e/edis04\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/edis04_e.htm) (16.3.2018).

године.<sup>5</sup> *Mathur* и *Dang* говоре о „око две деценије“ колико се циљеви о установљавању позитивних односа између правила СТО и међународних мултилатералних уговора у области животне средине (МЕАс) налазе на међународној агенди.<sup>6</sup> *Bown* и *Culloch*, подсећајући на демонстрације у Сијетлу 1999. године, указују на то да је расправа о односима трговине и животне средине знатно старија и почиње 1971. године када је у оквиру Општег споразума о тарифама и трговини (ГАТТ) основана Група за мере животне средине и међународне трговине.<sup>7</sup> *Charnovitz* проширује расправу и иде и даље у прошлост. Овај аутор сматра да је у почетној фази развоја, од двадесетих година прошлог века, трговински систем настојао избећи сукоб са националним мерама заштите здравља и животне средине.<sup>8</sup> Нешто ближе, актуелизацију односа између међународне трговине и мера заштите животне средине *Aklin* везује за податке о огромном порасту светске трговине током прве декаде XXI века.<sup>9</sup> Расправа о односу трговине и животне средине додатно је иницирана и кроз активности које су текле током Уругвајске рунде преговора у оквиру СТО, као и неким активностима Конференције УН о трговини и развоју, Комисије УН за одрживи развој, Програма УН за животну средину (УНЕП), као и неких регионалних међународних организација.<sup>10</sup> Питање односа између институција у области трговине и институција у области животне средине може бити, такође, предмет посебних расправа.<sup>11</sup> Ово, нарочито, са становишта ефикасности система институција на глобалном, али и регионалним нивоима. Ефикасност система међународних уговора може

---

<sup>5</sup> Nico Schrijver, Friedl Weiss, (eds), *International Law and Sustainable Development: Principles and Practice*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston. 2004, p. 9. За информације о овом спору видети: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/envir\\_e/edis08\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/edis08_e.htm) (16.3.2018).

<sup>6</sup> Видети: Aditi Mathur, Siddharth Dang, “Multilateral Environmental Agreements versus World Trade Organization System: A Comprehensive Study”, *American Journal of Economics and Business Administration*, Vol. 1, No. 3/2009, p. 219.

<sup>7</sup> Chad P. Bown, Rachel Mc Culloch R., “Environmental Issues”. in: Patric F.J. Macrory, Arthus E. Appleton, Michael G. Plummer (eds), *The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis*. Volume II, Springer, Boston, MA, 2005, p. 141.

<sup>8</sup> За историјски преглед ових односа видети: Steve Charnovitz, *Path of the World Trade Law in the 21st Century*, Series: World Scientific Studies in International Economics, Vol. 37, World Scientific, Hackensack, NJ, 2014, p. 430. и даље.

<sup>9</sup> Michael Aklin, “Re-exploring the Trade and Environment Nexus Through the Diffusion of Pollution,” *Environ Resource Econ.* 64/2016, p. 664.

<sup>10</sup> За шире о преговорима у оквиру ГАТТ и СТО видети: Сања Јелисавац Трошић, *Преговори у оквиру ГАТТ и СТО*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2015.

<sup>11</sup> За преглед најзначајнијих активности СТО у спони са животном средином (до 2004) видети: WTO, *Trade and Environment at the WTO*. World Trade Organization. 2004. За шире о УНЕП-у видети: <http://web.unep.org/about/who-we-are/overview> (16.2.2018).

бити преиспитивана и у контексту односа животна средина–трговина.<sup>12</sup> Проширивање расправе на међусобне односе између прописа у једној, односно другој области, наглашава и значај питања односа између две области права. То, истовремено, упућује и на ширу расправу о односима унутар међународног права.<sup>13</sup> Решавање спорова и однос између механизма решавања спорова мултилатералног трговинског система и механизма мултилатералних споразума у области животне средине предмет је посебних расправа.<sup>14</sup> На Уругвајској рунди преговора 1994. године закључено је да се отпочне свеобухватан рад на програму који би усклађивао односе и проблеме који настану између правила животне средине и трговине. У ту сврху је, одлуком министара са састанка у Маракешу, формиран и Комитет СТО за животну средину и трговину.<sup>15</sup> За државе које се налазе у процесу стицања чланства у СТО и Европској унији (ЕУ) расправа о односу између трговине и животне средине одређена је, највећим делом, околностима које постоје у тим државама и условима које оне морају да испуне да би стекле чланство у ове две организације. Преплитање чланства у једној организацији са чланством у другој условљено је карактером ових организација и њиховим заједничким циљевима. Република Србија (РС) се налази у фази преговора с циљем стицања чланства у обе организације, а чланство у СТО се појављује као један од

<sup>12</sup> За шире о ефикасности међународних уговора у области животне средине видети: Драгољуб Тодић, „Међународни уговори у области животне средине и узроци (не)ефикасности,” *Страни правни живот*, бр. 2/2017, стр. 47-58.

<sup>13</sup> За шире видети, нпр. Martti Koskenniemi, “*Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansions of International Law*”, Report of the Study Group of the International Law Commission (Finalized by Martti Koskenniemi), UN General Assembly, International Law Commission, A/CN.4/L.682, 13 April 2006.

<sup>14</sup> Ово питање заслужује посебну пажњу јер има крајње практичне импликације. Једно од питања о којем се расправља је да ли решавање спорова који настају из примене трговинских мера у складу са међународним уговорима у области животне средине треба да се обавља у оквиру СТО или механизма који постоји у оквиру појединих од ових уговора. Ипак, сматра се да постоји сагласност око тога да једино када се ради о спору у погледу примене трговинских мера између држава од којих једна није чланица међународног уговора у области животне средине, на основу кога се те мере примењују, СТО може бити форум за решавање таквог спора. Интернет: <http://www.wto.org/wto/environ/dispute.htm> (13.2.2018). За шире видети и:

Урош Здравковић, „Решавање спорова пред Светском трговинском организацијом и границе меродавног права”, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 72/2016, стр. 311-328.

<sup>15</sup> [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/envir\\_e/wrk\\_committee\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/wrk_committee_e.htm) (16.3.2018). За шире видети: WTO. *Trade and Environment at the WTO*. World Trade Organization. 2004. [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/envir\\_e/envir\\_wto2004\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envir_wto2004_e.pdf) (16.3.2018), pp. 14-48.

елемената чланства у ЕУ (Преговарачко поглавље 30).<sup>16</sup> Чланством у СТО, Србија ће приступити систему међународних уговора који уређују међународну трговину. А документи СТО, као и пракса панела и апелационих тела СТО, у значајној мери су искристалисали тачке дотицања животне средине и трговине.

## 2) ЖИВОТНА СРЕДИНА У ДОКУМЕНТИМА СТО

Правни систем СТО питање односа између трговине, животне средине и одрживог развоја није уредио у једном посебном документу. Уместо тога, питања која се односе на животну средину налазе се у различитим споразумима који су дати у анексима уз Маракешки споразум којим се оснива СТО. Ипак, циљеви одрживог развоја и заштите животне средине назначени су већ у преамбули самог Споразума о оснивању СТО.<sup>17</sup> Као што је већ назначено, одредбе које се на различите начине односе, или могу да односе, на животну средину садржане су у више СТО споразума. У литератури се најчешће спомиње члан XX ГАТТ-а 1947, иако се још неколико одредби овог споразума потенцијално односи на неке аспекте политике у области животне средине. Члан XX ГАТТ-а 1947. допушта, под одређеним условима, изузимање (из нормалног режима ГАТТ) мера које имају утицаја на трговину робама за заштиту људског здравља и живота, као и здравља и живота животиња и биљака.<sup>18</sup> Слично одредбама члана XX, одредбом о општим изузецима у члану XIVб странама уговорницама је допуштена примена одређених мера, као изузецима од правила недискриминације. У делу који се односи на техничке

---

<sup>16</sup> И поред приступања СТО као услова за чланство ЕУ, Србија мора и да оствари значајан период у ком ће показати своју усаглашеност са циљевима ЕУ у области међународне трговине.

<sup>17</sup> Став 1 преамбуле. Видети: Agreement Establishing the World Trade Organization, <http://www.wto.org/wto/legal/finalact.htm> (12.3.2018).

<sup>18</sup> Под условом да се не примењују „на начин који представља средство произвољне или неоправдане дискриминације између земаља или прикривено ограничавање међународне трговине, ништа се у овом Споразуму неће тумачити тако као да је странама уговорницама забрањено да заводе или примењују мере: ... б) потребне за заштиту здравља и живота лица и животиња или очување биљака; ... ј) које су од битне важности за прибављање или за расподелу оних производа код којих се осећа општа или локална несташница ...”. Цитирано према преводу Снежана Зубић-Петровић, Александра Раковић, *Светска трговинска организација – правни инструменти и савремене тенденције*, Министарство за међународне економске односе Србије и Црне Горе, Београд, 2005, стр. 389. и даље. За текст члана XX на енглеском видети: The General Agreement on Tariffs and Trade, GATT, Geneva, July 1986. [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/gatt47\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_e.pdf) (11.3.2018), pp. 37–38.

препреке трговини (производи и индустријски стандарди) Споразумом о техничким препрекама трговини (*The Agreement on Technical Barriers to Trade – TBT Agreement*) прописана је обавеза страна уговорница да технички прописи не буду сачињени, усвојени или примењивани са циљем или дејством стварања непотребних препрека међународној трговини.<sup>19</sup> Када се ради о санитарним и фитосанитарним мерама Споразум о примени санитарних и фитосанитарних мера (*The Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures – SPS Agreement*), већ у члану 2 (основна права и обавезе) предвиђа, између осталог, да чланице „имају право да предузимају санитарне и фитосанитарне мере које су неопходне за заштиту живота и здравља људи, животиња и биљака, под условом да такве мере нису у супротности са одредбама овог споразума” (став 1).<sup>20</sup> У члану 5 став 7 предвиђа се могућност да чланица привремено може да усвоји санитарне и фитосанитарне мере “на бази расположивих информација, укључујући информације које потичу из релевантних међународних организација, као и из санитарних и фитосанитарних мера које примењују остале чланице.”<sup>21</sup> Експлицитно признавање циљева заштите животне средине у вези са санитарним и фитосанитарним мерама јасно је утемељено у одредбама члана 2 Споразума, односно кроз дефиницију појма “санитарна и фитосанитарна мера” која је дата у Анексу А уз Споразум.<sup>22</sup> Споразум о пољопривреди (*The Agreement on Agriculture*) у делу којим се регулишу „мере домаће подршке“ (Анекс II) предвиђа, између осталог, и то да се програми који

<sup>19</sup> За шире видети: Jan McDonald, “Domestic regulation, international standards, and technical barriers to trade”, *World Trade Review*, 4/2005, pp. 249-274.

<sup>20</sup> Ограничења таквој примени мера садржана су у следећа два става члана 2 и односе се на: „обим који је неопходан да се заштити живот и здравље људи, животиња и биљака”, затим на обавезу да такве мере буду „засноване на научним принципима,” као и обавезу да се обезбеди да такве мере „не доводе до арбитарне и неоправдане дискриминације између чланица у истим или сличним условима.” За шире о санитарним и фитосанитарним мерама видети: Kevin C. Kennedy, “The World Trade Organization: Ultimate Arbiter of International Sanitary and Phytosanitary Standards?”, In: Jim Bingen J., Lawrence Busch (eds), *Agricultural Standards. LEAF*, б. Springer, Dordrecht, 2006, pp. 31-50.

<sup>21</sup> Цитирано према: Снежана П. Зубић, Александра Раковић, op. cit., стр. 76.

<sup>22</sup> Дефиницијом појма „санитарна и фитосанитарна мера” обухваћена је „свака мера” које се предузима ради заштите „здравља и живота животиња и биљака” од различитих ризика (ризика од уласка, настанка или ширења штеточина, болести, организама који преносе болести или организама који их изазивају; ризика које стварају адитиви, загађивачи, токсини или организми који изазивају болести у храни, пићу и сточној храни; ризици који настају услед болести које преносе животиње, биљке или њихови производи, или од уласка, настанка или ширења штеточина). Такође, овај појам обухвата и мере које се примењују „да би се спречили или ограничили остали видови штете на територији Чланице од уласка, настанка или ширења штеточина.” Тачка 1. Анекса А.

се односе на заштиту животне средине изузимају из рестрикција у погледу помоћи. Директну одредбу која упућује на „животну средину“ садржи и Споразум о трговинским аспектима интелектуалне својине (*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights – TRIPS Agreement*) (чл. 27). Споразум о субвенцијама и компензаторним мерама (*The Agreement on Subsidies and Countervailing Measures – SCM Agreement*) у члану 8. (Идентификација дозвољених субвенција) прописује да ће се одређене субвенције сматрати „дозвољеним“ (ст. 1).<sup>23</sup> Општи споразум о трговини услугама (*The General Agreement on Trade in Services – GATS*) у члану XIV, слично одредби члана XX ГАТТ, садржи „опште изузетке.“ И Споразум о владиним набавкама (*The Agreement on Government Procurement* садржи (у члану III) изузетке који су слични листи изузетака из члана XX ГАТТ-а.<sup>24</sup>

### 3) УГОВОРИ У ОБЛАСТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ И МЕЂУНАРОДНА ТРГОВИНА

У литератури која се бави међународноправним аспектима заштите животне средине постоји значајан број референци које су посвећене различитим питањима у вези са односима између животне средине и трговине (последнице стања у једној области на стање у другој области, утицаји мера у једној области на стање у другој, преплитање циљева политике у једној и циљева у другој области, како на међународном тако и националном нивоу итд.). *Stuart* полази од постојања међународног трговинског права и међународног права животне средине као два различита и међусобно повезана међународноправна система, подсећајући да трговина може негативно утицати на животну средину а мере заштите животне средине могу ограничавати трговину.<sup>25</sup> *Lindroos* и *Mehling*, узимајући за централно полазиште међународно право, расправљају о односу између међународног трговинског права и међународног права животне средине, као „специјализованих режима.“<sup>26</sup> Аутори, између осталог, подсећају на општа

---

<sup>23</sup> Односно, „без обзира на одредбе Дела III и V следеће субвенције су дозвољене, *inter alia*: ... ц) помоћ у циљу адаптације постојећих постројења новим захтевима који се односе на заштиту животне средине који су прописани законом и/или прописом и који стварају већа ограничења и финансијски терет за фирме“, под прописаним условима.

<sup>24</sup> Овај споразум припада групи тзв. плурилатералних трговинских споразума и све државе чланице СТО нису и чланице Споразума. За текст Споразума на енглеском видети: [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/rev-gpr-94\\_01\\_e.htm](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/rev-gpr-94_01_e.htm) (18.3.2018).

<sup>25</sup> Laura Stuart, Trade and Environment: A Mutually Supportive Interpretation of WTO Agreements in Light of Multilateral Environmental Agreements, *NZJPI*, 12/2014, p. 379.

<sup>26</sup> Anja Lindroos, Michael Mehling, “From Autonomy to Integration? International Law, Free Trade and the Environment”, *Nordic Journal of International Law*, Vol. 77, No. 3/2008, pp. 253-273.

правила међународног права која се примењују у контексту решавања спорова у оквиру СТО система. Процењује се да од неколико стотина МЕАс (у зависности од методологије) њих око двадесетак садржи одредбе које могу утицати на трговину, на различите начине (нпр. одредбе о директној забрани трговине одређеним производима, одредбе којима се дозвољава државама да под одређеним условима могу ограничити или условљавати трговину одређеним врстама производа, одредбе којима се дефинишу правила понашања чиме се посредно утиче на међународну трговину, итд). *Stuart*, говорећи о механизмима који се у МЕАс користе ради заштите животне средине а који су на наки начин повезани и са трговином, наводи да то укључује, између осталог, и обавезна ограничења трговине ради заштите животне средине (Конвенција о међународном промету угроженим врстама дивље фауне и флоре), затим мере којима се експлицитно прописују трговинске мере чији је циљ заштита животне средине (Кјото протокол), мере које државе спроводе у оквиру унутрашњег трговинског права при чему се директно не позивају на МЕАс, али се оне примењују ради остваривања циљева МЕАс (Закон о угроженим врстама у САД који је био предмет спора “*United States – Shrimp*”).<sup>27</sup> Неколико МЕАс глобалног карактера садрже експлицитне одредбе о односу трговине и животне средине и истовремено су од непосредног значаја и за Србију. То су: Конвенција о биодиверзитету (1992), Конвенција о међународној трговини угроженим врстама дивље фауне и флоре (1973), Картагена протокол о биолошкој сигурности (2000), Оквирна конвенција УН о промени климе (1992), Монреалски протокол о супстанцама које оштећују озонски омотач (1987), Базелска конвенција о контроли прекограничног кретања опасних отпада и њиховом одлагању (1989), Ротердамска конвенција о поступку давања сагласности на основу претходног обавештења за одређене опасне хемикалије и пестициде у међународној трговини (1998), Конвенција о дуготрајним органским загађујућим материјама (2001).<sup>28</sup> Овоме би требало додати и Минимата конвенцију о живи (2013). Ипак, за тумачење укупног домаћаја појединих од ових МЕАс требало би имати у виду целину система који они успостављају (у неким случајевима трговина представља само један део права и обавеза које они приписују, тј. обавезе и права трговинског карактера треба тумачити у контексту других обавеза и права), као и целину система међународних уговора који је успостављен, као део система управљања у области животне средине на глобалном или регионалним нивоима.

<sup>27</sup> Laura Stuart, op. cit., p. 380.

<sup>28</sup> Видети и: UNEP. *Trade-related Measures and Multilateral Environmental Agreements*. United Nations Environment Program, Nairobi, 2007.

#### 4) ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ И ЧЛАНСТВО У СТО

Општи услови за чланство у ЕУ и СТО прописани су одговарајућим документима ове две организације.<sup>29</sup> У делу који се односи на животну средину и трговину преклапање услова за чланство може се пратити кроз чланство РС у МЕАс који су од значаја за трговину, као и усаглашавање националних прописа у области животне средине са ЕУ прописима, односно испуњавање услова за чланство у СТО који су, истовремено, од потенцијалног значаја за животну средину.

1. Процес ЕУ интеграција и чланство у међународним уговорима повезани су и чињеницом да критеријуми за пријем у чланство ЕУ обухватају услов који се односи на усвајање *Acquis Communautaire* и одговарајућу примену.<sup>30</sup> На тај начин, чланство у међународним уговорима и њихово спровођење појављују се као услов за чланство у организацији.<sup>31</sup> Утврђивање потпуне листе међународних уговора у којима се чланство држава кандидата очекује подразумевало би анализу свих група прописа који морају бити усклађени са прописима ЕУ пре ступања у чланство.<sup>32</sup> Међународни уговори су део *Acquis Communautaire* у различитим поглављима у оквиру којих се воде преговори о чланству.<sup>33</sup> Према методологији саме организације споразуми на снази су

---

<sup>29</sup> Овде се, пре свега, мисли на чл. 12 Споразума о оснивању СТО, као и услове који су прописани за чланство у ЕУ (обично се говори о тзв. Копенхашким критеријумима 1993, односно мадридском заседању Европског савета, 1995). За шире видети: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership_en) (19.5.2018) и [http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accesion\\_criteria\\_copenhagen.html?locale=en](http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accesion_criteria_copenhagen.html?locale=en) (19.5.2018). У случају РС требало би имати у виду и релевантне одредбе Споразума о стабилизацији и придруживању („Сл. гласник РС”, бр. 83/2008) посебно у делу који се односи на обавезу усклађивања прописа и примену права.

<sup>30</sup> За шире видети: Драгољуб Тодић, „Међународни уговори, услови за чланство у Европској унији и Република Србија”, *Европско законодавство*, бр. 51/2015, стр. 34-53.

<sup>31</sup> Али, ови односи нису једносмерни. Означавајући односе између међународног и комунитарног права вишедимензионалним, *Azoulai* закључује да „комунитарно право дугује међународном праву значајан део свога *acquis*, укључујући своје порекло.” *Loic Azoulai*, “The Acquis of the European Union and International organizations”, *European Law Journal*, Vol. 11, No. 2/March 2005, pp. 196-231.

<sup>32</sup> Питање места међународних уговора као услова за чланство, у појединим преговарачким поглављима, заслужује знатно детаљнију анализу која превазилази оквири овог рада. Подела на групе прописа на које се указује даље у тексту једним делом кореспондира са поделом на преговарачка поглавља.

<sup>33</sup> Европска унија је чланица 282 мултилатералних уговора и 814 билатералних (укључујући амандмане и протоколе уз поједине међународне уговора). <http://ec.europa.eu/world/agreements/searchByType.do?id=2> (7.5.2018).



саставни део 19 од укупно 20 група прописа.<sup>34</sup> Укупно 2118 аката (убедљиво највећи број) налази се у групи која је означена као „спољни односи“. У овој групи далеко највећи број споразума припада групи билатералних споразума са државама не-чланицама (1825), затим следи 314 мултилатералних споразума у оквиру чега су најбројнији они закључени у контексту ГАТТ-а (укупно 121 уговор). У групи „животна средина, потрошачи и заштита здравља“ на снази је укупно 128 међународних споразума итд. У погледу чланства РС у МЕАс глобалог карактера, а који су од непосредног значаја за трговину (који су већ споменути у претходном делу текста), може се констатовати да нема разлике између РС и суседних држава (чланица ЕУ или не-чланица ЕУ). У последњих десетак година РС је учинила значајан напредак у преузимању међународних обавеза које проистичу из МЕАс, надокнађујући заостатак који је постојао као последица међународних санкција против РС заведених током последње деценије XX века.<sup>35</sup> Стога, у погледу чланства у МЕАс за сада не би требало очекивати отворена питања у процесу ЕУ интеграција, осим у делу који се односи на практично спровођење међународних обавеза.

2. Када се ради о унутрашњим прописима РС могуће су различите класификације и процене. У основи би се, уз ризик да извесни прописи остану по страни и необухваћени анализом, условно могло говорити о четири велике групе прописа у области животне средине од значаја за трговину.<sup>36</sup> Најпре, општи значај имају одредбе Закона о заштити животне средине које се односе на трговину.<sup>37</sup> Као основни („кровни“, „системски“) пропис у области животне средине, Закон садржи више одредби којима се прописују одређена правила која се односе на „промет“, а најјасније везе са међународном трговином успостављене су одредбама члана 28 (промет примерака дивље флоре и фауне) и члана 57 (увоз, извоз и транзит отпада). У другој групи националних прописа налазе се остали прописи којима се регулишу поједина питања у области животне средине од значаја за трговину. У том смислу би у детаљнијој анализи требало размотрити читаву групу прописа у области заштите биодиверзитета, управљања отпадом, управљања хемикалијама, у области климатских промена

<sup>34</sup> Видети: [http://eur-lex.europa.eu/browse/directories/inter-agree.html?root\\_default=CC\\_1\\_CODED%3D15,CC\\_2\\_CODED%3D1510](http://eur-lex.europa.eu/browse/directories/inter-agree.html?root_default=CC_1_CODED%3D15,CC_2_CODED%3D1510). (7.5.2018).

<sup>35</sup> За детаљније видети: Vid Vukasović, Dragoljub Todić, *Environmental Law in Serbia*, Wolters Kluwer, 2017, pp. 68-74.

<sup>36</sup> У детаљнијој анализи требало би обухватити и прописе у области трговине, као и прописе у свим другим релевантним областима где је идентификована јасна веза са животном средином. У том смислу, у детаљнију анализу би свакако требало укључити прописе у области санитарне и фитосанитарне заштите, пољопривреде, техничка правила и стандарде, интелектуалну својину, субвенције итд.

<sup>37</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - др. закон, 72/2009 - др. закон, 43/2011 - одлука УС и 14/2016.

итд.<sup>38</sup> Осим Закона о заштити животне средине, као основног прописа и прописа којим се уређују области од непосредног значаја за међународну трговину, требало би посебно имати у виду и прописе у области животне средине којима се уређује сама процедура (тзв. спроведбени прописи). Ово посебно када се ради о процедури прекограничног кретања биљних и животињских врста, отпада, затим прописима којима се регулише увоз/извоз супстанци које оштећују озонски омотач, управљање хемикалијама и биоцидним производима итд.<sup>39</sup> У последњој групи били би остали прописи у области животне средине потенцијално и у ширем смислу од значаја за област трговине. При томе би требало имати у виду и тешкоће које проистичу из чињенице да је у РС, од почетка процеса усаглашања националних прописа са прописима ЕУ, донет огроман број прописа у области животне средине који регулишу различита питања.<sup>40</sup> Релевантност таквих прописа требало би тумачити у контексту укупне међузависности стања у једној области од стања у другој (нпр. биодиверзитет и заштита земљишта, климатске промене и управљање водним ресурсима, управљање отпадом и прописи у области животне средине који припадају тзв. хоризонталном законодавству међу којима су процена утицаја на животну средину, стратешка процена утицаја итд.).

3. У погледу процене усаглашености националних прописа са прописима ЕУ, за државе које су у некој фази процеса придруживања са ЕУ, најпрегледније процене (за сада) даје Европска комисија.<sup>41</sup> У последњем извештају овог тела

---

<sup>38</sup> За шире видети: Vid Vukasović, Dragoljub Todić, *Environmental Law in Serbia*, op. cit., pp. 279-315; 174-200; 240-263; 154-158.

<sup>39</sup> Тако нпр. за документацију потребну за издавање дозвола за увоз и извоз заштићених врста видети: <http://www.ekologija.gov.rs/dozvole-obrasci/zastita-biodiverziteta/> (20.4.2018). За обрасце потребне документације у области управљања отпадом видети: <http://www.ekologija.gov.rs/dozvole-obrasci/upravljanje-otpadom/> (16.3.2018). За обрасце потребне документације у вези са озонским омотачем видети: <http://www.ekologija.gov.rs/dozvole-obrasci/zastita-vazduha-i-ozonskog-omotaca/> (16.3.2018). Видети и: <http://www.ekologija.gov.rs/usluge/zivotna-sredina/usluge-i-oblasti-zastite-vazduha-i-ozonskog-omotaca/izdavanje-dozvola-za-uvozizvoz-supstanci-koje-ostecuju-ozonski-omotac/> (16.3.2018). За шире о документацији потребној за дозволе за управљање хемикалијама и биоцидним производима видети: <http://www.ekologija.gov.rs/dozvole-obrasci/upravljanje-hemikalijama/> (20.4.2018).

<sup>40</sup> За шире видети, нпр. Драгољуб Тодић, „Савремено законодавство Републике Србије у области животне средине: од ‘интегралног система’ ка хиперпродукцији прописа”, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 77/2017, 1-16.

<sup>41</sup> Европска комисија, Република Србија, Извештај за 2018. годину који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона Саопштење о политици проширења ЕУ за 2018. годину, [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/iz](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/iz)

ниједан МЕАс није споменут на експлицитан начин (у контексту критеријума који се тичу чланства), из чега би се могло закључити да је РС у том делу остварила потребан ниво усаглашености. У контексту примене (спровођења, извршавања) спомиње се ЦИТЕС конвенција тако што се истиче да „треба ојачати капацитете за извршавање прописа како би се испуниле обавезе Србије које проистичу из Конвенције о међународној трговини угроженим врстама дивље фауне и флоре (ЦИТЕС).”<sup>42</sup> Када се говори о унутрашњим прописима РС у делу који се односи на процену усаглашености прописа који спадају у „Поглавље 27” (Животна средине и климатске промене) дају се различите процене за различите групе прописа. Тако, нпр. у погледу прописа у области заштите природе констатује се да је остварен „умерен ниво усклађености”, за хемикалије се процењује постојање „високог” нивоа усклађености, за управљање отпадом се процењује постојање „доброг нивоа усклађености”, док је у делу који се односи на климатске промене процењено да је остварен „известан ниво припремљености.” Истовремено, спровођење је „у веома раној фази.” Када се ради о спровођењу прописа „рана фаза” се процењује и за област управљања отпадом. Истовремено, у делу који се односи на отпад, Комисија упућује и на један нови проблем у односима са Србијом констатујући да је од маја 2017. године Србија „увела известан број ограничења у вези са извозом неопасног отпада за поновно искоришћење, што је довело до привременог застоја у издавању нових извозних дозвола. Србија треба да без одлагања уклони та ограничења и да избегава примену тих мера осим ако су оне потпуно оправдане.”<sup>43</sup> Када се говори о нивоу усаглашености прописа РС са прописима ЕУ, у делу који се односи на трговину (Поглавље 30 – Спољни односи), кључним се сматра питање усклађивања Закона о генетички модификованим организмима. Одредба која се сматра спорном за даљи ток приступања Србије у СТО, а самим тим и ЕУ, је члан 2 који експлицитно забрањује „промет, односно гајење у комерцијалне сврхе” модификованих живих организама као и производа од генетички модификованог организма.<sup>44</sup> Међутим, како материја коју регулише овај закон задире у надлежност неколико органа, то се његова припрема и усвајање могу сматрати сложенијим.<sup>45</sup> У делу годишњег извештаја

---

vestaj\_ek\_o\_srbiji(1).pdf (26.4.2018). У детаљнијој анализи би неке од процена из Извештаја Европске комисије могле бити критички размотрене, али овде се не улази у посебну расправу ове врсте због ограниченог простора.

<sup>42</sup> Европска комисија, Република Србија, Извештај за 2018. годину, *op. cit.*, стр. 88. Иначе, спровођење прописа се појављује као један од проблема и у другим областима.

<sup>43</sup> *Ibid.*, стр. 93, 100.

<sup>44</sup> Ова одредба се тумачи као неусаглашена са основним идејама СТО, о слободној трговини и недискриминацији.

<sup>45</sup> Поред органа надлежног за послове трговине, у припреми, усвајању и спровођењу овог закона имају на првом месту органи надлежни за пољопривреду (као предлагач закона).

Европске комисије који се односи на Поглавље 12 – Безбедност хране, ветеринарска и фитосанитарна политика, процењено је да „није забележен напредак у усклађивању закона о генетички модификованим организмима (ГМО) са правним тековинама ЕУ”<sup>46</sup>

## 5) ИЗВОРИ

- Azoulay, Loic, “The Acquis of the European Union and International organizations”, *European Law Journal*, Vol. 11, No. 2/March 2005.
- Aklin, Michael, “Re-exploring the Trade and Environment Nexus Through the Diffusion of Pollution,” *Environ Resource Econ.* No. 64/2016.
- Bown, Chad P., Mc Culloch, Rachel, “Environmental Issues”. in: Patric F.J. Macrory, Arthus E. Appleton, Michael G. Plummer (eds), *The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis. Volume II*, Springer, Boston, MA, 2005.
- Burgués, Julio Garcia, Mugoroza, Mikel Insausti, “Trade and Environment in the WTO: The European Community’s Participation in the Committee on Trade and Environment”, *Review of European Community & International Environmental Law*, Vol, 6, No. 2/2002.
- Vukasović, Vid, Todić, Dragoljub, *Environmental Law in Serbia*, Wolters Kluwer, 2017.
- The General Agreement on Tariffs and Trade, GATT, Geneva, July 1986. [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/gatt47\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_e.pdf) (11.3.2018).
- Gentile, Dominic, “International Trade and the Environment: What is the Role of the WTO?”, *Fordham Environmental Law Review*, Vol. 19, No. 1/2009.
- Dupuy, Pierre-Marie, Vinuales, E. Jorge, *International Environmental Law*, Cambridge, 2016.
- Европска комисија, Република Србија, Извештај за 2018. годину који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона Саопштење о политици проширења ЕУ за 2018. годину, [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_o\\_srbiji\(1\).pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji(1).pdf) (26.4.2018).

---

Даље, свој удео имају (или могу имати) и органи надлежни за животну средину, безбедност хране, здравље и заштиту потрошача. Због тога ово питање заслужује посебну и знатно детаљнију анализу. Могуће је да би, у вези са овим, требало обратити пажњу и на међународне уговоре у области биодиверзитета који за предмет регулисања имају питање биолошке сигурности.

<sup>46</sup> Европска комисија, Република Србија, Извештај за 2018. годину, *op. cit.*, стр. 87-90.

- Здравковић, Урош, „Решавање спорова пред Светском трговинском организацијом и границе меродавног права”, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 72/2016.
- Зубић-Петровић, Снежана, Раковић, Александра, Светска трговинска организација – правни инструменти и савремене тенденције, Министарство за међународне економске односе Србије и Црне Горе, Београд, 2005.
- Јелисавац Трошић, Сања, Преговори у оквиру ГАТТ и СТО, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2015.
- Kennedy, C. Kevin, “The World Trade Organization: Ultimate Arbiter of International Sanitary and Phytosanitary Standards?”, In: Bingen Jim, Busch Lawrence (eds), *Agricultural Standards*. LEAF, 6. Springer, Dordrecht, 2006.
- Koskenniemi, Martti, “Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansions of International Law”, Report of the Study Group of the International Law Commission (Finalized by Martti Koskenniemi), UN General Assembly, International Law Commission, A/CN.4/L.682, 13 April 2006.
- Lindroos, Anja, Mehling, Michael, “From Autonomy to Integration? International Law, Free Trade and the Environment”, *Nordic Journal of International Law*, Vol. 77, No. 3/2008.
- Mathur, Aditi, and Dang, Siddharth, “Multilateral Environmental Agreements versus World Trade Organization System: A Comprehensive Study”, *American Journal of Economics and Business Administration*, Vol. 1, No. 3/2009.
- McDonald, Jan, “Domestic regulation, international standards, and technical barriers to trade”, *World Trade Review*, No. 4/2005.
- Schrijver, Nico, Weiss, Friedl, (eds), *International Law and Sustainable Development: Principles and Practice*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2004.
- Stuart, Laura, *Trade and Environment: A Mutually Supportive Interpretation of WTO Agreements in Light of Multilateral Environmental Agreements*, NZJPIL, No. 12/2014.
- Тодић, Драгољуб, „Савремено законодавство Републике Србије у области животне средине: од ‘интегралног система’ ка хиперпродукцији прописа”, Зборник радова Правног факултета у Нишу, No. 77/2017.
- Тодић, Драгољуб, „Међународни уговори у области животне средине и узроци (не)ефикасности”, Страни правни живот, бр. 2/2017.
- Тодић, Драгољуб, „Међународни уговори, услови за чланство у Европској унији и Република Србија”, Европско законодавство, бр. 51/2015.
- UNEP, *Trade-related Measures and Multilateral Environmental Agreements*. United Nations Environment Program, Nairobi, 2007.

Charnovitz, Steve, Path of the World Trade Law in the 21st Century, Series: World Scientific Studies in International Economics, Vol. 37, World Scientific, Hackensack, NJ, 2014.

WTO, Trade and Environment at the WTO. World Trade Organization. 2004.

Yang, Wanhua, "Environmental Provisions in the WTO Agreements and their Implications for China as a Member", Review of European Community & International Environmental Law, Vol. 11, No. 3/2002.

## **6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ**

Постојање заједничких елемената и преклапања услова за чланство Србије у СТО и ЕУ (у делу који се односи на међународну трговину и животну средину) може се сагледавати на различите начине. Општи оквир за ову расправу одређен је посредством околности које карактеришу односе између међународне трговине и животне средине који се у литератури најчешће сагледава кроз постојање сукоба (или потенцијалног сукоба) и елемената сагласја између мера које се примењују у ове две области. Нормативно посматрано, део докумената СТО садржи дефинисане околности које се односе на животну средину и које допуштају одређена одступања у погледу примене трговинских правила које прописује ова организација. С друге стране, део међународних уговора у области животне средине јасно је препознат као релевантан за трговинске аспекте односа у међународној заједници. За РС која се налази у процесу стицања чланства у СТО, односно ЕУ, може се констатовати постојање високог нивоа уједначности чланства у кључним међународним уговорима у области животне средине од значаја за трговину. Основни услов за чланство Србије у СТО, од значаја за чланство у ЕУ, односи се на усаглашавање националних прописа у области генетички модификованих организама, са прописима ЕУ. Међутим, како ово питање спада у надлежност више органа, укључујући и животну средину, а јавност већ има изграђен специфичан ниво осетљивости према њему, то се изменама овог закона приступа са посебном пажњом. У делу који се односи на животну средину процене усаглашености прописа у овој области (који су истовремено од потенцијалног значаја за трговину) крећу се од највишег нивоа усаглашености (висок ниво усаглашености) за област хемикалија, до најнижег нивоа (известан ниво припремљености) за област климатских промена. Међутим, спровођење прописа у већини области је идентификовано као један од проблема.

**INTERNATIONAL TRADE, ENVIRONMENT  
AND EUROPEAN INTEGRATION OF THE REPUBLIC OF SERBIA**

*Abstract:* The paper aims to examine the existence of overlapping conditions for the membership of the Republic of Serbia (RS) in the World Trade Organization (WTO) and the European Union (EU) regarding trade and environment. In its first part, the paper points to key issues of the importance for understanding the relationship between trade and environment, i.e. trade measures and environmental protection measures. Several elements of interweaving are noted. Particular emphasis is placed on the overlapping elements of the normative character, whose basis can be found in the documents of the WTO and can be derived from the relevant international environmental agreements. The paper provides an overview of the most important provisions of the relevant WTO documents of importance for the environment. Additionally, the relevance of certain international agreements in the field of environment is assessed from the standpoint of their relation to the issues of international trade. Separate part of the paper examines the position of the RS in the context of acquiring membership in the WTO and the EU. The paper also points to the European Commission's annual progress report for Serbia. In this respect, in addition to the assessments related to the Chapter "Environment and Climate Change", evaluation related to the Chapter "Foreign Relations" relevant for the WTO membership is also made. Harmonizing legislation related to the management of genetically modified organisms takes a special place, although these issues fall within the competence of other bodies and are only partly related to the field of the environment. In this respect, the overlapping conditions for the membership in these two organizations regarding trade and environment is emphasized (membership in international agreements in the field of environment, harmonization of the part of national legislation in the field of environment and other fields).

*Key words:* trade, environment, international treaties, World Trade Organization, European Integrations, Chapters 27, Chapter 30, Genetically Modified Organisms, Republic of Serbia.

УДК: 656.61  
Bibliid 1451-3188, 17 (2018)  
Год XVII, бр. 64, стр. 111–123  
Изворни научни рад

## ЕВРОПСКИ СИСТЕМ ЗА СИГУРНОСТ ПЛОВИДБЕ

Доц. др Ирис БЈЕЛИЦА ВЛАЈИЋ<sup>1</sup>

*Апстракт:* Водни саобраћај, осим значаја за привредни развој одређене државе или регије, има и велики утицај на загађивање и уништавање човекове околине, оштећење имовине и губитак људских живота. Велике хаварије, које су се крајем претходног и почетком овог века догодиле поред европских обала, подстакле су ЕУ да почне да придаје већу пажњу питању безбедности водног саобраћаја. У овом раду направљен је осврт на најзначајнију легислативу ЕУ која регулише питање безбедности поморског и унутрашњег водног саобраћаја и обавезе у погледу образовања и обуке посаде како чланица и кандидата ЕУ, тако и трећих држава чији бродови упловљавају у европске луке или чији држављани плове на тим бродовима. Потреба заштите људских живота и човекове околине довела је до повезивања најзначајних организација на глобалном и регионалном нивоу, како би се онемогућиле поморске несреће и незгоде. Усклађени су прописи о сигурности пловидбе и услови за обављање пловидбе које су ове организације усвојиле. Такође, представљен је степен усклађености домаћег права са међународним стандардима.

*Кључне речи:* Поморство, сигурност, EMSA, инспекција.

### 1) УВОД

Сигуран и брз транспорт један је од услова за несметано одвијање робне размене. Међу различитим врстама транспорта људи и роба водни саобраћај је све заступљенији, пре свега, због економичности. Може се користити самостално

---

<sup>1</sup> Доц. др Ирис Бјелица Влајић предавач је правне групе предмета у Високој бродарској школи академских студија у Београду. Висока бродарска школа академских студија, Београд. Контакт: Е-mail: iris\_bjelica\_vlajic@yahoo.com



или у оквиру мултимодалног транспорта. Водном саобраћају и његовој сигурности Европска унија поклања посебну пажњу. Из тог разлога у Генералном директорату за мобилност и транспорт Европске комисије постоји Одсек за поморску сигурност, који покреће политичке и законодавне иницијативе, припремајући стратешке циљеве и препоруке за политику поморског саобраћаја и његовог усклађивања са осталим видовима транспорта. Међу задацима Одсека је предлагање социјалних програма за поморски саобраћај и праћење рада Међународне поморске организације, односно измена и допуна STCW и MARPOL конвенција.<sup>2</sup> Поред тога, основана је Европска агенција за поморску сигурност (EMSA) са седиштем у Лисабону која основни акценат ставља на превенцију поморских незгода. У свом раду EMSA се ослања на независна тела као што су класификациона друштва, национални образовни системи за поморце и бродаре и лучке инспекције у државама чланицама.<sup>3</sup> Дозволу за рад класификационим друштвима даје Европска комисија. Уколико се у раду класификационог друштва примете недостаци, дозвола се може повући.

Због значаја образовања бродара и помораца обављају се инспекције образовних институција у државама чланицама, али и државама које нису чланице ЕУ. Циљ је отклањање недостатака који се односе на систем квалитета, обуку, употребу симулатора, надзор од стране националних органа управе и слично. Инспекција у лукама држава чланица кључни је елемент за контролу сигурности и поштовања прописаних стандарда. Како би инспекцијски надзор био хармонизован у целом региону, EMSA прописује програм обуке лучких службеника, увођење електронских алата и дигиталних библиотека са текстовима Конвенција, успоставља централну базу података у коју се уносе налази свих инспекција чланица и посећује и проверава ниво, квалитет и правичност лучких инспекција на лицу места. Коначно, у име Комисије EMSA учествује у раду Париског меморандума о разумевању.<sup>4</sup> Разлог за овако

---

<sup>2</sup> Међународна конвенција о стандардима за обуку, сертификацију и држање бродске страже (International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers – STCW) усвојена је у Лондону 1978. године од стране Међународне поморске организације,

Међународна конвенција о спречавању загађења са бродова (The International Convention for the Prevention of Pollution from Ships – MARPOL), усвојена је 1973. године и измењена и допуњена Протоколом (MARPOL 73/78) из 1978. године

<sup>3</sup> У ЕУ тренутно постоји 12 признатих класификационих друштава које врше прегледе бродова чланица по њиховом овлашћењу. Њихову контролу у име Европске комисије обавља ЕМСА и своје извештаје доставља Комисији. Контролишу се седишта и филијале класификационих друштава. Уколико се пронађу неки пропусти Комисија може изрећи новчану казну или повући дозволу за рад.

<sup>4</sup> Париски меморандум о разумевању је споразум који је потписан 1. јула 1982. године. Потписнице ПМР су: Исланд, Португал, Шпанија, Ирска, Велика Британија,

детаљан рад на унапређењу водног и поморског саобраћаја треба тражити пре свега у значају ове привредне гране за економски развој и размену материјалних добара, али и велике материјалне губитке који настају услед поморских незгода.

## 2) ПАРИСКИ МЕМОРАНДУМ О РАЗУМЕВАЊУ (РМОУ)

Париски меморандум о разумевању је посебна међународна организација чије је седиште у Хагу. Основана је 1982. године, потписивањем Меморандума којим се чланице обавезују да ће дозволити инспекцијски преглед страних бродова у лукама држава потписница, а ради искључивања из саобраћаја бродова који не одговарају стандардима који су неопходни за безбедност људи и пловидбе, те очување и заштиту природне околине. Пловила која не испуњавају стандарде називају се субстандарна пловила. Под појмом безбедности људи подразумева се безбедност путника и чланове посаде. Основ за свој рад Меморандум изводи из низа међународних конвенција и њихових протокола које су усвојиле Међународна поморска организација (ИМО) и Међународна организација рада (ILO).<sup>5</sup> На челу организације је председавајући који се једногласно бира на период од две године. По истом систему једногласности, бира се и Генерални секретар, који руководи административним апаратом организације. Број потписница Меморандума стално расте, нарочито од кад је Директивом ЕУ 95/21/ЕС елиминисање нестандарних пловила инспекцијским надзором који се спроводи под окриљем Париског меморандума постало обавеза свих чланица ЕУ. Пошто Русија и Канада нису чланице ЕУ, а јесу чланице Меморандума, оне уживају посебан режим који их не обавезује на усвајање ЕУ легислативе о безбедности пловидбе, већ само на поштовање

---

Француска, Белгија, Холандија, Немачка, Норвешка, Шведска, Данска, Финска, Пољска, Естонија, Летонија, Литванија, Русија, Малта, Италија, Кипар, Словенија, Хрватска, Бугарска, Грчка, Румунија и Канада, док Црна Гора има статус придруженог члана од 2011. године. По угледу на Париски споразум, сачињена су слична удружења у Токију, Абуџи, за Индијски океан и Карибе.

<sup>5</sup> Међународна конвенција о заштити људских живота на мору (SOLAS), Протоколи из 1978. и 1988. године који се односе на међународну конвенцију о заштити људских живота на мору (SOLAS Протокол 78 и протокол 88), Међународна конвенција о спречавању загађења са бродова (MARPOL) из 1973. године, Протоколи уз MARPOL из 1978. године и 1997. године, Међународна конвенција о стандардима за обуку помораца, сведочанствима и вршењу бродске страже (STCW), Конвенција о међународним правилима за избегавање судара на мору (COLREG) из 1972. године, Међународна конвенција о баждарењу бродова из 1969. године (Tonnage), Међународна конвенција о теретним линијама (Load Lines) из 1966. године, Протокол из 1988. године који се односи на међународну конвенцију о теретним линијама (Протокол LL), Конвенција о раду помораца и друге.

одредби текста Меморандума. Чланице плаћају годишњу чланарину, али и казне уколико не спроводе инспекцијски надзор у складу са захтевима Меморандума. Према Меморандуму, послови инспекције укључују: наутички, бродомашински, хидрограђевински, као и прегледе радио-службе и заштите околине од загађења с бродова. То значи да се прегледају бродске књиге и исправе, али и комплетно стање пловила, мотора и опреме, укључујући простор за живот и рад посаде. Међународним инспекторима у раду помажу лучке капетаније које се старају о несметаном одвијању пилотаже и одржавању лука и лукобрана, као и проходности пловних путева у свом подручју. Представници лучке капетаније обављају преглед бродова који пристану у њиховој луци. Када се уочи неки пропуст, заповеднику пловила налаже се његово отклањање и рок у ком уочену неправилност треба отклонити. Ако се недостатак не може отклонити или се заповедник оглуши о налог, лучка капетанија забрањује броду испловљавање или одузима исправе о способности брода за пловидбу. Истовремено, предвиђено је да исти брод неће бити прегледан у року од шест месеци након обављеног прегледа, како би се избегла непотребна задржавања брода и дуплирање послова. Из тог разлога од 1. јануара 2011. године у употреби је накнадно успостављена специјална база података THETIS. У базу овлашћена лица уносе податке о извршеном прегледу брода у року од 24 часа од његовог испловљавања из луке у којој је преглед извршен. Мада приступ бази није могућ лицима која немају овлашћење за то, статистички и неки други подаци о бродовима могу се учинити доступним јавности према потреби. Ради бољег праћења бродова, посебно оних који превозе опасне терете, THETIS је умрежен са друге две базе података SafeSeaNet и CleanSeaNet које води Европска агенција за поморску безбедност (EMSA). Поред ње, сарадња се остварује и са другим агенцијама које се баве заштитом мора или безбедности на мору, као што су Европска агенција за контролу рибарства (EFCA), Европска агенција за границе и обалску стражу (FRONTEX), Међународно удружење поморских навигационих објеката и светионика (IALA) и сл.

### **3) ЕВРОПСКА АГЕНЦИЈА ЗА ПОМОРСКУ СИГУРНОСТ (EMSA)**

Европска агенција за поморску сигурност основана је 2002. године после три поморске несреће које су, свака за себе, представљале прекретницу у дотадашњем схватању значаја сигурности.<sup>6</sup> Због тога је посебан акценат

---

<sup>6</sup> Ради се о несрећама трајекта „Естонија“ 1994. године у коме је било 852 жртве, те танкерима „Ерика“ 1999. године и „Престиж“ у новембру 2002. године који су довели до изливања великих количина сирове нафте недалеко од обала Шпаније, односно Француске.

стављен на превентивне мере којима се треба умањити могућност настајања поморских незгода и несрећа. После хаварије танкера „Ерика“, Комисија је предложила успостављање техничког тела с циљем да осигура једнообразан, ефикасан ниво безбедности и превенције загађења са бродова ЕУ.<sup>7</sup> EMSA је основана усвајањем пакета законских прописа као специјализовано тело.<sup>8</sup> Задаци EMSA, у складу са тим схватањем, су да помаже Европској комисији у припреми законодавства које се бави питањима поморске сигурности и њеној имплементацији након усвајања. Ово се постиже надзором над радом лучких инспекција држава чланица и пружањем техничке подршке у имплементацији усвојеног законодавства.<sup>9</sup> Дато јој је и 16 специјалних бродова и електронске опреме за сателитски надзор над спречавањем загађења мора нафтом и погонским уљима или за чишћење након загађења.<sup>10</sup> За те послове одређена је трећина укупног буџета који јој се годишње одобрава, чиме је EMSA добила услове да адекватно реагује у случају загађења, али и да помогне Комисији у инспекцији провођења Уредбе 725/2004 о сигурности бродова и лучких постројења. Том изменом, обука помораца и бродара је обухваћена захтевом Комисије за усаглашавањем њихове обуке са STCW Конвенцијом (Конвенцијом о стандардима обуке, сертификације и држања страже Међународне поморске организације). Поред тога, EMSA је развила заједничку методологију истраживања поморских незгода и несрећа, али и креирала базу података о загађењу с бродова, како би се унапредила идентификација и трагање за бродовима који недозвољеним испуштањима загађују природну средину, без обзира да ли се ради о води или ваздуху.<sup>11</sup> Током 2009. године, EMSA је спровела: 114 инспекција у погледу безбедности и спречавања загађивања с бродова, 34 различита тренинга, 65 техничких извештаја, набавку 18 пловила за чишћење мора након изливања нафте.<sup>12</sup> Европска комисије је крајем октобра 2010. године припремила предлог за Европски парламент и Савет о измени Уредбе о успостављању EMSA (Regulation (EC) No 1406/2002). Успостављен је систем за идентификацију и праћење бродова (LRIT) који истовремено мотри на више од 6.000 бродова који вију заставу ЕУ. Трећа измена се односила на одобравање седмогодишњег буџетског оквира за

---

<sup>7</sup> Европски парламент и Савет усвојили су Уредбу 27. јуна 2002. године. Од тада, Уредба је мењана три пута у складу са развојем европске поморске политике и хаваријом „Престижа“.

<sup>8</sup> Уредба 1406/2002 која је усвојена 27. јуна 2002. године, Уредба 724/2004, Уредба 2038/2006.

<sup>9</sup> Инспекције у државама чланицама и трећим државама започете су 2004. године .

<sup>10</sup> Овај сателитски надзор познат је под именом CleanSeaNet.

<sup>11</sup> Ова база података позната је под именом SafeSeaNet.

<sup>12</sup> Више о томе <http://www.emsa.europa.eu>

спречавање загађења. Учествојући у раду Париског меморандума о разумевању, EMSA је развила информациони систем под називом THETIS који стоји на располагању чланицама ЕУ, али и потписницама Париског меморандума, а односи се на налазе инспекције током лучке контроле бродова (PSC). Из тог разлога, овај систем је повезан са SafeSeaNet системом. Најзначајнији допринос THETIS-а је да даје индикаторе који бродови имају приоритет за преглед и чува све налазе инспектора, који су онда свима доступни. На челу EMSA налази се генерални директор, коме у раду помажу три шефа одељења и административни апарат. У наведена три одељења распоређено је девет самосталних јединица. Директор EMSA одговоран је Административном одбору који чине представници различитих интересних група, а деле се на оне који имају право гласа (владе свих држава чланица ЕУ и четири представника Европске комисије), те они који учествују у раду одбора, али без права гласа (представници Исланда и Норвешке, и четири представника поморске индустрије). Чланови одбора се састају три пута годишње како би усвојили буџет, програм рада, те одговарајуће планове и политике и годишњи извештај. Одлуке доносе 2/3 већином чланова са правом гласа. Почетком сваке године, EMSA објављује листу „трећих“ држава чијим држављанима се дозвољава упловљавање у европске луке.<sup>13</sup>

#### **4) РЕЛЕВАНТНО ЕУ ЗАКОНОДАВСТВО**

Најзначајнији документи Европске уније, којима се уређује област пловидбе и њене сигурности су уредбе и директиве. Основни разлог за њихово доношење био је напред наведена заштита људских живота и имовине, али и стварање оквира који ће уклонити недоследности и разлике међу дефиницијама или пољима примене, а што је до тада утицало да примена правила буде непотребно отежана и за бродоградитеље и за бродаре.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Тренутно листу чини 45 држава. Међу њима су Бангладеш, Чиле, Еквадор, Србија, Русија, Хонг Конг, Индија, Иран, Израел, Јамајка, али не и Црна Гора. Због неиспуњавања стандарда ЕУ у области образовања и обуке помораца, морнари који су држављани Црне Горе не могу да плове на бродовима чланица ЕУ јер оне не признају њихова овлашћења о оспособљености за пловидбу. Такође, црногорски држављани као капетани не могу да уплове бродовима у европске луке што доводи до застоја у пловидби и великих штета које у том случају компаније плаћају у виду стојница и прекостојница, те пенала због кашњења са испоруком робе примаоцу. Пре увођења ове врсте санкција, ЕМСА је неколико пута упозоравала ЦГ да усклади своје домаће захтеве са европским стандардима, али то није учињено.

<sup>14</sup> Под термином бродара овде користимо значење које има у члану 4 Закона о поморској пловидби „Службени гласник РС“, бр. 87/2011, 104/13, 18/15: „бродар је власник пловила, закупац, чартерер или менаџер, који је као држалац пловила, носилац пловидбене одговорности.“

Уредба 1406/2002 је правни акт којим је EMSA успостављена.<sup>15</sup> Према Уредби, ради се о посебном органу ЕУ које има својство правног лица, које у обављању својих задатака има овлашћење да посећује државе чланице и проверава испуњавање преузетих обавеза, док су представници чланица у обавези да помогну запосленим у овој агенцији извршавање њихових послова. Запослени у Европској агенцији за поморску сигурност уживају све привилегије и имунитете као и запослени у Европској комисији. Уредба 724/2004 је документ који уводи измене у погледу обуке бродара и помораца и представља измену и допуна Уредбе 1406/2002.<sup>16</sup> Њено усвајање уседило је након што је Међународна поморска организација усвојила низ измена и допуна и Међународни правилник о безбедности бродова и лучких постројења (ISPS Code). Због тога је Европска комисија овластила Агенцију да сачини план активности којима би се све поморске несреће и незгоде истраживале на једнообразан начин и да у спорвођењу измена и допуна националних законодавстава помогне државама чланицама. Трећа измена уредбе о оснивању EMSA је Уредба 2038/2006. којом се одређује буџет EMSA за борбу против загађења.<sup>17</sup> Европска комисија је одобрила овај буџет у износу од 154 милиона евра за период од седам година (2007–2013). Основ за доношење ове уредбе су регионални споразуми који се баве борбом против загађења мора.<sup>18</sup> Уредбом 2099/2002 која је донета 5. новембра 2002. године, успостављен је Комитет за сигурна мора и спречавање загађења са бродова (Committee on Safe Seas and the Prevention of Pollution from Ships – COSS) који је централизовао задатке свих сталних и *ad hoc* комитета који су постојали по дотадашњем законодавству о поморској сигурности, спречавању загађења околине и заштити радника на бродовима у погледу услова живота и рада.<sup>19</sup> Комитет је саветодавно тело Европске комисије које прати измене и допуне међународних инструмената и стара се да те измене не буду у супротности са усвојеним законодавством или политиком ЕУ у погледу поморске сигурности и безбедности. Задатак COSS је двојак. С једне стране, стара се да усвојени амандмани на међународне споразуме буду укључени у европско законодавство на начин да се избегне прописивање различитих обавеза, односно њихова неусклађеност. С друге стране, ти међународни амандмани не

---

<sup>15</sup> Regulation (EC) No 1406/2002, „Official Journal“ L 208 од 5. августа 2002. године.

<sup>16</sup> Regulation 724/2004, „Official Journal“ L 129 од 29. априла 2004. године, у примени од 21. маја 2004. године

<sup>17</sup> Regulation 2038/2006, „Official Journal“ L 394/1 од 30.12.2006. године, у примени од 1.1.2007. године

<sup>18</sup> Ради се о конвенцијама из Хелсинкија 1992. године и Барселоне из 1976. године

<sup>19</sup> Regulation (EC) No 2099/2002 „Official Journal“ L 324 од 29.11.2002 . године, у примени од 21.12.2002. године.

би требало да спуштају ниво усвојених стандарда о поморској безбедности која је постављена у ЕУ. Коначно, чланице добијају могућност да примењују најновије измене и допуне међународних инструмената уколико европска легислатива није ажурирана на начин да су те измене већ укључене у уредбе или директиве, без чекања на измену европског акта. Уредба 392/2009 уводи нова правила у вези накнаде штете и ограничавања одговорности за смрт или телесну повреду путника или оштећење и губитак њиховог пртљага или возила.<sup>20</sup> Уредба се позива на Протокол уз Атинску конвенцију о превозу путника из 1974. године, који је усвојен 1. новембра 2002. године. Мада сам Протокол још није ратификован од стране чланица и ЕУ, неке његове одредбе ће се примењивати према овој уредби. Ово се пре свега односи на обавезно осигурање путника пре започињања путовања, али и несреће које су повезане са терористичким нападима. Посебно се подвлачи обавеза превозника да путнике на адекватан начин обавести о правима која имају према важећим међународним споразумима. Уредба се односи и примењује на све бродове који вију заставу чланица Уније, бродове којима је уговор о закупу или преузимању путовања закључен у држави чланици Европске уније и бродове који путовање започињу или завршавају у луци државе чланице. Директива 95/21/ЕС је један од аката Европског савета посвећен поморској сигурности.<sup>21</sup> Представља међународне стандарде за спречавање загађења и услове за живот и рад на броду с циљем да усклади услове за извршавање међународних стандарда безбедности за бродове, спречавање загађења и услове живота и рада на броду за чланице ЕУ и бродове трећих држава које користе европске луке. Циљ је спречавање коришћења субстандардних бродова за пловидбу водама под јурисдикцијом држава чланица и упловљавања у њихове луке. Из тог разлога државе чланице имају обавезу да успоставе релевантне поморске надлежне органе који би имали надзорну функцију и прегледали бар 25% бродова трећих држава који уплове у њихове луке, а који нису прегледани у последњих шест месеци.<sup>22</sup> Сви недостаци се уносе у извештај. Поред инспекцијских органа, примећене недостатке обавезни су да пријаве и пилоти и лучке власти. Надлежне службе имају обавезу кварталног објављивања статистичких резултата прегледа и размене података са надлежним телима осталих чланица. Директива 98/25/ЕС прописује који ће се поступци примењивати када брод не поседује сертификат о испуњавању услова из Међународног правилника о

<sup>20</sup> Regulation (EC) No 392/2009 "Official Journal" L 131/24 од 28.5.2009. године, у примени од 31.12.2012. године.

<sup>21</sup> Directive 95/21/EC "Official Journal" L 157 од 7.7.1995. године у примени од 27.7.1995. године.

<sup>22</sup> Ово се посебно односи на путничке бродове, танкере за нафту и расуте терете старије од 12 година, танкере за гас и хемикалије старије од 10 година.

бродским операцијама и спречавању загађења (ISM). Овим се још једном истиче значај Међународне поморске организације у настојањима да се умањи и спречи загађење с бродова. На неки начин она је допуна претходне Директиве у коју су укључене измене и допуне MARPOL, SOLAS и STCW Конвенција, те ступања на снагу измена и допуна Париског меморандума о разумевању.<sup>23</sup> Директива 98/42/ЕС такође представља допуну Директиве 95/21/ЕС јер предвиђа услове под којим се предност даје инспекцијама бродова наведеним у првом делу првог Анекса (Annex I).<sup>24</sup> Према овој директиви, приоритетом за инспекцију сматрају се бродови за које пилоти или лучке власти извештавају као да имају недостатке који могу угрозити њихову безбедну пловидбу, или су предмет извештаја или жалбе капетана, члана посаде или било које особе или организације са легитимним интересом за сигурно функционисање брода, услове живота и рада на броду или спречавање загађења, осим ако заинтересована земља чланица сматра да је извештај или жалба очигледно без основа. Идентитет особе која подноси извештај или жалбу не сме се открити бродару. Пре свега, ово су бродови који су били: укључени у судар или насукавање на путу до луке; оптужени за наводно кршење одредби о испуштању штетних супстанци или отпадних вода; маневрисани на неуједначен или небезбедан начин; или бродови који су из безбедносних разлога суспендовани из своје класе током претходних шест месеци. Директива 1999/97/ЕС обавезује државе чланице да предузму потребне кораке и мере како би се отклониле препреке за објављивање листе прегледаних бродова, као и бродова који су задржани или им је онемогућено пристајање у луку те државе.<sup>25</sup> Од чланица се захтева достављање детаљнијих информација о разлозима задржавања бродова, али и о недостацима у раду класификационих друштава задужених за издавање сведочанстава. Предвиђено је да се информације достављају и објављују месечно. Директива 2001/106/ЕС појачава притисак на државе да се инспекцијски прегледају потенцијално опасни бродови, пре свега субстандардни бродови чиме би се ефикасније примењивала Директива 95/21/ЕС.<sup>26</sup> Међу њима посебну пажњу заслужују бродови који плове под заставом државе која је на црној листи објављеној у годишњем извештају Париског меморандума. Таквим бродовима би требало

---

<sup>23</sup> Directive 98/25/EC "Official Journal" L 133 од 7.5.1998. године, у примени од 1.7.1998. године.

<sup>24</sup> Directive 98/42/EC "Official Journal" L 184 од 27.6.1998. године, у примени од 30.9.1998. године.

<sup>25</sup> Directive 1999/97/EC "Official Journal" L 331 од 23.12.1999. године, у примени од 13.12.2000. године.

<sup>26</sup> Directive 2001/106/EC "Official Journal" L 19 од 22.1.2002. године, у примени од 22.7.2003. године.



одбити приступ пристаништима Заједнице, осим ако се не може доказати да се могу безбедно управљати у водама. Морају се утврдити смернице које одређују процедуре које се примењују у случају изрицања такве забране приступа и укидања забране. У интересу транспарентности, листа бродова којима је одбијен приступ пристаништима треба да се објави. Директива 2002/84/ЕС односи се на минимум услова које мора да испуњава пловило које превози опасан товар, а које упловљава или напушта неку од европских лука.<sup>27</sup> Под опасним товаром у смислу ове директиве подразумевају се танкери који превозе хемикалије и течни гас. Директива је донета након успостављања Комитета и представља измене и допуне постојећег законодавства у вези са тим. Директива 2003/103/ЕС од 17. новембра 2003. године представља измене и допуне на Директиву 2001/25/ЕС у погледу признавања уверења о оспособљености за поморце који долазе из трећих држава, а плове на бродовима који вију заставу ЕУ.<sup>28</sup> Према одредбама овог правног акта, уверење о оспособљености мора да потврђује стручна знања која одговарају захтевима STCW конвенције из 1978. године. Стога се предвиђају једнообразни поступци за признавање ових уверења. За држављане треће државе која није ускладила свој образовни систем за обуку помораца са захтевима Међународне поморске организације и ЕУ, уводи се забрана пловидбе на европским бродовима. Спровођење ове директиве поверава се Европској агенцији за поморску сигурност. Директива 2009/16/ЕС о инспекцији државе луке фокус ставља на услове живота и рада чланова посаде, али и проблеме у вези учесталих поморских несрећа и незгода са људским жртвама и великим загађењима околине до којих долази због пропуста у инспекцијском надзору државе којој пловило припада.<sup>29</sup> Из тог разлога, инспекција државе луке се јавља као заштитни механизам, посебно од кад је опасност од терористичких напада у порасту. Директива 99/35/ЕС о го-го трајектима и брзим путничким бродовима уводи правило обавезног инспекцијског надзора над овим врстама пловила од стране државе луке уколико то није држава заставе.<sup>30</sup> Под појачаним инспекцијским надзором подразумева се учесталост прегледа, али и израчунавање ризика који то пловило представља. Директива 2009/17/ЕС о праћењу саобраћаја усвојена је на основу иницијативе Међународне поморске организације да се успостави систем за даљинску контролу, идентификацију и

<sup>27</sup> Directive 2002/84/EC "Official Journal" L 324 од 29.11.2002. године, у примени од 23.11.2003. године.

<sup>28</sup> Directive 2003/103/EC "Official Journal" L 326, 13.12.2003 године, у примени од 14.12.2003. године.

<sup>29</sup> Directive 2009/16/EC "Official Journal" L 131/57 од 28.5.2009. године, у примени од 17.6.2009. године.

<sup>30</sup> Directive 99/35/EC "Official Journal" L од 29.4.1999. године.

праћење бродова (LRIT).<sup>31</sup> Чланице ЕУ су 2007. године донеле одлуку о успостављању ЕУ LRIT службе посредством EMSA. Тиме се испуњава циљ Комисије да се унапреди рад Агенције, како би боље технички и научно помагала чланицама и Комисији у области пловидбене сигурности. Покренута је иницијатива да се рад европске обалске страже унапреди сарадњом са Агенцијом, како би се боље откривали и означили бродови који намерно загађују мора испуштањем забрањених супстанци.

## 5) ИЗВОРИ

Комадина, П. Брчић, Д., Франчић, В., „VTMIS служба у функцији унапријеђења сигурности поморског промета и заштите околиша на Јадрану“, Поморски зборник 47-48 (2013), стр. 27-40.

Комадина, П., Марковчић-Костелац, М., Кипераш, Ж., „Примјена међународних стандарда сигурности на мору и заштите околиша у Републици Хрватској“, Поморски зборник 40 (2002)1, стр. 23-34.

Марушић, Л., „STCW конвенција и Болоњски процес“, Методички огледи, 17 (2010) 1-2, стр. 13-22.

Мијовић, Н., „Инспекцијски надзор страних бродова по Париском меморандуму са освртом на командни мост“, специјалистички рад, Факултет за медитеранске пословне студије, Тиват, 2016.

Ђорић, Д., Шантић, И., „Надзор сигурности пловидбе и утврђивање прекршајне одговорности“, правни вијесник, год. 28, бр. 2, 2012.

Закон о поморској пловидби („Службени гласник РС“ бр.87/11, 104/13, 18/15).

Закон о пловидби и лукама на унутрашњим водама („Службени гласник РС“ бр. 73/10, 121/12, 18/15, 92/16).

## 6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Република Србија чланица је Међународне поморске организације и Међународне организације рада, тако да су ратификоване најзначајније међународне конвенције које се односе на безбедност пловидбе. Одредбе ових конвенција потом су инкорпориране у позитивно законодавство Републике Србије.<sup>32</sup> Мада нема директан излаз на море, Србија користи транзит преко

---

<sup>31</sup> Directive 2009/17/EC “Official Journal” L 131/101 од 28.5.2009. године, у примени од 1.6.2009. године.

<sup>32</sup> Закон о поморској пловидби („Службени гласник РС“ бр.87/11, 104/13, 18/15) и Закон о пловидби и лукама на унутрашњим водама („Службени гласник РС“ бр. 73/10, 121/12, 18/15, 92/16).

суседних држава и има своју поморску трговачку флоту. Држављани Србије запослени су и у компанијама других држава као капетани и чланови посаде. Мада није потписница Париског меморандума о разумевању, све напред наведено утиче на обавезе Србије у погледу правног положаја и сигурности запослених помораца, али и њихове обуке. У Србији постоји 926 км међународних и међудржавних пловних путева на рекама Дунаву, Сави и Тиси. Из тог разлога, Србија је чланица Дунавске и Савске комисије, те PIANC, UNECE и ICPDR организација.<sup>33</sup> Осим наведеног, Србија је кандидат за чланство у Европској унији и у склопу преговарачких поглавља која се отварају налази се питање хармонизације домаћих прописа са правом ЕУ у погледу безбедности пловидбе. Из тог разлога, од 1. априла 2013. године на рекама Дунав и Сава постоји и примењује се речни информациони систем (РИС).<sup>34</sup> То је систем доступан свим корисницима који чине усаглашене телекомуникационе услуге и информациони системи за подршку унутрашњој пловидби. Обухвата системе за лоцирање и праћење бродова, приказ електронских навигационих карата,

---

<sup>33</sup> Светска организација за инфраструктуру водног саобраћаја (PIANC) најстарија је међународна организација која се бави техничким аспектима пловидбе, дизајном лука и обала. Основана је 1885. године са седиштем у Бриселу. Чланови организације су државе, компаније и корисници пловних путева. Органи су: Генерална скупштина која се састаје годишње, Генерални секретаријат који броји три члана, Савет и Извршни комитет (ExCom). Више о томе на <http://www.pianc.org/>

Европска економска комисија при Уједињеним нацијама (UNECE) је једна од пет регионалних комисија УН чији је рад организован по одборима, међу којима је и Одбор за унутрашњи транспорт (Inland Transport Committee). Рад у одбору организован је по радним групама, међу којима је и радна група за унутрашњи водни транспорт. Више о томе [www.unecese.org](http://www.unecese.org)

Међународна комисија за заштиту реке Дунав (International Commission for the Protection of the Danube River – ICPDR) сачињена је од представника 13 земаља додунавског региона. Мисија ове комисије је да промовише и координира одрживо и интегрално управљање водама, укључујући и заштиту, побољшање и рационалну употребу вода у циљу добробити земаља дунавског слива и њихових становника. Тадашња Савезна Република Југославија је 30. јануара 2003. године ратификовала Конвенцију о заштити реке Дунав, а пуноправни члан Међународне комисије за заштиту реке Дунав постала је 19. августа 2003. године. Више о томе [www.icpdr.org](http://www.icpdr.org)

<sup>34</sup> Пројекат имплементације речних информационих сервиса на Дунаву у Републици Србији финансиран од стране ЕУ кроз “IPA 2007”. Започео је 2009. године. Од 2015. године на рекама Дунав и Сава налазе се подсистеми за лоцирање и праћење бродова (15 базних станица), подсистеми за давање електронских саопштења бродарству, подсистеми за електронско пријављивање путовања, подсистеми за пружање корекције “GPD” сигналу према “IALA” стандардима, и др. Због начина на који је конципиран и пројектован, РИС систем у Србији представља један од најсложенијих и најобухватнијих система на целокупном току реке Дунав.

пружање информација о пловном путу и слично. Оператер РИС-а у Србији је Дирекција за водне путеве (Пловпут). Увођење РИС-а у Србији усклађено је са постојећим европским стандардима јер је то био предуслов за интегрисање међународних унутрашњих пловних путева у нашој земљи са европском пловидбеном мрежом, са посебним акцентом на европски Коридор VII (реку Дунав). Такође, Дирекција је развила и учинила доступним електронске навигационе карте (ENC) за цео ток река Дунав (590 км) и Тиса (160 км) кроз Србију, у складу са "Inland ECDIS" стандардом. Због свега тога, можемо рећи да је Република Србија у великој мери усвојила стандарде који се односе на безбедност пловидбе, без обзира да ли је у питању поморска или пловидба унутрашњим водама. Из тог разлога, капетанима и осталим члановима посаде који су држављани Србије дозвољена је пловидба и запошљавање на бродовима који вију заставу ЕУ, али и упловљавање у европске луке уколико су на бродовима трећих земаља.

#### **MARITIME SAFETY AND SECURITY IN EUROPE**

*Abstract:* Waterborne transport, other than the importance for the economic development of a particular country or region, has a major impact on the pollution and destruction of the environment, damage to property and the loss of human lives. The great disasters that occurred near the European coast at the end of XX and the early XXI century prompted the EU to start paying more attention to the issue of waterborne transport safety. This paper reviews the most important EU legislation regulating the issue of maritime and inland waterway safety and obligations regarding the education and training of crew members of EU members as well as the third countries whose ships sail into European ports or whose citizens sail on these ships. The need to protect human lives and the environment has led the most important organizations at the global and regional level to cooperate and prevent marine casualties and accidents. The regulations of navigation safety and the conditions for the conduct of navigation have been harmonized by these organizations. Also, the degree of harmonization of domestic law with international standards has been presented.

*Key words:* Navigation, maritime security, EU legislation, EMSA, inspections.

УДК: 352:351.88(4-672EU)  
Biblid 1451-3188, 17 (2018)  
Год XVII, бр. 64, стр. 124–136  
Изворни научни рад

## ПРЕКОГРАНИЧНА САРАДЊА КАО ДЕО РАЗВОЈНЕ ПОЛИТИКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Дијана САВИЋ БОЖИЋ<sup>1</sup>

Апстракт: Интензивнији развој прекограничне сарадње неопходан је како би се на најефикаснији начин искористио широк спектар развојних могућности са обе стране граница у Европи, као и потенцијал за решавање заједничких проблема. На тај начин региони би се међусобно боље повезали и преузели функцију покретача даљег европског уједињења и одрживих суседских подручја на спољним границама Европске уније. Прекогранична сарадња, стога, представља први и најважнији задатак и политички циљ Европске уније који је потребно спровести на регионалном и локалном нивоу и у партнерству са државним властима. Интеграциони ефекти прикључења Србије Европској унији, са аспекта регионалног развоја су вишеструки, значајни и потврђени, директни и индиректни, регионално неравномерни и имају своју економску, демографску, социјалну, инфраструктурну и хуману димензију. То потврђују, не само искуства свих транзиционих економија које су сада чланице Уније, већ и наша регионална искуства са пројектима током протеклог транзиционог периода.

*Кључне речи:* прекогранична сарадња, Европске унија, Србија.

### 1) УВОД

Прекогранична сарадња Југоисточне Европе добила је нова значења, садржаје и функције, нарочито у политици проширења Европске уније и представља један нов развојни инструмент чије потенцијале наше локалне заједнице тек треба да упознају, валоризују и да њима овладају. У сваком случају, прекогранична сарадња јесте инструмент стабилизације на простору

<sup>1</sup> Основни суд, Бијељина, Вука Караџића 3. Е-mail: dinabozic@gmail.com

Западног Балкана, инструмент развоја и хоризонталне европеизације који је тесно повезан и условљен квалитетом и садржајем бројних националних политика, али је свакако у најтешње повезан са политиком регионалног развоја. Њени домети и ефикасност у великој мери зависе од територијалног уређења једне земље, односно од степена регионализације и децентрализације, а мера до које ће прекогранична сарадња као развојни инструмент бити искоришћена условљена је националним и локалним институционалним и административним капацитетима. Процес европских интеграција довео је до укидања баријера у промету робе, услуга, капитала и људи, што је за последицу имало значајну промену суштине националних административних граница. Поред тога, периферни региони земаља чланица Европске уније могу све мање да рачунају на економску помоћ држава, што је довело је до тога да услед свог заосталог економског положаја погранични региони имају веома неповољан положај у конкуритивном европском окружењу. Као последица јавила се неопходност тражења нових механизма ефикасног управљања, који би помогли периферним регионима да одговоре на све сложеније економске захтеве. Једно од природних решења било је удруживање снага суседних пограничних региона зарад опстанка у условима растућих конкурентских притисака услед економске глобализације. Стога се прекогранична сарадња јавља као неопходан процес, како би се на најфикаснији начин искористио широк спектар развојних могућности са обе стране граница у Европи и као потенцијал за решавање заједничких проблема. Интензивна прекогранична сарадња има за циљ да омогући да се погранични региони држава чланица боље међусобно повежу и ултимативно постану још један инструмент и промотер даљег европског уједињења и одрживости суседских подручја на спољним границама Европске уније. У том контексту потребно је нагласити да прекогранична сарадња представља први и најважнији европски задатак и политички циљ Европске уније који је потребно спровести на регионалном и локалном нивоу и у партнерству са државним, регионалним и локалним властима и унутар саме Уније.

## **2) КАРАКТЕРИСТИКЕ КОНЦЕПТА ПРЕКОГРАНИЧНЕ САРАДЊЕ**

Прекогранична сарадња се може дефинисати као више или мање институционализована сарадња између регионалних и локалних власти у пограничном подручју суседних земаља.<sup>2</sup> Значајно је уочити разлику између прекограничних иницијатива сарадње, водећи рачуна о различитим

---

<sup>2</sup> Markus Perkman, „Cross-border Regions in Europe Significance and Drivers of Regional Cross-border Cooperation“, *European Urban and Regional Studies* 10(2), 2010, p. 154.

административним структурама, нивоима власти који су имплементирани у процес сарадње, као и о изворима и начинима финансирања прекограничних иницијатива. На тај начин посматрано, прекогранична сарадња може да буде дефинисана помоћу више критеријума. Пре свега, у улози водећих протагониста прекограничне сарадње најчешће се јављају регионалне и локалне самоуправе у различитим државама где ови актери углавном нису правна лица, у складу са међународним правом. Због тога, немају основа да потписују међународне уговоре са представницима институција из стране државе, што представља круцијални разлог зашто је прекогранична сарадња неретко утемељена на неформалним аранжманима између актера сарадње.<sup>3</sup> Када се говори о садржини, прекогранична сарадња обухвата тзв. „локалне политике“ и првенствено се бави практичним решавањем широког спектра проблема свакодневног живота грађана. Под прекограничном сарадњом подразумева се подизање нивоа квалитета односа са партнерима у прекограничном региону и углавном временом доводи до изградње заједничких институција. Оваква дефиниција прекограничне сарадње је конкретнија од дефиниције која је предложена међународним правним инструментом Савета Европе под називом „Европска оквирна конвенција о прекограничној сарадњи између територијалних заједница или власти“, тзв. Мадридска конвенција. Конвенција дефинише прекограничну сарадњу као све заједничке активности усмерене на јачање и неговање добросуседских односа између територијалних заједница и власти у надлежности страна уговорница, као и закључивање било каквог споразума и аранжмана неопходног за ту сврху.<sup>4</sup> Једна од дефиниција прекограничне сарадње дело је Европске комисије настала приликом детерминисања циљева кохезионе политике Европске уније за период од 2007. до 2013. године. Циљ 3 у оквиру кохезионе политике Европске уније – Европска територијална сарадња – обухвата три различите области:

*Област А:* прекогранична сарадња локалних управа у прекограничном подручју, с циљем промовисања интегрисаног регионалног развоја пограничних региона, укључујући и спољне границе и погранична подручја на отвореном мору. *Област Б:* транснационална сарадња која имплементира националне, регионалне и локалне власти с циљем унапређења интеграције у оквиру Уније путем формирања велике групе европских региона. *Област Ц:* међурегионална сарадња, која има задатак да унапреди ефикасност политике регионалног развоја и кохезионих инструмената путем размене искустава између Европских региона.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Едита Стојић-Карановић, „Регионална и прекогранична сарадња за одрживи развој Србије“, *Међународна политика*, бр. 2-3/2007, стр. 349.

<sup>4</sup> „European Outline Convention on transfrontier cooperation between territorial communities or authorities“, Council of Europe, Madrid, 21.V.1980. *European Treaty Series* No. 106, p. 1.

<sup>5</sup> Гордана Лазаревић, Иван Кнежевић, Реља Божић, *Прекогранична сарадња*, Европски покрет у Србији, Београд, 2011, стр. 14.

Прекогранична сарадња данас се може посматрати као део интегралног приступа управљања на више нивоа (наднационални, национални, субнационални) са задатком да се унапреди хоризонтална територијална кохезија на целој територији уједињене Европе. Ипак, неопходно је нагласити да је фокус прекограничне сарадње и даље усредсређен на сарадњу између актера различитих институционалних и функционалних карактеристика (локалне и регионалне власти, образовне, културне институције, пословне асоцијације и удружења грађана), које раздваја граница у одређеном прекограничном подручју. Као значајан део свог структурирања и развоја Европска унија промовише идеју европских регија. Чиниоци развоја Европске уније нису само националне државе чланице. Важну улогу у развоју Европске уније, а нарочито у хармонизацији социјалног развоја имају регије и међурегионална кооперација. У европском концепту регије, дефинише се регија као област која представља заокружену географску целину настањену становништвом којег детерминишу поједини заједнички културни, историјски, привредни, саобраћајни и други елементи.<sup>6</sup> Регије као политички и економски чиниоци добијају све значајнију улогу у процесу ширења Европске уније и креирања јединственог европског тржишта. Позиција еурорегије у оквиру Европске уније добила је сопствену институционалну форму. Прекогранични регионализам може да се дефинише попут просторно интегрисаног облика економске и политичке сарадње и решавања проблема који превазилази националне границе и покушава да створи осећај кохезије, међусобне зависности и заједничког интереса. Локална и регионална сарадња, преко националних граница, може да се посматра као продукт различитих мотивација и стратешких интереса. И заиста, основна претпоставка прекограничне сарадње представља жељу појединаца и група да координирају акцију, с циљем решавања проблема или реализације нових економских бенефита који се нису могли реализовати код појединачног деловања.<sup>7</sup> Субјекти који дефинишу врсту границе и развој прекограничних веза могу се анализирати према шест критеријума: географски аспект, саобраћај, историја, етнички и социјални аспект, економски аспект и приступ финансијским ресурсима које осигурава Европска унија. Актери прекограничне сарадње често се упуштају у сарадњу на добровољној бази и са специфичним интересима, надајући се да ће остварити одређену корист од сарадње. У одређеном смислу они могу да стварају мреже елита упућених ка одређеном циљу, елита које у одређеним сегментима превазилазе локални контекст у дефинисању својих планова.

---

<sup>6</sup> Радмила Јованчевић, „Изазови кохезијске политике Еуропске уније, 2014–2020“, Зборник радова знанственог скупа: *Развојна стратегија малог националног господарства у глобализираном свијету*, Економски факултет и Хрватска академија знаности и умјетности, Загреб, 2012, стр. 184.

<sup>7</sup> Едита Стојић-Карановић, „Регионална и прекогранична сарадња за одрживи развој Србије“, *op. cit.*, стр. 350.



На другој страни, имплементација таквих мрежа и интересних заједница ипак је, на крају, под јасним утицајем локалних и регионалних околности. Чак и када су токови знања и информација међу актерима мреже знатно релаксирани од технолошких и територијалних баријера, актери остају територијално утемељени, водећи рачуна о специфичном политичком, економском и институционалном контексту. Поред тога, пројекти регионалне сарадње имају врло важну улогу у додели подстицаја, оријентације и финансијске подршке за прекогранично урбано умрежавање. Прекограничну сарадњу могу да карактеришу мерљиве активности и процеси, као и документовани ставови и оријентације прекограничних актера и њихово искуство сарадње. Потребно је истраживати прекограничне актере, питања која они наглашавају и стратегије које употребљавају, помоћу којих остварују заједничке циљеве.<sup>8</sup> То се мора ставити у везу са осталим факторима који имплементирају еколошке субјекте (економске, политичке и културне), особине које су специфичне за сваког актера (нпр. власт, институционалне односе, одговорности, ресурсе и циљеве), стратешку оријентацију сарадње (попут пролазних претпоставки, приоритета, циљева, врсте иницијатива и пројеката) и параметре сарадње (који укључују конфликтне могућности, могућности које промовишу консензус, уочене препреке за сарадњу). На крају, мора се узети у разматрање национална и европска политика која утиче на локалну/регионалну прекограничну сарадњу. Успостављена сарадња подстиче развој следећих прекограничних заједница: локалне и регионалне владе, локалне службене или несљубене прекограничне организације, невладине организације са специфичним интересима сарадње. Шири контекст за међурегионалне интеракције подразумева: постојање специјалних споразума о сарадњи и њихова важност, постојање специјалних економских зона и режима пореза, структура и степени интеграције мрежа јавног транспорта, националне политике које утичу на граничне регије и прекограничну сарадњу, европска политика која утиче на граничне регије и прекограничну сарадњу.<sup>9</sup>

Ови показатељи требало би да помогну да се пронађу модели прекограничне интеракције (укључујући интензитет) унутар специфичног контекста. Једном кад се то уради компаративне анализе могу помоћи у имплементацији односа између тих различитих показатеља и тако омогућити генерализације.

### **3) РЕГУЛАТОРНИ ОКВИР ПРЕКОГРАНИЧНЕ САРАДЊЕ**

Међународни оквир за прекограничну сарадњу је развијан на основама и принципима које је утемељила и ефектима које је произвела Европска оквирна

<sup>8</sup> Драгољуб Тодић, *Водич кроз ЕУ политике*, Европски покрет у Србији, Београд, 2014, стр. 60.

<sup>9</sup> Гордана Лазаревић, Иван Кнежевић, Реља Божић, *Прекогранична сарадња*, *op. cit.*, стр. 16.

конвенција о прекограничној сарадњи између територијалних заједница или власти – првом правном инструменту у домену прекограничне сарадње, усвојеном 21. маја 1980. године.<sup>10</sup> Имплементацији овог документа претходио је предлог Комитета министара Савета Европе разрађиван 1974. године, са задатком да промовише сарадњу локалних самоуправа у многобројним локалним подручјима која препознају национална законодавства, имплементација могућности трансформација помоћу којих би се уклониле баријере за прекограничну сарадњу локалних самоуправа, односно имплементација једноставнијих административних процедура, а уколико је неопходно, и нових регионалних прекограничних комитета и инструмената адекватних за ову област. Документ из Мадрида преамбулом је донео одлуку да државе такву форму сарадње максимално унапреде и на тај начин допринесу привредном и друштвеном прогресу пограничних области и духу партнерства који уједињује европске народе. Реч је о форми меког права која нема снагу директне примене, али представља оквир за успостављање/јачање билателарних и трилатералних облика међудржавних споразума састављених од стране Савета Европе, чија је сврха лакша сарадња између територијалних заједница или власти (Члан 3 став 1 Оквирне конвенције). Из овога је јасно да конкретна примена одредби Конвенције зависи од приступа територијалној сарадњи за који се државе појединачно одлуче. Значај Мадридске конвенције огледа се у пружању могућности за склапање типских уговора који, с једне стране, штите позицију централних власти, а с друге стране, регионалним и локалним актерима дају адекватну основу за дугорочно планирање сарадње из оквира своје надлежности са партнерима у суседним државама. Тиме је омогућена директна сарадња пограничних јединица уз поштовање територијалног суверенитета земаља пограничне области, постављањем читавог сета практичних решења за регионалне и локалне актере у међусобној сарадњи, с циљем избегавања уплитања међудржавних спољних односа и дугих и компликованих процедура по којима министарства решавају проблеме у пограничним регионима. Деведесетих година двадесетог века потписан је значајан број споразума о прекограничној сарадњи, заснованих на Мадридској конвенцији. Isemburg-Anholt споразум између Холандије и Немачке из 1991. године, представља пример међудржавног споразума који је омогућио најразвијенији облик прекограничне сарадње пограничних власти кроз закључење споразума на прекограничном нивоу на основама приватног или јавног права, а захваљујући снажној политичкој посвећености на свим нивоима – националном, регионалном и локалном. Осим тога, споразумом је предвиђено и формирање посебног удружења као форума за доношење одлука.

---

<sup>10</sup> „European Outline Convention on transfrontier cooperation between territorial communities or authorities“, Council of Europe, Madrid, 21.V.1980. *European Treaty Series* No. 106, p. 1-4.

Разлог за издвајање овог споразума јесте оквир који је он пружио за ратификацију посебних споразума за управљање и спровођење INTERREG програма Европске заједнице на немачко-холандској граници.<sup>11</sup> Од усвајања, 1980. године, Мадридска конвенција је допуњавана додатним протоколима у три наврата. Тренутно је значајно указати на то да су промене учињене овим протоколима махом биле фокусиране на превазилажење проблема доминантне контроле државе у процесу прекограничне сарадње, као и на лимитирање сарадње искључиво на суседне, прекограничне територијалне заједнице, односно побољшање јединственог правног оквира за имплементацију прекограничне сарадње.

#### **4) САДРЖАЈ**

Различити облици прекограничне сарадње примењују се у различитим областима сарадње, тако да је веома тешко идентификовати модел који би могао бити универзално и једнако применљив, посебно имајући у виду фазе прекограничне сарадње од успостављања преко постепеног развоја и каснијег прилагођавања сарадње широком спектру географских, институционалних и социо-економских карактеристика различитих прекограничних области. Међутим, једна од најчешћих подела прекограничне сарадње јесте подела на формални и неформални облик сарадње.<sup>12</sup> Озваничење сарадње може да подразумева више облика. Основни облик званичне сарадње најчешће подразумева потписивање споразума о сарадњи између прекограничних партнера. У раној фази кооперације, прекогранични партнери углавном, у знак успостављања сарадње и легализације њиховог партнерства, одређују скуп заједничких интереса и активности у облику споразума, уз поштовање разлика између држава у погледу административних структура и институционалне структуре прекограничних партнера. Споразуми о сарадњи, у зависности од типа, могу имати обавезујући или необавезујући карактер. Највећи број споразума о сарадњи има форму Меморандума о разумевању, а на тај начин уговорне стране детерминишу сопствене обавезе по одређеним питањима. Када је реч о напреднијим нивоима прекограничне сарадње, прекогранични партнери могу да формирају и заједничке прекограничне институције које имају правни субјективитет и самосталност или без тога, а оне имају за циљ да спроводе договорене прекограничне пројекте/програме под надзором својих чланова. Имплементација таквих заједничких органа реална је захваљујући комбинованим ефектима одређених домаћих закона и међународних уговора,

<sup>11</sup> Гордана Лазаревић, Иван Кнежевић, Реља Божић, *Прекогранична сарадња*, op. cit., стр. 196.

<sup>12</sup> Joachim Blatter, „Explaining Cross Border Cooperation: A Border – Focused and Border External Approach“, *Journal of Borderlands Studies*, Vol. XII, Nos. 1&2, p. 142.

попут Додатног протокола Мадридске конвенције. Најкоришћенија форма прекограничне сарадње која имплементира оснивање заједничких институција јесу еврорегиони, а у последње време и Груписање територијалне сарадње у Европи.<sup>13</sup> У последњих десетак година дошло је до увећања броја еврорегиона као форме прекограничне сарадње, нарочито у државама централне и источне Европе. Термин еврорегион у начелу подразумева осећај припадности Европи и спремност локалних и регионалних власти да активније учествују у процесу европских интеграција. Еврорегиони представљају прекограничне структуре за сарадњу између јединица локалне или регионалне владе преко границе, с циљем промовисања заједничких интереса и побољшања животног стандарда становништва са обе стране границе.<sup>14</sup> Посматрањем начина функционисања већине еврорегиона у Европи долази се до закључка како је заједничка полазна тачка њиховог оснивања податак да погранична подручја у својим земљама, по правилу, имају географски, а веома често и развојно, периферну позицију. Ове области сопствену неповољну географску позицију компензују интеграцијом са суседном прекограничном облашћу, у условима интеграције Европе. Еврорегиони у пракси могу да се разликују по више критеријума. Према сложености прекограничних активности које спроводе, еврорегиони се у пракси деле на еврорегионе који су ограничени на размене информација, консултација и израду заједничких студија, док други еврорегиони имају капацитет за управљање и реализацију конкретних прекограничних пројеката. Еврорегиони који делују попут радних заједница најчешће имају лимитиране циљеве, као што су промовисање међународног разумевања и културе, оснаживање економске сарадње. На другој страни, еврорегиони које одликује сложенија структура имају општи циљ да промовишу заједничке интересе путем прекограничне сарадње. Еврорегиони који су регистровани према приватном праву и имају статус правног лица, најчешће имају облик асоцијације. Такође, еврорегиони са статусом правног лица могу бити формирано према националном праву једне државе чланице Европске уније или на основу међудржавног споразума. Фаза управљања и примене пројеката и програма прекограничне сарадње инсистира на перманентној прекограничној организационој структури којом ће бити обухваћена и претходна фаза креирања стратегије прекограничне сарадње, као и сам процес мониторинга имплементације. Организациона структура за управљање и примену пројеката/програма прекограничне сарадње у овој фази може да буде у облику комисија, одбора, сталних радних група или прекограничног техничког

---

<sup>13</sup> Радмила Јованчевић, „Изазови кохезијске политике Еуропске уније, 2014–2020“, *op. cit.*, стр. 188.

<sup>14</sup> Едита Стојић-Карановић, „Регионална и прекогранична сарадња за одрживи развој Србије“, *op. cit.*, стр. 354.

секретаријата.<sup>15</sup> Најједноставнија организациона форма структуриране прекограничне сарадње су прекогранични пројектни тимови, који су састављени од појединаца ангажованих у институцијама учесницама у процесу прекограничне сарадње, или запосленог професионалног особља са задатком имплементације пројеката прекограничне сарадње.<sup>16</sup> Кроз праксу се показало да успешна прекогранична сарадња не инсистира да прекогранични партнери учествују у свим фазама прекограничне сарадње. Круцијалан детаљ код успешне прекограничне сарадње представља заједничко одређивање циљева прекограничних партнера, док ниво политичке воље за решавање проблема путем пројеката прекограничне сарадње детерминише организациону форму структуре прекограничне сарадње, а домаћи правни систем дефинише имплементацију могућих инструмената и интензитета односа међу прекограничним партнерима. Европа је Европа региона и велики део сарадње између држава у ЕУ се управо дешава на нивоу региона (статистичких, функционалних, територијалних). ЕУ пружа велике могућности за њихово повезивање, сарадњу, размену искустава, знања и контаката. На тај начин земље промовишу и себе, своју економију, културу и вредности. Кохезиона политика ЕУ подстиче ефикаснији регионални развој државе чланице. Кохезиона политика даје могућност и шансу државама чланицама да своје моделе регионалне политике најефикасније и најефективније примене. Без кохезионе политике ЕУ било би теже постићи позитивне ефекте регионалне политике у самим државама чланицама. Подстицање регионалног развоја је дугорочан, свеобухватан и скуп, али неопходан процес. Без помоћи ЕУ фондова, институција и знања, државе чланице би веома тешко успеле да постигну добре резултате. Коришћењем средстава из структурних фондова ЕУ повећава се и способност јавног сектора у тим регионима за сарадњу са осталим међународним финансијским институцијама и банкарским сектором, што са собом повлачи обезбеђење додатних извора инвестиција. Искуство свих транзиционих економија које су данас чланице ЕУ показује да прекогранична сарадња има веома велики значај за развој пограничних подручја. Велики број пројеката прекограничне сарадње односио се на изградњу инфраструктуре за заштиту животне средине и стимулисање привредне сарадње, што је поред директних ефеката на локалном нивоу често имало и индиректне и мултипликаторске ефекте у другим деловима. Прекогранични програми значајно ће унапредити административне капацитете свих учесника програма и на тај начин ће се адекватно припремити за коришћење структурних фондова ЕУ када Србија

<sup>15</sup> Радмила Јованчевић, „Изазови кохезијске политике Еуропске уније, 2014–2020“, *op. cit.*, стр. 190.

<sup>16</sup> Едита Стојић-Карановић, „Регионална и прекогранична сарадња за одрживи развој Србије“, *op. cit.*, стр. 355.

постала чланица ЕУ. Коришћењем структурних фондова стварају се услови да се успостави дугорочни партнерски однос између приватног и јавног сектора у форми јавно-приватног партнерства који представља дугорочан извор финансирања осталих развојних пројеката у региону. Најјачи директан утицај структурних фондова ЕУ манифестује се у јачању концепта регионалног стратешког планирања, осмишљавању развојних политика и инвестиционих програма на националном нивоу, али и на нивоу региона. У складу са тим, неопходно је увођење обавезног стратешког планирања и управљања пројектима у локалним самоуправама (посебне јединице).<sup>17</sup> Јавне инвестиције се морају пажљиво утврдити и планирати на свим нивоима власти од централног до локалног. Кохезиона политика је одиграла кључну улогу у свим европским регионима у стратешком планирању приоритета и њиховом синергетском повезивању са приоритетима на националном и нивоу ЕУ. Кохезиона политика ЕУ је одиграла кључну улогу и у промовисању области које раније нису биле у фокусу регионалних и националних политика. Као последица бројних пилот пројеката финансираних кроз структурне фондове настале су и националне и регионалне политике у области истраживања и развоја нових технологија, иновација и предузетништва, активних политика запошљавања и социјалне инклузије. На тај начин кохезиона политика је натерала регионалне и националне власти да примене концепт свеобухватног дугорочног стратешког планирања економског развоја.

## 5) ИЗВОРИ

Blatter, Joachim, „Explaining Cross Border Cooperation: A Border- Focused and Border External Aproach“, *Journal of Borderlands Studies*, Vol. XII, Nos. 1&2.

Димитријевић, Душко, „О прекограничном кредитирању у Европској унији“, *Европско законодавство*, Год X, бр. 35-36.

„European Outline Convention on transfrontier cooperation between territorial communities or authorities“, Council of Europe, Madrid, 21.V.1980. *European Treaty Series* No. 106.

Институт за погранична подручја, Закључци са конференције „Будућност пограничних подручја на путу ка ЕУ“, Књажевац, 2016.

Јованчевић, Радмила, „Изазови кохезијске политике Еуропске уније, 2014–2020“, Зборник радова знанственог скупа: *Развојна стратегија малог националног господарства у глобализираном свијету*, Економски факултет и Хрватска академија знаности и умјетности, Загреб, 2012.

---

<sup>17</sup> Драгољуб Тодић, *Водич кроз ЕУ политике*, op. cit., стр. 65.

Лазаревић, Гордана, Кнежевић, Иван, Божић, Реља, *Прекогранична сарадња*, Европски покрет у Србији, Београд, 2011.

Perkman, Markus, „Cross-border Regions in Europe Significance and Drivers of Regional Cross-border Cooperation“, *European Urban and Regional Studies* 10(2), 2010.

Стојић-Карановић, Едита, „Регионална и прекогранична сарадња за одрживи развој Србије“, *Међународна политика*, бр. 2-3/2007.

Тодић, Драгољуб, *Водич кроз ЕУ политике*, Европски покрет у Србији, Београд, 2014.

## **6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ**

Програми прекограничне сарадње су инструмент Европске уније за пружање подршке сарадњи институција у пограничним областима суседних држава. Програми представљају финансијску подршку сарадњи пограничних територија суседних држава (прекогранична сарадња) или сарадњи делова или целих држава (транснационална сарадња) с циљем да се унапреди друштвено-економски, културни и историјски потенцијал тих области. Ови програми помажу институцијама у Србији да се упознају и раде у складу са правилима структурних фондова која важе за земље чланице ЕУ. Република Србија је умногоме хармонизовала постојеће прописе, али јој на путу пуне интеграције у Европску унију остаје проблем имплементације и транспоновања нових прописа.<sup>18</sup> Република Србија је у овај вид сарадње први пут укључена 2004. године кроз тзв. суседске програме финансиране из средстава KARDS 2000–2006, након тога у оквиру друге компоненте инструмента IPA – финансијског инструмента Уније за подршку приступању за период 2007–2013, а данас се програми спроводе у оквиру области политике регионална и транснационална сарадња IPA II перспектива 2014–2020. У оквиру финансијског периода 2007–2013. објављена су 23 јавна позива и пријављено 2.937 пројеката за укупан износ од скоро 340 милиона евра. До сада је уговорено 646 пројеката укупне вредности 73,67 милиона евра од укупно 81,00 милион евра колико је Републици Србији било на располагању за програме прекограничне и транснационалне сарадње, а искоришћеност средстава је око 90%.<sup>19</sup> У оквиру финансијске перспективе 2014–2020, објављено је пет јавних позива за подношење предлога пројеката у оквиру следећих програма: Бугарска–Србија, Румунија–Србија (два позива), транснационалног програма Дунав и Јадранско-

<sup>18</sup> Душко Димитријевић, „О прекограничном кредитирању у Европској унији“, *Европско законодавство*, Год X, бр. 35-36, стр. 80.

<sup>19</sup> Институт за погранична подручја, Закључци са конференције „Будућност пограничних подручја на путу ка ЕУ“, Књажевац, 2016, стр. 8.

јонског транснационалног програма. Оперативни програми за све програме су одобрени од стране Европске комисије (ЕК). Спровођењем програма на локалном и регионалном нивоу стварају се дугорочни лични контакти и везе између људи из заједница са обе стране границе, што представља темељ за даљу сарадњу и развој. Такође, кроз процес идентификовања пројеката, пријављивања за средства, као и током спровођења пројеката, партнери из Србије стичу драгоцену искуство у коришћењу фондова Европске уније, јер се сви позиви за пројектне предлоге спроводе у складу са правилима програма ЕУ за екстерну помоћ.

### **CROSS-BORDER COOPERATION AS PART OF THE EUROPEAN UNION'S DEVELOPMENT POLICY**

*Abstract:* Cross-border cooperation is strongly supported by the European Parliament and the Committee of the Regions. These two institutions have specifically pointed out that it is necessary to better understand the institutions of the central governments of the countries of the Western Balkans, as well as other European circles, with the significance of cross-border cooperation. In the future, the transfer of responsibilities from central government institutions to local authorities will be a particular challenge in the planning and implementation of cross-border cooperation programs. In the process of selection of projects, the role of joint supervisory boards must be strengthened, and a greater number of representatives of local authorities should be included in their work. Cross-border cooperation, by definition, requires the harmonization of financial rules (between countries and programs) and a greater degree of coordination between national authorities and the Directorate and Commission departments, and this must be one of the key issues of the future development of cross-border cooperation. It can also be expected that it will continue to simplify programming and implementation regulations. This will be achieved through greater harmonization with the rules of the Structural Funds. With all this in mind, we can conclude that the use of these funds can bring numerous benefits to the country. First, it refers to significant means for maintaining infrastructure, protecting and preserving cultural monuments, as well as the environment, and encouraging sustainable economic development. Intensive development of cross-border cooperation is essential in order to most effectively use a wide range of development opportunities on both sides of borders in Europe, as well as the potential for solving the common problems. In this way, regions would be mutually better connected and could take over the function of drivers of further European integration and sustainable neighbouring areas on the outer borders of the European Union. Cross-border cooperation, therefore, is the first and most important task and a political objective of the European Union, which needs to be implemented at the regional and local level and in partnership with national authorities. Integration effects of Serbia's accession to the European Union in terms of regional development are multiple, significant and confirmed, direct and



indirect, and regionally uneven. They have economic, demographic, social, infrastructural and human dimension. This is confirmed not only by the experience of all transition economies that are now EU members, but also by our regional experience with the projects over the past transition period.

*Key words:* Cross-border cooperation, European Union, Serbia.

УДК: 352:351.88(4)  
Biblid 1451-3188, 17 (2018)  
Год XVII, бр. 64, стр. 137–155  
Изворни научни рад

## ПРЕКОГРАНИЧНА САРАДЊА ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАНИХ ЈЕДИНИЦА – ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ И ИСКУСТВА

Доц. др Дарко ГОЛИЋ  
Доц. др Јоко ДРАГОЈЛОВИЋ<sup>1</sup>

*Анстракт:* Прекогранична сарадња децентрализованих јединица може да представља средство унапређења њиховог функционисања, посебно у граничном појасу, те се јавља као извесна допуна децентрализованом систему управљања, првенствено у функцији равномерног развоја. Право на прекограничну сарадњу представља стандард у институционализацији локалне самоуправе, а самим тим и виших територијалних заједница. Ипак, његов оквир је релативно узак, подложен националним ограничењима. Процес европских интеграција представља најзначајнију покретачку снагу прекограничне сарадње, чији је мотив и циљ коришћење фондова ЕУ намењених за ове сврхе.

*Кључне речи:* прекогранична сарадња, децентрализоване јединице, равномерни развој.

### 1) УВОД

Прекогранична сарадња децентрализованих јединица, првенствено локалних самоуправа на различитим нивоима територијалног организовања, данас представља облик допуне децентрализованог система управљања, те инструмент и потенцијал равномернијег регионалног развоја у европским

---

<sup>1</sup> Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду, Универзитет Привредна академија у Новом Саду; e-mail: g.darko83@gmail.com, jdragojlovic@pravni-fakultet.info. Рад је резултат истраживања у оквиру краткорочног пројеката од посебног интереса за одрживи развој у АП Војводини у 2017. години, под називом: „Анализа нормативног оквира и праксе прекограничне сарадње АП Војводине као детерминанте одрживог развоја“ број 142-451-2696/2017-01, финансираног од стране Покрајинског секретаријата за високо образовање и научноистраживачку делатност.

државама.<sup>2</sup> Она се, без обзира на ком степену интегрисаности да егзистира, не може посматрати као посебан ниво децентрализованог вршења јавних послова, иако такве замисли, оличене у политичким пројекцијама „Европе региона“ са тенденцијом „атрофије“ међудржавних граница и јачања регионалних идентитета произвољних карактеристика и опсега постоје, с тим да процеси еуфоричног приступа таквим фиктивним облицима организовања са политичким претензијама све више напуштају. Ипак, поједини појавни облици прекограничне сарадње децентрализованих јединица могу да подсећају на облике сарадње који постоје унутар држава, путем којих неретко настају и интегрисане институције са поседовањем оперативних овлашћења, првенствено у облику заједничких служби. Такође, прекограничне форумско-мрежне организације са улогом регионалног планирања и координације локалних политика у условима европских интеграција, те јачања регионалне политике ЕУ посебно добијају на значају. Оне данас представљају свакидашњу појаву у граничним областима, где њихова функција координације и усаглашавања развојних програма представља окосницу развоја, као што се и заједнички наступ са усаглашеним развојним пројектима у различитим областима између прекограничних субјеката, чак и на великим географским одстојањима, услед институционалне подршке ЕУ прекограничном развоју појављује као образац шире сарадње на европском континенту. Као главни протагонисти прекограничне сарадње најчешће се појављују регионалне и локалне самоуправе у различитим земљама, али ови субјекти често немају способност да успостављају формализовану сарадњу прекограничног карактера, бар не ону која би резултирала формулисањем и реализацијом развојних политика, пројеката и конкретних програма. Право на формализовану прекограничну сарадњу се не подразумева самим субјективитетом локалне самоуправе, као универзалне, али ипак изведене, а не оригинарне творевине. Нужно је постојање изричитог правног основа да би децентрализоване јединице могле да закључују уговоре са институцијама из стране земље, који би имали правно дејство и конкретан предмет, уместо пуке прокламације «добре воље». Такве норме често не постоје, или се, услед њихове начелне прокламације не омогућава конкретан, формализован аранжман ових субјеката, што је кључни разлог зашто је прекогранична сарадња најчешће заснована на неформалним

---

<sup>2</sup> С тим у вези, Марковић говори о историјским тенденцијама ширења заједничког задовољавања животних потреба. Он истиче да су данас људске потребе толико проширене да је за њихово задовољавање и држава постала преуско грло, због чега долази до ширег повезивања, све до планетарне заједнице. Ипак, то повезивање не доводи до укидања локалног заједништва јер се, по његовом мишљењу, на локалном заједништву заснивају сви облици ширег заједништва. Више о томе у: Драган Марковић, *Локална самоуправа: перспективе у условима глобализације*, Институт за политичке студије, Београд, 2007, стр. 61-65.

односима. Када је реч о садржини, сарадња обухвата децентрализоване, локалне или регионалне надлежности и пре свега бави се практичним решавањем широког спектра проблема свакодневног живота грађана.<sup>3</sup>

## 2) СУБЈЕКТИ И САДРЖАЈ ПРЕКОГРАНИЧНЕ САРАДЊЕ

У условима када државне границе губе значај који су кроз историју имале, са мноштвом механизма којима се омогућава јединствен економски и хомогенизован правни простор између држава, те у условима технолошког, научног, информационог развоја, као и интензивне економске сарадње и сазревања свести о глобалним проблемима и њиховом заједничком решавању, развија се и потреба за интензивирањем сарадње која ће обухватати субјекте свих нивоа власти. Наиме, потребе и проблеми који се тичу свакодневног живота грађана захтевају и сарадњу субдржавних и недржавних тела, која неће бити ограничена националним границама, те крутим правилима међународног споразумевања. Уосталом, идеја о хармонизованом правном и јединственом економском простору, те равномернијем развоју на европском континенту не може бити реализована без учешћа свих субјеката који располажу одговарајућим надлежностима, односно у оквиру којих се обликује одређена политика и врше јавни послови. Питања животне средине, инфраструктуре, саобраћаја и других комуникација, пољопривреде, водопривреде, туризма, образовања, културне размене, здравства, омладинске политике, социјалне заштите појединих категорија становништва или заштите у ванредним ситуацијама, само су нека од питања која нужно захтевају успостављање и интензивирање прекограничне сарадње субдржавних нивоа, сходно њиховој улози у конкретном политичком систему. Право на прекограничну сарадњу представља стандард у институционализацији локалне самоуправе, а самим тим и виших територијалних заједница. Ипак, његов правни оквир је релативно узак, подложен националним ограничењима, иако су могућности унапређења сарадње много веће. Прекогранична сарадња у Европи и на постојећем нивоу има велики значај и још веће могућности. Посебно је важно истаћи да данас око трећина становништва и 40 одсто територије која чини проширену Европску унију налази се у пограничним регионима. С друге стране, пограничне регионе, генерално посматрано, најчешће одликује и ниска густина насељености (75

---

<sup>3</sup> У преамбули Европске оквирне конвенције о прекограничној сарадњи између територијалних заједница и власти из 1980. године се, између осталог, наводи циљ њеног доношења који се састоји у обезбеђењу јединства и сарадње чланица Савета Европе. У истом делу се наводи: „Имајући у виду у остварењу овог циља потенцијални значај сарадње између територијалних заједница или власти у пограничним областима у сфери регионалног, урбаног и сеоског развоја, заштите животне средине, побољшања јавних објеката и међусобне сарадње у ванредним ситуацијама“.

становника по квадратном километру у просеку у пограничним регионима у односу на 145 становника по квадратном километру у остатку Уније), природна ограничења (планинска или обална подручја), неразвијена саобраћајна инфраструктура, неискоришћеност развојних потенцијала, недостатак сарадње у управљању прекограничним екосистемима.<sup>4</sup> Прекогранична сарадња децентрализованих јединица предмет је интересовања и наднационалних организација, посебно у оквиру организационе структуре ЕУ и Савета Европе, које је резултирало усвајањем оквирних докумената у овој области. Европска оквирна конвенција о прекограничној сарадњи између територијалних заједница и власти из 1980. године, тзв. Мадридска конвенција Савета Европе, садржи обавезу држава потписница да олакшају и развијају прекограничну сарадњу између територијалних заједница или власти које су под њеном јурисдикцијом. Комитет региона, као саветодавно тело ЕУ које представља регионалне и локалне власти из земаља ЕУ, усвојио је 2002. године дефиницију прекограничне сарадње и она превазилази оквире Мадридске конвенције.<sup>5</sup> По дефиницији, „Прекогранична сарадња подразумева билатералну, трилатералну или мултилатералну сарадњу између локалних и регионалних власти (установе и приватни субјекти такође могу бити укључени у прекограничну сарадњу), који се налазе у географски суседним областима. То важи и у случају подручја која су одвојена морем.“ Оба документа предвиђају да се прекогранична сарадња односи на надлежности територијалних заједница или власти како су оне дефинисане домаћим законодавством (локалне и регионалне функције), у функцији њиховог развоја, с тим да се националним законодавством поједини облици, субјекти или питања могу искључити. По питању садржаја могуће прекограничне сарадње није могуће прецизно идентификовати потпун списак питања која су њен могући предмет. Разлог лежи у чињеници да је положај локалне самоуправе, њене надлежности и територијална организација веома различити између појединих држава у Европи. За разлику од Данске, Холандије,

---

<sup>4</sup> Гордана Лазаревић, Иван Кнежевић, Реља Божић, *Прекогранична сарадња*, Европски покрет у Србији, Београд, 2011, стр. 11.

<sup>5</sup> Мадридска конвенција из 1980. предвиђа: „За потребе ове Конвенције прекогранична сарадња означава договорену активност пројектовану у циљу јачања добросуседских односа између територијалних заједница или власти у оквиру надлежности двеју или више Уговорних страна и закључење сваког споразума и аранжмана неопходног за остварење тог циља. Прекогранична сарадња ће се одвијати у оквиру овлашћења локалних заједница или локалних власти како је дефинисано домаћим законом. Обим и природа тих овлашћења неће бити мењани овом Конвенцијом.“ Под територијалним заједницама подразумевају се локалне самоуправе и регионалне власти у складу са националним законодавством уз могућност сужавања круга субјеката од стране потписница (*Оквирна европска конвенција о прекограничној сарадњи територијалних заједница или власти*, 1980, чл. 2 ст. 2 и ст. 3).

Белгије, Шведске, Финске итд. чије локалне самоуправе располажу широким кругом надлежности, укључујући и плански, нормативни и финансијски аспект – од комуналне, до социјалне и економске сфере – што би се могло рећи и за локалну самоуправу у Немачкој, Аустрији, Швајцарској, као и у државама у којима недостатак већих нормативних овлашћења нижих нивоа компензују велика финансијска средства којима располажу и развојни програми у којима учествују, у неким је обим надлежности или средстава којима располажу мали или неадекватан. У државама бивше Југославије, као и Бугарске, Албаније, бивших држава ССР, те надлежности или су релативно ограничене, укључују првенствено комуналне послове, или пак локална самоуправа не располаже ни изблиза потребним средствима за креирање и реализацију друштвеног и економског развоја. Поред тога, различити су нивои територијалног организовања локалне самоуправе у Европи, од једностепене (Луксембург, Данска, Португалија, Бугарска, Србија, Словенија, Аустрија), двостепене (Мађарска, Хрватска, Холандија, Немачка, Норвешка, Шведска, Чешка, Румунија), до тростепене (Француска, Пољска). Посебно су карактеристичне државе са регионалним уређењем, чији региони поседују широк спектар надлежности, укључујући «законодавну власт у материјалном смислу» односно право уређивања односа у читавом низу области друштвеног живота, а који представљају углавном државне надлежности у унитарним државама (Италија, Шпанија, у којима је локална самоуправа иначе двостепена).<sup>6</sup> Нивои територијалног организовања се, уз то, допуњују и облицима међуопштинског повезивања које може да има улогу и значај адекватан вишем нивоу (Холандија, Финска, Белгија, Француска, Немачка, Аустрија, Данска, Италија).<sup>7</sup> Различите су надлежности и уопште друштвена улога појединих нивоа.<sup>8</sup> Некад, услед вишестепеног организовања и централизованог концепта уређења, ни један од нивоа територијалне организације испод државног не располаже ефективним надлежностима развојног карактера. Све то условљава и круг питања која, зависно од тога који субјект учествује у прекограничној сарадњи, могу бити предмет те сарадње. Такође, иако се ради о федералним јединицама, чија се прекогранична сарадња не може без оградe посматрати у овом смислу (због њихове природе, улоге и значаја), поједини кантони у Швајцарској или покрајине у Аустрији и Немачкој, учествују са другим прекограничним субјектима формално нижег нивоа (локалне самоуправе) у различитим

---

<sup>6</sup> Више о томе у: Stjepan Ivanišević, „Stupnjevanje lokalnih samoupravnih jedinica“, *Hrvatska javna uprava*, vol. 9, br. 3, 2009, str. 669–722.

<sup>7</sup> Дарко Голић, „Међуопштинске заједнице као полурегионалне (квази)власти“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, вол. 52, бр.66, 2014, стр. 275-292.

<sup>8</sup> Више о томе у: Предраг Димитријевић, Дејан Вучетић, *Систем локалне самоуправе*, Службени гласник, Београд, 2011, стр. 151–176.

облицима прекограничне сарадње, јер оне апсорбују и локалне надлежности. Прекогранична сарадња, као концепт, може да се посматра и као део интегралног приступа управљању на више нивоа (наднационални, национални, регионални, субнационални), с циљем да се побољша хоризонтална територијална кохезија широм Европе која је у функцији равномерног развоја.<sup>9</sup> Та кохезија не би била потпуна без учешћа и нижих нивоа власти у овом јединственом процесу. Међутим, треба нагласити да је предмет прекограничне сарадње проширен и на сарадњу између субјеката различитих институционалних и функционалних карактеристика (локалне и регионалне власти, образовне, културне институције, пословне асоцијације и удружења грађана), које дели граница у одређеном прекограничном подручју.<sup>10</sup> Та сарадња нема за циљ добијање политичке димензије, већ стварање претпоставки за мобилисање неискоришћених потенцијала или отклањање проблема у граничним појасевима проурокованих различитим јурисдикцијама и неусаглашеним развојним политикама међу њима. Међутим, бројни пројекти прекограничне сарадње имали су позитиван утицај на унапређење одрживог развоја, нарочито пограничних подручја Европе. С друге стране, анализа реализованих пројеката прекограничне сарадње показује претежну заступљеност тзв. „меких тема“, као што су култура, спорт, туризам, рекреација, образовање и ограничено инфраструктура. Такође, реализован је велики број пројеката мале вредности усмерених пре свега на културну, научну и друштвену сарадњу у пограничном подручју. Ипак, ови пројекти имали су великог утицаја на успостављање дугорочних односа сарадње између организација цивилног друштва, професионалних удружења, образовних институција, синдиката и пословне заједнице у прекограничном подручју. Стратешке теме већег развојног потенцијала које имају за циљ развој или унапређење дугорочних, формализованих односа који могу да се тичу науке, инфраструктуре, развојног планирања, животне средине, унапређења пољопривреде или туризма итд., још увек су недовољно заступљене, мада се уочава тренд њиховог раста, с тим да су капацитети локалних самоуправа неретко недовољни да би се јавили као субјекти такве врсте пројеката. Разлози за такво стање леже у чињеници да се прекогранична сарадња често доживљава као необавезујуће решење, сложене су процедуре договарања и преговори око дефинисања стратешких пројеката између прекограничних партнера, недовољно искуство, али различита су правна решења у областима на које би се односила. Успешна и ефективна прекогранична сарадња захтева пре свега политичку подршку која би долазила са државног нивоа, али и већу укљученост доносилаца одлука на свим нивоима

<sup>9</sup> Јелена Тодоровић, „Регионализам: будућност Европске уније?“, *Политичка ревија*, вол. 7 бр. 7, 2008, стр. 1096.

<sup>10</sup> Гордана Лазаревић, Иван Кнежевић, Реља Божић, *Прекогранична сарадња*, *op. cit.*, стр. 13.

– локалном, регионалном и националном. Такође, осим политичке одлуке, неопходно је и обезбеђење одговарајућег организационог оквира за управљања њеним остваривањем. Прекограничну сарадњу у ограниченој мери гарантује и Европска повеља о локалној самоуправи кроз право њених јединица на припадност међународним удружењима, као и да, под могућим законом утврђеним условима, сарађују са локалним властима других држава.<sup>11</sup> Дакле, овим документом локалној самоуправи се признаје могућност сарадње, али се не гарантује, мада и не забрањује, успостављање интегрисаних форми са локалним властима других земаља.<sup>12</sup> За разлику од гарантовања права на сарадњу у првој реченици овог члана, где суштина захтева да се она не онемогућава путем националног закона, домашај ове норме је шири и значајнији, односно право на сарадњу са локалним властима из других држава не произлази нужно из својства правног субјективитета, већ подразумева изричито овлашћење. Ипак, законом се могу поставити разноврсни услови за такву сарадњу, првенствено они који се тичу поступка, евентуалне сагласности, области и контроле таквих односа. Оно што остаје у некој мери спорно по питању прокламованог европског стандарда јесте прецизна категоризација субјеката који могу сарађивати. Међу државама постоје велике разлике у вертикалној организацији власти, нивоима локалне самоуправе, њеном садржају, карактеру, положају и улози тзв. средњег нивоа. Повеља садржи термин „одговарајуће“ локалне власти, што може, али не и нужно, да имплицира да се ради о субјектима истог нивоа, односно садржаја. Непостојање међународног субјективитета унапред искључује само сарадњу са другим државама (што такође није немогуће успоставити као ограничено право националним прописима). Да ли ће се одређена територијална заједница (нпр. регион у Шпанији, провинција у Италији, регија у Француској, покрајина у Холандији, војводство у Пољској) сматрати локалним нивоом, односно регионом или територијалном аутономијом, није увек и до краја јасно у случају када не постоје јасна формална одређења. Исти или слични називи не упућују на исту или сличну садржину. За ово питање остаје на законодавцима да дају прецизније одређење јер се у његовом непостојању,<sup>13</sup> може сматрати да право на сарадњу обухвата односе локалне самоуправе и свих субдржавних субјеката друге државе, у оквиру поседованих надлежности, уколико то одобри, односно не забрани државна власт. За разлику од локалне самоуправе, положај територијалних аутономија није ни у најопштијем стандардизован, а то би било

---

<sup>11</sup> *Европска повеља о локалној самоуправи*, чл. 10 ст. 2 и ст. 3.

<sup>12</sup> Димитријевић и Вучетић истичу значај ове конвенције наводећи да је она одредила минимум организационих, функционалних и контролних стандарда који могу допринети развоју идеје о локалној самоуправи, али и подизању нивоа демократије на европском простору; Предраг Димитријевић, Дејан Вучетић, *Систем локалне самоуправе*. *op. cit.*, стр. 23.

<sup>13</sup> „Закон о локалној самоуправи Србије“ *Службени гласник РС*, бр. 129/2007, члан 13.



и супротно самој природи ових заједница. Оне представљају изузетак од територијалне организације остатка државне територије, изведеног су карактера, присутне су у само неколико европских земаља (Финска, Данска, Португалија, Србија, Велика Британија, Молдавија), али међусобно различите у погледу садржаја своје аутономности.<sup>14</sup> Он је, у сваком случају, већи од обима надлежности локалне самоуправе, како у погледу броја области, тако и садржаја, који укључује и „законодавну власт у материјалном смислу“, уз управне послове у ширем смислу који су по правилу карактеристични за локалну самоуправу. Правом сваке од држава дефинисан је њихов положај, надлежности, као и оквир њиховог права на прекограничну сарадњу, уколико је оно уопште признато.<sup>15</sup> Он је углавном подложен различитим облицима контроле, што уосталом и одваја ове заједнице од федералних јединица (које такође не располажу међународним субјективитетом и правом међународног уговарања, иако поједини аспекти тог права, у ограниченој мери, могу бити признати у конкретном уставном систему). У погледу права на прекограничну сарадњу територијалних аутономија логичан закључак је да би се, у недостатку изричите гаранције, и на њих односио минимални стандард предвиђен за локалну самоуправу, у погледу њихових надлежности и оквира њиховог вршења, са наглашенијом потребом за надзором државног нивоа због већег потенцијала да, услед ширих надлежности, прекораче оквира спољне политике као прерогатива државне власти. Уставни системи сваке од држава које поседују територијалне аутономије садрже и облике надзора над њиховим вршењем и прекограничном сарадњом у коју ступају, најчешће у виду претходне сагласности државне владе или парламента, сем у питањима која су изричито изузета од тога, а то је ужи круг питања. Устав Србије (члан 181) гарантује аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе право на сарадњу са одговарајућим територијалним заједницама и јединицама локалне самоуправе других држава, у оквиру спољне политике Републике Србије, уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије. То право представља компоненту њихове аутономије, односно права на локалну самоуправу које, за разлику од других изворних надлежности, подлеже ограничењу које се тиче усклађености са спољном политиком Републике. Имајући у виду шири и сложенији садржај и природу покрајинске аутономије у

<sup>14</sup> Владан Кутлешкић, Дарко Голић, *Уставно право*, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад, 2017, стр. 131-133.

<sup>15</sup> Марковић говори о четири основна разлога њеног увођења: 1) етничко-језички; 2) географско-територијални; 3) економски; 4) културно-историјски. С обзиром на асиметричност у државном уређењу, аутономија по правилу представља појаву која доводи у питање једнакост грађана: Рагко Марковић, *Уставно право (20. осавремењено изд.)*, Правни факултет Универзитета у Београду – Центар за издаваштво и информисање и Досије студио, Београд, 2015, стр. 443-445.

односу на локалну самоуправу ово питање, иако идентично гарантовано Уставом, није истог значаја, а није ни идентично регулисано законима где постоји потреба ближег уређивања.<sup>16</sup> За разлику од локалне самоуправе, где је на акте успостављања предвиђена сагласност Владе како би се обезбедила усаглашеност са спољном политиком чији је искључиви носилац Република, код Аутономне покрајине питање контроле усаглашености није регулисано. Закон о утврђивању надлежности АПВ (чл. 3) предвиђа да АП Војводина закључује међурегионалне споразуме у оквиру своје надлежности.<sup>17</sup> Генерално, све изворне надлежности АП (питања од покрајинског значаја, утврђена законом у Уставом одређеним областима)<sup>18</sup> могу бити предмет сарадње, а конкретан опсег сарадње која се остварује путем међурегионалног споразума,<sup>19</sup> у садржинском смислу, одређен је самим карактером послова и њиховом подобношћу да буду предмет споразумног уређивања.<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup> Илустративан је пример Устава Италије из 1947. по питању права регија на сарадњу са другим државама и територијалним заједницама других држава. Регије учествују у стварању комунитарног права у питањима која су у њиховој надлежности. Поред тога, регије могу да склапају споразуме са страним државама и територијалним заједницама нижег нивоа, али су питања, случајеви и облици те сарадње одређени државним законом који у том погледу може успоставити различита ограничења и контролне механизме, поред оних који су утврђени Уставом (чл. 117). Слична решења, нарочито по питању учешћа региона у стварању комунитарног права, постоје и у Шпанији. С друге стране, систем шпанске регионализације, са обичним и специјалним статусом региона, те другачијим начином одређивања надлежности, резервише већа права државног нивоа у погледу права на прекограничну сарадњу региона.

<sup>17</sup> АПВ, према Статуту, сарађује са територијалним заједницама и другим облицима аутономије других држава, као и њиховим међународним асоцијацијама, што значи да се ово право односи на сваки ниво територијалног организовања испод државног, локални, регионално-политички и ниво територијалне аутономије (чл. 16).

<sup>18</sup> Више о томе у: Ратко Марковић, *Уставно право (20. осавремењено изд.)*, op. cit., стр. 451-457.

<sup>19</sup> Аутономна покрајина Војводина има 14 закључених споразума о сарадњи, 2 анекса закљученим споразумима, 2 писма о намерама о успостављању сарадње, 2 меморандума о разумевању и једну протоколарну забелешку о успостављању пријатељских односа. Сарадња је успостављена са регионима из Аустрије, Белорусије, Босне и Херцеговине, Италије, Кине, Мађарске, Немачке, Румуније, Словачке, Украјине, Француске, Хрватске и Чешке. Највећи број докумената с циљем сарадње закључен је са регијама из Европе, и то укупно 17, а сарадња је успостављена и са 5 региона из Источне Азије, односно са провинцијама Народне Републике Кине, која уједно представља и земљу са највећим бројем регија које имају закључен споразум о сарадњи са Аутономном покрајином Војводином.

<sup>20</sup> Споразуми се претежно односе на сарадњу у области привреде, индустрије, трговине, пољопривреде, технологије, образовања, науке, културе, екологије, здравства, туризма, развоја локалних заједница и сарадње између органа локалне самоуправе, спорта и јавног информисања.

### **3) ОБЛИЦИ И ФОРМЕ ПРЕКОГРАНИЧНЕ САРАДЊЕ ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАНИХ ЈЕДИНИЦА**

Процес прекограничне сарадње уобичајено почиње једнократном активношћу прекограничних субјеката која се, уз обезбеђење одговарајућих услова, трансформише у дугорочну сарадњу актера у прекограничном подручју. „На дугорочни карактер и одрживост прекограничне сарадње одлучујући утицај има неколико фактора. Пре свега, то су правни и економски систем у коме функционишу прекогранични партнери, затим институционални облици за спровођење прекограничне сарадње и, на крају, доступност финансијских средстава за финансирање пројеката прекограничне сарадње.“<sup>21</sup> Процес успостављања прекограничне сарадње може бити мање или више сложен у зависности од: величине и формално-правног статуса партнера, броја партнера, врсте споразума, културе, традиције, етничке структуре и језика, историјских прилика, постојећих проблема и друштвених потреба у прекограничном подручју. Различити облици прекограничне сарадње примењују се у различитим областима сарадње, тако да је веома тешко идентификовати или унификовати модел који би могао бити универзално и једнако применљив, посебно имајући у виду фазе прекограничне сарадње, од успостављања, преко постепеног развоја и каснијег прилагођавања сарадње широком спектру географских, институционалних и социо-економских карактеристика различитих прекограничних области и интереса. Мадридска конвенција у члану 3 тачка 2 прописује могућност да, уколико сматрају за потребно, државе могу закључити међудржавне споразуме, којима могу одредити контекст, облике и границе унутар којих територијалне заједнице и власти заинтересоване за прекограничну сарадњу могу деловати, као и одредити и власти или тела на које се такав споразум примењује. Најопштија подела прекограничне сарадње јесте подела на формални и неформални облик сарадње. Формална сарадња може да има више облика. Први облик формалне сарадње подразумева најчешће склапање споразума о сарадњи између прекограничних партнера. Споразуми о сарадњи, у зависности од типа, предмета и садржаја, могу да буду обавезујући или необавезујући. Већина споразума сарадње има облик меморандума о разумевању, у којем уговорне стране дефинишу своје обавезе по одређеним питањима, али оне остају на нивоу политичког опредељења и манифестације добре воље. Најформалнији облик прекограничне сарадње подразумева оснивање заједничких прекограничних организација са правним субјективитетом или без њега, које имају улогу да конципирају или реализују договорене прекограничне пројекте под надзором својих чланова. Успостављање таквих заједничких тела постало је могуће захваљујући решењима међународних уговора, као што су Мадридска

<sup>21</sup> Гордана Лазаревић, Иван Кнежевић, Реља Божић, *Прекогранична сарадња*, *op. cit.*, стр. 34.

конвенција из 1980. године<sup>22</sup> и Додатни протокол Мадридске конвенције. Најчешће коришћена форма прекограничне сарадње која укључује оснивање заједничких инситутција јесу еврорегиони, као заједнички назив за скуп различитих облика прекограничног повезивања са одређеним нивоом интегрисаности (не нужно и правним субјективитетом), а у последње време и Груписање територијалне сарадње у Европи (*European Grouping of Territorial Co-operation – EGTC*). Имплементацијом њихових одредби у национално законодавство овакве асоцијације добиле су статус, односно права и положај који се признају домаћим институцијама, на основу којих су могле да интегришу одређене јавне послове. Сарадња у области културе, спорта, туризма и образовања, као области у којима се углавном остварују почетни облици сарадње често служи као основа за стицање поверења, идентификовање ширих интереса и продубљивање сарадње у области економије и за припрему и спровођење инфраструктурних пројеката. Инструменти који се често користе током прве фазе јесу постојећи форуми и мреже локалних и регионалних власти са обе стране границе. Ови механизми служе за олакшавање сарадње и превазилажење постојећих културних, традиционалних и језичких баријера. У неким европским државама, као што су скандинавске државе и север Европе, ове мреже, иако врло ниског степена формализованости, обухватају већи број земаља и имају значајну улогу у планирању економског развоја, заштити од непогода и у подстицању економске и културне сарадње. Унапређење прекограничне сарадње неопходно подразумева успостављање управљачке структуре, која може да буде и у облику неформалног управног одбора, са редовним састанцима и праћењем напретка сарадње у складу са дефинисаним циљевима. Неформална управљачка структура најчешће је састављена од представника локалних и регионалних власти са обе стране границе, али може да укључи и друге актере са локалног нивоа (НВО, пословне заједнице, привредне коморе, агенције, институте, синдикате, образовне институције итд.). После дефинисаних структура неопходно је договорити процедуре којима ће се дефинисати поступак рада ових структура (састав, форма, распоред председавања, логистичка подршка, учесталост и место састанака, утврђивање тема разговора, извештавање, међусобно обавештавање итд.). У овој фази успостављања прекограничне сарадње није потребно да се потпише формализован споразум о сарадњи јер на почетку процеса није могуће утврдити сва питања које могу и требају бити предмет сарадње. Због тога је

---

<sup>22</sup> У овом контексту је нарочито илустративан чл. 5 Конвенције: „Уговорне стране ће размотрити препоручљивост давања територијалним заједницама и властима или надлежним телима укљученим у прекограничну сарадњу у складу са одредбама ове Конвенције, истих олакшица као да оне функционишу на националном нивоу.“ (*Оквирна европска конвенција о прекограничној сарадњи територијалних заједница или власти*, 1980).

пожељно дефинисати евентуално споразум техничке природе и одредити правила која регулишу рад управљачких структура.<sup>23</sup> После дефинисања потреба и приоритета прекограничне сарадње следи формулисање заједничких циљева и пројеката који задовољавају идентификоване развојне потребе прекограничних партнера. Друга фаза развоја сарадње треба да буде посвећена анализи постојеће ситуације, потреба, претходног искуства у прекограничној сарадњи и потенцијала за даљу сарадњу, те евентуалних препрека нормативног карактера. Ова фаза захтева да се сарадња формализује у облику планског документа, који ће садржати циљеве и конкретне области деловања, као и акционе планове за спровођење. Уколико околности у прекограничном подручју то дозволе, онда је пожељно и да прекогранични партнери дефинишу скуп пројеката с циљевима које је могуће заједнички спровести, имајући у виду постојеће правне могућности, административне, материјалне и финансијске ресурсе. С циљем обезбеђења ефикасног и координисаног развоја прекограничне области, неопходно је да договорени прекогранични пројекти буду укључени и у релевантне планске документе локалних и регионалних власти. Циљ сарадње у овој фази није усмерен ка увођењу додатног нивоа власти, нити интегрисаног механизма који би му личио, већ да се постепено од неформалне сарадње у прекограничној области успостави систем заједничког управљања или координације развоја кроз реализацију заједничких пројеката. Искуства су показала да се утврђивање стратегије може показати као захтеван подухват за прекограничне partnere, због тога што је неопходно постићи консензус прекограничних партнера у погледу циљева, као и о питањима која су из неког разлога посебно осетљива за неког од партнера. Осим тога, треба уважавати и чињенице да прекогранични партнери имају различите капацитете, организационе облике и да делују у различитим правним и економским системима, са различитим институционалним ограничењима, што оптерећује ову фазу прекограничне сарадње. Фаза управљања и реализације пројеката прекограничне сарадње захтева сталну прекограничну организациону структуру која ће бити укључена и у претходну фазу израде стратегије прекограничне сарадње, као и у процес праћења реализације. Организациона структура за управљање и реализацију прекограничне сарадње у овој фази може бити у форми комисија, одбора, сталних радних група или прекограничног техничког секретаријата, до заједничког привредног друштва или удружења. Најпростији организациони облик интегрисане прекограничне сарадње представљају прекогранични пројектни тимови, који се састоје од појединаца запослених у

---

<sup>23</sup> Више у: Robert Knippschild, *Potentials of cross-border cooperation for strategic urban development in border regions, Designing and evaluating informal cooperation processes*, У: Giffinger R., (ed.), *Competition between cities in Central Europe: opportunities and risks of cooperation*, Road, Bratislava, 2005, pp. 173-183.

институцијама учесница у прекограничној сарадњи или ангажованог професионалног особља. Прекогранична организациона структура може бити и формално-правно регистрована према одредбама јавног или приватног права (еврорегиони, ЕГТЦ). Међутим, приликом формирања институција прекограничне сарадње треба водити рачуна о области сарадње, као и једнакој заступљености актера прекограничне сарадње са обе стране границе.<sup>24</sup> Прекогранична организација може имати различите облике, зависно од природе укључених партнера и њихових циљева. Међутим, важно је знати да било који од прекограничних организационих аранжмана не представља нови ниво власти у прекограничном подручју. Треба нагласити флексибилност у погледу круга укључених субјеката. Сем у почетној фази прекограничне сарадње од суштинског значаја да у њој у различитој улози буду укључени сви они који могу да допринесу успешној реализацији програма и пројеката прекограничне сарадње, било да се ради о локалним и регионалним нивоима власти, социјалним партнерима, разним удружењима, привредним субјектима итд. Укључивање свих релевантних актера доводи до стварања међусекторских партнерстава и ширења опсега сарадње, што умногоме олакшава реализацију прекограничних пројеката. У неким државама, као што су Француска, Холандија, Португалија, Шпанија и Аустрија постоје интегрисани облици прекограничне сарадње. Прекогранична сарадња шпанских општина и општина у Француској, односно у Португалији, чешће се успоставља путем споразума којима се не успостављају заједничка (стална) тела, путем формирања асоцијација којима се врши координација локалних политика и активности, без оперативних функција. Али постоје и аутономне међуопштинске организације које су резултат посебних билатералних међународних уговора.<sup>25</sup> Уколико је седиште тих аутономних организација у Шпанији, они имају статус конзорцијума, који као облик интегрисане сарадње различитих нивоа власти представља део њеног управног система.<sup>26</sup> У

---

<sup>24</sup> Упоредити са: Гордана Лазаревић, Иван Кнежевић, Реља Божић, *Прекогранична сарадња*, *op. cit.*, стр. 39.

<sup>25</sup> Француско-шпанска конвенција (*Treaty of Bayonne*) представља правни основ за 22 споразума о прекограничној сарадњи. Шпанско-португалска конвенција (*Treaty of Valencia*) је правни основ за 19 споразума (*Good practices in intermunicipal co-operation in Europe: Report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR): Situation in 2007, 2007*, р. 35).

<sup>26</sup> Више о међуопштинским заједницама (асоцијацијама) које имају обележја посебног нивоа власти, са сопственим органима и надлежностима у: Дарко Голић, „Међуопштинске заједнице као полурегионалне (квази)власти“, *op. cit.*, стр. 275-292; и у: Javier Font, Rafael Gutiérrez Suárez, Salvador Parrado Diez, *Intergovernmental partnerships at the local level in Spain: mancomunidades and consortia in a comparative perspective*, (22.10.2017), [http://www.municipal-cooperation.org/images/4/49/Paper\\_Intergovernmental\\_Partnerships\\_at\\_the\\_Local\\_Level\\_Spain\\_1999.pdf](http://www.municipal-cooperation.org/images/4/49/Paper_Intergovernmental_Partnerships_at_the_Local_Level_Spain_1999.pdf)

Холандији, општине и покрајине могу закључити споразуме са својим административним партнерима с друге стране границе. Ти споразуми нужно узимају у обзир законске норме земаља којима припадају, посебно оних који одређују положај и улогу укључених субјеката. Споразуми обухватају читав низ области, као што су питања саобраћаја, инфраструктуре, туризма, животне средине, планирања развоја, развојних пројеката итд. Према тзв. Анхолтском споразуму (примењује се у пограничном делу Холандије и немачких покрајина Северна Рајна-Вестфалија и Доња Саксонија), те споразуму Бенелукса, децентрализоване територијалне јединице могу основати групу за прекограничну сарадњу засновану на постојању споразума, са статусом јавног тела.<sup>27</sup> Поред укључености свих релевантних актера у разним институционалним облицима прекограничне сарадње за коначан успех процеса прекограничне сарадње од суштинског значаја су и финансијска средства неопходна за функционисање прекограничних институција, али и за финансирање пројеката прекограничне сарадње. Финансирање прекограничне сарадње је једно од најзахтевнијих питања које пресудно утиче на њену одрживост. Већина прекограничних пројеката се финансира од стране самих учесника прекограничне сарадње. Извори за финансирање прекограничне сарадње у овом случају јесу буџети локалних и регионалних власти. У бројним случајевима национални ниво власти, посебним програмима, такође финансира одређене пројекте прекограничне сарадње, а и приватни сектор, кроз пројекте јавно-приватног партнерства. На крају, постоје и наднационални извори финансирања прекограничне сарадње, међу којима је најзначајнија улога одговарајућих фондова ЕУ.

#### **4) ПРЕКОГРАНИЧНА САРАДЊА И РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ**

Регионална политика ЕУ представља значајан подстицај и конкретну подршку прекограничној сарадњи децентрализованих јединица. Наменски програми или услови приступа њеним финансијским средствима представљају подстицај успостављању и интензивирању сарадње међу децентрализованим јединицама, како у националним оквирима, тако и у форми прекограничне сарадње, како у државама ЕУ тако и у њеним кандидатима, у функцији равномернијег развоја и функционалног повезивања њених делова. Поред тога што се интеграцијом одређених послова стратешког карактера и нормирањем стандарда у различитим областима друштвеног живота у оквиру Европске

---

<sup>27</sup> О различитим облицима, формама и садржају међуопштинског повезивања, како у националним границама тако и прекограничног карактера, у Немачкој, Шпанији, Холандији, Белгији, Шпанији, Финској, више у: Rudie Hulst, André Van Montfort, *Inter-Municipal cooperation in Europe*, Springer, Dordrecht, 2007.

уније обезбеђује хармонизација, повезаност и јединствено тржиште, њена активност је усмерена и на повезивање на нижим нивоима, не само територијалног карактера. Циљеви који су еволуирали до данас у институционализацији ове заједнице подразумевају и интеракцију нижих нивоа власти као носилаца значајних надлежности и активности којима се ти циљеви у потпуности могу реализовати. То подразумева и активан приступ њених органа, који подразумева и конкретне мере и средства у циљу промовисања и подстицања прекограничне сарадње децентрализованих јединица. У функцији афирмације циљева регионалне политике обезбеђени су и одговарајући *финансијски фондови*.<sup>28</sup> Издаци за регионалну политику ЕУ за буџетски период (пет година) до сада су увек износили преко једне трећине њеног укупног буџета, што говори о важности ове функције највише европске интеграционе форме. Основни циљеви те политике, финансијски обезбеђени одговарајућим фондовима јесу: (1) конвергенција (фондови ЕРДФ, ЕСФ и кохезиони фонд); (2) регионална конкурентност (фондови ЕРДФ и ЕСФ);<sup>29</sup> (3) европска просторна сарадња, унутар које постоје програми прекограничне сарадње, међународне и међурегионалне сарадње (ЕРДФ, а у њему могу учествовати и државе кандидати и суседне државе).<sup>30</sup> Функционисање фондова за реструктурирање и кохезију назива се политиком просторног развоја (*Spatial Planning Policy*). Средства из Кохезионог фонда могу да користе за развој великих инфраструктура, подмирење трошкова заштите животне средине, образовања, подршке привредном сектору, и то они региони у којима БДП по глави становника не прелази 75% или 80% (проценти су подложни променама) од просека Уније, при чему принцип суфинансирања представља нужан услов, по којем Фонд може да учествује са највише 80% од укупне вредности инвестиције. То ограничење представља уједно значајан стимуланс међурегионалном повезивању прекограничног карактера. Процес европских интеграција представља најзначајнију покретачку снагу успостављања

---

<sup>28</sup> Међу овим фондовима, два заслужују посебну пажњу јер су у служби искорењивања разлика у развојености територија унутар ЕУ: Фонд за реструктурирање (1985) и Кохезиони фонд (1992). Фонд за реструктурирање је заједнички назив за више различитих извора финансирања – Европски социјални фонд (1961), Фонд за пољопривреду (1962), Европски фонд за регионални развој (1985) и Фонд за риболов (1994).

<sup>29</sup> Видети: European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy, Regional Policy, European Regional Development Fund, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/funding/erdf/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/erdf/), (10.11.2017).

<sup>30</sup> Уредба Савета ЕУ бр. 1085/2006 успоставља Инструмент предприсупне помоћи и Уредба Комисије ЕУ бр. 718 из 2007. о спровођењу Уредбе Савета и успоставља ИПА програм, који обухвата подршку регионалном развоју, сарадњи, руралном развоју, прекограничној сарадњи итд.



прекограничне сарадње трајнијег и садржајнијег карактера. Ипак, искуства прекограничне сарадње у европским земљама показују да је, понекад, једини мотив и циљ прекограничне сарадње коришћење фондова ЕУ намењених за финансирање пројеката прекограничне сарадње. „Такође, бројна искуства европских земаља сугеришу да често почетни ентузијазам прекограничне сарадње опадне пре него што сарадња почне да производи конкретне резултате, и то пре свега што прекогранична сарадња представља комплексан процес за који је потребно много више времена да се појаве мерљиви резултати у односу на процес сарадње локалних власти у оквиру једне земље.“<sup>31</sup>

## **5) ЗАВРШНА РАЗМАТРАЊА**

Прекогранична сарадња децентрализованих јединица представља компоненту процеса повезивања, хармонизације и интеграције на простору Европе. Она се на данашњем ступњу повезаности држава, хармонизације, чак и унификације права и комплементарности интереса у Европи може посматрати као *средство унапређења функционисања децентрализованих јединица, а то се посебно манифестује у граничном појасу сваке од европских држава*. Прекогранична сарадња децентрализованих јединица представља процес који подразумева идентификацију заједничких интереса, могућих инструмената подршке, унапређење односа међу субјектима и његову институционализацију. Овај процес најчешће временом од неформалних облика резултира уговорним аранжманима, а коначно и изградњом заједничких институција, које су гаранција трајније и садржајне сарадње. Прекогранична сарадња може да се односи на целокупан обим надлежности децентрализованих јединица, зависно од тога како су оне дефинисане домаћим законодавством (локалне и регионалне функције, нормативне, планске или јавне службе). Досадашња пракса показује претежност углавном тзв. лакших тема и питања, као што је образовање, култура, животна средина, елементарне непогоде, са тенденцијом раста инфраструктурних пројеката већег обима, пројеката из области туризма, пољопривреде, заштите животне средине и науке. Ипак, потребно је интензивирати напоре у погледу обједињавања и хармонизације планских функција децентрализованих јединица у различитим државама, где би се заједнички формулисали развојне стратегије и програми, водећи рачуна о ограничењима која проистичу из природе децентрализованих јединица и поштовање државних приоритета, стратегија и планова. Предуслов ефективне прекограничне сарадње је постојање одговарајућих институционалних

---

<sup>31</sup> Milan Bufon, Vesna Markelj, „Regional Policies and Cross-border Cooperation: New Challenges na New Development Models i Central Europe“, *Revista Româna de Geografie Politica*, vol. 12, no. 1, 2010, pp. 24-27.

механизма, оличених у формалним интегрисаним формама, који би првенствено усмеравали и координирали заједничке циљеве и интересе, а на концу и управљали пословима од заједничког интереса, а која су предмет сарадње. То би могле бити различите форумско-мрежне организације прекограничног карактера, међународне и регионалне асоцијације локалних и регионалних власти и координациона тела билатералног карактера. Ипак, заједничке службе, са оперативним пословима представљале би највећи ниво институционализације. Разлике у правном положају, непостојање дефинисаних процедура, традиције и политичке воље успоравају овај процес, а посебно успостављање оперативних тела. Стога се, као највећи стимуланс сарадњи, предлаже међудржавни споразум који би, поред манифестације политичке воље, обезбедио и одговарајући правни оквир, односно извесност и заштиту. Најчешћи мотив прекограничној сарадњи представља приступ фондовима ЕУ. Имајући у виду ограничене ресурсе појединачних јединица локалне самоуправе, али и виших нивоа територијалне организације, те величину пројекта на основу којих се одобравају средства, приступ овим средствима подразумева заједнички наступ који се углавном базира на временски ограниченом интегрисању у циљу спровођења одређеног инвестиционог пројекта. Заједнички наступ прекограничних субјеката увек ствара могућност квалитетнијег предлога, а потребно је нагласити да постоје посебни, наменски програми за прекограничну сарадњу и критеријуми за вредновање њених пројеката. Успостављање партнерстава између децентрализованих јединица не мора нужно ни бити у формализованом облику нити резултирати споразумом који садржи уређује конкретне односе. Интереси децентрализованих јединица превазилазе њихове надлежности, они су део њихове улоге у обезбеђењу развоја који некад не подразумевају коришћење формалних надлежности и укључују успостављање одговарајућег амбијента за развој вишестраних односа, чији су формални актери најчешће недржавног карактера – то су привредни субјекти, институције културе или организације грађанског друштва. Њиховом повезивању погодују пријатељски односи нижих нивоа власти различитих држава који могу бити стимуланс свеобухватном повезивању. То повезивање по правилу за резултат има покретање иницијатива, а потом формулисање конкретних програма и предузимање мера које се односе на унапређење стања и погодују економском и културном развоју. С тим у вези, успостављање срдачних и симболичких веза и односа вишеструко погодује амбијенту за сарадњу различитих субјеката који су актери развоја.

## **6) ИЗВОРИ**

Голић, Дарко, „Међуопштинске заједнице као полурегионалне (квази)власти“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, вол. 52, бр. 66, 2014.

- Димитријевић, Предраг, Вучетић, Дејан, *Систем локалне самоуправе*, Службени гласник, Београд, 2011.
- „Закон о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи“, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 70/2007.
- „Закон о локалној самоуправи Србије“ *Службени гласник РС*, бр. 129/2007.
- Кутлешић, Владан, Голић, Дарко, *Уставно право*, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад, 2017.
- Лазаревић, Гордана, Кнежевић, Иван, Божић, Реља *Прекогранична сарадња*, Европски покрет у Србији, Београд, 2011.
- Марковић, Драган, *Локална самоуправа: перспективе у условима глобализације*, Институт за политичке студије, Београд, 2007.
- Марковић, Ратко, *Уставно право (20. осовременењено изд.)*, Правни факултет Универзитета у Београду – Центар за издаваштво и информисање и Досије студио, Београд, 2015.
- Оквирна европска конвенција о прекограничној сарадњи територијалних заједница или власти, сачињена у Мадриду 21. маја 1980. године
- Тодоровић, Јелена, „Регионализам: будућност Европске уније?“, *Политичка ревија*, вол. 7 бр. 7, 2008.
- Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.
- Bufon, Milan, Markelj, Vesna, „Regional Policies and Cross-border Cooperation: New Challenges na New Development Models i Central Europe“, *Revista Româna de Geografie Politica*, vol. 12, no. 1, 2010.
- European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy, Regional Policy, European Regional Development Fund, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/funding/erdf/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/erdf/), (10.11.2017).
- Font, Javier, Gutiérrez Suárez, Rafael, Parrado Diez, Salvador, Intergovernmental partnerships at the local level in Spain: mancomunidades and consortia in a comparative perspective, (22.10.2017), [http://www.municipal-cooperation.org/images/4/49/Paper\\_Intergovernmental\\_Partnerships\\_at\\_the\\_Local\\_Level\\_Spain\\_1999.pdf](http://www.municipal-cooperation.org/images/4/49/Paper_Intergovernmental_Partnerships_at_the_Local_Level_Spain_1999.pdf)
- Good practices in intermunicipal co-operation in Europe: Report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR): Situation in 2007.*
- Ivanišević, Stjepan, „Stupnjevanje lokalnih samoupravnih jedinica“, *Hrvatska javna uprava*, vol. 9, br. 3, 2009.
- Hulst, Rudie, Van Montfort, André, *Inter-Municipal cooperation in Europe*, Springer, Dordrecht, 2007.
- Knippschild, Robert, *Potentials of cross-border cooperation for strategic urban development in border regions, Designing and evaluating informal cooperation processes*, Y: Giffinger R., (ed.), *Competition between cities in Central Europe: opportunities and risks of cooperation*, Road, Bratislava, 2005.

**CROSS-BORDER COOPERATION OF DECENTRALIZED UNITS  
- EUROPEAN STANDARDS AND EXPERIENCES**

*Abstract:* Cross-border cooperation of decentralized units can represent a tool for improving their functioning, especially in the border area. It appears as a certain supplement to the decentralized management system, primarily in the function of balanced development. The right to cross-border cooperation presents a standard in the institutionalization of local authorities, and therefore of higher territorial communities too. However, its framework is relatively narrow, subjected to national constraints. The process of European integration represents the most important driving force for its establishment. Sometimes the sole motive and goal of cross-border cooperation is the use of EU funds earmarked for these purposes.

*Key words:* cross-border cooperation, decentralized units, balanced development

УДК: 323.285:340.132.2(4)  
Biblid 1451-3188, 17 (2018)  
Год XVII, бр. 64, стр. 156–174  
Изворни научни рад

## ЕВРОПСКИ ПРАВНИ ОКВИРИ ЗА СУЗБИЈАЊЕ МЕЃУНАРОДНОГ ТЕРОРИЗМА

др Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ<sup>1</sup>

*Анстракт:* Предметна студија пружа преглед и анализу најважнијих правних инструмената усвојених под окриљем европских регионалних организација – Савета Европе и Европске уније. Ови инструменти у суштини надопуњују међународне правне инструменте донете под окриљем Уједињених нација, а који имају за циљ да допринесу универзалној борби против тероризма као међународног злочина који представља претњу међународном миру и безбедности. У том смислу европске државе су у обавези да сарађују у предузимању превентивних и прохибитивних мера против тероризма. С обзиром да постоје општи стандарди у помагању у откривању, изручењу, гоњењу и кажњавању починилаца терористичких аката Србија, као држава кандидат за пријем у чланство Европске уније у обавези је да усклади своје унутрашње законодавство са европским правним оквирима за сузбијање међународног тероризма. Ово тим пре, јер Србија кроз овај процес показује своју способност за остварење дијалога са свим државама чланицама Европске уније поводом спровођења циљева Заједничке спољне и безбедносне политике.

*Кључне речи:* Сузбијање тероризма, Савет Европе, Европска унија, Србија, Заједничка спољна и безбедносна политика

<sup>1</sup> 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

У међународној заједници деценијама уназад води се безуспешна расправа око битних одредница међународног злочина тероризма. Борба против овог међународног злочина отпочела је још под окриљем Друштва народа. Нажалост, због избијања Другог светског рата Конвенција о спречавању и кажњавању тероризма Друштва народа из 1937. године никада није ступила на снагу. Након Другог светског рата, под окриљем Уједињених нација донето је више антитерористичких конвенција. Међутим, међународна заједница није постигла сагласност о једној општој дефиницији тероризма због идеолошког раскола између развијених и земаља у развоју. Главну препреку представљала је његова „камелеонска природа“, тј. у чињеници да се тероризам појављивао у великом броју облика који је у зависности у којим се околностима вршио могао представљати различите врсте међународних злочина – од ратног и злочина против човечности, до засебног међународног злочина.<sup>2</sup> Важна дистинкција која је терористичке акте одвајала од других међународних злочина представљала је чињеница да су та дела била инкриминисана у највећем броју националних правних система, а затим и да су се иста односила на најтежа кривична дела попут убистава, отмица, узимања талаца, бомбародавања, мучења, као и на друге тешке облике тортуре која је била усмерена против одређене групе лица, држава, па чак и међународних организација с циљем изазивања општег страха и несигурности. За разлику од чисто политичких кривичних дела која су била мотивисана политичким разлозима и која по природи имају искључиво политичке циљеве, терористичка дела као изузетно озбиљни и тешки акти насиља могла су бити мотивисана не само политичким, већ и верским и другим идеолошким разлозима због чега су морала бити другачије међународноправно третирана (на пример, различито су тумачени акти које су предузимали тзв. борци за слободу, тј. разне категорије национално-ослободилачких покрета који су се борили за остварење права народа на самоопредељење). Отуд се сматрало да никакав договор у вези дефинисања тероризма није могуће постићи док се претходно не отклоне историјски, социјални, политички и економски узроци на којима овај злочин почива.<sup>3</sup> Ни покушаји који су учињени у преговорима

---

<sup>2</sup> Антонио Касезе, *Међународно кривично право*, Београд, 2005, стр. 144-150.

<sup>3</sup> Након убиства израелских атлетичара 1972. године на Олимпијади у Минхену од припадника организације „Црни септембар“, Генерална скупштина Уједињених нација усвојила је резолуцију 3034 (XXVII), којом је установљен привремени Комитет за борбу против тероризма. Овом резолуцијом, али и накнадно донетим резолуцијама Генералне скупштине, на посредан начин оправдане су насилне акције национално-ослободилачких покрета у борби за ослобођење од колонијализма, окупације и расистичких режима. Видети: Anthony Aust, *Handbook of International Law*, Cambridge, 2010, p. 266.

приликом усвајања Статута Међународног кривичног суда да се међународни тероризам уврсти у злочине који спадају у његову надлежност такође нису уродили плодом због недостатка консензуса око његовог дефинисања. Из политичких разлога тероризам није увршћен у надлежност овог, нити других међународних судова. И даље се, наиме, сматра да је најефикасније да се извршиоци ових дела гоне на националном нивоу, а у случају потребе усаглашеним деловањем више држава на регионалном нивоу. Позитивни међународни правни поредак који уређује проблематику сузбијања међународног тероризма оличен је у бројним вишестраним међународним уговорима. Уговори су у већини случајева закључени под окриљем Уједињених нација или под окриљем значајних регионалних организација. У већини случајева, ови међународни инструменти прописују универзалну надлежност држава у погледу кривичног гоњења учинилаца терористичких аката који се затекну на њиховој територији. Другим речима, инструменти се примењују независно од чињенице где је злочин почињен, које је националности извршилац и који су мотиви били одлучујући приликом извршења дела.

## **2) КОНВЕНЦИЈЕ О СУЗБИЈАЊУ ТЕРОРИЗМА САВЕТА ЕВРОПЕ**

Под окриљем Савета Европе усвојен је низ међународних аката о борби против тероризма. Међу значајнијим су:

1. Европска конвенција о сузбијању тероризма из 1977. године, усвојена у Стразбургу, са допунским Протоколом из 2003. године;<sup>4</sup>
2. Конвенција о прању новца, тражењу, пленидби и конфискацији добити од криминалних активности усвојена у Стразбургу 1990. године;<sup>5</sup>
3. Конвенција Савета Европе о прању новца, тражењу, пленидби и конфискацији добити од криминалних активности и финансирању тероризма усвојена у Варшави 2005. године;<sup>6</sup> и
4. Конвенција о спречавању тероризма усвојена у Варшави 2005. године.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> European Convention on the Suppression of Terrorism, Council of Europe, 27 January, 1977, E.T.S. 90; Protocol amending the European Convention for the Suppression of Terrorism, Council of Europe, 27 January, 1977. E.T.S. 190.

<sup>5</sup> Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of Proceedings from Crime, 8 November, 1990, E.T.S. 141.

<sup>6</sup> Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism, 16 May 2005, Council of Europe, E.T.S.198.

<sup>7</sup> Convention on the Prevention of Terrorism, 16 May, 2005, Council of Europe, E.T.S.196.

Све наведене конвенције имају за циљ да ојачају превенцију на националном и међународном плану кроз унапређење сарадње између држава чланица у циљу спречавања аката тероризма. Тако, Европска конвенција о сузбијању тероризма из 1977. године,<sup>8</sup> као и њен додатни Протокол из 2003. године,<sup>9</sup> у фокус стављају кажњавање починиоца дела тероризма (извршилаца, саучесника, организатора итд.).<sup>10</sup> Конвенција потврђује уверење држава уговорница да екстрадиција тј. изручење лица за које се сматра да су извршиоци ових дела представља ефикасно средство за постизање овог циља. Према Конвенцији, правна помоћ између држава не може бити одбијена искључиво из разлога што се дело извршиоца односи на политичко кривично дело или кривично дело у вези са политичким кривичним делом или кривично дело инспирано политичким мотивима. Конвенција и допунски Протокол наглашавају дужност екстрадиције за дела обухваћена универзалним правним инструментима Уједињених нација, и то: Хашком конвенцијом о кривичном делу отмице ваздухоплова из 1970. године; Монреалском конвенцијом о кривичним делима против безбедности цивилног ваздухопловства из 1971. године; Њујоршком конвенцијом о спречавању и кажњавању кривичних дела против међународно заштићених лица, укључујући дипломатске агенте из 1973. године; Њујоршком конвенцијом против узимања талаца из 1979. године; Бечке конвенције о физичкој заштити нуклеарног материјала из 1988. године; Протоколом о сузбијању незаконитих аката насиља на аеродромима који служе међународном цивилном ваздухопловству из 1988. године; Римском конвенцијом о сузбијању незаконитих аката уперених против безбедности поморске пловидбе из 1988. године; Протоколом о сузбијању незаконитих аката против безбедности непокретних платформи које се налазе у епиконтиненталном појасу из 1988. године; Њујоршке конвенције о сузбијању терористичких бомбашких напада из 1997. године; Њујоршке конвенције о спречавању финансирања тероризма из 1999. године.<sup>11</sup> Уколико државе уговорнице немају билатералне уговоре о екстрадицији и правној помоћи, оне могу третирати ову Конвенцију као правни основ за изручење лица

---

<sup>8</sup> Закон о потврђивању Европске конвенције о сузбијању тероризма, *Службени лист СРЈ, Међународни уговори*, бр. 10/2001.

<sup>9</sup> Закон о потврђивању Протокола о изменама Европске конвенције о сузбијању тероризма, *Службени гласник РС, Међународни уговори*, бр. 19/2009.

<sup>10</sup> Драган Јовашевић, „Кривична дела тероризма – европски стандарди и право Републике Србије”, *Војно дело*, 2017, бр. 1, стр. 318.

<sup>11</sup> Према члану 13 допунског Протокола, свака држава уговорница или Комитет министара Савета Европе, могу да предложи амандмане у циљу ажурирања списка уговора Уједињених нација које се односе на сузбијање међународног тероризма. Према прописаном правилу, Генерални секретар Савета Европе доставља те предлоге амандмана државама уговорницама.



окривљених да су извршила, покушала, саучествовала или организовала кривична дела која представљају атак на живот, телесни интегритет или слободу лица са правом на међународну заштиту или дипломатско особље, потом и кривична дела која обухватају отмицу, узимање талаца, самовољно лишавање слободе, употребу бомби, ракета, граната и аутоматског оружја и експлозивних средстава. У том смислу Конвенција са допунским Протоколом установљава и одређена ограничења у погледу екстрадиције лица за које се сматра да би била гоњена и кажњавана због расних, религијских или политичких разлога или због чињенице да би стање таквог лица било отежано (на пример, ако би било подвргнуто драстичном мучењу, доживотном затвору без права на помиловање или смртној казни). С тим у вези, Конвенција са допунским Протоколом је на линији решења садржаних у Европској конвенцији о људским правима. Принцип заштите права лица окривљених да су извршила терористичке акте овим се потврђује. Државе генерално задржавају право да ставе одређене резерве које ће применити од случаја до случаја, а које могу повући у целини или у делу упућивањем изјаве Генералном секретару Савета Европе. Тако, свака држава уговорница може приликом прихватања Конвенције ограничити њену примену на одређени део своје територије, као што може и проширити њену примену повлачењем резерве. Такође, државе уговорнице могу изразити резерву приликом подношења инструмента ратификације у вези са изручењем лица починилаца дела тероризма, уколико нађу да се ради о кривичном делу које је политички мотивисано. Одбијање екстрадиције условљено је обавезом разматрања и оцењивања природе кривичног дела и његове тежине (на пример, да ли дело представља колективну опасност, да ли су њиме оштећена лица која нису повезана са побудама из којих је то кривично дело учињено или, да ли су за његову реализацију коришћене свирепе или перфидне методе.<sup>12</sup> Примену Конвенције у пракси надзире Европски комитет за кривичне проблеме. У случају спора око тумачења и примене, Конвенција предвиђа арбитражни поступак. Арбитражно тело у овим случајевима формира се од представника држава у спору који бирају трећег арбитра. У случају опозитабилних ставова о избору трећег арбитра, председник Европског суда за људска права доноси одлуку. Иначе, одлуке које доносе арбитража простом већином коначне су за стране у спору. Из свега наведеног јасно је да је Конвенција са допунским Протоколом имала велики значај на развој Европског права у области антитерористичке заштите.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Савезна Република Југославија изразила је својевремено резерву на члан. 3 Закона о потврђивању Европске конвенције о сузбијању тероризма у вези екстрадиције лица за које се сматра да су починила политичка кривична дела.

<sup>13</sup> У нормативној делатности Савета Европе против тероризма значајну функцију обављала су два међувладина експертска одбора, и то: Мултидисциплинарна група за међународно деловање против тероризма (*Multidisciplinary Group on International Action Against Terrorism*

Конвенција о прању новца, тражењу, пленидби и конфискацији добити од криминалних активности из 1990. године, усваја минималне стандарде у вези успостављања међународне сарадње у истрази, претресу, одузимању добити, који се суштински сматрају мерама за сузбијање различитих облика организованог криминала.<sup>14</sup> Наредном Конвенцијом Савета Европе о прању новца, тражењу, пленидби и конфискацији добити од криминалних активности и финансирању тероризма из 2005. године, проширује се спектар инкриминације и на терористичка дела повезана са организованим криминалом.<sup>15</sup>

Варшавском Конвенцијом о спречавању тероризма из 2005. године, Савет Европе је правно синхронизовао мере које државе чланице треба да предузму у борби против тероризма. Конвенција је фокусирана на „сузбијање тероризма и његових негативних последица у односу на свеукупно уживање људских права и то посебно, права на живот. Државе уговорнице су се обавезале да предузму одговарајуће мере на националном и међународном нивоу уз поштовање међународних обавеза прихваћених међународним уговорима.<sup>16</sup> Посебан акценат је на националним политикама којима државе предвиђају посебне мере обуке припадника органа реда и других органа, као и услове у области образовања, културе, информисања и медија. Државе уговорнице дужне су да уз наведене обавезе врше размену информација, побољшање физичке заштите лица и објеката, да јачају обуку и планове за координацију у ванредним ситуацијама и да унапређују толеранцију кроз подстицање међуконфесионалног и интеркултуралног дијалога. Уз то, државе су дужне и да јачају и унапређују свест јавности у погледу узрока и озбиљности претњи које представљају кривична дела тероризма и друга дела наведена у овој Конвенцији. Конвенција посебно инкриминише јавне провокације, регрутовање и обуку у циљу вршења терористичких аката.<sup>17</sup> Ова кривична

---

– GMT), која је основана 2001. године и Комитет експерата за тероризам (*Committee of Experts on Terrorism of the Council of Europe – CODEXTER*), који је 2003. године заменио претходно поменути. Оба одбора свој рад су заснивала на имплементацији и унапређењу решења садржаних у Европској конвенцији из 1977. године. Видети: Ивана Бодрожић, „Тероризам као кривично дело у документима међународних организација”, *Журнал за криминалистику и право*, КПА, Београд, 2016, стр. 212.

<sup>14</sup> Закон о потврђивању Конвенције о прању новца, тражењу, пленидби и конфискацији добити од криминалних активности, *Службени гласник РС, Међународни уговори*, бр. 7/2002.

<sup>15</sup> Закон о потврђивању Конвенције Савета Европе о прању новца, тражењу, пленидби и конфискацији добити од криминалних активности и финансирању тероризма, *Службени гласник РС, Међународни уговори*, бр. 7/2002., бр. 19/2009.

<sup>16</sup> Закон о потврђивању Конвенције Савета Европе о спречавању тероризма, *Службени гласник РС, Међународни уговори*, бр. 19/2009.

<sup>17</sup> Драгана Коларић, „Нова концепција кривичних дела тероризма у Кривичном законнику Републике Србије”, *Crimen*, 2013, бр. 1, стр. 54-55.

дела карактерише специфична намера која се у сваком конкретном случају мора доказивати. Међутим, за постојање самог кривичног дела није неопходно да кривично дело тероризма на које је лице јавно подстицано, за које је регрутовано или обучавано буде стварно и учињено. Стране уговорнице Конвенције дужне су да у своје законодавство инкорпорирају решења којима ће санкционисати ова кривична дела, а посебно њихов покушај, саучесништво, организовање и свесно и намерно доприношење извршењу једног или више од ових дела. Значајно је што Конвенција усваја додатно и одговорност правних лица за поменута кривична дела, те у том смислу прописује обавезу за државе уговорнице да ускладе своје унутрашње законодавство (кривично, грађанско и управно). Казне за наведена дела на националном нивоу требало би да одражавају начела делотворности, сразмерности и превентиве. Према Конвенцији жртве би, пре свега, морале да буду финансијски обештећене од стране државе уговорнице на чијој су територији почињени терористички акти. Начини постизања сатисфакције могу бити обухваћени посебним националним програмима усвојеним у складу са домаћим законодавством. Оваквим уједначавањем кривичноправне регулативе у борби против тероризма омогућава се ефикаснија међународноправна помоћ у кривичним стварима, али и ефикаснији механизми екстрадиције што се најбоље читује у одредбама Конвенције према којима у случају одсуства међународних уговорних решења и решења у унутрашњем законодавству, сама Конвенција може да супституише правни основ за изручење починиоца терористичких аката и кривичних дела повезаних са тероризмом.

### **3) ПРАВНА РЕГУЛАТИВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ О СУЗБИЈАЊУ ТЕРОРИЗМА**

Полазећи од става да терористички акти представљају најтеже облике кршења универзалних вредности људског достојанства, слободе, једнакости и солидарности, те уживања људских права и основних слобода, Европска унија је у континуитету и прогресивно доносила већи број правних аката намењених сузбијању тероризма. Кроз ту регулативу, Европска унија је мењала или укидала раније правне акте у циљу ефикасније борбе против тероризма и свих пратећих негативних појава усмерених против демократије, владавине права и вредности заједничких свим државама чланицама. Међу важнијим правним актима треба поменути следеће:

1. Оквирну одлуку Савета Европске уније 2002/475/ЈНА од 13. јуна 2002. године, о борби против тероризма;<sup>18</sup>

<sup>18</sup> "Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism, 2002/475/JHA", *Official Journal of the European Communities*, L 164, 22.06.2002. Видети: Драгана Коларић, *op.cit.*, стр. 52.

2. Оквирну одлуку Савета Европске уније 2008/919/ЈНА од 28. новембра 2008. године, о изменама Оквирне одлуке Савета Европске уније о борби против тероризма од 13. јуна 2002. године;<sup>19</sup>
3. Одлуку Савета 2005/671/ЈНА од 20. септембра 2005. године, о размени информација и сарадњи у вези са кривичним делима тероризма;<sup>20</sup>
4. Директиву 2017/541 Европског парламента и Савета од 15. марта 2017. године о борби против тероризма и измени Оквирне одлуке Савета Европске уније о борби против тероризма од 13. јуна 2002. године и Одлуке Савета 2005/671/ЈНА;<sup>21</sup>
5. Директиву Европског парламента и Савета 2005/60/ЕЦ од 26. октобра 2005. године, о спречавању коришћења финансијског система у сврхе прања новца и финансирања тероризма (Трећа Директива);<sup>22</sup>
6. Директиву 2015/849 Европског парламента и Савета од 20. маја 2015. године, о спречавању коришћења финансијског система у сврху прања новца и финансирања тероризма, о измени Уредбе 648/2012 Европског парламента и Савета и стављању ван снаге Директиве Европског парламента и Савета 2005/60/ЕЦ и Директиве Комисије 2006/70/ЕЦ (Четврта Директива);<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> “Council Framework Decision 2008/919/JHA of 28 November 2008 amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism”, *Official Journal of the European Communities*, L 330/21, 09.12.2008.

<sup>20</sup> “Council Decision 2005/671/JHA of 20 September 2005 on the exchange of information and cooperation concerning terrorist offences”, *Official Journal of the European Communities*, L 253/22, 29.09.2005.

<sup>21</sup> “Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and amending Council Decision 2005/671/JHA”, *Official Journal of the European Communities*, L 88/6, 31.03.2017.

<sup>22</sup> “Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing”, *Official Journal of the European Communities*, L 309, 25.11.2005. Видети још: “Commission Directive 2006/70/EC of 1 August 2006 laying down implementing measures for Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council as regards the definition of politically exposed person and the technical criteria for simplified customer due diligence procedures and for exemption on grounds of a financial activity conducted on an occasional or very limited basis”, *Official Journal of the European Communities*, L 214, 04.08.2006.

<sup>23</sup> “Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC”, *Official Journal*, L 141/73, 5.08.2015.

7. Директиву 2018/843 Европског парламента и Савета од 30. маја 2018. године, о измени Директиве 2015/849 о спречавању коришћења финансијског система у сврху прања новца и финансирања тероризма и о измени Директива 2009/138/ЕЦ и 2013/36/ЕУ (Пета Директива);<sup>24</sup>
8. Уредбу Савета 2580/2001 од 27. децембра 2001. године, о посебним рестриктивним мерама против одређених лица и тела у борби против тероризма;<sup>25</sup>
9. Уредбу Савета 2016/1710 од 27. септембра 2016. године, о измени Уредбе 2580/2001 од 27. децембра 2001. године, о посебним рестриктивним мерама против одређених лица и тела у борби против тероризма.

Наведеним актима Европска унија настојала је да створи заједничку платформу за општеприхватљива законска решења у борби против тероризма. Одређивање кривичног дела тероризма, и са њим повезаних кривичних дела, има за циљ усклађивање националних законодавстава држава чланица и држава које претендују на чланство у Унији, попут Републике Србије. У том смислу, у наредном делу студије задржаћемо се на анализи основних појмова и категорија које су обухваћене наведеним актима Европске уније.

У Оквирној одлуци Савета Европске уније 2002/475/ЈНА од 13. јуна 2002. године, о борби против тероризма, даје се дефиниција терористичких акта као дела која могу нанети озбиљну штету држави или међународној организацији и која се извршавају с намером озбиљног застрашивања становништва, ради примене принуде према влади или међународној организацији као и ради озбиљне дестабилизације или уништавања основних политичких, уставних, економских или друштвених структура земље или међународне организације. Терористички акти обухватају кривична дела усмерена на живот, телесни интегритет или слободу. Иста могу обухватати акте који се извршавају отмицом или узимањем талаца, уништењем државних или јавних објеката, саобраћајних система, инфраструктуре укључујући и информационе системе, фиксних платформи лоцираних у епиконтиненталном појасу, отмицом авиона, брода или другог средства јавног превоза или превоза робе, производњом, поседовањем, набављањем, превозом, снабдевањем или употребом нуклеарног, биолошког, хемијског или другог оружја, експлозива, нуклеарног

<sup>24</sup> "Directive (EU) 2018/843 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, and amending Directives 2009/138/EC and 2013/36/EU", *Official Journal of the European Communities*, L156/43, 19.06.2018.

<sup>25</sup> "Council Regulation (EC) No 2580/2001 of 27 December 2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism", *Official Journal of the European Communities*, L 344, 28.12.2001.

<sup>26</sup> Драгана Коларић, *op.cit.*, стр. 53.

или радиоактивног материјала или уређаја, или истраживањем и развојем нуклеарног, биолошког или хемијског оружја, испуштањем опасних материја или проузроковањем пожара, поплава или експлозија које могу да угрозе живот људи, ометањем или обустављањем снабдевања водом, електричном енергијом или другим основним природним ресурсом које може да угрози живот људи, као и претњом да ће се учинити неко од поменутих дела. Оквирна одлука дефинише кривична дела повезана са терористичким актима попут дела тешке крађе, фалсификовања докумената и изнуде. Оквирном одлуком Савета Европске уније 2008/919/ЈНА од 28. новембра 2008. године, о изменама Оквирне одлуке Савета Европске уније о борби против тероризма од 13. јуна 2002. године, ова листа пратећих кривичних дела проширена је на јавно подстицање на вршење терористичких дела, регрутовање и обучавање за вршење терористичких дела. Јавно подстицање на вршење терористичких дела подразумева дистрибуцију, или на други начин стављање на располагање јавности порука, са намером да се подстакне извршење кривичног дела тероризма, без обзира да ли ће кривично дело бити учињено или не. Регрутовање за тероризам означава тражење других лице која ће извршити неку од радњи које представљају терористички акт. Обука за тероризам означава пружање инструкција у изради или коришћењу експлозива, ватреног или другог оружја или штетне и опасне материје, или пружање инструкције у другим специфичним методама или техникама, у намери вршења терористичког акта, а уз знање да се те вештине користе за ову намену.<sup>26</sup> Кривична дела повезана са тероризмом отуд могу довести до извршења озбиљних терористичких аката од стране терориста или терористичких група, што по себи оправдава инкриминацију таквог понашања.

Након терористичког напада у Њујорку и Пенсилванији 11. септембра 2001. године, када је практично отпочео глобални „рат против тероризма“,<sup>27</sup> Европска унија је донела низ мера којима је нагласила значај заједничке борбе против тероризма у свим његовим појавним облицима. Тако је, примера ради, Европски савет усвојио Одлуку 2005/671/ЈНА од 20. септембра 2005. године, о размени информација и сарадњи у вези са кривичним делима тероризма.

---

<sup>27</sup> Савет безбедности усвојио је 28. септембра 2001. године, резолуцију бр. 1373, којом се обавезују чланице Уједињених нација да сузбијају тероризам у свим појавним облицима. Исто је поновљено у резолуцији бр. 1377 од 12. новембра 2001. године. На основу поменутих одлука, Антитерористички комитет Савета безбедности примао је извештаје држава чланица о мерама предузетим против тероризма. Временом се у расправи све чешће скретала пажња на опасност да антитерористичке мере могу да угрозе људска права. Страровања су дошла нарочито до изражаја у резолуцији Савета безбедности бр. 1456 из 2003. године, у којој се наглашава да се тероризам може сузбијати само у складу са Повељом и међународним правом. Видети: Војин Димитријевић, „Тероризам и људска права“, *Годишњак Удружења за међународно право СЦГ*, 2002–2003, Београд, 2004, стр. 80.

Наведеном Одлуком регулише се сарадња између оперативних служби одговорних за борбу против тероризма: Европској полицијској служби (*Europol*), Европске агенције за правосудну сарадњу (*Eurojust*), обавештајних служби, полицијских снага и правосудних тела. Полазећи начелно од поштовања људских права и основних слобода, Одлука проширује дотадашњу сарадњу држава чланица на размену информација у свим фазама кривичног поступка. Свака држава чланица има обавезу да формира специјално тело или службу и да предузме одговарајуће мере у циљу прикупљања и дистрибуције потребних информација. Достава информација чини се у складу са домаћим правом и међународним стандардима. Како државе чланице не могу самостално постићи одговарајуће резултате на овом плану, Европска унија може донети мере на бази супсидијарности и сразмерности којима ће се постићи планирани циљеви из ове Одлуке.

Директивом 2017/541 Европског парламента и Савета од 15. марта 2017. године о борби против тероризма и измени Оквирне одлуке Савета Европске уније о борби против тероризма од 13. јуна 2002. године и Одлуке Савета 2005/671/ЈНА, утврђују се минимална правила у погледу дефинисања тероризма и санкција за ова дела повезана са терористичким групама и терористичким активностима. У том смислу, признаје и се реално стање ствари и постојање нове категорије терориста тзв. *страних терористичких бораца*, који путују у иностранство ради вршења терористичких аката. Полазећи од развоја терористичких претњи и правних обавеза Европске уније, дефиниције кривичних дела тероризма, кривичних дела повезаних са терористичким групама и кривичних дела повезаних са терористичким активностима требало би, према Директиви, додатно приближити у свим државама чланицама тако да обухватају понашања повезана са страним терористичким борцима и финансирањем тероризма. Ови облици понашања требали би бити санкционисани ако су учињени путем интернета и путем јавних медија. Директива садржи таксативни попис терористичких кривичних дела попут напада на живот, намерних дела која се могу квалификовати као тероризам када и ако су почињена са посебним терористичким циљем, тј. да би се озбиљно застрашило становништво или да би се противправно присилила влада или међународна организација на чињење или нечињење било које радње, или како би се озбиљно дестабилизовале или уништиле основне политичке, уставне творевине, економски или друштвени систем неке земље или међународне организације. Кривична дела која нису наведена на таксативном попису тешких кривичних дела, не сматрају се терористичким актима у складу са овом Директивом. Иначе, Директивом су проширена значења пратећих кривичних дела. Отуд, јавно подстицање на вршење терористичких дела, обухвата величање и оправдавање тероризма или ширење порука или слика на интернету и изван њега, између осталог оних повезаних са жртвама тероризма, ради добијања помоћи за терористичке идеје

или озбиљног застрашивања становништва. Такво понашање требало би бити кажњиво када узрокује опасност да би терористичка дела могла бити почињена, а што се у сваком конкретном случају оцењује и разматра с обзиром на посебне околности случаја и контекст у којем је дело почињено. Регрутовање према Директиви обухвата и похађање обуке за вршење терористичких аката. Обука значи стицање знања и практичних вештина, као и прибављање документације с намером вршења тероризма. Самостално учење, између осталог и путем интернета или употребом наставне документације, такође би се могло сматрати похађањем обуке ако из околности произилази да се врши с намером извршења терористичких аката. Директива уноси и новину попут оне која се односи на инкриминацију путовања у иностранство ради вршења тероризма. У том смислу посебно се инкриминишу припремне радње, које могу укључивати планирање и удруживање ради вршења терористичких аката. Такође, посебна инкриминација предвиђена је и за помагање у организовању путовања у иностранство и за покушај путовања у наведену сврху. Директива наглашава и потребу размене информација које су надлежни органи и тела држава чланица прикупила у оквиру кривичних поступака у вези са индивидуалним и групним извршиоцима терористичких активности. Под „кривичним поступком” сматрају се све фазе поступка од момента када је лице осумњичено или окривљено за извршење кривичног дела, па све до момента када осуђујућа пресуда постане правоснажна. Под „терористичком групом” Директива подразумева организовану групу са више од два лица која је основна да делује у дужем временском периоду ради вршења кривичних дела тероризма. Иначе, Директива предвиђа и обавезу држава чланица Европске уније да санкционишу дела повезана са терористичким групама и то: вођење терористичке групе и учешће у њеним терористичким активностима, између осталог и у прикупљању информација или материјалних средстава потребних за финансирање њених активности на било који начин, знајући за чињеницу да ће такво учешће допринети њеним криминалним активностима.<sup>28</sup> Следствено оваквом решењу, Директива потврђује раније усвојена решења из Директиве Европског парламента и Савета 2005/60/ЕЦ од 26. октобра 2005. године, о спречавању коришћења финансијског система у сврхе прања новца и финансирања тероризма (Трећа Директива) и Директиве 2015/849 Европског парламента и Савета од 20. маја 2015. године, о спречавању коришћења финансијског система у сврху прања новца и финансирања тероризма, о измени Уредбе 648/2012 Европског парламента и Савета и

---

<sup>28</sup> У резолуцији број 1373 од 28. септембра 2001. године, Савет безбедности Уједињених нација закључио је да све државе морају замрзнути финансијска средства и фондове, као и друге економске изворе лица која су починила или која су имала намеру да почине неки од терористичких аката.



стављању ван снаге Директиве Европског парламента и Савета 2005/60/ЕЦ и Директиве Комисије 2006/70/ЕЦ (Четврта Директива), којима се успостављају заједничка правила о спречавању коришћења финансијског система Европске уније за прање новца или финансирање тероризма. Такође, њоме се апострофирају решења усвојена у Уредби Савета 2580/2001 од 27. децембра 2001. године, о посебним рестриктивним мерама против одређених лица и тела у борби против тероризма донетом у циљу спровођења Заједничке спољне и безбедносне политике (*Common Foreign and Security Policy – CFSP*).<sup>29</sup> Из ове Уредбе и допунских нормативних аката донетих у наредном периоду, пре свега новела садржаних у Уредби Савета 2016/1710 од 27. септембра 2016. године, о измени Уредбе 2580/2001 од 27. децембра 2001. године, о посебним рестриктивним мерама против одређених лица и тела у борби против тероризма,<sup>30</sup> и у Директиви 2018/843 Европског парламента и Савета од 30.

<sup>29</sup> У Уредби Савета 2580/2001 од 27. децембра 2001. године, даје се дефиниција појма „терористичких аката“ (*terrorist acts*), са ослонцем на дефиницију садржану у члану 1 став 3 Заједничке позиције 2001/931/CFSP. Дефиниција обухвата намерна дела која могу довести до озбиљне штете по државу или неку међународну организацију од застрашивања становништва, вршења различитих типова непотребног насиља или дестабилизације и уништавања њихове основне политичке, уставне, економске или друштвене структуре. Списак терористичких аката обухвата, између осталог, нападе на живот или физички интегритет лица; отмице или узимање талаца; чињење великог разарања у јавном или приватном објекту, укључујући информационе системе; заплене средстава јавног превоза, као што су авиони и бродови; производња, поседовање, прибављање, превоз или коришћење оружја, експлозива, нуклеарног, биолошког или хемијског оружја, ослобађање опасних материја или изазивање пожара, експлозија или поплава; ометање или прекид снабдевања водом, енергијом или било којим другим основним природним ресурсом; усмеравање или учествовање у активностима терористичке групе, укључујући и финансирање тих активности или снабдевање материјалним средствима. Видети: “Council Common Position 2001/931/CFSP of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism”, *Official Journal of the European Communities* L 344, 28.12.2001.

<sup>30</sup> Заједничкој позицији 2001/931/CFSP од 27. децембра 2001. године, придодата је листа појединаца и активиста одређених терористичких група на основу истраге која је спроведена од стране надлежних правосудних и полицијских органа у земљама ЕУ. Листа се ревидира сваких шест месеци. Уредбом Савета 2016/1710 од 27. септембра 2016. године, о измени Уредбе 2580/2001 од 27. децембра 2001. године, о посебним рестриктивним мерама против одређених лица и тела у борби против тероризма, констатује се да је Савет донео Одлуку 2016/1711 од 27. септембра 2016. године, којом је изменио ранију Заједничку позицију 2001/931/CFSP од 27. децембра 2001. године, и којом је суспендовао одлуку о замрзавању имовине „Револуционарних оружаних снага Колумбије“ (*Fuerzas armadas revolucionarias de Colombia–FARC*). Видети: “Council Decision (CFSP) 2016/1711 of 27 September 2016 amending Common Position 2001/931/CFSP on the application of specific measures to combat terrorism”, *Official Journal of the European Communities* L 259 I, 27.09.2016.

маја 2018. године, о измени Директиве 2015/849 о спречавању коришћења финансијског система у сврху прања новца и финансирања тероризма и о измени Директива 2009/138/ЕЦ и 2013/36/ЕУ (Пета Директива), произилази намера Европске уније за увођењем посебних мера у циљу предупређења вршења нових облика терористичких аката и финансирања тероризма на територији Европске уније.<sup>31</sup> Поменута решења су на неки начин и изнуђена, будући да су последњи терористички напади указали на појаву нових трендова у вези са начином на који терористичке групе финансирају и спроводе терористичке акте. Технолошки напредак довео је до појаве алтернативних финансијских система и виртуелних валута који су, са повезивањем организованог криминала и тероризма остали ван домашаја националних јурисдикција, а што по себи представља нову безбедносну претњу не само за државе чланице Европске уније, већ и за треће земље. Како би се држао корак с трендовима који се мењају, државе су у Петој Директиви разрадиле прецизна правила у вези предузимања додатних мера потребних ради постизања веће транспарентности финансијских трансакција привредних друштава и свих других правних лица, као и трустова и правних аранжмана који функционишу на сличан начин (тзв. слични правни аранжмани), с циљем побољшања постојећег превентивног правног оквира и делотворније борбе против финансирања тероризма. Према овој Директиви, било би важно да државе приликом предузимања додатних мера воде рачуна о сразмерности са постојећим безбедносним ризицима.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Правила о спречавању коришћења финансијског система Европске уније за прање новца или финансирање тероризма, односно рестриктивне мере замрзавања имовине и других финансијских фондова примењују се на подручју Европске уније укључујући ваздушни простор, палубе авиона и бродова унутар јурисдикције држава чланица, на све држављане држава чланица без обзира где се налазе, на сва правна лица, групе или тела инкорпорисана или конституисана на основу права држава чланица, потом на свако правно лице, групу или тело које послује унутар Европске уније. Видети: Душко Димитријевић, „Рестриктивне мере против финансирања тероризма као део Заједничке спољне и безбедносне политике политике ЕУ”, у: Научноистраживачки центар Криминалистичко полицијске академије (ур.), *Супротстављање савременим облицима криминалитета, анализа стања, европски стандарди и мере за унапређење*, Службени гласник, Београд, 2015, Vol. I, стр. 167-178.

<sup>32</sup> Додатне мере ЕУ према Петој Директиви требало би да одражавају трендове и обавезе преузете на међународном плану. Пре свега се мисли на обавезе утврђене Резолуцијама Савета безбедности Уједињених нација бр. 2195 из 2014. године бр. 2199 и бр. 2253 из 2015. године, о терористичким претњама међународном миру и безбедности.

#### 4. ИЗБОРИ

- “Council Common Position 2001/931/CFSP of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism”, *Official Journal of the European Communities* L 344, 28.12.2001.
- “Council Decision (CFSP) 2016/1711 of 27 September 2016 amending Common Position 2001/931/CFSP on the application of specific measures to combat terrorism”, *Official Journal of the European Communities* L 259 I, 27.09.2016.
- “Council Decision 2005/671/JHA of 20 September 2005 on the exchange of information and cooperation concerning terrorist offences”, *Official Journal of the European Communities*, L 253/22, 29.09.2005.
- “Council Framework Decision 2008/919/JHA of 28 November 2008 amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism”, *Official Journal of the European Communities*, L 330/21, 09.12.2008.
- “Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism, 2002/475/JHA”, *Official Journal of the European Communities*, L 164, 22.06.2002. Видети: Драгана Коларић, *op.cit.*, стр. 52.
- “Council Regulation (EC) No 2580/2001 of 27 December 2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism”, *Official Journal of the European Communities*, L 344, 28.12.2001.
- “Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC”, *Official Journal*, L 141/73, 5.08.2015.
- “Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and amending Council Decision 2005/671/JHA”, *Official Journal of the European Communities*, L 88/6, 31.03.2017.
- “Directive (EU) 2018/843 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, and amending Directives 2009/138/EC and 2013/36/EU”, *Official Journal of the European Communities*, L156/43, 19.06.2018.
- “Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing”, *Official Journal of the European Communities*, L 309, 25.11.2005. Видети још: “Commission Directive 2006/70/EC of 1 August 2006 laying down implementing measures for Directive

2005/60/EC of the European Parliament and of the Council as regards the definition of politically exposed person and the technical criteria for simplified customer due diligence procedures and for exemption on grounds of a financial activity conducted on an occasional or very limited basis”, *Official Journal of the European Communities*, L 214, 04.08.2006.

Aust, Anthony, *Handbook of International Law*, Cambridge, 2010.

Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of Proceedings from Crime, 8 November, 1990, E.T.S. 141.

Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism, 16 May 2005, Council of Europe, E.T.S.198.

Convention on the Prevention of Terrorism, 16 May, 2005, Council of Europe, E.T.S.196.

European Convention on the Suppression of Terrorism, Council of Europe, 27 January, 1977, E.T.S. 90; Protocol amending the European Convention for the Suppression of Terrorism, Council of Europe, 27 January, 1977. E.T.S. 190.

Бодрожић, Ивана, „Тероризам као кривично дело у документима међународних организација”, *Журнал за криминалистику и право*, КПА, Београд, 2016.

Димитријевић, Војин, „Тероризам и људска права”, *Годишњак Удружења за међународно право СЦГ*, 2002–2003, Београд, 2004.

Димитријевић, Душко, „Рестриктивне мере против финансирања тероризма као део Заједничке спољне и безбедносне политике политике ЕУ”, у: Научноистраживачки центар Криминалистичко полицијске академије (ур.), *Супротстављање савременим облицима криминалитета, анализа стања, европски стандарди и мере за унапређење*, Службени гласник, Београд, 2015, Vol. I.

Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела, *Службени гласник Републике Србије*, бр.32/2013.

Закон о потврђивању Европска конвенције о сузбијању тероризма, *Службени лист СРЈ, Међународни уговори*, бр. 10/2001.

Закон о потврђивању Конвенције о прању новца, тражењу, пленидби и конфискацији добити од криминалних активности, *Службени гласник РС, Међународни уговори*, бр. 7/2002.

Закон о потврђивању Конвенције Савета Европе о прању новца, тражењу, пленидби и конфискацији добити од криминалних активности и финансирању тероризма, *Службени гласник РС, Међународни уговори*, бр. 7/2002, бр. 19/2009.

Закон о потврђивању Конвенције Савета Европе о спречавању тероризма, *Службени гласник РС, Међународни уговори*, бр. 19/2009.

Закон о потврђивању Протокола о изменама Европске конвенције о сузбијању тероризма, *Службени гласник РС, Међународни уговори*, бр. 19/2009.

Закон о спречавању прања новца и финансирању тероризма, *Службени гласник Републике Србије*, бр.20/2009, 72/2009 и 91/2010.

Интернет: [http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf), <http://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html>.

Јовашевић, Драган, „Кривична дела тероризма – европски стандарди и право Републике Србије”, *Војно дело*, 2017, бр. 1.

Касезе, Антонио, *Међународно кривично право*, Београд, 2005.

Коларић, Драгана, „Нова концепција кривичних дела тероризма у Кривичном законик у Републике Србије”, *Crimen*, 2013, бр. 1.

Кривични законик, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014

Национална стратегија за борбу против прања новца и финансирања тероризма. *Службени гласник РС*, бр. 3/2015.

## **5. ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ**

Заједничка спољна и безбедносна политика Европске уније подразумева проактиван однос и сталну међудржавну сарадњу. Будући да Србија претендује за улазак у чланство Европске уније, она мора бити способна да оствари политички дијалог са свим државама чланицама поводом спровођења Заједничке спољне и безбедносне политике. Србија другим речима, мора бити припремљена да учествује у акцијама које се односе на примену договорених санкција и рестриктивних мера према извршиоцима најтежих међународних кривичних дела попут тероризма.<sup>33</sup> У том смислу, примена неких од најважнијих правних инструмената Савета Европе и Европске уније у вези спречавања и сузбијања тероризма може допринети усклађивању наше спољне политике са Заједничком спољном и безбедносном политиком Европске уније, али и са обавезама које произилазе из Поглавља 24 које се односи на усаглашавање домаћег правног и институционалног система са европским стандардима у области слободе, правде и безбедности. Безбедност је иначе, централно питање о коме се расправља и у поступку приступања Европској унији, па Србија има обавезу да се постепено усклађује са ставовима Европске уније у примени превентивних и прохибитивних мера којима се спречава финансирање терористичких аката. Ово је нарочито важно ако се има

---

<sup>33</sup> За санкције (рестриктивне мере) Европске уније које су на снази видети, Интернет: [http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf), <http://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html>.

у виду наша политика према Космету где постоји од Европске уније евидентирана активност разних терористичких група. Европска унија с правом очекује да Србија подржи Заједничку спољну и безбедносну политику применом адекватних мера према лицима и организованим групама које се озбиљно сумњиче за тероризам.<sup>34</sup> На то је, уосталом, обавезује унутрашње законодавство и закључени и ратификовани међународни уговори и конвенције. Поред тога, на то је обавезује и Национална стратегија за борбу против прања новца и финансирања тероризма, коју је Влада Републике Србије усвојила на седници одржаној 31. децембра 2014. године, а која обухвата следеће стратешке теме: планирање, координацију и сарадњу свих учесника у систему, спречавање уношења имовине за коју се сумња да је стечена кривичним делом у финансијски систем и друге секторе, односно откривање и пријављивање већ унете имовине, уочавање и отклањање претњи од прања новца и финансирања тероризма, кажњавање извршилаца кривичних дела и одузимање незаконито стечене имовине, обезбеђивање квалификованих кадрова оспособљених за делотворно учешће у свим сегментима система за борбу против прања новца и финансирања тероризма, као и разумевање у јавности улоге и планова надлежних органа. С обзиром да се приликом израде Националне стратегије водило рачуна и о последњим променама у међународним стандардима, за очекивати је да ће се тако осмишљена успешно и ефикасно применити у циљу убрзања процеса европских интеграција.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> За санкционисање међународног тероризма према домаћем праву видети: Кривични законик, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014; Закон о спречавању прања новца и финансирању тероризма, *Службени гласник РС*, бр.20/2009, 72/2009 и 91/2010; Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела, *Службени гласник РС*, бр. 32/2013.

<sup>35</sup> Имајући у виду опредељење Републике Србије ка чланству у Европској унији и преговоре о приступању који су у току, приликом израде Стратегије, надлежни државни органи водили су рачуна и о примедбама и препорукама релевантних служби Европске комисије. Такође, надлежни органи Републике Србије су са нарочитом пажњом пратили активности и акта у области борбе против прања новца и финансирања тероризма на нивоу Европске уније као и препоруке Манивала (*Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism*) – Комитета Савета Европе који ради на усклађивању националних система држава чланица за борбу против прања новца и финансирања тероризма. У том смислу пратили су и препоруке и методологију ФАТФ (*Financial Action Task Force – FATF*) и предложени текст Четврте директиве Европске уније о прању новца и финансирању тероризма ради благовременог предузимања мера и хармонизације правног система Републике Србије за борбу против прања новца и финансирања тероризма са међународним стандардима. Видети: Национална стратегија за борбу против прања новца и финансирања тероризма, *Службени гласник РС*, бр. 3/2015.

**EUROPEAN LEGAL FRAMEWORK FOR THE PROTECTION  
FROM INTERNATIONAL TERRORISM**

*Abstract:* The subject study provides an overview and analysis of the most important legal instruments adopted under the auspices of European regional organizations - the Council of Europe and the European Union. These instruments essentially complement the international legal instruments adopted under the auspices of the United Nations, aimed at contributing to the universal fight against terrorism as an international crime posing a threat to international peace and security. In this sense, European countries are obliged to cooperate in taking preventive and prohibitive measures against terrorism. Given that there are general standards in assisting in the detection, extradition, prosecution and punishment of perpetrators of terrorist acts, Serbia, as a candidate country for the EU membership, is obliged to harmonize its internal legislation with the European legal frameworks for suppressing international terrorism. Serbia through this process shows its ability to engage in a dialogue with all member states of the European Union on the implementation of the objectives of the Common Foreign and Security Policy.

*Key words:* Combating Terrorism, Council of Europe, European Union, Serbia, Common Foreign and Security Policy.

УДК: 339.727.22:348.245(487.11)

Biblid 1451-3188, 17 (2018)

Год XVII, бр. 64, стр. 175–188

Изворни научни рад

## СТРАНА УЛАГАЊА У ОДБРАМБЕНУ ИНДУСТРИЈУ СРБИЈЕ - ПОЛИТИЧКЕ И БЕЗБЕДНОСНЕ ИМПЛИКАЦИЈЕ У КОНТЕКСТУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

Владо РАДИЋ

Никола РАДИЋ<sup>1</sup>

*Апстракт:* Одбрамбена индустрија Србије представља респектабилан национални капацитет чија се развојна улога састоји у трајном повећању извоза и обезбеђењу националне самодовољности неопходне за потребе система одбране. Иако је у последње две-три деценије одбрамбена индустрија прошла кроз велика искушења, она је показала изузетну виталност на међународном тржишту. Ова индустрија има потенцијал да се развија високом стопом раста и у условима придруживања Србије тржишту Европске уније, а на шта упућују одређени економски параметри, висок квалитет производа, ценовна конкурентност, специфична технолошка знања и богато производно искуство, те велико интересовање страних купаца. Са новим *Законом о производњи и промету наоружања и војне опреме* Србија је направила искорак којим њена предузећа из одбрамбене индустрије могу изаћи на тржиште Европске уније и друга светска тржишта. Аутори овог рада посветили су пажњу политичким и безбедносним импликацијама страних улагања у српску одбрамбену индустрију фокусирајући се на контекст који ове инвестиције могу имати на процес европских интеграција.

*Кључне речи:* Одбрамбена индустрија, страна улагања, Европска унија, Србија, безбедност.

---

<sup>1</sup> Висока школа за пословну економију и предузетништво, Београд.  
E-mail: vlado.radic@vektor.net



## **1) УВОД**

Предузећа одбрамбене индустрија Србије сусрећу се са великим искушењима више од тридесет година, што их је често доводило у незавидан положај, претећи потпуном гашењу. Посебно велики утицај на статус предузећа и њихово нормално функционисање имала је НАТО агресија 1999. године и уништење готово свих производних капацитета. Огромне материјалне штете и немогућност предузећа да самостално реше проблеме нагомиланих дугова, губитак тржишних позиција, одлазак квалификоване радне снаге, као и недостатак инвестиција, учинили су пословање предузећа још тежим, некада чак и немогућим. Последњих неколико година, положај предузећа се побољшао, остварују се позитивни пословни резултати, запошљавају се нови радници, сваке године повећава се извоз, а послови се уговарају и до две године унапред. Квалитет, ценовна конкурентност и препознатљивост средстава наоружања и војне опреме (НВО) предузећа одбрамбене индустрије Србије омогућили су повратак на бивша и продор на страна тржишта, тако да је извоз у 2017. години био око 600 милиона долара. Инвестиције реда 120 милиона евра у последње две-три године, које је Влада Републике Србије уложила за модернизацију капацитета и повећање конкурентности, допринеле су опоравку и дале снажан импулс побољшању тржишног положаја. Међутим, држава више није у могућности да улаже велика средства, па је доношење новог *Закона о производњи и промету наоружања и војне опреме*, у коме постоје одредбе о могућности страних улагања у предузећа одбрамбене индустрије, изазвало велико интересовање домаће јавности. Колико год се стране инвестиције третирале као неопходност за реиндустријализацију српске привреде, војна индустрија није као друге индустријске гране, с обзиром да није ограничена само на економске, већи и на политичке и безбедносне аспекте државног система.

## **2) ОДБРАМБЕНА ИНДУСТРИЈА СРБИЈЕ**

Одбрамбена индустрија је специфична производна делатност која се огледа у производњи различитих средстава НВО. Међутим, процес производње у њој представља отворен систем, јер је директно повезан са осталим привредним делатностима, почевши о снабдевања сировинама и репроматеријалима, преко различитих кооперантских односа, до добијања коначних производа. У односу на осталу индустрију, предузећа одбрамбене индустрије налазе се у посебном положају: имају ограничено тржиште у земљи и иностранству, а за извоз производа потребно је посебно одобрење надлежних државних органа; технички услови производње су строжи; подаци о микро и макролокацији капацитета и њиховом обиму, технологији, начину производње, пројектима, задацима, сарадњи са Војнотехничким институтом,

испорукама појединим земљама и сл., представљају државну или војну тајну и захтевају посебне мере обезбеђења; квалитет производа контролишу војни контролни органи у процесу производње или приликом пријема.<sup>2</sup> Под одбрамбеном индустријом Србије подразумевају се предузећа и институције која се баве истраживањем, развојем, производњом, испитивањем, одржавањем и ремонтом средстава НВО. По својој делатности, то је мултидисциплинарни индустријски комплекс који у јединствену категорију сврстава њихове производе, услуге, технологије и посебно законску регулативу која обавезује предузећа у домену квалитета, етичких норми, борбе против тероризма, безбедности итд.<sup>3</sup> Одбрамбена индустрија постиже респективне извозне резултате на тржиштима широм света, приближивши се износу од скоро једне милијарде долара. То говори да се производи одбрамбене индустрије, поред великог броја конкурената, још увек могу пласирати и на њима зарадити. Проблеми одбрамбене индустрије нису у квалитету производа, већ у немогућности испоруке количина које се захтевају на пробирљивом тржишту, а ограничавајући фактор су мали производни капацитети и недостатак савремених технологија. У предузећима одбрамбене индустрије потребно је обновити инфраструктурне објекте, како због старости и дотрајалости, тако и због оштећења у НАТО агресији 1999. године. Неки погони стари су више од једног века, у другим је потребно заменити инсталације, увести савремене мере заштите од пожара, експлозија и других акциденталних ситуација, побољшати услове са становишта безбедности и заштите здравља запослених. Држава за све то нема средстава, па је реално очекивати да страни улагачи, кад одлуче да инвестирају у предузећа одбрамбене индустрије Србије, најпре изабере где ће то учинити, а после тога на који начин, којим темпом и у ком обиму. Дакле, може се замислити ситуација у којој страни улагачи сопственим средствима желе да унапреде и побољшају услове рада, а са квалификованом и искусном радном снагом (која је мање плаћена него домицилна) остваре веће приходе и профите. Посматрано из те визуре, страна улагања имају позитиван ефекат на пословање и никако нису конкуренција домаћим предузећима. Јер, стране компаније неће производити средства НВО из асортимана домаћих предузећа, него ће наметнути производњу оних средстава за која већ имају обезбеђена тржишта и неометан пласман. За очекивати је да ће страни улагачи донети савремене технологије високих радних перформанси, које су ефикасније и еколошки прихватљивије.

---

<sup>2</sup> Војни лексикон, Војноиздавачки завод, Београд, 1981, стр. 686-687.

<sup>3</sup> Владо Радић, *Управљање ризицима у војној индустрији*, Сору planet, Београд, 2014, стр. 24.

### **3) ЗАКОН О ПРОИЗВОДЊИ И ПРОМЕТУ НВО И СТРАНА УЛАГАЊА**

У циљу спасавања и опстанка предузећа одбрамбене индустрије, Владе Србије су од 1999. године покушавале на разне начине да реше нагомилане проблеме.<sup>4</sup> Примењена решења била су колико-толико добра, јер су сва предузећа опстала, нису угашени погони, није било масовних отпуштања радника (сачињени су и реализовани социјални програми), а у последњих неколико година имају подршку у виду помоћи државе, која ће до 2020. године укупно износити око 150 милиона евра. Али, без обзира на помоћ коју као већински власник предузећа издваја за њихову обнову и модернизацију, држава није у могућности да то ради дужи период и у потребним износима. Стога је у нови Закон о производњи и промету НВО ставила могућност страних улагања. У домаћој јавности створена је клима неповерења према страним улагачима, имајући у виду бројне примере неуспелих приватизација и практичног гашења некада познатих индустријских гиганата. Такође, у предузећима одбрамбене индустрије синдикалне организације и запослени противили су се најави страних улагања у одбрамбену индустрију, говорећи да је то недопустиво јер одбрамбена индустрија има стратешки значај за одбрану земље. Међутим, пре усвајања Закона, постигнут је консензус око предлога и као такав упућен је на усвајање у Скупштину Србије. Закон о производњи и промету НВО најављиван је протеклих година од стране неколико министара одбране Србије, који су тврдили да постоји интересовање страних партнера из Кине, Русије, САД и Италије.<sup>5</sup> Упућени у проблематику на коју се односи Закон знају да је рад на њему започет још 2010. године, па остаје нејасно зашто се толико дуго чекало да уђе у скупштинску процедуру и процес усвајања. Може се претпоставити да је држава постала свесна колико треба уложити у технолошку модернизацију и реструктурирање, и да више нема начина да бесповратним средствима покрива велика дуговања ових предузећа (комуналним предузећима, банкама, добављачима, локалној самоуправи). Поред терминолошких измена, нових дефиниција и описа појединих активности и процедура, основна и наважнија разлика између „старог“ (из 1996. године) и „новог“ Закона јесте одредба о могућности страних улагања у предузећа одбрамбене индустрије Србије. У Закону је предвиђено да страни улагач може улагати капитал: оснивањем привредног друштва за производњу НВО самостално, са другим домаћим или страним правним или физичким лицем или са Републиком Србијом; докапитализацијом произвођача

<sup>4</sup> *Стратегија реструктурирања и приватизације предузећа наменске индустрије*, Deloitte и Економски институт, Београд, 2004.

<sup>5</sup> *Закон о производњи и промету наоружања и војне опреме*, „Службени гласник РС”, бр. 36/2018.

наоружања и војне опреме и куповином капитала произвођача НВО.<sup>6</sup> Страна улагања у било коју индустрију омогућавају модернизацију, проширење капацитета, увођење нових технологија и организације рада, маркетиншких и других знања неопходних за реализацију одређених производа. Познат је случај страних директних улагања у аутомобилску индустрију у Словачкој, Чешкој или Мађарској, која су у последњих двадесет година била реда неколико стотина милијарди евра. Страна улагања и у другим гранма индустрије обезбедила су економски напредак, профитабилност, остварење већег БПД и извоза, повећање запослености, веће плате запослених и најновије технологије. Из перспективе раста и развоја, очигледно је да су Словачка, Чешка или Мађарска позитивни примери оправданости страних улагања. Наведене земље прошле су период транзиције и уласком у Европску унију обезбедиле деловање тржишних механизма, што се види у реструктурирању предузећа по свим елементима – стратегијско или управљачко, финансијско, власничко, организационо, тржишно, производно-технолошко.<sup>7</sup> Улагање странаца у одбрамбену индустрију у свету је нормална пракса и околност. Шта ће за српску одбрамбену индустрију значити дозвола за улагање странаца, што до сада није било могуће? Хоће ли то, с обзиром на њену извозну оријентисаност, али и нашу геополитичку позиционираност према Европској унији, значити и надметање за тај део значајног тржишта? У време бивше СФРЈ, планирање и реализација научно-техничке и војноекономске сарадње са армијама других земаља одвијало се претежно преко мешовитих комисија и мешовитих радних група, чије је оснивање почело још крајем 1950-их. Почетком 1980-их имали смо мешовите комисије са Чехословачком, Пољском, Румунијом, Мађарском, Ираком, Египтом, Либијом, Индијом, Замбијом, ДНР Корејом, Француском, Великом Британијом и САД, а радне групе са Шведском и ДР Немачком. Са бившим СССР-ом сарадња је била врло развијена, али су планирање и реализацију обављале одговарајуће институције једног и другог министарства одбране.<sup>8</sup> Војнотехничка сарадња у бившој СФРЈ одвијала се и са западним и са источним земљама. На пример, хеликоптер „Газела” С-341, који је развила и производила француска фирма „Aérospatiale”, лицензно је произвођен од 1971. године у фабрици „Соко” у Мостару. Јуришни авион „Орао” Ј-22, развијен у Ваздухопловнотехничком институту у Београду, серијски је произвођен у фабрици „Соко” у Мостару од 1974. године и у кооперацији са

---

<sup>6</sup>Члан 10 став 2 Закона.

<sup>7</sup>Никола Радић, „Ефекти страних директних инвестиција на аутомобилску индустрију”, у зборнику: *Трендови у пословању*, Висока пословна школа струковних студија проф. др Р. Бојковић, Крушевац, 2017, стр. 185-198.

<sup>8</sup>Александар Стаматовић, *Војна привреда друге Југославије*, Војноиздавачки завод, Београд, 2001, стр. 72.

Румунијом. Војнотехничка сарадња обухвата и набавку, па је остваривана сарадња са многим компанијама широм света. Опремање авионима, радарским системима, оклопним транспортерима, тенковима, самоходним хаубицама или противоклопним ракетама реализовано је са бившим СССР-ом. Од СР Немачке је добијена лиценца за производњу мотора за домаће тенкове М-84. Са Великом Британијом је остваривана дугогодишња сарадња у опремању домаћих авиона – „Галеб“, „Јастреб“, „Орао“, моторима компаније „Rolls Royce“, а са САД у опремању авиона „Утва“ моторима компаније „Pratt Whitney“. Наравно, свако предузеће одбрамбене индустрије независно је остваривало производно-техничке и економске контакте са најпознатијим страним произвођачима. Дакле, сарадња са страним компанијама није непозната домаћим предузећима. Штавише, сировине и репроматеријали за производњу одређених средстава НВО (нпр. барути и експлозивни) и данас се набављају искључиво увозом, а продаја готових производа извозом, па то постаје незаобилазан модел пословања са светом. Међутим, проблем није у релацији набавка–плаћање–испорука. Проблем је новина која се уводи *Законом о производњи и промету НВО*, која каже да страни улагач може инвестирати у предузећа одбрамбене индустрије Србије и постати власник до 49% капитала у тим предузећима, с тим да један страни улагач не може имати више од 15% власништва.<sup>9</sup> Страно улагање у производњу НВО које се реализује оснивањем новог правног лица у заједничком власништву страног улагача и Републике Србије или произвођача који припада Групацији може бити до 49% вредности капитала.<sup>10</sup> Бојазан од приватизације у предузећима одбрамбене индустрије повезана је са досадашњом неуспелом приватизацијом, која се одвијала се у неколико таласа и са веома лошим резултатима – гашењу погона, стечајевима, масовном отпуштању радника, слабом повећању технолошког нивоа итд. Међутим, примера добро спроведене приватизације има и у домаћим предузећима, у којима је страни улагач власник већинског пакета акција и од тренутка преузимања предузећа послује успешно, ефикасно, конкуретно. Страни инвеститори су успели да успоставе сопствене организационе моделе, запослили су потребан број радника, пренели су маркетиншка и тржишна правила понашања из света, регулисали су финансијска, производно-техничка и управљачка питања и конкуретно наступају на домаћем, европском и другим светским тржиштима.

Посебан проблем представља транзиција, која је у Србији почела пре више од четврт века, прилично давно ако се посматра са тачке гледишта света у којем данас живимо. Нажалост, резултати транзиције у Србији, попут увећања приватног сектора, подстицања предузетништва, јачања конкуренције,

<sup>9</sup>Члан 40 став 1 Закона.

<sup>10</sup>Члан 40 став 2 Закона.

повећања конкурентности, примене модерних технологија, ефикасног и етичног корпоративног управљања и боље интеграције у глобални ланац снабдевања, у супротности су са очекивањима која су дефинисана на почетку овог процеса, а далеко су испод достигнућа других земаља из Централне и Источне Европе. Није тешко уочити да је путања транзиције у Србији неправилна. Њена брзина варира, доживљава успоне и падове, креће се по цик-цак путањи. Читав период транзиције био је испуњен грешкама у виду заблуда, прецењивања и погрешних поступака. Транзиција као средство да се избегне „замка средњег нивоа развијености“ гурнула је Србију у „транзициону замку“, структурну кризу која се некад назива и „транзиционизам“ (никада завршена транзиција).<sup>11</sup> Приватизација, докапитализација или други облици страних улагања у земљама на Западу одвијају се деценијама по уходаним каналима. Поред компанија из разних делатности, то се односи и на произвођаче средстава НВО. Произвођачи наоружања у Централној и Источној Европи представљају мали сегмент светске производње наоружања, али упркос скромној величини и подређеном статусу, проучавање овог сегмента пружа увид у промену економских и социјалних система и индустријског прилагођавања, наглашавајући основне трендове у светској индустрији наоружања. Данас је регионална индустрија наоружања интегрисана у националне економије и има виталне везе са светском мрежом произвођача и тржиштем наоружања. Од краја хладног рата, ограничена група произвођача извршила је радикалне трансформације и успела је да постигне статус стабилних подизвођача другог или трећег нивоа у глобализованим ланцима снабдевања великих играча. Искуства компанија из Централне и Источне Европе потврђују налазе истраживања о природи ових мрежа: глобална индустрија наоружања је сложен, хијерархијски неуједначен терен, где мањи и економски (или политички) слабији актери имају озбиљне недостатке које је скоро немогуће превазићи.<sup>12</sup> Уколико би страни улагач у предузећа одбрамбене индустрије Србије била позната компанија, она ће свеобухватном анализом услова, правила и процедура пословања сазнати како и на који начин треба да организује пословање са што мањим трошковима. Јер, улагање капитала у нове капацитете подразумева изградњу инфраструктурних објеката, грађевинске радове, опрему, машине, дефинисање производних капацитета, пријем запослених, уходавање производње и пробну производњу. Знајући да постоји квалификована, искусна и мање плаћена радна снага, страни улагач ће већ на разлици цене рада остваривати добит. Као и у случају

---

<sup>11</sup> Драган Ђуричин, *Escape from transitionism*, Савез економиста Србије и Економски факултет Универзитета у Београду, Кућа штампе плус, Београд, 2017, стр. 3.

<sup>12</sup> Владо Радић, *Стране инвестиције у одбрамбену индустрију Србије*, Војно дело, 2018, (у штампи).

„Фијата” у Крагујевцу, комплетне хале, погони и производне линије биће изграђени према плановима и пројектима страног улагача, а пријем радника обавиће се према испробаним процедурама управљања људским ресурсима. Будући да се у *Закону о производњи и промету* НВО наводи да највећи ниво улагања може бити до 49%, треба анализирати какав ће бити однос државе (као већинског власника) и страног улагача (као мањинског власника). Таква ситуација није присутна у највећем броју компанија насталих по основу страних улагања у облику гринфилд (*greenfield*) и браунфилд (*brownfield*) инвестиција, мерџера и аквизиција или заједничког улагања (*joint venture*). Може се претпоставити да ће страни инвеститор уложити средства у модернизацију и повећање капацитета већ постојећих објеката (погона) кроз браунфилд инвестицију и да ће у том делу организовати производњу средстава за која се он одлучи, успоставити механизме управљања и финансирања на начин како њему одговара. Дакле, страна улагања нису само могућност западним или источним компанијама, већ са собом доносе многа питања на која за сада нема конкретног одговора. Наравно, страна улагања у одбрамбену индустрију Србије у овом тренутку могу да имају политичке и безбедносне импликације на статус Србије у међународним односима.

#### 4) ПОЛИТИЧКЕ ИМПЛИКАЦИЈЕ СТРАНИХ УЛАГАЊА

Политичке импликације страних улагања у предузећа одбрамбене индустрије су у тесној вези са тренутним положајем Србије у међународним односима. Уколико се између више страних улагача држава одлучи за партнере са Запада, суочиће се са једном врстом проблема, а уколико се одлучи да то буду страни улагачи из, рецимо Русије или Кине, проблеми ће бити друге врсте. Будући да је Србија изложена разноликим притисцима од стране већих и моћнијих земаља, да је под посебном пажњом Европске уније у коју тежи да уђе, да не жели да се приклони санкцијама Русији, да је суочена са великим проблемима око преговора са представницима тзв. *независног Косова*, да је успела да склопи државне аранжмане са Кином, да жели да буде војно неутрална – ставља се у ситуацију да трпи притиске и одупире се на разне начине како би очувала националне интересе, суверенитет и слободу избора. У вези с тим, страна улагања из развијених земаља чланица Европске уније или држава западне хемисфере можда буду схваћена као неминовност, а страна улагања из Русије или Кине као одступање од проевропског пута, па одлука о томе који ће страни улагач бити изабран није једноставна. Пример који илуструје такав став јесте преузимање железаре у Смедереву од стране кинеске компаније „Хестил”, због чега је Србија морала да тражи „зелено светло” од Европске комисије за склапање посла. Европска комисија, односно Европска унија у целини, нерадо гледа на долазак Кинеза на европско тржиште, па чак и у земљу која је се кандидовала за чланство у Европској унији. Без претензија

прогнозирања уласка конкретног страног улагача у предузећа одбрамбене индустрије Србије, могуће је неколико сценарија. Уколико се, на пример, руски улагачи заинтересују и пожеље да уложе капитал у наведена предузећа, то неће бити схваћено као останак Србије на европском путу. Јер, скоро све земље Европске уније (чак и оне које нису чланице) увеле су санкције Русији, па је за Запад спорно остваривање било какве војно-економске и војно-техничке сарадње са Русијом. Сарадња са Русијом увек се посматра из другачије визуре, што потврђују и оцене америчких званичника у случају српско-руског хуманитарног центра за ванредне ситуације у Нишу, који се приказује као руска шпијунска база. С друге стране, уколико неки кинески партнери одлуче да инвестирају у одбрамбену индустрију, питање је шта ће производити, у коликим количинама, за која тржишта и колико година? За ово питање тренутно нема одговора, јер интерес кинеских улагача није специфициран у смислу откривања компанија које су заинтересоване за улагања у предузећа одбрамбене индустрије Србије. Неупоредива величина кинеских и домаћих капацитета, број запослених и обим производње указују да је, можда, жеља Кинеза да се преко улагања у Србији позиционирају на тлу Европе. Коначно, уколико би страни улагач била компанија из Европе, нпр. италијанска „Берета“, реализација тог улагања не би била политички проблематична, будући да је реч о реномираној компанији са великом традицијом, успешним наступом на светском тржишту, изузетно великим извозом, као и зато што је политика западних компанија усаглашена са основним политичким и војним опредељењем земаља чланица Европске уније и НАТО савеза.<sup>13</sup> Слично томе, када је Србија потписала уговор са компанијом „Ербас“ о испоруци хеликоптера Х-145М, није било никаквих реакција званичника из европских земаља. Поред спољнополитичких импликација, одредбе Закона о производњи и промету НВО, могу изазвати и унутрашњополитичке тензије и дешавања која се повезују са променом статуса неких предузећа. То се највише односи на предузеће „Застава оружје“. У овом тренутку питање страних улагања у „Застава оружје“ је спорно јер се синдикат и запослени томе противе, што може имати несагледиве последице не само за предузеће и град, него и земљу у целини. У последњих петнаест година, претње штрајковима, обуставама и одбијањем сарадње запослених са руководством предузећа довеле су до смена шест директора од 1999. године, а предузеће је пословало позитивно, остваривало финансијски повољне уговоре са страним партнерима, имало обезбеђену производњу две године унапред, редовно су исплаћиване плате које су веће од просечних у Србији. Ако се зна да су сви директори били из редова инжењера или економиста који су почели и завршили радни век у

---

<sup>13</sup> У 2016. години „Берета“ је остварила извоз наоружања у вредности око 680 милиона евра, који је већи од извоза наоружања и војне опреме свих предузећа одбрамбене индустрије у Србији заједно. Интернет: <http://www.berettaholding.com/en/financial-highlights>



„Застава оружју”, тешко је замислити ситуацију да се именује директор који није из колектива, са стране.

## **5) БЕЗБЕДНОСНЕ ИМПЛИКАЦИЈЕ СТРАНИХ УЛАГАЊА**

Безбедносне импликације страних улагања у предузећа одбрамбене индустрије Србије огледају се у нарушавању скоро 70-годишњег режима посебних мера, поступака и процедура које су спровођене у циљу очувања тајности, безбедности и несметаног одвијања процеса производње. Тајним подацима у вези са производњом наоружања и војне опреме сматрају се: 1) техничка документација за производњу НВО за потребе Војске Србије и других снага одбране; 2) подаци из евиденције о капацитетима за производњу НВО; 3) подаци о плановима производње НВО и о њиховој реализацији за потребе Војске Србије и других снага одбране; 4) подаци о формирању, коришћењу, обнављању и просторном размештају ратних материјалних резерви за производњу НВО; 5) подаци о војно-економској, научно-техничкој и другој сарадњи Војске Србије и других снага одбране са страним партнерима.<sup>14</sup> Придржавање режима безбедности се подразумевало с обзиром на карактер производње у тим предузећима. Опште мере безбедности (које нису истоветне као у осталим гранама индустрије) примењиване су у свим предузећима, а посебне (због повећане опасности по живот и радну средину) у предузећима у којима се производе, транспортују, складиште или лабораторишу експлозиви, барути и друге опасне материје. У случају уласка страних улагача у предузећа одбрамбене индустрије, проблем безбедности постаће веома актуелан и захтеваће нова и потпуно другачија решења од досадашњих. Наиме, статус, права, обавезе и одговорности странаца у предузећима одбрамбене индустрије морају се регулисати новим законима (не само *Законом о производњи и промету НВО*), Правилницима и Одлукама. Учешће странаца у раду органа управљања, такође, мора се регулисати у Статутима предузећа и другим документима. Уколико страни улагачи одлуче да изграде нове погоне на месту постојећих у предузећима одбрамбене индустрије (браунфилд инвестиција), они ће увести мере безбедности које ће се, сигурно, разликовати од мера безбедности прописаних од стране Војнобезбедносне или Војнообавештајне агенције. За очекивати је да ће прописати сопствена правила понашања, сопствене процедуре и мере које ће обухватати начин приступа техничкој документацији и њеној циркулацији, подацима о капацитетима, финансијским и производним плановима, рачунарским и другим подацима који су у вези са производно-техничком кооперацијом, извозним анаржманима и будућим намерама. Када је реч о покретању производње у новом погону (објекту),

<sup>14</sup>Члан 34 Закона.

страни улагач оствариваће потпуну самосталност у односу на то шта ће производити, у коликом броју и како ће пласирати производе ван граница Србије. Да ли ће се и он уклопити у садашњи режим издавања дозвола за промет НВО, тражити одобрење од Министарства одбране, Министарства унутрашњих послова и безбедносних агенција? Да ли ће и на који начин добијати потврде о усаглашености од војне контроле квалитета? Ако страни улагач производи средства НВО из сопственог асортимана и има сопствене организационе јединице које се брину о квалитету и усаглашености, какав је статус војне контроле квалитета у том случају и да ли ће уопште бити укључена у оцену усаглашености? Ово су само нека питања на која, засад, нема одговора. У Закону се наводи да правно лице у коме је страни улагач већински власник може да буде уписано у регистар правних лица овлашћених за обављање послова производње НВО уколико испуњава све услове прописане одредбама овог закона.<sup>15</sup> Страни улагач који испуњава услове и да није под било каквим рестрикцијама, у обавези је да поднесе захтев Министарству одбране за прибављање сагласности за улагање капитала.<sup>16</sup> Уз захтев страни улагач доставља елаборат о страном улагању. Елаборат о страном улагању нарочито садржи податке о: 1) страном улагачу (правно или физичко лице; структура капитала; претежна делатност; остварени пословни резултати у претходне три године; искуства и производне могућности у области која је предмет улагања и др.); 2) планираном страном улагању (обим и модел улагања: оснивање привредног друштва, куповина капитала или докапитализација произвођача наоружања и војне опреме; производни програм усклађен са безбедносним, одбрамбеним и спољнополитичким интересима Републике Србије; примена нових технологија; набавка потребне опреме; начин обезбеђења сировина и полупроизвода; права интелектуалне својине; програм заштите животне средине којим се гарантује да ће примењене технологије у производњи наоружања и војне опреме испуњавати захтеве за заштитом животне средине у складу са законом).<sup>17</sup> Није логично да се реномираној компанији (потенцијалном страном улагачу) траже подаци који потврђују њена искуства и производне могућности, као што није логично да се том истом улагачу траже подаци о примени нових технологија јер ће оне, свакако, бити савременије и продуктивније од најновијих технологија у предузећима одбрамбене индустрије. Спорни су и захтеви о набавкама потребне опреме и начину обезбеђења сировина и полупроизвода. Посебно је споран захтев по питању интелектуалне својине страног улагача, који доноси сопствену технологију, сопствену документацију, најновија софтверска и

---

<sup>15</sup>Члан 11 Закона.

<sup>16</sup>Члан 12 став 1 Закона.

<sup>17</sup>Члан 12 став 3 Закона.

хардверска решења, набавља најсавременије машине и опрему. Како ће и на који начин Министарство одбране ценити ове податке и донети одлуку о испуњењу захтева страног улагача за упис у регистар произвођача НВО? Захтев за подацима који указује на потребу израде програма заштите животне средине је још више несагласан са намером предлагача Закона да се обезбеђењем страних улагања побољша ситуација у предузећима одбрамбене индустрије. Познато је да стање заштите животне средине у предузећима одбрамбене индустрије није на нивоу који обезбеђује испуњавање услова прописаних домаћим законима, што је потврђено у истраживањима.<sup>18</sup> Препоруке из истраживања односиле су се на потребу реновирања постојећих постројења за прераду течних материја, посебно у предузећима за производњу експлозива и барута; студијско праћење и обезбеђивање техничко-технолошких мера за пречишћавање гасног и парног отпада који се избацује у атмосферу кроз димњаке и вентилациони систем; на обезбеђење оштријих технолошких мера у зонама сигурног загађења где се врши уништавање отпада експлозивних материја, посебно отпада који има карактеристике таложења у земљишту; на побољшање мера од детонације и акустичког удара у зони уништавања; на повећање степена безбедности и заштите на раду запослених и обезбеђење транспарентног система мониторинга степена загађености локалне средине; на побољшање комуникација између предузећа одбрамбене индустрије, органа локалне самоуправе, еколошких организација и републичких органа надлежних за заштиту животне средине. Да ли, онда, има смисла захтев за програмом заштите животне средине којим ће се гарантовати да ће примењене технологије испуњавати захтеве за заштитом животне средине у складу са законима у Србији?

## 6) ИЗВОРИ

*Војни лексикон*, Војноиздавачки завод, Београд, 1981.

Ђуричин, Драган, *Escape from transitionism*, Савез економиста Србије и Економски факултет Универзитета у Београду, Кућа штампе плус, Београд, 2017.

*Еколошки ризици одбрамбене индустрије Србије*, Центар за мониторинг и евалуацију, Београд, 2007.

Радић, Владо, *Управљање ризицима у војној индустрији*, Сору planet, Београд, 2014.

Радић, Владо, *Стране инвестиције у одбрамбену индустрију Србије*, Војно дело, 2018, (у штампи).

---

<sup>18</sup> *Еколошки ризици одбрамбене индустрије Србије*, Центар за мониторинг и евалуацију, Београд, 2007, стр. 42-43.

Радић, Никола, „Ефекти страних директних инвестиција на аутомобилску индустрију”, Зборник (урс): *Трендови у пословању*, Висока пословна школа струковних студија проф. др Р. Бојковић, Крушевац, 2017, стр. 185-198.

Стаматовић, Александар, *Војна привреда друге Југославије*, Војноиздавачки завод, Београд, 2001.

*Стратегија реструктурирања и приватизације предузећа наменске индустрије*, Deloitte и Економски институт, Београд, 2004.

Закон о производњи и промету наоружања и војне опреме, „Службени лист СРЈ”, бр. 36/2018.

## 6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Предузећа одбрамбене индустрије имају посебан положај у односу на друга предузећа у земљи. Одликује их национална самодовољност као аспект који се мора анализирати у условима криза, рестрикција међународне заједнице или појединачних земаља, ратних и ванредних стања, немогућности опремања снага одбране и безбедности. Њихов тренутни положај, мада не подједнако, оптерећен је дуговањима, незавршеним процесом производно-технолошког, организационо-управљачког, финансијског и власничког реструктурирања. У циљу подршке овим предузећима, Влада Србије донела је одлуку о улагањима око 150 милиона евра до 2020. године, која су намењена за модернизацију и повећање капацитета, те могућности веће производње. Међутим, држава не може да обезбеди најсавременије технологије, не може да учествује у великим инфраструктурним пројектима, не може да изгради потпуно нове капацитете. Све то захтева издвајања великих средстава, па је држава, свесна да то није изводљиво у наредних десет до петнаест година, одлучила да у *Закон о производњи и промету* НВО стави одредбе којима се омогућава страно улагање у предузећа одбрамбене индустрије. Осим терминолошких и неких нових објашњења, то представља најважнију новину у односу на Закон који је био на снази од 1996. године. Страна улагања у нову опрему, машине и капацитете су добродошла, али отварање тржишта одбрамбене индустрије за странце могло би да доведе до преплитања разних интереса. Све наведено треба анализирати са много аспеката, не само према висини евентуалних улагања. Увођење нових технологија, запошљавање, обука и едукација нових кадрова, побољшање безбедности и заштите на раду, као и транспарентност у производњи и промету НВО, треба да буду одреднице на основу којих ће се одлучити ко од потенцијалних страних улагача испуњава не само формалне, него и политичке и безбедносне услове. Страни улагачи ни у једној земљи не воле сталне промене законских оквира, несигурност улагања, постављање услова које не испуњавају ни домаћа предузећа, корупцију, спору, сувишну и скупу администрацију итд. Осим капитала опредељеног у новим објектима,

уграђеним машинама и опреми, системима безбедности и заштите на раду, као и запослења одређеног броја радника, страни улагачи доносе бренд, маркетиншка знања, политички утицај домицилних држава и, наравно, желе да остваре приход и профит. Као сва досадашња, и улагања у предузећа одбрамбене индустрије захтевају озбиљне одлуке и решења од којих зависи њихова успешност. Колико год опредељење државе ка страним улагањима као покретачима новог таласа индустријализације било оправдано, оно има одређене политичке и безбедносне импликације. Безбедносне се огледају у потреби промене правила, процедура и мера које су раније важиле, док се политичке огледају у одлуци о „избору стране“, која може резултовати притисцима, незадовољством моћних и утицајних земаља, као и против-мерама (изостанак подршке на путу европских интеграција, наметањем супротних ставова око решавања других важних политичких питања попут статуса КиМ и др.).

**FOREIGN INVESTMENTS IN THE DEFENSE INDUSTRY OF SERBIA  
- POLITICAL AND SAFETY IMPLICATIONS IN THE CONTEXT  
OF EUROPEAN INTEGRATION**

*Abstract:* The defense industry of Serbia is a respectable national capacity whose development role consists in the permanent increase in exports and ensuring of the national self-sufficiency necessary for the defense system. Although in the last two or three decades the defense industry has gone through great temptations, it has shown exceptional vitality in the international market. This industry possesses the potential to develop a high growth rate. In the conditions of Serbia's accession to the European Union market, which is indicated by certain economic parameters, it also has the potential to develop high product quality, price competitiveness, specific technological know-how and rich production experience and the considerable interest of foreign customers. With the new Law on the Production and Trade of Weapons and Military Equipment, Serbia has made a step forward by which its companies from the defense industry can enter the European Union and other world markets. The authors of this paper paid attention to the political and security implications of foreign investments in the Serbian defense industry, focusing on the context these investments can have on the European integration process.

*Key words:* defense industry, foreign investments, The European Union, Serbia, security.

УДК: 364.4:316.334.55/56(497.11:4-672EU)

Bibliid 1451-3188, 17 (2018)

Год XVII, бр. 64, стр. 189–206

Изворни научни рад

## ЗАШТИТА РАЊИВИХ ДРУШТВЕНИХ ГРУПА И СТАЊЕ СОЦИЈАЛНОГ ПРЕДУЗЕТНИШТВА У СРБИЈИ У ОДНОСУ НА ЕВРОПСКУ УНИЈУ

Маја ЂИРИЋ

Јелена МАТИЈАШЕВИЋ-ОБРАДОВИЋ<sup>1</sup>

*Апстракт:* Предмет рада представља утврђивање начина на који грађани Србије перципирају легислативни оквир којим се штите права рањивих друштвених група у Србији у односу на Европску унију. Циљ рада јесте утврђивање разлика у мишљењима и ставовима грађана о легислативном оквиру и његовој примени у Србији, у односу на Европску унију, који зависе од степена и врсте образовања. Осим тога, циљ рада јесте и утврђивање чињеница на који начин се грађани информишу о положају и заштити рањивих друштвених група како би се могао извести закључак о узроцима за изношење конкретних мишљења и ставова. Имајући у виду значај развоја социјалног предузетништва за решавање проблема рањивих друштвених група, аутори су у раду анализирали легислативни оквир којим је регулисана ова област. На основу спроведеног истраживања применом анкете на узорку од 150 испитаника, као и кроз анализу националног легислативног оквира и Стратегије Европа 2020 у области социјалне кохезије, аутори су дошли до сазнања о постојећем стању у Србији у односу на стање које постоји у Европској унији. У том смислу аутори су дали и одређене препоруке за унапређење социјалног предузетништва.

*Кључне речи:* Рањиве друштвене групе, социјално предузетништво, национална легислатива, Стратегија Европа 2020.

<sup>1</sup> Факултет за економију и инжењерски менаџмент, Универзитет Привредна академија у Новом Саду; Правни факултет за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду. Е-mail: majaciric79@yahoo.com. Рад је резултат пројекта 142-451-3767/2016-02 „Утврђивање потенцијала социјалног предузетништва у функцији одрживог развоја АП Војводине“, пројекат финансирао Покрајински секретеријат за високо образовање и научноистраживачку делатност.

## 1) УВОД

Концепт социјалног укључивања, подстакнут од стране земаља ЕУ, посматра појединца као потенцијал, а не трошак друштва и већу пажњу поклања његовом социјалном укључивању. У Србији је и даље више присутна пасивна подршка сиромашним породицама и појединцима, и осталим угроженим категоријама становништва, него што су обезбеђене институционалне могућности за њихово социјално укључивање. Групе највеће рањивости на тржишту рада су Роми, особе са инвалидитетом, избеглице и расељена лица, а у категорију посебно осетљивих група на тржишту рада улазе и групе са одређеним демографским и социо-економским карактеристикама (жене, млади, старија лица, ниже образовани, рурално становништво, посебно у југоисточној Србији и без земљишта).<sup>2</sup> Социјално предузетништво у Србији почиње да се развија од 2000. године, те је тренутна ситуација на том пољу још увек на врло незавидном нивоу имајући у виду мали број социјалних предузећа, као и малу стопу укључености рањивих друштвених група у њима. Према последњим истраживањима данас у Србији постоји 2.083 задруге, од чега су 1.466 пољопривредне задруге које тек треба трансформисати у модерне задруге, затим постоји 418 омладинских задруга, 113 су стамбене, 78 занатске и 8 потрошачке.<sup>3</sup> Поред задруга остали типови социјалних предузећа у Србији заступљени су у релативно малим бројевима – 306 удружења грађана и фондација, 45 предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом и 60 привредних друштава.<sup>4</sup> Према извештају Републичког завода за статистику – Економски утицај социјалних предузећа у Србији, удео вулнерабилног становништва међу запосленима у социјалним предузећима чини свега 16,8%. Иако већи од националног просека, овај проценат је нижи од очекиваног. Само предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом имају већи проценат вулнерабилног становништва међу запосленима (око 75%), што је услов да би могли да стекну статус социјалног предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом. Европске државе још од средине 20. века почињу значајније да подстичу развој и деловање социјалног предузетништва и социјалних предузећа за радну интеграцију.<sup>5</sup> Данас социјална

<sup>2</sup> Европски покрет Србије и група 484, Социјално предузетништво – могућности и перспективе, Интернет: на: <http://www.vps.ns.ac.rs/Materijal/mat4898.pdf> (16.10.2017).

<sup>3</sup> Министарство привреде, Агенција за привредне регистре, 2016, Интернет: <http://privreda.gov.rs/ministarstvo-na-dlanu/sektori/sektor-za-privredna-drustva-i-registre/> (16.10.2017.).

<sup>4</sup> Слободан Цвејић, *Социјална економија – појам и пракса у Србији*, Чигоја штампа, Београд, 2016.

<sup>5</sup> Лука Марковић, Данијел Батурина, Зденко Бабић, „Социјална предузећа за радну интеграцију у постсоцијалистичким земљама“, *Хрватска ревија за рехабилитацијска истраживања*, 2017, бр. 53, стр. 139-158.

економија представља 10% европског бизниса и 6% укупно запослених. На овај концепт гледа се као на један од најзначајнијих који доприноси запошљавању и социјалној интеграцији угрожених категорија становништва, пре свега различитим приступом, иновацијама и разноврсним формама које постоје у ЕУ.<sup>6</sup> Циљ овог рада је да размотримо постојеће стање у Србији у односу на Европску унију на основу изучавања одговарајућих актуелних легислативних извора и научне литературе, као и на основу спроведеног истраживања међу грађанима Србије, те да на основу добијених сазнања извучемо закључке и препоруке за унапређење постојеће ситуације.

## **2) РАЊИВЕ ДРУШТВЕНЕ ГРУПЕ – ПОЈМОВНА ОДРЕЂЕЊА И АКТУЕЛНА НАЦИОНАЛНА ЛЕГИСЛАТИВА**

Препознавање „вулнерабилних“ (осетљивих, рањивих, маргинализованих, друштвено искључених) друштвених група, те самим тим и постојање адекватног националног и међународног легислативног третмана, својствено је брижљиво негованим вредностима демократског друштва. Вулнерабилност је, према мишљењу појединих аутора, као појам дефинисана с циљем да се одређивањем, односно одређењем појединих лица или друштвених група као осетљивих, односно рањивих, а имајући у виду неке њихове особености, статус и др., делује превентивно и спречи могућа стигматизација и евентуална социјална искљученост, при чему се овако одређена вулнерабилност може схватити и као тзв. позитивно обележавање, првенствено у контексту остваривања основних социјалних људских права.<sup>7</sup> При томе се не сме изгубити из вида чињеница да је у основи укључивања мањинских група „обележених“ као рањивих у друштвену средину, и сходно томе, елиминација елемената дискриминације, заправо примена принципа друштвене хуманости и солидарности.

Како Зуковић и Милутиновић примећују, маргинализација делова популације, као вишезначан, али ипак претежно социолошки појам са великим рефлексијама на област права, јесте велики изазов са којим се суочавају развијена демократска друштва, а посебно она која се налазе у процесу транзиције.<sup>8</sup> Југовић, при томе, истиче да је маргинализација заправо обележје појединих друштвених група чији обрасци понашања, стил живота и

---

<sup>6</sup> Европски покрет Србије и група 484, *op. cit.*

<sup>7</sup> Сања Стојковић-Златановић, „Вулнерабилност друштвеног и посебност социјалноправног положаја лица оболелих од ретких болести“, *Социолошки преглед*, 2015, бр. 49 (4), стр. 389.

<sup>8</sup> Слађана Зуковић, Јована Милутиновић „Подршка социјално маргинализованим групама кроз педагошко-саветодавни рад: пример ромске популације“, *Специјална едукација и рехабилитација*, 2014, бр. 13 (4), стр. 415-431.



друштвени статус одступају од неких општеприхваћених друштвених вредности, што им суштински отежава социјално укључивање и интеграцију својствену већини.<sup>9</sup> У карактеристичне рањиве групе убрајају се, пре свега, особе са менталним и интелектуалним потешкоћама, ромска популација, лица на палијативном збрињавању, особе оболеле од ретких болести, деца и млади, труднице,<sup>10</sup> особе са инвалидитетом и други (бескућници, самохрани родитељи...). Вид подршке и социјалног укључивања рањивих група јесте социјално предузетништво, и представља начин решавања проблема незапослености и социјалне изопштености, подстакнут од стране земаља Европске уније. У научној литератури постоје различита тумчења појма социјално предузетништво. Раичевић и Гломазић сумирају три приступа у покушајима дефинисања појма социјално предузетништво. Наиме, једна група аутора односи се према социјалном предузетништву као према непрофитној иницијативи у потрази за алтернативним стратегијама финансирања или системима управљања за стварање друштвене вредности. Друга група истраживача посматра социјално предузетништво као друштвено одговорне праксе комерцијалних предузећа ангажованих у међусекторско партнерство. Трећа група има став да је социјално предузетништво средство за ублажавање социјалних проблема и катализатор друштвених трансформација.<sup>11</sup> Имајући у виду циљеве социјалних предузећа и друштвени значај оваквог вида инвестирања, поједини аутори истичу да савремена социјална предузећа заправо представљају одговор на друштвене проблеме на које држава није одговорила.<sup>12</sup> Национални правни оквир којим се пружа легислативна подршка елиминацији елемената дискриминације, те социјалном укључивању и остваривању основних социјалних људских права свих друштвених група које у ужем или пак ширем смислу можемо означити као осетљиве, тј. рањиве, свакако почиње највишим правним актом националног законодавства – Уставом. Јемчећи људска и мањинска права и њихову непосредну примену, Устав Републике Србије у чл. 21 ст. 3 прописује да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе,

<sup>9</sup> Александар Југовић, „Изван граница друштва: маргинализација, социјална искљученост и маргиналне групе“, *Социјална мисао*, 2007, бр. 14(1), стр. 31-66.

<sup>10</sup> Марта Сјеничић, „Однос националне регулативе према осетљивим групама становништва“, *Становништво*, 2015, бр. 53 (1), стр. 20.

<sup>11</sup> Вук Раичевић, Раде Гломазић, *Значење и облици социјалног предузетништва*, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2012.

<sup>12</sup> Гордан Велев, *Социјално предузетништво – Електронски билтен о социјалном предузетништву*, 1, група 484, Београд, 2010.

језика, старости и психичког или физичког инвалидитета.<sup>13</sup> Чл. 68 и 69 Устав вулнерабилним друштвеним групама јемчи додатну здравствену и социјалну заштиту. Уколико се пак анализира нормативни оквир збрињавања и подршке вулнерабилним групама који по хијерархији правних аката следи после уставних одредби, разликујемо стратегијске и законске акте.

Стратегијски оквир, који је у овом контексту битно поменути, свакако је Стратегија развоја социјалне заштите, према чијим одредбама „основни циљ реформе система социјалне заштите јесте развијање интегралне социјалне заштите у којој социјални актери на најефикаснији начин користе постојеће и развијају нове ресурсе путем доступних, квалитетних и разноврсних услуга, ради очувања и побољшања квалитета живота рањивих и маргинализованих појединаца и група, оспособљавања за продуктиван живот у заједници и предупређења зависности од социјалних служби“<sup>14</sup> и Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији, чији је стратешки циљ „унапређење положаја особа са инвалидитетом до позиције равноправних грађана који уживају сва права и одговорности“.<sup>15</sup> Из корпуса закона чијим се одредбама регулишу поједина релевантна питања у овој области, могу се издвојити следећи битни законски текстови. Законом о социјалној заштити уређују се делатност социјалне заштите, циљеви и начела социјалне заштите, права и услуге социјалне заштите, као и друга питања од значаја за социјалну заштиту, при чему су циљеви социјалне заштите следећи: 1) достићи, односно одржавати минималну материјалну сигурност и независност појединца и породице у задовољавању животних потреба; 2) обезбедити доступност услуга и остваривање права у социјалној заштити; 3) створити једнаке могућности за самостални живот и подстицати на социјалну укљученост; 4) очувати и унапредити породичне односе, као и унапредити породичну, родну и међугенерациску солидарност; 5) предупредити злостављање, занемаривање или експлоатацију, односно отклонити њихове последице.<sup>16</sup> Законом о заштити лица с менталним сметњама ближе се уређују релевантна питања заштите менталног здравља и лечења, а у контексту остварења основних принципа заштите ове осетљиве друштвене групе: заштита менталног здравља, забрана дискриминације, заштита достојанства, забрана злоупотребе.<sup>17</sup> Законом о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом уређује се општи режим забране дискриминације по основу инвалидности,

---

<sup>13</sup> „Устав Републике Србије“, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.

<sup>14</sup> „Стратегија развоја социјалне заштите“, *Службени гласник РС*, бр. 108/2005.

<sup>15</sup> „Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији“, *Службени гласник РС*, бр. 1/2007.

<sup>16</sup> „Закон о социјалној заштити“, *Службени гласник РС*, бр. 24/2011.

<sup>17</sup> „Закон о заштити лица са менталним сметњама“, *Службени гласник РС*, бр. 45/13.

посебни случајеви дискриминације особа са инвалидитетом, поступак заштите особа изложених дискриминацији и мере које се предузимају ради подстицања равноправности и социјалне укључености особа са инвалидитетом, а у контексту следећих принципа: забране дискриминације особа са инвалидитетом, поштовања људских права и достојанства особа са инвалидитетом, укључености особа са инвалидитетом у све сфере друштвеног живота на равноправној основи, укључености особа са инвалидитетом у све процесе у којима се одлучује о њиховим правима и обавезама, једнаких права и обавеза.<sup>18</sup> Законом о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом уређују се: подстицаји за запошљавање ради стварања услова за равноправно укључивање особа са инвалидитетом на тржиште рада; процена радних способности; професионална рехабилитација; обавеза запошљавања особа са инвалидитетом; услови за оснивање и обављање делатности предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом и других посебних облика запошљавања и радног ангажовања особа са инвалидитетом; друга питања од значаја за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом.<sup>19</sup> Нормативни подстицај заштити појединих осетљивих друштвених група свакако је садржан и у Породичном закону,<sup>20</sup> којим се превасходно уређују: брак, односи у ванбрачној заједници, односи детета и родитеља и др., као и у Закону о ванпарничном поступку,<sup>21</sup> којим се одређују правила по којима судови поступају и одлучују о личним, породичним, имовинским и другим правним стварима. Законом о здравственом осигурању уређују се права из обавезног здравственог осигурања запослених и других грађана, финансирање обавезног здравственог осигурања, добровољно здравствено осигурање и др., и управо у овом контексту је битно напоменути неопходност усклађивања средстава која се из буџета Републике Србије опредељују за финансирање здравствене заштите неосигураних лица која припадају социјално угроженим категоријама и стварних потреба ових лица.<sup>22</sup> Законом о превенцији и дијагностици генетичких болести, генетички условљених Законом о остваривању права на

<sup>18</sup> „Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом“, *Службени гласник РС*, бр. 33/2006 и 13/2016.

<sup>19</sup> „Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом“, *Службени гласник РС*, бр. 36/2009 и 32/2013.

<sup>20</sup> „Породични закон“, *Службени гласник РС*, бр. 18/2005, 72/2011 – др. закон и 6/2015.

<sup>21</sup> „Закон о ванпарничном поступку“, *Службени гласник СРС*, бр. 25/82 и 48/88 и *Службени гласник РС*, бр. 46/95 – др. закон, 18/2005 – др. закон, 85/2012, 45/2013 – др. закон, 55/2014, 6/2015 и 106/2015 – др. закон.

<sup>22</sup> „Закон о здравственом осигурању“, *Службени гласник РС*, бр. 107/2005, 109/2005 – испр., 57/2011, 110/2012 – одлука УС, 119/2012, 99/2014, 123/2014, 126/2014 – одлука УС, 106/2015 и 10/2016 – др. закон.

здравствену заштиту деце, трудница и породиља уређују се право на здравствену заштиту и право на накнаду трошкова превоза у вези са коришћењем здравствене заштите за децу, труднице и породиље без обзира на основ по коме су здравствено осигурани, ако ова права не могу да остваре по основу обавезног здравственог осигурања.<sup>23</sup> Имајући у виду значај социјалног предузетништва као једног вида социјалне кохезије и позитивног приступа у решавању социјалне изопштености друштвено осетљивих група, неопходно је као наставак претходно поменуते групе закона, навести и законе који уређују поље деловања социјалних предузећа, начин њиховог оснивања и друга релевантна питања. Законом о привредним друштвима уређује се правни положај привредних друштава, а нарочито њихово оснивање, управљање, статусне промене, промене правне форме, престанак и друга питања од значаја за њихов положај, а уколико се социјална предузећа одлуче за правну форму друштва са ограниченом одговорношћу (д.о.о.).<sup>24</sup> Законом о задругама уређују се правни положај задруга, њихово оснивање, управљање и органи задруге, стицање и престанак статуса задругара, књига задругара, имовина и пословање задруге, фондови, расподела добити и покриће губитака у задругама, престанак задруге, задружни савези, сложене задруге, регистрација задруга, задружна ревизија, као и друга питања значајна за положај и рад задруге.<sup>25</sup> Заправо, овим законом се у члану 11 социјалне задруге, као врста задруга, фактички одређују као врста социјалног предузећа. Ст. 9 и 12 наводи да социјалне задруге обављају различите делатности ради остварења социјалне, економске и радне укључености, као и задовољења других сродних потреба припадника угрожених друштвених група, или ради задовољења општих интереса унутар локалне заједнице. Под припадницима угрожених друштвених група сматрају се лица која припадају друштвеним групама које се налазе у стању социјалне потребе у складу са законом који уређује област социјалне заштите и обезбеђивања социјалне сигурности грађана и законом који уређује забрану дискриминације. Закон о удружењима, у складу са основним оквиром који уређује (оснивање и правни положај удружења, упис и брисање из регистра, чланство и органи, статусне промене и престанак удружења, као и друга питања значајна за рад удружења), дозвољава социјалним предузећима образованих у виду удружења обављање привредне делатности, што је велики подстицај за њихов даљи развој.<sup>26</sup> Као и

---

<sup>23</sup> „Закон о остваривању права на здравствену заштиту деце, трудница и породиља“, *Службени гласник РС*, бр. 104/2013.

<sup>24</sup> „Закон о привредним друштвима“, *Службени гласник РС*, бр. 36/2011, 99/2011, 83/2014 – др. закон и 5/2015.

<sup>25</sup> „Закон о задругама“, *Службени гласник РС*, бр. 112/2015.

<sup>26</sup> „Закон о удружењима“, *Службени гласник РС*, бр. 51/2009 и 99/2011 – др. закони.

претходни закон, и Закон о задужбинама и фондацијама у складу са својим основним оквиром (оснивање и правни положај задужбина и фондација, имовина, унутрашња организација, упис и брисање из регистра, делатност, статусне промене, надзор над радом задужбина и фондација, престанак рада, друга питања од значаја за њихов рад), дозвољава социјалним предузећима образованих у овој форми обављање привредне делатности.<sup>27</sup>

Битно је поменути и Закон о јавним набавкама (уређује начине и критеријуме за расписивање конкурса за пружање одређене социјалне или неке друге услуге),<sup>28</sup> Закон о волонтирању и Закон о раду (оба закона утврђују услове рада и ангажмана запослених, што су врло битна питања за било које правно лице, па и за социјална предузећа).<sup>29</sup>

### **3) ИНИЦИЈАТИВЕ СТРАТЕГИЈЕ ЕВРОПА 2020 У ОБЛАСТИ СОЦИЈАЛНЕ КОХЕЗИЈЕ И НОРМАТИВНО СТАЊЕ У СРБИЈИ**

Према подацима из 2011. године, ризику социјалне искључености на нивоу Европске уније било је изложено преко 119 милиона људи, односно 24,1%.<sup>30</sup> Тежећи смањењу социјалне искључености, Стратегија за паметни, одрживи и инклузивни раст, под називом Европа 2020, дефинисала је два стратешка правца у циљу афирмације социјалне кохезије – запошљавање и унапређење социјалне заштите и адекватнији приступ социјалним услугама, те покренула иницијативу „Европска платформа за борбу против сиромаштва и социјалне искључености: европски оквир за социјалну и територијалну кохезију“, у којој истиче да „борба против сиромаштва и искључености подразумева мултисекторски приступ који се ослања на раст и запошљавање, као и на модерну и ефикасну социјалну заштиту“.<sup>31</sup> У домену подршке развоју социјалног предузетништва, а препознајући социјално предузетништво као

<sup>27</sup> „Закон о задужбинама и фондацијама“, *Службени гласник РС*, бр. 88/2010 и 99/2011 – др. закон.

<sup>28</sup> „Закон о јавним набавкама“, *Службени гласник РС*, бр. 124/2012, 14/2015 и 68/2015.

<sup>29</sup> „Закон о волонтирању“, *Службени гласник РС*, бр. 36/2010; „Закон о раду“, *Службени гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – одлука УС и 113/2017; Александра Бобић, Дина Ракин, *Друштвено, корисно, одрживо – Како основати социјално предузеће у Србији*, Европски покрет у Србији, Београд, 2016, стр. 32-34.

<sup>30</sup> Јасминка Кроња, *Стратегија Европа 2020: четири године касније*, Европски покрет у Србији, Београд 2015, стр. 156-157.

<sup>31</sup> Europe 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, *European Commission, Communication from the Commission COM(2010) 2020*, Brussels 2010; Јасминка Кроња, *Стратегија Европа 2020: четири године касније*, op. cit., стр. 157.

ефикасну алатку социјалног укључивања опредељен је „Пакет социјалних инвестиција (*Social Investment Package – SIP*), који је као интегрисан оквир политика усмерен на обједињавање праваца деловања држава чланица у циљу смањења сиромаштва и социјалне искључености, превасходно у сектору социјалне заштите“.<sup>32</sup> У циљу даље афирмације социјалног предузетништва, „Европска Комисија покренула је иницијативу за социјално пословање (*Social Business Initiative – SBI*), којом се предлаже регулисање сектора социјалног предузетништва на нивоу ЕУ кроз унапређење квалитета прописа, реформу система јавних набавки, приступачност европских фондова за социјална предузећа, као и промоцију сектора“.<sup>33</sup> Поред наведеног, свакако да је социјална кохезија у националним оквирима у великој мери условљена бројним другим факторима, попут културолошких и традиционалних вредности друштва, затим образовне политике, антидискриминаторске политике у свим виталним правцима и др.

Поредећи ставове Стратегије Европа 2020 у погледу иницијатива које предлажу успостављање и унапређење механизма социјалне кохезије и актуелни легислативни оквир у Србији опредељен ка заштити рањивих група и развијању социјалног предузетништва као начина поспешивања социјалне кохезије (веома подржаног на ЕУ нивоу), може се издвојити следеће: нормативни оквир у Србији сачињен је тако да су стратегије и закони фактички ресорно ограничени и суштински је ефекат њихове примене у пракси веома слаб. Разлог је управо најчешће одсуство међуресорне сарадње у ситуацијама када је потребно усвојити одређена подзаконска правила или правну норму протумачити у пракси. Оно што је у овој области неопходно даље чинити, а ослањајући се на предложене приступе у Стратегији Европа 2020, јесте јачање нормативне међуресорне сарадње и комплементарности правно уређених услуга из области образовања, социјалне заштите, запошљавања итд. Препознајући овај проблем, Европска Комисија покренула је нови процес „којим су за земље у процесу приступања утврђени и праћени приоритети у области запошљавања и социјалне политике, а под називом – Програм реформи политике запошљавања и социјалне политике (*Employment and Social Reform Programme – ESRP*)“.<sup>34</sup> Оно што је за Србију од велике важности у овом домену, јесте континуирани развој институционалног оквира и координације процеса социјалног укључивања.

---

<sup>32</sup> Ibid., str. 158.

<sup>33</sup> Ibid., str. 158-159.

<sup>34</sup> Ibid., str. 164-165.

#### **4) МЕТОДОЛОГИЈА**

Предмет истраживања у овом раду јесте утврђивање на који начин грађани Србије перципирају легислативни оквир којим се штите права рањивих друштвених група у Србији у односу на Европску унију. Циљ је доћи до сазнања да ли постоје разлике у томе како грађани Србије оцењују легислативни оквир и његову примену у Србији у односу на Европску унију и да ли постоје разлике у ставовима у зависности од степена и врсте образовања грађана. Осим тога, циљ је доћи и до сазнања на који начин се грађани информишу о положају и заштити рањивих друштвених група, да би се могао извести закључак на основу чега они износе своје ставове. Истраживање је спроведено у периоду од априла до јуна 2017. године међу грађанима на територији АП Војводине. Истраживањем је обухваћено укупно 150 случајно одабраних испитаника, који се састоје из три испитиване групе од по 50 испитаника. Прву групу од 50 испитаника чинили су студенти завршне године Правног факултета за привреду и правосуђе у Новом Саду. У другој групи од 50 испитаника били су студенти завршне године економских програма Факултета за економију и инжењерски менаџмент у Новом Саду. Трећу групу од 50 испитаника чинили су случајно одабрани испитаници са јединим условом да не студирају или нису студирали право, економију или менаџмент. Испитаници су подељени у три групе како би се дошло до сазнања у којој мери образовање утиче на ставове испитаника. Наиме, с обзиром да се на студијским програмима из области економије изучава предмет предузетништво, очекивало се да ће ова група испитаника бити најбоље упозната са тематиком социјалног предузетништва. Такође, с обзиром да је положај рањивих друштвених група и оснивање социјалних предузећа у великој мери одређен законском и подзаконском регулативом, очекивало се да и студенти права буду упознати са овом тематиком. Трећа група испитаника одражава ставове грађана за које се претпостављало да нису имали прилику да се упознају са истраживаном тематиком кроз систем образовања (у средњим, високим школама и на факултету). За потребе истраживања примењена је метода анкете, док је инструмент којим је вршено анкетирање – упитник. Упитник није био стандардизован, већ је креиран за потребе овог истраживања. Од статистичких метода коришћена је дескриптивна статистика. Истраживање се обављало лично.

#### **5) АНАЛИЗА РЕЗУЛТАТА ИСТРАЖИВАЊА**

У складу са постављеним циљем истраживања дефинисана су питања на која су испитаници давали своје одговоре, који су сумирани у Табели 1.

Табела 1. Ставови грађана Србије о степену заштите рањивих друштвених група и стању социјалног предузетништва

Р.б.	Питање	Одговор	Студенти завршне године економије		Студенти завршне године права		Испитаници других професија		Укупно
			Фреквенција	Процент	Фреквенција	Процент	Фреквенција	Процент	
1.	Да ли сте упознати са термином социјално угрожене групе или рањиве друштвене групе?	Да	24	<b>48%</b>	26	<b>52%</b>	16	32%	<b>44%</b>
		Не	15	30%	13	26%	16	32%	29,33%
		Делимично	11	22%	11	22%	18	<b>36%</b>	26,67%
2.	Да ли сте упознати са термином социјално предузетништво?	Да	13	26%	24	<b>48%</b>	10	20%	31,33%
		Не	21	<b>42%</b>	10	20%	18	36%	32,67%
		Делимично	16	32%	16	32%	22	<b>44%</b>	<b>36%</b>
3.	Озваничене рањиве друштвене групе у Србији су: деца и млади, жене, стари, особе са инвалидитетом, особе са менталним хендикепом, други (бескућници, самохране родитељи...) у ком степену сматрате да су закони у Србији креирани тако да гарантују њихово равноправно укључивање у животне токове заједнице?	Веома добро креирани	4	8%	15	30%	2	4%	14%
		Добро креирани	9	18%	13	26%	6	12%	18,67%
		Промислено креирани	19	<b>38%</b>	22	<b>44%</b>	18	<b>36%</b>	<b>39,33%</b>
		Лоше креирани	11	22%	0	0%	15	30%	17,33%
		Веома лоше креирани	7	14%	0	0%	9	18%	10,67%



Р.б.	Питање	Одговор	Студенти завршне године економије		Студенти завршне године права		Испитаници других професија		Укупно
			Фрек-венција	Проце-нат	Фрек-венција	Проце-нат	Фрек-венција	Проце-нат	Проце-нат
4.	Оцените степен у којем се према вашем мишљењу законом дефинисана права имплементирају и у пракси у Србији.	У потпуности	4	8%	6	12%	1	2%	7.33%
		У већој мери	5	10%	7	14%	7	14%	12.67%
		На просечном нивоу	22	<b>44%</b>	23	<b>46%</b>	20	<b>40%</b>	<b>43.33 %</b>
		У мањој мери	12	24%	10	20%	12	24%	22.67%
		Уопште се не имплементирају	7	14%	4	<u>8%</u>	10	20%	14%
5.	Оцените у ком степену сматрате да су закони у Европској унији креирани тако да гарантују равноправно укључивање рањивих друштвених група у животне токове заједнице?	Веома добро креирани	5	10%	17	34%	5	10%	18%
		Добро креирани	15	30%	21	<b>42%</b>	10	20%	30.67%
		Просечно креирани	19	<b>38%</b>	12	24%	18	<b>36%</b>	<b>32.67 %</b>
		Лоше креирани	6	12%	0	0	15	30%	14%
		Веома лоше креирани	5	10%	0	0	2	4%	4.66%
6.	Оцените степен у којем се према вашем мишљењу законом дефинисана права имплементирају и у пракси у Европској унији.	У потпуности	4	8%	10	20%	5	10%	12.67%
		У већој мери	15	30%	18	<b>36%</b>	9	18%	28%
		На просечном нивоу	18	<b>36%</b>	17	34%	18	<b>36%</b>	<b>35.33 %</b>
		У мањој мери	8	16%	4	8%	14	28%	17.33%
		Уопште се не имплементирају	5	10%	1	<u>2%</u>	4	8%	6.67%

Р.б.	Питање	Одговор	Студенти завршне године економије		Студенти завршне године права		Испитаници других професија		Укупно
			Фреквенција	Процент	Фреквенција	Процент	Фреквенција	Процент	
7.	На основу чега темељите своје мишљење?	Факултет	9	18%	7	14%	5	10%	14%
		Телевизија, радио, новине	16	<b>32%</b>	18	<b>36%</b>	16	<b>32%</b>	<b>33.33%</b>
		Интернет	12	24 %	15	30%	14	28%	27,33%
		Пријатељи	9	18%	1	2%	5	10%	10
		Лично искуство	3	6%	0	0%	2	4%	3,34%
		Друго	1	2%	9	18%	8	16%	12%

Извор: Израдили аутори на основу анкете

На питање да ли су упознати с термином социјално угрожене групе или рањиве друштвене групе свега 44% испитаника дало је одговор да јесте упознато, њих 26,67% одговорило је да је делимично упознато с овим термином, док је чак 26,67% испитаника одговорило да није уопште упознато с овим термином. Овај податак говори о присутном веома ниском степену свести грађана о постојању ових социјално угрожених друштвених група и њиховим проблемима. Изненађујући је податак да чак ни скоро једна трећина студената економије, њих 30%, као ни 26% студената права нису упознати са овим термином. На питање да ли сте упознати са термином социјално предузетништво највећи проценат испитаника – 36% одговара да је делимично упознато, 31,33% одговара да је упознато, док 32,67% одговара да није упознато. Овај податак је дакле још лошији у односу на упознатост с вунерабилним друштвеним групама. Податак који је потпуно неочекиван јесте да је чак 42% студената економије навело да није упознато с термином социјално предузетништво. Ово неминовно упућује на потребу ревидирања програма предмета предузетништво и поклањање веће пажње тематици социјалног предузетништва. На питање у ком степену сматрају да су закони у Србији креирани тако да гарантују равноправно укључивање рањивих друштвених група у животне токове заједнице у све три испитиване групе испитаника највећи проценат њих 39,33% је одговорио да су Закони просечно креирани. Оно што је приметно јесте да чак 30% студената права сматрају да су закони веома добро креирани, док ниједан испитаник студент права не

сматра да су закони лоше или веома лоше креирани. Насупрот томе, студенти економије њих 8%, као и испитанци других професија 4% сматрају да су закони веома добро креирани, а доста су већи проценти у ове две групе оних који сматрају да су закони лоше и веома лоше креирани. Ово пак указује на чињеницу да образовање у значајној мери утиче на перцепцију грађана о томе у ком степену су закони креирани тако да гарантују равноправно укључивање рањивих друштвених група у животне токове заједнице. Када анализирамо мишљења испитаника о томе колико се законом дефинисана права имплементирају и у пракси у Србији видимо да и даље највећи проценат њих 43,33% сматра да је имплементација закона на просечном нивоу. Међутим, приметно је да 14% испитаника сматра да су закони веома добро креирани, а 7,33% сматра да су закони веома добро имплементирани, затим 18,67% сматра да су закони добро креирани, а 12% сматра да су закони добро имплементирани. Такође, повећан је проценат испитаника који сматрају да се закони имплементирају лоше и веома лоше. Дакле, приметан је пад у оцени имплементације закона у односу на оцене колико су добро креирани. Посебно је код студената права изражен пад у оцени имплементације закона у односу на то како су креирани. Дакле, може се уочити да испитаници сматрају да је примена закона лошија у односу на то какви су закони. Анализом одговора на питање у ком степену су закони у Европској унији креирани тако да гарантују равноправно укључивање рањивих друштвених група у животне токове заједнице, увиђамо да 32,67% испитаника сматрају да су просечно креирани, 30,67% сматра да су добро креирани, док 18% сматра да су веома добро креирани. Поредећи са перцепцијом стања у Србији долазимо до закључка да је приметан пораст у оцени закона у Европској унији у односу на Србију. Посебно је приметан раст оцена код студената права – 42% сматра да су закони добро креирани, а 34% да су закони веома добро креирани. Посматрањем добијених одговора на питање у ком степену се законом дефинисана права имплементирају и у пракси у Европској унији и поредећи их са одговорима који се односе на Србију, закључујемо да је приметан пораст оцена. Иако, као и у Србији, највећи проценат испитаника сматра да је имплементација на просечном нивоу, њих 35,33%, ипак је приметан пораст испитаника који сматрају да су закони добро (28%) и веома добро имплементирани (12,67%). Међутим, поредећи како студенти оцењују законе и њихову примену у Европској унији може се уочити да је, као и код оцене стања у Србији, приметан пад у оцени имплементације закона у односу на то како су закони креирани. Такође, уочава се да и у овом случају највише оцене за имплементацију закона у Европској унији дају студенти права, потом студенти економије, па затим испитаници других професија. Анализом одговора на питање на који начин испитаници креирају своје мишљење о томе како су закони којима се гарантује равноправно укључивање рањивих друштвених група креирани и имплементирани, установили смо да на њихово мишљење на првом месту

утичу медији (телевизија, радио, новине), затим Интернет, образовање на факултету, фактори који нису дефинисани и који су груписани под термином друго, пријатељи и у најмањем степену лично искуство. Оно што је значајно уочити да су у свим групама медији (телевизија, радио, новине) и Интернет најзначајнији извор информисања.

## **6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ**

Анализом актуелне националне легислативне подршке закључили смо да је нормативни оквир у Србији сачињен тако да су стратегије и закони фактички ресорно ограничени и суштински је ефекат њихове примене у пракси веома слаб. Разлог је управо најчешће одсуство међуресорне сарадње у ситуацијама када је потребно усвојити одређена подзаконска правила или правну норму протумачити у пракси. Теоријски изведен закључак поткрепило је и истраживање грађана којим је утврђено да грађани Србије сматрају да су закони којима се омогућује равноправно укључивање рањивих друштвених група у друштвене токове, креирани на просечном нивоу (студенти права чак у значајном проценту сматрају да су веома добро и добро креирани), међутим, уочено је да грађани сматрају да је већи проблем у примени ових закона. Истраживањем се дошло до сазнања да грађани у Србији сматрају да су закони у Европској унији боље креирани и имплементирани у односу на законе у Србији. Међутим, приметно је да грађани Србије сматрају да је и у Европској унији имплементација лошија у односу на то како је креиран сам легислативни оквир. На основу резултата истраживања, такође, можемо закључити да у Србији постоји низак степен свести грађана о постојању вулнерабилних друштвених група и њиховом положају у друштву, као и да је највећа свест о постојању ових група и њиховом положају присутна код студената права, затим студената економије, а најмања је код испитаника других професија. Уочено је и то да студенти економије који имају у својим наставним плановима предмет предузетништво, нису довољно упознати са тематиком вулнерабилних друштвених група и социјалним предузетништвом. То пак имплицира да образовање утиче на свест људи, али још увек у недовољној мери. Интересантно је да се све групе испитаника махом информишу путем медија (телевизија, радио, новине) и Интернета, док је образовање на факултетима тек на трећем месту. Ово указује на потребу ревидирања наставних планова на високошколским установама како би се овој тематици поклонило више пажње, и како би се подигла свест грађана по овом питању. Полазећи од постојећег стања у овој области у Србији, а имајући у виду предложене приступе у Стратегији Европа 2020, оно што је неопходно даље чинити јесте јачање нормативне међуресорне сарадње и комплементарности правно уређених услуга, превасходно из области образовања, социјалне заштите, запошљавања и здравства. За Србију је од велике важности у овом домену да

континуирано развија институционални оквир и координацију процеса социјалног укључивања, јер се на тај начин смањује ризик од социјалне искључености рањивих друштвених група и на прави начин ради на трајном, а не привременом решењу проблема.

## **6) ИЗВОРИ**

- Бобић, Александра, Ракин, Дина, *Друштвено, корисно, одрживо – Како основати социјално предузеће у Србији*, Европски покрет у Србији, Београд, 2016.
- Велев, Гордан, *Социјално предузетништво – Електронски билтен о социјалном предузетништву*, 1, група 484, Београд, 2010.
- Europe 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, *European Commission, Communication from the Commission COM(2010) 2020*, Brussels 2010.
- Европски покрет Србије и група 484, Социјално предузетништво-могућности и перспективе, доступно на: <http://www.vps.ns.ac.rs/Materijal/mat4898.pdf> (16.10.2017).
- „Породични закон“, *Службени гласник РС*, бр. 18/2005, 72/2011 – др. закон и 6/2015.
- Раичевић, Вук, Гломазић, Раде, *Значење и облици социјалног предузетништва*, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2012.
- Стојковић-Златановић, Сања, „Вулнерабилност друштвеног и посебност социјалноправног положаја лица оболелих од ретких болести“, *Социолошки преглед*, 49 (4), стр. 385-398, 2015.
- Сјеничић, Марта, „Однос националне регулативе према осетљивим групама становништва“, *Становништво*, 53 (1), стр. 19-38, 2015.
- „Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији“, *Службени гласник РС*, бр. 1/2007.
- „Стратегија развоја социјалне заштите“, *Службени гласник РС*, бр. 108/2005.
- Југовић, Александар, „Изван граница друштва: маргинализација, социјална искљученост и маргиналне групе“, *Социјална мисао*, 14(1), стр. 31-66, 2007.
- Кроња, Јасминка, *Стратегија Европа 2020: четири године касније*, Европски покрет у Србији, Београд 2015.
- Министарство привреде, Агенција за привредне регистре, 2016, доступно на: <http://privreda.gov.rs/ministarstvo-na-dlanu/sektori/sektor-za-privredna-drustva-i-registre/> (16.10.2017).
- Марковић, Лука, Батурина, Данијел, Бабић, Зденко, „Социјална предузећа за радну интеграцију у постсоцијалистичким земљама“, *Хрватска ревија за рехабилитацијска истраживања*, 53 (1), стр. 139-158, 2017.

- „Устав Републике Србије“, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.
- „Закон о удружењима“, *Службени гласник РС*, бр. 51/2009 и 99/2011 – др. закони.
- „Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом“, *Службени гласник РС*, бр. 33/2006 и 13/2016.
- „Закон о социјалној заштити“, *Службени гласник РС*, бр. 24/2011.
- „Закон о раду“, *Службени гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – одлука УС и 113/2017.
- „Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом“, *Службени гласник РС*, бр. 36/2009 и 32/2013.
- „Закон о привредним друштвима“, *Службени гласник РС*, бр. 36/2011, 99/2011, 83/2014 – др. закон и 5/2015.
- „Закон о остваривању права на здравствену заштиту деце, трудница и породиља“, *Службени гласник РС*, бр. 104/2013.
- „Закон о јавним набавкама“, *Службени гласник РС*, бр. 124/2012, 14/2015 и 68/2015.
- „Закон о здравственом осигурању“, *Службени гласник РС*, бр. 107/2005, 109/2005 – испр., 57/2011, 110/2012 – одлука УС, 119/2012, 99/2014, 123/2014, 126/2014 – одлука УС, 106/2015 и 10/2016 – др. закон.
- „Закон о заштити лица са менталним сметњама“, *Службени гласник РС*, бр. 45/1.
- „Закон о задужбинама и фондацијама“, *Службени гласник РС*, бр. 88/2010 и 99/2011 – др. закон.
- „Закон о задругама“, *Службени гласник РС*, бр. 112/2015.
- „Закон о волонтирању“, *Службени гласник РС*, бр. 36/2010.
- „Закон о ванпарничном поступку“, *Службени гласник СРС*, бр. 25/82 и 48/88 и *Службени гласник РС*, бр. 46/95 – др. закон, 18/2005 – др. закон, 85/2012, 45/2013 – др. закон, 55/2014, 6/2015 и 106/2015 – др. закон.
- Зуковић, Слађана, Милутиновић, Јована, „Подршка социјално маргинализованим групама кроз педагошко-саветодавни рад: пример ромске популације“, *Специјална едукација и рехабилитација*, 13 (4), 415-431, 2014.
- Цвејић, Слободан, *Социјална економија – појам и пракса у Србији*, Чигоја штампа, Београд, 2016.

**PROTECTION OF VULNERABLE SOCIAL GROUPS AND THE STATE OF SOCIAL ENTREPRENEURSHIP IN SERBIA IN RELATION TO THE EUROPEAN UNION**

*Abstract:* The subject of the paper is to determine the way in which citizens of Serbia perceive a legislative framework that protects the rights of vulnerable social groups in Serbia in relation to the European Union. The aim of the paper is to determine the differences in opinion and attitudes of citizens regarding the legislative framework and its application in Serbia in relation to the European Union, which are dependent on the level and type of education. In addition, the aim of the paper is to determine the facts about how citizens are informed about the situation and protection of vulnerable social groups in order to be able to conclude on the causes for presenting concrete opinions and attitudes. Bearing in mind the importance of developing social entrepreneurship to address the problem of vulnerable social groups, the authors analyzed the legislative framework regulating this area. On the basis of the conducted research using the survey on a sample of 150 respondents, as well as through the analysis of the national legislative framework and the Europe 2020 Strategy in the field of social cohesion, the authors came to the knowledge of the current situation in Serbia in relation to the situation existing in the Union. In that sense, the authors also made certain recommendations for the improvement of social entrepreneurship.

*Key words:* Vulnerable social groups, social entrepreneurship, national legislation, the Europe 2020 Strategy.

УДК: 81'243:371(4)  
Bibliid 1451-3188, 17 (2018)  
Год XVII, бр. 64, стр. 207–223  
Изворни научни рад

## ПОСТУЛАТИ ЕВРОПСКЕ ОБРАЗОВНЕ ЈЕЗИЧКЕ ПОЛИТИКЕ И НАСТАВА СТРАНИХ ЈЕЗИКА

*Катарина РАДОЈКОВИЋ ИЛИЋ<sup>1</sup>*

*Апстракт:* У раду су представљени најзначајнији постулати европске образовне језичке политике: плурилингвизам, демократско грађанство, језичка разноврсност, интеркултурни дијалог и социјална кохезија. Анализирани су референтни акти Света Европе и институција Европске уније у којима су прокламовани најзначајнији циљеви ове политике и активности европских институција и у области наставе страних језика. Потом је учињен критички осврт на европску образовну језичку политику и њену примену у пракси и анализирана примена постулата европске образовне језичке политике у настави страних језика у Републици Србији.

*Кључне речи:* Европска образовна језичка политика, Савет Европе, Европска унија, плурилингвизам, настава страних језика

### 1) УВОД

Иако су творци Европске заједнице имали у виду превасходно политичке, економске и социјалне циљеве како би се, по речима Винстона Черчила „европској породици народа дала структура у којој ће живети у миру, сигурности и слободи“, јер ће тако „стотине милиона људи који тешко раде моћи поново да стекну једноставне радости и наде због којих вреди живети“, временом се показало да се политичка и економска компонента не могу издвојити од социолошких и културолошких елемената и да се у циљеве

---

<sup>1</sup> Правни факултет у Београду. Е-mail: katarina.radojkovic@ius.bg.ac.rs



европске политике мора уврстити поштовање културне баштине и очување културне и језичке разноврсности њених чланица.<sup>2</sup> Повећање професионалне мобилности унутар европских земаља крајем XX и почетком XXI века још више је истакло значај употребе језика у овом интерактивном комуникацијском простору и потврдило да се будућност Европе мора базирати на очувању њеног плурикултурног богатства и да креатори образовних језичких политика држава чланица морају имати у виду постулате европске образовне језичке политике: плурилингвизам, демократско грађанство, језичку разноврсност, интеркултурни дијалог и социјалну кохезију. Институционални оквир за развој европске образовне језичке политике формирао се најпре кроз деловање Савета Европе а потом кроз акте институција Европске уније.

### **Акти Савета Европе**

Активности Савета Европе у области језичке образовне политике одвијају се у складу са Европском конвенцијом о култури из 1954. године, коју је ратификовало 49 земаља. Према члану 2 ове Конвенције, свака уговорна страна дужна је да у границама могућности подстиче своје држављане да изучавају језике, историју и цивилизацију других држава уговорница и пружа олакшице другим уговорним странама да на њеној територији организује исто такво изучавање. Такође је дужна да развија изучавање свог или својих језика, историје и цивилизације на територијама других уговорних страна и да пружа могућност њиховим држављанима да наставе започето изучавање на њеној територији.<sup>3</sup> У преамбули Препоруке Р (82) 18 Комитета министара Савета Европе истиче се да лингвистичка и културна разноврсност Европе представља драгоцену заједничку баштину и да образовање треба усмеравати ка развоју позитивних ставова према различитостима како оне не би представљале препреку за комуникацију него би, напротив, постале извор богатства и међусобног разумевања. Такође се истиче да се само бољим познавањем европских живих језика могу побољшати комуникација и размена међу становницима Европе чији су матерњи језици различити, унапредити мобилност, међусобно разумевање и сарадња и уклонити предрасуде и дискриминацију. Полазећи од ових принципа, прецизирана су три главна циља комуникације на страним језицима: суочавање са ситуацијама из свакодневног живота у другој земљи и пружање помоћи странцима у њиховој земљи у таквим ситуацијама, размена мисли, идеја и осећања са говорницима другог језика и боље разумевање начина живота и менталитета других народа и

<sup>2</sup> Говор Винстона Черчила одржан 19.09.1946. на Универзитету у Цириху. Интернет: [http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/AboutUs/zurich\\_e.htm](http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/AboutUs/zurich_e.htm), 20.03.2014.

<sup>3</sup> *Convention culturelle européenne*, 19.12.1954, STE 018.

значаја њихове културне баштине. Када је реч о школском окружењу, државе треба да у школама обезбеде учење бар једног европског или регионалног језика, поред матерњег, почев од узраста од 10 година а по могућству и раније и да, кад год је могуће, ученицима пруже могућност да уче више европских или других језика. Када је у питању високошколско образовање и стручно усавршавање, потребно је да се студентима омогући да продубе знање стечено у школи у зависности од њихових личних, професионалних и друштвених потреба и мотивације. У тачки 2 истиче се да настава и учење језика треба да буду засновани на потребама, мотивацији, карактеристикама и способностима ученика, да циљеви учења треба да буду прецизно дефинисани и остварљиви и да се у настави примењују одговарајуће методе и дидактички материјал као и да се израде адекватни инструменти за евалуацију наставних програма.<sup>4</sup> Препорука Р (98) 6 донета шеснаест година касније, фокусирана је превасходно на развој плурилингвизма. Ценећи напредак постигнут од доношења препоруке Р (82) 18, аутори истичу да учење језика у циљу развоја плурилингвизма представља европски политички интерес и да се потребе мултилингвалне и мултикултурне Европе могу задовољити само значајним унапређењем могућности њених грађана да превазиђу језичка и културна ограничења, а да такав циљ подразумева постојање добро организованог система образовања током целог живота финансираног од стране одговарајућих институција. Такође, истиче се опасност од маргинализације лица која не поседују потребне способности да комуницирају у интерактивној Европи. Стога се мере које се препоручују у овом акту односе пре свега на развој образовних политика којима би се омогућило свим Европљанима да се оспособе да комуницирају са говорницима других језика с циљем да развијају отвореност духа, да се побољша слободно кретање људи и размена информација које би омогућиле ученицима да науче да поштују начин живота других и живе у интеркултурном свету. Посебна пажња посвећује се увођењу већег броја језика на свим нивоима образовног система, укључујући и регионалне језике, посебно у билингвалним и мултилингвалним срединама као и организовању наставе страних језика намењене младим људима у циљу њихове припреме за професионални живот и повећања њихове професионалне мобилности, приступа информацијама и учешћу у међународним пројектима.<sup>5</sup> Препорука Парламентарне скупштине Савета Европе Р 1539, посвећена Европској години језика 2001, значајна је за дидактички приступ настави страних језика због тога што експлицитно

---

<sup>4</sup> Conseil de l'Europe, „Recommandation N° R (82) 18 du Comité des ministres aux états membres concernant les langues vivantes,” Strasbourg, 1982.

<sup>5</sup> Conseil de l'Europe, „Recommandation N° R (98) 6 du Comité des ministres aux états membres concernant les langues vivantes” Strasbourg, 1998.

истиче да не треба тежити савршеном владању страним језиком него владању способностима комуникације и развоју језичке разноврсности. Истичући да плурилингвизам треба да буде схваћен „као способност комуницирања на више језика а не обавезно као савршено владање тим језицима“ аутори наводе низ конкретних мера које би Савет министара требало да предложи државама чланицама и истичу значај Европског језичког портфолија и Заједничког европског референтног оквира, који би по њиховом мишљењу државе чланице требало да користе у креирању својих језичких политика.<sup>6</sup> У Препоруци Парламентарне скупштине Савета Европе Р 1383 предлаже се Савету министара да дефинише језичку разноврсност као приоритет језичке образовне политике. Наводи се да, према статистичким подацима, велика већина ученика у Европи учи енглески, док „велики“ европски језици – немачки, француски, шпански и италијански заостају, а језици као португалски, арапски или руски, које говоре стотине хиљада људи у свету, заузимају минорно место. Иако се не оспорава значај енглеског као *lingua franca*, констатује се да познавање само овог језика није довољно да би Европа опстала у међународној економској конкуренцији као ни да би сачувала културну разноврсност. Предлаже се неколико конкретних мера као што је учење два страна језика у току основног и средњег образовања, учење језика током целог живота и увођење језика локалних мањина у школе. Такође се истиче значај редовног вршења анкета и у циљу утврђивања степена језичке разноврсности у европским земљама. Подаци о језичкој разноврсности добијени путем ових истраживања користили би се за формирање образовне језичке политике у тим земљама<sup>7</sup> – Препорука Савета министара CM/Rec (2008) 7 посвећена је примени Заједничког европског оквира за језике. У њој се наводи да циљ образовне језичке политике треба да буде кохерентно, транспарентно и ефикасно плурилингвално образовање, да би се промовисали демократско држављанство, социјална кохезија и интеркултурни дијалог у складу са политиком Савета Европе која је потврђена на Трећем Самиту шефова држава и влада у Варшави 2005. Због тога се препоручује свим државама чланицама да створе и одржавају услове за примену Заједничког европског оквира за језике.<sup>8</sup> Коначно, кључни документ за заштиту регионалних и мањинских језика је Европска повеља о регионалним или

<sup>6</sup> Conseil de l'Europe, Assemblée Parlementaire, „Recommandation 1539 (2001) – Année européenne des langues”, Strasbourg, 2001.

<sup>7</sup> Conseil de l'Europe, Assemblée Parlementaire, „Recommandation 1383 (1998) – diversification linguistique”, Strasbourg, 1998.

<sup>8</sup> Co-Recommendation CM/Rec (2008) 7 of the Committee of Ministers to member states on the use of the Council of Europe's Common European Framework of Reference for Languages (CEFR) and the promotion of plurilingualism, 2008.

мањинским језицима коју је 24. јуна 1992. године усвојио Савет Европе.<sup>9</sup> Она се односи на језике које говори мањински део популације било да су у питању регионални језици, односно језици који се говоре у оквиру исте државе а чије је културно порекло различито од културе те државе (на пример бретонски у Бретањи, корзикански на Корзици или фламански у Фландрији) или мањински језици, односно језици које говори велики број припадника етничке мањине у једној држави (као што је немачка мањина у Данској). Државе потписнице ове Повеље обавезују се да ће признавати регионалне и мањинске језике као израз културног богатства, одлучно промовисати њихову употребу у јавном и приватном животу и предузимати мере за спречавање сваког облика дискриминације, угрожавања, искључивања, ограничавања или неповољног третмана регионалног или мањинског језика који би имао циљ да обесхрабри или доведе у питање његово одржавање и развој. Чланом 8 прописују се посебне мере које се односе на увођење регионалних и мањинских језика у предшколско, основно и средњошколско образовање, специјалистичко, универзитетско и друго високошколско образовање и стварање могућности за студирање ових језика као предмета на универзитетима.<sup>10</sup> У оквиру активности Одељења за језичке политике Савета Европе настали су Европски језички портфолио и Заједнички европски референтни оквир за језике, плод десетогодишњег рада најеминентнијих стручњака који је извршио велики утицај на уџбенике, евалуацију и наставу страних језика.<sup>11</sup>

## Акти институција Европске уније

Европска језичка политика усмерена је ка развоју плурилингвизма још од самог оснивања Европских заједница. Када је реч о настави страних језика, ова политика данас има двоструки циљ: да се Европљани отворе једни ка другима и да се Европа отвори ка ваневропским земљама, о чему сведоче бројни акти које су у последњих двадесет година донеле њене институције као што су Резолуција Савета Европске уније од 31.03.1995. о побољшању и диверзификацији наставе језика, којом се тражи да у оквиру школовања сваки ученик може, поред матерњег, да учи најмање два језика Европске уније, или Резолуција Савета Европске уније од 16. децембра 1997. која се односи на рано

---

<sup>9</sup> Conseil de l'Europe, "Charte européenne des langues régionales ou minoritaires", Strasbourg, 1992.

<sup>10</sup> Доношењем Закона о ратификације Европске повеље о регионалним или мањинским језицима 24. јуна 1992, Србија је ратификовала Европску повељу о регионалним или мањинским језицима (*Сл. Лист СЦГ – Међународни уговори* бр.18/2005)

<sup>11</sup> Portfolio européen des langues – principes et lignes directrices, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2000; Cadre européen commun de références pour les langues – Apprendre, enseigner, évaluer, Conseil de l'Europe/Didier, Paris, 2001.

учење страних језика.<sup>12</sup> У Белој књизи Европске комисије о образовању из 1995. године наглашава се значај познавања страних језика као основни услов за професионални напредак у оквиру слободног тржишта, као и за разумевање културне разноврсности на европском тлу. Познавање три европска језика један је од пет циљева које Европска комисија прокламује у овом документу, сматрајући да је његова реализација од кључног значаја да би европски грађани могли да искористе могућности које им пружа заједничко тржиште, да се прилагоде другачијем радном и културном окружењу и да развију осећај припадности Европи у њеном културном богатству и разноврсности. Поред раног учења страних језика истиче се значај учења страних језика у оквиру професионалног образовања и стручног усавршавања.<sup>13</sup> У Одлуци N 1934/2000/ЕС Европског парламента и Савета Европске уније од 17.07.2000. о Европској години језика 2001 и Резолуцији Савета Европске уније (2002/С 50/01) од 14.02.2002. о промовисању језичке разноврсности и учења језика у оквиру остварења циљева Европске године језика 2001 истиче се да познавање језика, као једна од основних компетенција сваког грађанина, игра важну улогу не само у друштвеној кохезији унутар држава него и у европској кохезији и да је неопходан услов за мобилност грађана у области школовања, културног развоја и професионалне мобилности. Стога се препоручује државама чланицама да у оквиру својих могућности предузму неопходне мере како би ученицима пружиле могућност да уче два или више страних језика, као и да промовишу учење језика у оквиру стручног образовања, да посвете пажњу стручном усавршавању наставника и њиховом учешћу у европским програмима и подстакну увођење модерних дидактичких принципа у наставу страних језика. Такође се позива Европска комисија да подржи државе чланице у реализацији ових препорука.<sup>14</sup> Након усвајања Закључака Европског савета у Лисабону од 23. и 24. марта 2000, којима се познавање страних језика учвршћује у основне компетенције, поред познавања рачунара, Европска комисија и Савет Европске уније дефинисали су три заједничка циља који

---

<sup>12</sup> Council of the European Union, „Council Resolution of 31 March 1995 on improving and diversifying language learning and teaching within the education systems of the European Union”, *Official Journal C 207*, 12/08/1995 p. 0001–0005; Council of the European Union. “Council Resolution of 16 December 1997 on the early teaching of European Union languages”, *Official Journal C 1*, 03/01/1998.

<sup>13</sup> Commission Européenne (CE). „Livres blanc sur l'éducation et la formation. Enseigner et apprendre. Vers la société cognitive”, COM (95) 590, 1995, p. 54.

<sup>14</sup> Council of the European Union, “Decision No 1934/2000/EC of the European Parliament and of the Council of 17 July 2000 on the European Year of Languages 2001”, *Official Journal L 232*, 14/09/2000 p.0001–0005; Conseil de l'Union Européenne, „Résolution du Conseil (2002/C 50/01) du 14 février 2002 sur la promotion de la diversité linguistique et de l'apprentissage des langues dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs de l'année européenne des langues 2001“.

треба да представљају окосницу образовних политика у контексту Европске уније у следећих десет година и начине на који образовни системи треба да допринесу остварењу стратешких циљева дефинисаних на Савету у Лисабону.<sup>15</sup> У извештају Савета за образовање Савету Европске уније од 14.02.2001. наводи се да су три основна циља побољшање квалитета образовних система, као средства социјалне и културне кохезије, стварање услова у којима свако има приступ образовању и стручном усавршавању и отварање образовних институција према свету.<sup>16</sup> У оквиру трећег циља истиче се значај стварања европског образовног простора путем повећања мобилности и унапређења учења страних језика. Стога се истиче да је неопходно створити услове за учење два језика Европске уније, поред матерњег језика и то у непрекидном периоду од најмање две године и повећати мобилност студената, наставника и истраживача. Закључци Европског савета у Лисабону који се односе на учење страних језика потврђени су и на Европском савету у Барселони марта 2002. године. Поред тога, шефови држава сложили су се да подаци о реалним језичким компетенцијама становника Европе нису доступни и zaloжили се за увођење европског индикатора језичких компетенција како би се остварио увид у реалне језичке компетенције њених грађана. Ову иницијативу Европски парламент је одобрио 2006. године. У Закључцима Савета Европске уније од 22.05.2008. о мултилингвизму, министри образовања потврдили су неопходност очувања језичке разноврсности у Европи. Закључили су да институције Европске уније треба да имају важну улогу у остварењу тог циља и позвали државе чланице и Европску комисију да предузму одговарајуће мере како би се учење страних језика унапредило увођењем нових технологија и нових метода учења језика, промовисањем учења на даљину, коришћењем Европског језичког портфолија и других инструмената Савета Европе, као и потребне мере да би се обезбедио континуитет учења језика у перспективи образовања током целог живота.<sup>17</sup>

## **2) ПОСТУЛАТИ ЕВРОПСКЕ ОБРАЗОВНЕ ЈЕЗИЧКЕ ПОЛИТИКЕ**

Наведени акти Савета Европе, Европског савета, Европског парламента и Савета Европске уније израз су настојања да се створи консензус око формирања

---

<sup>15</sup> European council, „Lisbon European Council 23 and 24 march 2000, presidency conclusions“.

<sup>16</sup> Rapport du Conseil Éducation» au Conseil européen sur «Les objectifs concrets futurs des systèmes d'éducation et de formation, du 14 février 2001, Интернет: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/education\\_training\\_youth/general\\_framework/c11049\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/c11049_fr.htm)

<sup>17</sup> Conseil de l'Union européenne, „Conclusions du Conseil du 22 mai 2008 sur le multilinguisme (2008/C 140/10)“, *Journal officiel de l'Union européenne* C 140/14 6.6.2008.

кохерентних образовних језичких политика око наведених концепата: плурилингвизма, језичке разноврсности, интеркултурног дијалога, демократског грађанства и социјалне кохезије. Неке од ових концепата треба детаљеније анализирати ради бољег разумевања и разјашњења извесних терминолошких недоумица.

## **Плурилингвизам**

Плурилингвизам представља окосницу европске језичке идеологије. Најсажетије би се могао дефинисати као „потенцијална и/или ефективна способност коришћења више језика на различитим нивоима и за различите намене“.<sup>18</sup> Овај појам се, међутим, може тумачити на различите начине јер се, како се наводи у Смерницама за развој образовних језичких политика у Европи, истовремено може односити на „законску заштиту мањинских група, очување европске језичке баштине, развој језичких способности појединца и стварање осећаја припадности Европи у оквиру демократског држављанства“.<sup>19</sup> У овом документу се пре свега истиче двоструки аспект плурилингвизма. С једне стране, он се може посматрати као способност комуницирања на више језика, прецизније као „способност сваког говорника да учи и користи, сам или из помоћ наставника више од једног језика“.<sup>20</sup> Та способност материјализује се код говорника у виду репертоара језика које може да користи и развија током целог живота. С друге стране, плурилингвизам се може посматрати као друштвена вредност и у том смислу он представља основ језичке толеранције: свестан плурилингвалног карактера својих способности, говорник ће једнако вредновати сваки од језичких варијетета које он или други говорници користе. Ови језички варијетети могу имати различите функције и користити се у приватној, пословној, званичној или другој комуникацији. Са чешћом употребом овог појма јавиле су се, међутим, и његове неадекватне интерпретације. У широј јавности плурилингвизам се неретко погрешно схвата као привилегија интелектуалне елите и богатих грађана или се поистовећује са појмом мултилингвизам, који се односи на коегзистенцију више језичких варијетета на једној територији. Под плурилингвизмом се, међутим, у контексту Европске образовне језичке политике сматра „способност друштвеног актера који на различитим нивоима познаје различите језике и различите културе да комуницира и успоставља друштвену интеракцију“.<sup>21</sup> У том смислу може се

<sup>18</sup> Conseil de l'Europe, *Guide pour l'élaboration des politiques linguistiques éducatives en Europe – De la diversité linguistique à l'éducation plurilingue- version intégrale*, Strasbourg 2003, str 8.

<sup>19</sup> Ibid., p. 30.

<sup>20</sup> Ibid., p. 15.

<sup>21</sup> Conseil de l'Europe, *Cadre européen commun de références pour les langues – Apprendre, enseigner, évaluer*, op. cit., p. 128.

говорити о појединачном плурилингвалном репертоару, који чини скуп различитих језика које је појединац усвојио на различите начине (у детињству, током школовања, каснијег самосталног усавршавања итд.) у оквиру којих може да поседује различите компетенције (читање, разумевање, конверзација), на различитим нивоима и које може да користи у различитим, мање или више одређеним, ситуацијама: у комуникацији у оквиру породице, са комшијама или пријатељима, за потребе студирања или у оквиру посла.

### Демократско грађанство (демократско држављанство)<sup>22</sup>

Поводом свог педесетог рођендана, Савет Европе је 1997. године објавио Нацрт декларације и Програм образовања за демократско грађанство, означивши нову етапу у развоју европских образовних политика. У овом акту, који је Савет министара усвојио 7. маја 1999. године (СМ 99 76), истиче се да све активности Савета Европе треба да буду усмерене ка стварању слободнијег, толерантнијег и праведнијег друштва, заснованог на солидарности, заједничким вредностима и богатству разноврсне културне баштине и да концепт европског грађанства треба да буде приоритет образовања на свим нивоима.<sup>23</sup> Када је реч о језичким компетенцијама и њиховој улози у учешћу грађана у политичком и друштвеном животу треба напоменути да питање учешћа грађана у европској политичкој дебати није једноставно и не може се решити познавањем неког *lingua franca*, будући да је за успостављање европског демократског дијалога потребно развити способност за препознавање језичког и културног богатства Европе, осећај припадности демократском грађанству и свест о плурилингвалном репертоару европских суграђана као заједничком али плуралном изразу њихових идентитета. На тај начин плурилингвизам постаје нека врста „начина живљења у Европи“.<sup>24</sup> У том смислу, плурилингвизам није само функционална потреба већ суштинска компонента демократског понашања: боље разумевање плурилингвалних репертоара других имплицира језичку толеранцију, поштовање језичких разлика и слободе изражавања.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Поједини аутори инсистирају на термину «грађанство» сматрајући да термин «држављанство» није прикладан будући да не постоји европско држављанство и да је европски грађанин за сада само псеудодржављанин јер му недостаје основни атрибут држављанства: конститутивна власт (А. Борић у Ј. М. Favre, 2004:23)

<sup>23</sup> Conseil de l'Europe, „Projet de déclaration et de programme sur l'éducation à la citoyenneté démocratique fondée sur les droits et les responsabilités des citoyens CM(99)76“, Strasbourg, 1999.

<sup>24</sup> Jean-Claude Beacco, *Langues et répertoire de langues: Le plurilinguisme comme manière d'être en Europe*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2005.

<sup>25</sup> Conseil de l'Europe, *Guide pour l'élaboration des politiques linguistiques éducatives en Europe – De la diversité linguistique à l'éducation plurilingue- version intégrale*, Strasbourg, 2003, p. 35.



## Језичка разноврсност (језичка разноликост)

Очување језичке разноврсности заснива се на чињеници да је Европа континент на коме се говори више језика и да сви ти језици имају исту вредност, било као средство комуникације било као начин испољавања личности. Стога се у актима европских институција истиче као један од приоритета европске језичке политике и предвиђају се конкретне мере као што је увођење бар два страна језика у образовни систем, развој споразума о лингвистичкој сарадњи међу граничним регијама, промовисање учења на даљину језика који се ређе уче, увођење већег броја језика у образовне установе, укључујући и регионалне и мањинске језике, редовно спровођење анкета о степену језичке разноврсности у европским земљама и коришћење добијених података као основ за креирање образовних језичких политика. У нашем језику, еквиваленти термина *diversity* су разноврсност и разноликост. Ранко Бугарски указује на предност термина разноликост који подразумева „разне ликове нечега што је суштински једнако“, чиме се скреће пажња на сличности, односно на оно што људе спаја, уместо на разлике које имплицирају раздвајање људи.<sup>26</sup> Аутор објашњава да се у европским документима зато и користи *diversity* уместо *difference*, јер реч разноликост наглашава „фундаменталне сличности нечега што се испољава варијабилно“.<sup>27</sup>

## Интеркултурни дијалог

Будући да међусобно разумевање почива на прихватању културних разлика, Савет Европе се залаже за креирање образовних језичких политика које би посвећивале пажњу интеркултурном аспекту наставе и усвајању интеркултурне компетенције. У Белој књизи о интеркултурном дијалогу, усвојеној на 118 министарској седници Савета Европе 2008, истиче се значај интеркултурног приступа у настави језика и наводи да учење језика помаже ученицима да избегну стереотипе о појединцима, да подстакну радозналост, буду отворени према другима и открију друге културе. Учење језика им помаже да увиде да сарадња са лицима која имају другачији друштвени идентитет и припадају другој култури обогаћује њихово искуство.<sup>28</sup> Интеркултурни приступ препознаје вредност језичке разноврсности међу припадницима мањинских заједница и доприноси развоју свести о богатству културне комплексности окружења. Развијање интеркултурне компетенције повезано је и са развијањем интеркултурне медијације: појединац који стиче сазнања о другој културној групи способан је да интерпретира другима чињенице које

<sup>26</sup> Ранко Бугарски, *Језик и култура, XX век*, Београд, 2005.

<sup>27</sup> Ibid., стр. 92.

<sup>28</sup> Council of Europe, „White Paper on Intercultural Dialogue“, Strasbourg, 2008.

се односе на другачији начин живота и различиту културу. Модерна настава страних језика не ограничава се стога на развијање језичких способности код ученика него обухвата и способност да користи језик на друштвено и културно адекватан начин.

### Социјална кохезија

У Белој књизи о интеркултурном дијалогу социјална кохезија дефинише се као „способност друштва да обезбеди добробит свим својим члановима уз минимално истицање различитости и без поларизације“.<sup>29</sup> Кохезионо друштво је, дакле, заједница у којој се сви слободни појединци међусобно ослањају једни на друге у остварењу заједничких циљева демократским средствима и у којој сваки грађанин има једнаке шансе у области личног развоја, образовања, запослења, мобилности, приступа информацијама и културном уздизању. У том смислу настава страних језика а посебно концепт учења језика током целог живота може имати велики допринос у побољшању социјалне кохезије и равноправног укључења свих чланова друштва.

### 3) ИЗВОРИ

Беако, Jean-Claude, *Langues et répertoire de langues: Le plurilinguisme comme „manière d'être“ en Europe*. Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2005.

Беко, Лидија, Ошмјански, Вера, „Интегрисана настава (CLIL) на високошколским институцијама и меко законодавство“, *Европско законодавство*, бр. 60, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2017, стр. 310-319.

Conseil de l'Europe, Assemblée Parlementaire, *Recommandation 1539 (2001) – Année européenne des langues*, Strasbourg, 2001.

Conseil de l'Europe, Assemblée Parlementaire, *Recommandation 1383 (1998) – diversification linguistique*, Strasbourg, 1998.

Conseil de l'Europe, *Cadre européen commun de références pour les langues – Apprendre, enseigner, évaluer*, Conseil de l'Europe/Didier, Paris, 2001.

Conseil de l'Europe, *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*. Strasbourg, 1992.

Conseil de l'Europe, *Guide pour l'élaboration des politiques linguistiques éducatives en Europe – De la diversité linguistique à l'éducation plurilingue – version intégrale*. Strasbourg, 2003.

---

<sup>29</sup> Ibid.

- Conseil de l'Europe, *Portfolio européen des langues – principes et lignes directrices*. Strasbourg, 2000.
- Conseil de l'Europe, *Projet de déclaration et de programme sur l'éducation à la citoyenneté démocratique fondée sur les droits et les responsabilités des citoyens CM(99)76*, Strasbourg, 1999.
- Conseil de l'Europe, *Recommandation N° R (82) 18 du Comité des ministres aux états membres concernant les langues vivantes*, Strasbourg, 1982.
- Conseil de l'Europe, *Recommandation N° R (98) 6 du Comité des ministres aux états membres concernant les langues vivantes*, Strasbourg, 1998.
- Conseil de l'Europe. *Convention culturelle européenne* Strasbourg, 1945.
- Conseil de l'Union Européenne, *Résolution du Conseil (2002/C 50/01) du 14 février 2002 sur la promotion de la diversité linguistique et de l'apprentissage des langues dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs de l'année européenne des langues 2001*.
- Conseil de l'Union européenne, *Conclusions du Conseil du 22 mai 2008 sur le multilinguisme (2008/C 140/10)*, *Journal officiel de l'Union européenne* C 140/14 6.6.2008.
- Council of the European Union, *Decision No 1934/2000/EC of the European Parliament and of the Council of 17 July 2000 on the European Year of Languages 2001*, *Official Journal L 232*, 14/09/2000.
- Council of the *European Union*, *Council Resolution of 16 December 1997 on the early teaching of European Union languages*, *Official Journal C 1*, 03/01/1998.
- Council of the European Union, *Council Resolution of 31 March 1995 on improving and diversifying language learning and teaching within the education systems of the European Union*. *Official Journal C 207*, 12/08/1995.
- Council of Europe, *CoRecommendation CM/Rec (2008) 7 of the Committee of Ministers to member states on the use of the Council of Europe's Common European Framework of Reference for Languages (CEFR) and the promotion of plurilingualism*, 2008.
- Council of Europe, *From linguistic diversity to plurilingual education: Guide for the development of language education policies in Europe*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2007.
- Council of Europe, *White Paper on Intercultural Dialogue*, Strasbourg 2008.
- European council, *Lisbon European Council 23 and 24 march 2000, presidency conclusions*.
- Favre, Jean-Marc, *Основи Европске уније и комунитарног права* (Ана Ђорић превод), Г 17 Институт, Београд, 2004.
- Pilhion, Roger, „Vers une politique européenne de l'enseignement des langues“, *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, no 47, Sèvres: CIEP, 2008, str.1-9.

Skutnabb-Kangas, Tove, *Language policies and education: The role of education in destroying or supporting the world's linguistic diversity*. Keynote address at the World Congress on Language Policies, 16-20 April 2002, organized by Linguapax Institute in cooperation with the Government of Catalonia, Barcelona, Spain, Интернет: <http://www.linguapax.org/congres/plenaries/skutnabb.html>.

Skutnabb-Kangas, Tove, *Why Should Linguistic Diversity Be Maintained And Supported In Europe? Some Arguments*. Strasbourg: Council of Europe, Language Policy Division, 2002.

Бугарски, Ранко, *Европа у језику*, XX век, Београд, 2009.

Бугарски, Ранко, *Језик и култура*, XX век, Београд, 2005.

Филиповић, Јелена, Вучо Јулијана, "Serbian roadmap toward European plurilingualism", Leonel Ruíz Miyares, María Rosa Álvarez Silva y Alex Muñoz Alvarado (eds.) *Actualizaciones en comunicación social*, vol. 1. Santiago de Cuba: Centro de Lingüística Aplicada, 2013.

#### 4) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Најчешће истицани недостаци европске образовне језичке политике су њена идеолошка обојеност и раскорак између декларативне подршке плурилингвалној Европи, с једне стране, и недоследности у примени ових идеја у пракси, с друге стране. Један од проблема који се најчешће наводи је давање предности такозваним „великим“ језицима. Аутори оцењују да европски акти само на први поглед инсистирају на језичкој равноправности и валоризацији плурилингвизма и да се смернице Савета Европе и институција Европске уније не спроводе у пракси, него да се, напротив, концепт очувања малих језика користи како би се ојачала надмоћ доминантних језика.<sup>30</sup> Истраживање Еуробарометра, спроведено по налогу Европске комисије, показује да енглески заузима доминантно место као страни језик у већини европских земаља, 34%. Следе француски и немачки (немачки 12%, француски 11%), затим шпански језик са 5% и италијански са 2%. У неким земљама, као што је Шведска, чак постоји тенденција да се знање енглеског убраја у основна знања чиме би настава овог језика добила потпуно другачији статус.<sup>31</sup> Овај раскорак уочљив је и на примеру коришћења језика у раду европских институција у којима се, и поред формалног прокламовања плурилингвизма, у свакодневној пракси најчешће користе само три језика: енглески, француски

---

<sup>30</sup> Skutnabb-Kangas, Tove, *Why Should Linguistic Diversity Be Maintained And Supported In Europe? Some Arguments*, Council of Europe, Language Policy Division, Strasbourg, 2002.

<sup>31</sup> Roger Pilhion, "Vers une politique européenne de l'enseignement des langues", *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, no 47, str. 1-9. Sèvres: CIEP, 2008.

и немачки. Ова појава се, додуше, не мора обавезно тумачити као резултат неке посебне политике, већ као резултат практичних потреба за проналажењем простијих решења. Ранко Бугарски сматра да је раскорак између прокламација и остварења, између жеља и могућности, веома честа и вероватно неизбежна појава и у многим другим доменима друштвеног и јавног живота, и залаже се за интерактивни модел језичке политике и планирања који подразумева не само напоредно постојање различитих језика него узајамно деловање и сарадњу говорника разних језика на начелно равноправним основама (насупротив претходним моделима, модуларном који је подразумевао „свето тројство државе, нације и језика“ с краја XVIII века и експанзивном моделу који је давао предност великим језицима као носиоцима моћи насталог средином XX века).<sup>32</sup> Језичка разноврсност се, међутим, најчешће недовољно прецизно дефинише путем броја језика који се говоре на некој територији, а не узима се у обзир проценат лица која говоре само један језик. Да би се добила тачна слика о степену језичке разноврсности у образовном систему, потребно је узети у обзир број језика који се уче у школама као и пропорционални однос лица која говоре најзначајнији језик и лица која уче највише изучавани језик. Што је проценат оних који уче највише изучавани језик мањи, то је језичка разноврсност већа. Када је реч о недоследности у примени постулата европске образовне језичке политике посебно бисмо истакли необавезујући и непрескриптиван карактер аката, будући да је најчешће реч о препорукама, декларацијама или смерницама, а нарочито језичке формулације које се користе када су у питању мере које државе треба да предузму. Најчешће се користе модални глаголи и изрази као што су: „ако се стекну услови, уколико, у складу са могућностима“. Када је реч о мерама које институције треба да предузму, оне се у готово свим актима квалификују веома неодређено као „одговарајуће“ или „прикладне“ мере. На пример, у Препоруци Р (98) 6 каже се да треба промовисати рано учење страних језика „кад год то околности дозвољавају“ (*chaque fois que les circonstances le permettent*). У Резолуцији Савета Европске уније (2002/С 50/01) позивају се државе чланице да „уколико је то могуће“ предузму „одговарајуће“ мере да се ученицима омогући учење два или више страна језика „имајући у виду оквире, ограничења и приоритете њихових политичких, правних, буџетских и образовних система“.<sup>33</sup> Тов Скутнаб Кангас такође наводи неколико карактеристичних израза из Европске повеље о регионалним и мањинским језицима (*The European Charter for Regional or*

<sup>32</sup> Ранко Бугарски, *Европа у језику*, XX век, Београд, 2009.

<sup>33</sup> [ ...] invite les États membres, dans le cadre, les limites et les priorités de leurs systèmes politiques, juridiques, budgétaires, d'éducation et de formation respectifs [...] à prendre les mesures qu'ils jugent appropriées pour offrir aux élèves, autant que faire se peut, la possibilité d'apprendre deux, ou, le cas échéant, plusieurs langues autres que leur(s) langue(s) maternelle(s), [...] d'assurer l'égalité d'accès aux possibilités d'apprentissage.

*Minority Languages*) и Оквирне конвенције о заштити националних мањина (*Framework Convention for the Protection of National Minorities*) „уколико је могуће, у оквирима образовног система, одговарајуће мере, адекватне околности, уколико постоји довољна потражња, ако довољан број ученика изрази жељу, ако број корисника регионалног или мањинског језика то оправдава“.<sup>34</sup> Када је реч о Србији, може се приметити да су у последњих двадесет година учињени значајни помаци у примени европске образовне језичке политике у настави страних језика у смислу усклађивања програма наставе са идејама изнетим у Заједничком европском референтном оквиру за језике и примене европских постулата на унапређење методолошког приступа у настави. Примена постулата европске образовне политике темељи се на отвореном моделу координације који представља облик сарадње у областима где су надлежности и даље у националном домену, али где се намерава ојачати сарадња јер прописи наше земље нису део заједничке правне тековине Европске уније.<sup>35</sup> Највећи напредак постигнут је, свакако, у примени дидактичког приступа на коме Савет Европе инсистира током дугог низа година, а који је усмерен ка развијању ефикасне комуникативне компетенције код ученика, који обухвата не само језичке елементе него и опште компетенције личности, социолошку, културолошку и афективну димензију комуникације као и паралингвистичке елементе, у одређеном специфичном контексту у коме се говорник–корисник језика сматра друштвеним актером. Међутим, када је реч о заступљености различитих језика и фонду часова страних језика, анализа показује да се у нашем основном и средњем образовању промовисању постулата европске образовне језичке политике посвећује недовољна пажња. Према подацима из 2013. године, први страни језик је у 95% случајева енглески, а понуда страних језика у основним и средњим школама своди се на само неколико језика: око 80.000 ученика учи француски језик, 90.000 немачки, 62.000 руски, 8.000 италијански и 6.000 шпански језик, према 600.000 ученика који уче енглески језик.<sup>36</sup> Поред тога, ниједан регионални ни мањински језик не нуди се као страни језик. Споран је и број часова опредељен за наставу другог страног

---

<sup>34</sup> Skutnabb-Kangas, Tove, *Language policies and education: The role of education in destroying or supporting the world's linguistic diversity*. Keynote address at the World Congress on Language Policies, 16-20 April 2002, organized by Linguapax Institute in cooperation with the Government of Catalonia, Barcelona, Spain, Интернет: <http://www.linguapax.org/congres/plenaries/skutnabb.html>, (веб страни приступљено 25.03. 2013).

<sup>35</sup> Лидија Беко, Вера Ошмјански, “Интегрисана настава (CLIL) на високошколским институцијама и меко законодавство”, *Европско законодавство*, бр. 60. Београд: Институт за међународну политику и привреду, 2017, стр. 310-319.

<sup>36</sup> Јелена Филиповић, Јулијана Вучо “Serbian roadmap toward European plurilingualism”, Leonel Ruíz Miyares, María Rosa Álvarez Silva y Alex Muñoz Alvarado (eds.) *Actualizaciones en comunicación social*, vol. 1. Santiago de Cuba: Centro de Lingüística Aplicada, 2013, стр. 157-160.

језика који није довољан да би ученици могли да, према европским препорукама, достигну ниво А2 Европског заједничког оквира за језике. Ситуација би могла додатно да се погорша након ступања на снагу новог Закона о основама система образовања и васпитања, који у члану 60 предвиђа да ће други страни језик бити уврштен у изборне програме чиме губи статус обавезног предмета.<sup>37</sup> Они који занемарују значај очувања језичке разноврсности често се позивају на цену увођења више језика у образовне институције. Чињеница је, међутим, да очување језичке разноврсности има много већи значај од цене увођења ових језика у наставу. Поред тржишне вредности учења више језика која се огледа у конкурентности на тржишту рада и повољном деловању на социјалну кохезију, не треба занемарити нетржишне вредности познавања језика: од побољшања квалитета живота, повећања личних контаката, могућности приступа интелектуалним и културним продукцијама до политичких аспеката као што је очување мира. Како се наводи у Смерницама за развој образовних језичких политика у Европи, поред цене учења језика било би могуће израчунати и цену непознавања језика, која се на економском нивоу огледа, на пример, у трошковима превођења или немогућности пласирања производа на неко тржиште.<sup>38</sup> Такође је јасно да познавање енглеског језика већ сада постаје недовољно јер се поистовећује са елементарном писменошћу, а да учење сваког новог језика изискује много мање напора и утрошеног времена. Поред тога, извесно је и да ће се саговорници различитих језика увек боље разумети ако свако зна језик оног другог, уместо да користе трећи језик и то не само на нивоу размене информација него и на емоционалном нивоу. Стога се надамо да ће језички планери увидети значај очувања језичке разноврсности и даљег развоја нашег образовног система у складу са постулатима европске образовне језичке политике, како би се будућим генерацијама пружила могућност да постану равноправни учесници овог плурилингвалног и плурикултурног интерактивног простора.

---

<sup>37</sup> „Ученик обавезно бира са листе изборних програма верску наставу или грађанско васпитање и други страни језик“, „Закон о основама система образовања и васпитања“, *Службени гласник РС*, бр. 88/2017, 29.09.2017.

<sup>38</sup> Council of Europe. *From linguistic diversity to plurilingual education: Guide for the development of language education policies in Europe*, (2007). Council of Europe Publishing, Strasbourg, p. 16.

**EUROPEAN LANGUAGE EDUCATION POLICY  
AND FOREIGN LANGUAGE TEACHING**

*Abstract:* This paper presents some of the objectives of European language education policies and their implications for foreign language teaching. A number of recommendations, conclusions, and other acts issued by the Council of Europe and European institutions have been analyzed in order to explain the main objectives and concepts of European language education policies: plurilingualism, linguistic diversity, intercultural dialogue, democratic citizenship and social cohesion and their implications for foreign language teaching. The paper also offers a critical review of European language education policies and the presence of these concepts in formal education in Serbia. The aim of this paper is to increase awareness of the part played by languages in offering equal opportunity for personal development, education, employment, mobility, access to information and cultural enrichment.

*Key words:* European language education policy, foreign language teaching, plurilingualism, The Council of Europe, The European Union.



УДК: 342.725(4:497.11)  
Bibliid 1451-3188, 17 (2018)  
Год XVII, бр. 64, стр. 224–250  
Изворни научни рад

## УПОТРЕБА РОДНО ОСЕТЉИВОГ ЈЕЗИКА У УНУТРАШЊЕМ ПРАВУ И ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ

*мр Жарко РАДИЋ<sup>1</sup>*

Апстракт: У Европи у 21. веку питање језичких људских права и родно осетљивог језика у службеној и јавној употреби добија све више на значају. Тим питањем све чешће се баве друштвене науке, јавне политике и медији, а родно осетљиви језик се сматра језиком родне равноправности. Захтева се да језик који се користи у службеним документима осигурава једнаку вредност и једнаку видљивост женама и мушкарцима и њиховим активностима. Уважавајући европске стандарде и Националну стратегију за родну равноправност за период од 2016. до 2020. године, аутор у раду анализира могућности употребе родно осетљивог језика у прописима са аспекта правне технике. При томе, он користи догматички, нормативни и упоредноправни метод. На крају рада, аутор разматра значај проучаваног питања за Републику Србију и њен пут ка чланству у Европској унији. Он закључује да би у циљу обавезивања на доследну употребу родно осетљивог језика у прописима требало извршити и одговарајуће измене и допуне Јединствених методолошких правила за израду прописа које доноси Народна скупштина Републике Србије.

*Кључне речи:* Језичка људска права, родно осетљиви језик, несексистички језик, правна техника

### 1) УВОД

Материја људских права под окриљем Савета Европе је крајем 20. и почетком 21. века проширена и питањем родно осетљивог, односно несексистичког језика

---

<sup>1</sup> Правни факултет Универзитета у Крагујевцу. Е-mail: zarkoradic@yahoo.com

у службеној и јавној употреби, а оно је постало предмет проучавања и више научних дисциплина. У домену истраживања језика постоји посебна дисциплина (*linguistic human rights*) која се бави питањима језичких људских права (представници су у Европи: Тове Скутаб Кангас и Роберт Филипсон из Данске, Миклош Контра из Мађарске) и родно осетљивим језиком (*gender sensitiv language*) (представник је Дебора Камерон /Cameron Deborah).<sup>2</sup> Међутим, право на родно осетљиви језик у службеној и јавној употреби тек је у настајању, а његова институционална и нормативна промоција и заштита могла би да допринесе да се оно у више европских држава конституише у ново језичко (лингвистичко) људско право, односно у засебно људско право најновије генерације.<sup>3</sup> За сада, родно осетљиви језик је углавном једно од средстава за промовисање и остваривање родне равноправности, које се најчешће од стране науке и културне политике подупире резултатима научних истраживања, политичким документима, али и номотехничким правилима. Ипак, може се приметити да су право и обавеза употребе родно осетљивог језика у јавним и службеним областима деловања одавно могли и требало да буду нормирани на међународном и националном нивоу, ако не због „природног права“ на ту употребу, онда бар имајући у виду одредбе чл. 1 и 2 Универзалне декларације о људским правима.<sup>4</sup> Без њиховог нормирања, односно без конституисања права на родно осетљиви језик у службеној и јавној употреби као засебног људског права, употреба тог језика не може да буде правно заштићена у мери која је

---

<sup>2</sup> Свенка Савић, „Упутства за стандардизацију родно осетљивог језика“, Зборник радова: *Његошеви дани 1*, Универзитет Црне Горе, Никшић, 2009, стр. 301.

<sup>3</sup> Више о класификацији људских права на групу прве, друге и треће генерације: Marijana Kolednjak, Martina Šantalab, „Ljudska prava treće generacije“, *Tehnickal journal*, Vol. 7, No. 3 (2013), стр. 326-327. Иначе, ауторице у том раду истичу (на стр. 327) и следеће: „Nedavno se počelo govoriti i o tzv. četvrtoj generaciji ljudskih prava ili o ‚komunikacijskim pravima‘ koja se bave ljudskim pravima u informacijskom društvu u kojemu živimo.“

<sup>4</sup> Универзална декларација о људским правима усвојена је и проглашена Резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација од 10. децембра 1948. године, а чл. 1 и 2 гласе: „Сва људска бића рађају се слободна и једнака у достојанству и правима. Она су обдарена разумом и свешћу и треба једни према другима да поступају у духу братства“ – члан 1. „Сваком припадају сва права и слободе проглашене у овој Декларацији без икаквих разлика у погледу расе, боје, пола, језика, вероисповести, политичког или другог мишљења, националног или друштвеног порекла, имовине, рођења или других околности. Даље, неће се правити никаква разлика на основу политичког, правног или међународног статуса земље или територије којој неко лице припада, било да је она независна, под старатељством, несамоуправна, или да јој је сувереност на ма који други начин ограничена“ – члан 2. Видети: Генерална скупштина Уједињених нација, „Универзална декларација о људским правима“, Интернет: [http://www.uts.org.rs/index.php?option=com\\_content&view=article&id=793:791&catid=11:dokumenti&Itemid=726,30/04/2018](http://www.uts.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=793:791&catid=11:dokumenti&Itemid=726,30/04/2018).

потребна ради ефикасног остваривања општег права, односно начела родне равноправности. Но, неоспорно је да у Европи у 21. веку питање језичких људских права и родно осетљивог језика у службеној и јавној употреби добија све више на значају, као и да је тај језик у жижи интересовања и наше научне, културне и свеколике јавности у последњих десетак година (са ставовима о њему који су по неким питањима дијаметрални), и то као сегмент проблематике родне равноправности. О родно диференцираном језику изјаснио се и Одбор за стандардизацију српског језика, а и у нашој земљи су вршена многа социолошка и лингвистичка истраживања, те је написано мноштво научних и стручних радова чији је предмет родно осетљиви језик. У Републици Србији, у Националној стратегији за родну равноправност за период од 2016. године до 2020. године са Акционим планом за период од 2016. до 2018. године, истакнуто је да „*родно осетљив језик* јесте језик родне равноправности”, а да „*родна равноправност* подразумева равноправно учешће свих лица без обзира на родну припадност у свим областима друштвеног и приватног живота, као и њихов равноправан положај, једнаке могућности за остваривање својих права и једнаку корист од остварених резултата у складу са Уставом Републике Србије, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима”.<sup>5</sup> Но, сачињен је и Нацрт закона о родној равноправности (пропраћен јавним консултацијама из фебруара 2018. године), којим је предвиђена подробнија дефиниција појма *родно осетљив језик*. Према том нацрту, „*родно осетљив језик* јесте језик којим се промовише равноправност жена и мушкараца и средство којим се утиче на свест оних који се тим језиком служе у правцу остваривања равноправности, укључујући промене мишљења, ставова и понашања у оквиру језика којим се служе у личном и професионалном животу.”<sup>6</sup> Истим нацртом одредбе о родној равноправности су обухваћене посебним чланом, па је предвиђено да оне гласе: „Родна равноправност подразумева равноправно учешће и заступљеност жена и мушкараца у свим областима друштвеног живота, равноправан третман, положај и једнаке могућности за остваривање права и слобода и коришћење личних знања и способности за развој друштва, као и остваривање једнаке користи од резултата рада” – члан 3 став (1); „Родна равноправност остварује се, унапређује и развија спречавањем, сузбијањем и заштитом од родно засноване дискриминације и применом општих и посебних мера у складу са овим законом” – члан 3 став (2); „Свако је дужан да поштује равноправност жена и мушкараца у свим областима друштвеног живота, у складу са Уставом Републике Србије, општеприхваћеним

<sup>5</sup> Видети: „Национална стратегија за родну равноправност за период од 2016. године до 2020. године са Акционим планом за период од 2016. до 2018. године”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 4/16.

<sup>6</sup> Видети: „Нацрт закона о родној равноправности”, члан 8 став 1 тачка 12, Интернет: <https://www.minrzs.gov.rs/dokumenti-7968.html>, 30/04/2018.

правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законом, односно забрану непосредне или посредне дискриминације по основу пола односно рода” – члан 3 став (3). Нарочита специфичност тог нацрта, када је у питању родно осетљиви језик, састоји се с једне стране у утврђивању (у члану 35) обавеза органа јавне власти који обављају послове у области образовања и васпитања, науке и технолошког развоја да предузимају одређене мере које обухватају коришћење родно осетљивог језика у уџбеницима и наставном материјалу, као и у сведочанствима, дипломама, квалификацијама, звањима, занимањима и лиценцама, као и у другим облицима васпитног рада, а с друге стране у прописивању (у члану 61 став 1 тачка 10) прекршаја и прекршајне санкције уколико не поступи по тим обавезама, те ће се новчаном казном од 500.000 до 1.500.000 динара казнити орган јавне власти, осим органа Републике Србије, органа територијалне аутономије и органа јединице локалне самоуправе.<sup>7</sup> Уколико те одредбе Нацрта закона постану законске одредбе, ступањем на снагу Закона о родној равноправности саставни део правног система и поретка Републике Србије постаће и право на родно осетљиви језик, као засебно језичко (лингвистичко) људско право, бар у мери у којој је нормирано тим законом. Но, треба имати у виду и још једно правило из Нацрта закона. Наиме, (у члану 37 став 3) предвиђено је да су средства јавног информисања дужна да користе родно осетљив језик, да извештавају родно осетљиво и избалансирано, без сензационализма и изношења детаља из породичног и приватног живота, да развијају свест о родној равноправности како би се искоренили друштвени и културни обрасци, обичаји и пракса засновани на родним стереотипима, предрасудама и родној дискриминацији и смањило родно засновано насиље и насиље према женама. Међутим, Нацртом закона о родној равноправности није предвиђена санкција за кршење тог правила. С обзиром да Закон о родној равноправности још увек није донет, ваља имати у виду да према европским стандардима и стратешким документима Републике Србије посебну пажњу треба посветити родно осетљивом језику у службеној и јавној употреби, при чему се захтева да језик који се користи у службеним документима осигурава једнаку вредност и једнаку видљивост женама и мушкарцима и њиховим активностима. Уважавајући европске стандарде и Националну стратегију за родну равноправност за период од 2016. до 2020. године са Акционим планом за период од 2016. до 2018. године, у раду се, применом догматичког, нормативног и упоредноправног метода,

---

<sup>7</sup> Нацртом је предвиђена и дефиниција појма *орган јавне власти*, а то јесу: „државни органи, органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, као и јавна предузећа, установе, јавне агенције и друге организације и лица којима су законом поверена поједина јавна овлашћења, као и правно лице које оснива или финансира у целини, односно у претежном делу, Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе” – члан 8 став 1 тачка 13).

анализирају могућности употребе родно осетљивог језика у прописима, са аспекта правне технике. У последњем делу предметног рада разматра се значај проучаваног питања за Републику Србију и њен пут ка чланству у Европској унији. У раду се под прописима подразумевају општи правни акти.

## **2) ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ О УПОТРЕБИ РОДНО ОСЕТЉИВОГ ЈЕЗИКА У ПРОПИСИМА**

Јасна еволуција ка елиминацији сексизма из језика и афирмацији родно осетљивог језика може се видети када се упореде, с једне стране, Европска конвенција о заштити људских права и основних слобода из 1950. године (са свим каснијим протоколима), а с друге Повеља о основним правима Европске уније из 2000. године (укључујући текст којим је прилагођена и замењена од дана ступања на снагу Уговора из Лисабона).<sup>8</sup> Тако, на пример, системска употреба заменице „његов/-а/-о“ (“his”) у тој конвенцији замењена је Повељом са „његов/-а/-о или њен/-а/-о“ (“his or her”).<sup>9</sup> Међутим, употреба родно осетљивог језика у прописима примарно је промовисана и штити се под окриљем Савета Европе који окупља 47 држава чланица, међу којима је и Република Србија од 3. априла 2003. године.<sup>10</sup> Наиме, у односу на Препоруку R (85) 2 о правној заштити од дискриминације на основу пола; у односу на Резолуцију о политици и стратегијама за постизање равноправности у политичком животу и у процесу доношења одлука, и у односу на Резолуцију о политикама за убрзавање постизања стварне равноправности међу мушкарцима и женама, које су усвојене на првој (Стразбур, 4. март 1986), и другој (Беч, 4–5. јула 1989) Европској министарској конференцији о равноправности међу мушкарцима и женама, те имајући на уму Декларацију о равноправности жена и мушкараца која је усвојена 16. новембра 1988. године, Комитет министара Савета Европе усвојио је Препоруку за државе чланице R (90) 4 о елиминацији сексизма у језику (усвојена од стране Комитета министара 21. фебруара 1990. године, на 43. седници заменика министара).<sup>11</sup> Она је значајна за употребу родно осетљивог језика при изради нацрта

<sup>8</sup> Видети: Council of Europe, “Recommendation Rec (2003) 3 of the Committee of Ministers and explanatory memorandum - Balanced participation of women and men in political and public decision-making” (Explanatory memorandum / III. Appendix to the recommendation / A. Legislative and administrative measures / Paragraph 2), p. 24, Интернет: <https://rm.coe.int/1680519084,30/04/2018>.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Council of Europe, Интернет: <https://www.coe.int/en/web/portal/serbia,30/04/2018>.

<sup>11</sup> Council of Europe, “Recommendation No. R (90) 4 of the Committee of Ministers to member states on the elimination of sexism from language”, p. 1, Интернет: <https://rm.coe.int/1680505480,30/04/2018>.

прописа, између осталог, јер се њом препоручује да владе држава чланица промовишу употребу језика који одражава начело равноправности жена и мушкараца и да предузму све мере које сматрају одговарајућим у циљу: 1. подстицања употребе, колико је то могуће, несексистичког језика, како би се узело у обзир присуство, статус и улога жена у друштву, као што то садашња језичка пракса чини за мушкарце; 2. довођења терминологије која се користи у изради нацрта закона, јавној управи и образовању у линију са принципом равноправности полова; 3. охрабривања употребе несексистичког језика у медијима.<sup>12</sup> Прве иницијативе Савета Европе о употреби родно осетљивог језика биле су прихваћене у више европских земаља на различите афирмативне начине. Влада Швајцарске је 1993. године одлучила да администрација користи несексистички језик, а за немачки језик Канцеларија је развила Водич за језички једнак третман на немачком (*Leitfaden zur sprachlichen Gleichbehandlung im Deutschen*, Berne, 1996); у Француској је премијер објавио циркулар (од 8. марта 1998. године) којим позива министре да користе у женском роду називе професија, функција и чиновна; од 2001. године у Аустрији постоји сагласност министара о родно осетљивој употреби језика; а у Немачкој, у складу са савезним законом о једнакости између жена и мушкараца (који је ступио на снагу 5. децембра 2001. године), постоји обавеза пажње на родно осетљив језик у законодавству и званичној кореспонденцији.<sup>13</sup> Наредна препорука државама чланицама Савета Европе, од значаја за употребу родно осетљивог језика у прописима, потиче из 2003. године. Наиме, Препоруком *Rec (2003) 3* Комитета министара и објашњавајућим меморандумом – о балансираном учешћу жена и мушкараца у политичком и јавном одлучивању (усвојена од стране Комитета министара 12. марта 2003. године, на 831. седници заменика министара) истиче се следеће: „Језик, чији је симболизам важан, не сме одобрвати хегемонију мушког модела. Језик мора бити родно неутралан (нпр. ‚особа‘) или се односити на оба пола (‚његов/њен‘).”<sup>14</sup> Но, као најконкретнију препоруку државама чланицама Савета Европе за употребу родно осетљивог језика у прописима треба имати у виду ону из тачке 68. Меморандума са објашњењима уз Препоруку *Rec (2007) 17* Комитета министара Савета Европе државама чланицама о стандардима и механизмима равноправности полова (усвојена од стране Комитета министара

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>13</sup> Council of Europe, “Recommendation *Rec (2003) 3* of the Committee of Ministers and explanatory memorandum – Balanced participation of women and men in political and public decision-making” (Explanatory memorandum / III. Appendix to the recommendation / A. Legislative and administrative measures / Paragraph 2), p. 24, Интернет: <https://rm.coe.int/1680519084,30/04/2018>.

<sup>14</sup> *Ibid.*

21. новембра 2007. године, на 1011. седници заменика министара), у којој је истакнуто: „Државе чланице морају усвојити одређене смернице и упутити их свим укљученим актерима. Захтева се да језик који се користи у службеним документима осигурава једнаку вредност и једнаку видљивост женама и мушкарцима и њиховим активностима. То укључује следеће документе: законске текстове, текстове који се односе на јавну политику и програме, комуникацију јавних служби са појединцима, образовање и медије. Државе чланице требало би и медије да подстичу на употребу родно осетљивог језика. Такав језик подразумева, на пример, следеће промене: кад се мушки облик користи као универзалан/родно неутралан облик, ваља га заменити речју која нема никакву полну конотацију, или употребити и мушки и женски облик; за означавање групе која се састоји од жена и мушкараца ваља употребити неутралну формулацију где год се може, или женски и мушки облик навести један уз други; треба укинути коришћење назива којима се мушкарци и жене описују кроз свој однос (удовица, супруга итд.), односно такви се називи смеју користити само када је то нужно и оправдано.”<sup>15</sup> Иначе, препоруке Комитета министара нису правно обавезујуће, али Комитет може затражити извештај од влада држава чланица о предузетим активностима у циљу спровођења препорука. Оне садрже мере којима би требало да се обезбеди практична примена међународних стандарда које поставља Савет Европе, односно успостављају се међународни стандарди којима се обезбеђује остваривање циљева Савета Европе, а обезбеђује се и примена и уједначено тумачење Конвенције за заштиту људских права и основних слобода.<sup>16</sup>

### **3) МЕРЕ ЗА АФИРМИСАЊЕ РОДНО ОСЕТЉИВОГ ЈЕЗИКА У ПРОПИСИМА ПРЕМА СТРАТЕШКИМ ДОКУМЕНТИМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

У Републици Србији стратегијом развоја Влада утврђује стање у области из надлежности Републике Србије и мере које треба предузети за њен развој.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Council of Europe, “Recommendation CM/Rec (2007) 17 of the Committee of Ministers to member states on gender equality standards and mechanisms and Explanatory Memorandum”, p. 50, Интернет: [https://www.euromed-justice.eu/en/system/files/20090428170834\\_CoE\\_Rec%282007%29CM\\_Rec\\_2007\\_17.pdf](https://www.euromed-justice.eu/en/system/files/20090428170834_CoE_Rec%282007%29CM_Rec_2007_17.pdf), 16/04/2018.

<sup>16</sup> Council of Europe, „Statute of the Council of Europe”, art. 13-21, Интернет: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680306052>, 30/04/2018; Vlada Republike Hrvatske – Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava, „Preporuke Odbora ministara Vijeća Europe”, Интернет: <https://uredzastupnika.gov.hr/preporuke-odbora-ministara-vijeca-europe-203/203>, 30/04/2018.

<sup>17</sup> Видети: „Закон о Влади”, члан 45, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 55/05, 71/05 - испр., 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – Одлука УС, 72/12, 7/14 – Одлука УС и 44/14.

У области родне равноправности она је у последњој деценији донела две стратегије, а обе су значајне и за афирмисање родно осетљивог језика у прописима. Прва од њих је Национална стратегија за побољшање положаја жена и унапређивање родне равноправности (објављена 27.02.2009. године), са Акционим планом за спровођење Националне стратегије за побољшање положаја жена и унапређивање родне равноправности за период од 2010. до 2015. године (објављен 17.09.2010. године).<sup>18</sup> У оквиру једног од више стратешких праваца развоја који су утврђени том стратегијом, под насловом: „Повећање учешћа жена у процесима одлучивања и остваривање родне равноправности”, одређен је појединачни циљ (под бр. 5): „Јачање капацитета институција подизањем свести и знања о родној равноправности у политичком и јавном животу”, а као једна од активности које би требало предузети да би се он постигао наводи се: „Препоручити увођење недискриминаторне терминологије и стандардизацију српског језика у погледу правилне употребе рода и одговарајућих термина у прописима и комуникацији.” У Акционом плану уз ту стратегију, као очекивани резултат постизањем споменутог циља, наводи се „Коришћење родно сензитивне терминологије у регулативи и документима Владе”, при чему би индикатори требало да буду постојање смерница, број докумената и закона који користе родно сензитивну терминологију. Акционим планом је постављен прилично кратак рок за постизање споменутог циља, односно резултата – до 2012. године.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> „Национална стратегија за побољшање положаја жена и унапређивање родне равноправности”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 15/09; „Акциони план за спровођење Националне стратегије за побољшање положаја жена и унапређивање родне равноправности за период од 2010. до 2015. године”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 67/10.

<sup>19</sup> Од осталих циљева ове стратегије треба напоменути да је њом посебна пажња била посвећена афирмацији родно сензитивног деловања у јавним гласилима. Наиме, у одељку: „4.6. Уклањање родних стереотипа у средствима јавног информисања и промоција родне равноправности”, у пододељку: „4.6.2. Посебан циљ: Успостављање родне једнакости у јавним гласилима, уклањање родних стереотипа и елиминисање говора мржње (мизогиније)”, Појединачни циљ 1: „Афирмација родно сензитивног деловања у јавним гласилима” гласи: „Афирмација родно сензитивног деловања у јавним гласилима јесте начин да се приступи променама јавне свести и да се јавно заступа равноправност полова као фактор битан за демократске односе у друштву и за коришћење женских потенцијала у развојној политици. Ово треба да утиче на напуштање традиционалистичких образаца, по којима је жени место у кући, или се третира као мушки објекат.” Као једна од активности за остварење тог циља, у Стратегији се истиче промовисање несексистичке употребе језика („2) Промовисати несексистичку употребу језика”), и то на следећи начин: „Подстицати употребу несексистичког и родно сензитивног језика у јавним гласилима. Поштовати правила српског језика о слагању у роду, броју и падежу; када год за то постоји могућност употребљавати женски род у вези са звањима и



Након споменуте, Влада Републике Србије је донела нову Националну стратегију за родну равноправност за период од 2016. године до 2020. године са Акционим планом за период од 2016. до 2018. године (објављена 22.01.2016. године), а њом се и употреба недискриминаторног, родно осетљивог језика у прописима додатно афирмише.<sup>20</sup> Но, у тој стратегији је при опису стања родне равноправности у Републици Србији, по питању увођења родне равноправности у јавне политике и програме, пре свега истакнуто да је занемарена „примена осталих техника и алата за увођење родне равноправности у јавне политике, као што су родна анализа закона, политика и програма, доследна употреба родно осетљивог језика и прикупљање и евидентирање родно разврстаних података.” У оквиру општег стратешког циља (под бр. 3) утврђеног тим документом, који се састоји у системском увођењу родне перспективе у доношење, спровођење и праћење јавних политика, као посебан циљ (под бр. 3.2) постављено је укључивање родне перспективе у сва стратешка документа. Од десет мера за реализацију тог циља једна се делимично, али изричито односи на употребу родно осетљивог језика у прописима: „обавезати на доследност употребе родно осетљивог језика у прописима и службеној комуникацији државних органа”, а још три мере су од посредног значаја за ту употребу: „усвојити контролне листе, смернице и оквири за деловање, укључујући обавезујућа упутства за недискриминаторни језик”; „стандардизовати употребу термина везаних за родну равноправност”; „континуирано се старати о томе да се родна равноправност уводи у све нормативне прописе, стратегије, програме и мере у свим областима, уз обезбеђење равноправног учешћа жена и мушкараца у процесу њиховог планирања, припреме и израде”. Стратегијом је предвиђено да је година реализације споменутог посебног циља 2020. година. Иначе, очигледна посебност тог документа у целини је у томе што је његов текст писан родно осетљивим језиком, те су тако при његовој изради и практично примењени стандарди из цитиране тачке 68 Меморандума с објашњењима уз Препоруку Rec (2007) 17 Комитета министара Савета Европе државама чланицама о стандардима и механизмима равноправности полова. Доследно је спроведено коришћење паралелних облика за женски и мушки род родно осетљивих речи („одраслом члану/чланици домаћинства”; „учесницама/учесницама на тржишту рада”; „корисника/корисница старосних пензија”; „носиоца/носиоце газдинства”; „оснивача/оснивачица малих и средњих

---

занимањима која обављају жене; избегавати изразе и термине који су последица стереотипа и предрасуда о половима; елиминисати увредљиве изразе према женама, а посебно према вишеструко дискриминисаним групама.”

<sup>20</sup> „Национална стратегија за родну равноправност за период од 2016. године до 2020. године са Акционим планом за период од 2016. до 2018. године”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 4/16.

предузећа”; „управника/управница”; „васпитачима/васпитачицама”; „предавачима/предавачицама”; „полазници/полазнице су углавном били/е студенти/студенткиње универзитета, али и наставници/наставнице, активисти/активисткиње, као и припадници/припаднице маргинализованих група (Роми/Ромкиње) и др.”; „руководиоци/руководитељке”; „тужиоце/тужитељке и адвокате/адвокаткиње” итд.).

#### 4) НОМОТЕХНИЧКЕ (НЕ)МОГУЋНОСТИ УПОТРЕБЕ РОДНО ОСЕТЉИВОГ ЈЕЗИКА У ПРОПИСИМА

С обзиром на наведене европске стандарде и мере које би према националном стратешком документу требало предузети, примарни задатак правника, било да се баве правном праксом или правном науком, није у томе да родно осетљиви језик посматрају, анализирају и вреднују из угла лингвистике и културне политике, већ је у заузимању компетентног става о методима стварања права при испуњавању обавезе доследне употребе родно осетљивог језика у прописима, поштујући при томе принципе и правила правне струке и правне технике. Узгред буди речено, правна техника или номотехника је практичка делатност и вештина, али и наука, односно научна дисциплина која се на неким правним факултетима изучава и у оквиру предмета (правно) нормирање или номотехника, односно методологија права.<sup>21</sup> На значај те научне дисциплине указује и чињеница да многа питања којима се она бави из свог угла проучава и теорија права – најопштија правна наука. Наравно, опште образовање и лична култура правника који правно-технички израђују опште правне акте, као предуслови од чијег испуњавања зависи и успешност бављења тим аспектом правне праксе, подразумевају и солидну упућеност у сазнања савремене лингвистике и циљеве актуелне културне политике која је општеприхваћена или доминантна у једном друштву.<sup>22</sup> У том смислу, у трагању за најцелисходнијим начином употребе

---

<sup>21</sup> Више о правној техници и техничким методима права: Радомир Лукић, *Методологија права*, Београд, 1983, стр. 157-235.

<sup>22</sup> Дарио Ђерђа и Теодор Антић, разматрајући субјективне претпоставке које се „odnose na posebnu osposobljenost, znanja, vještine i kompetencije redaktora nacрта propisa, a kojima on mora raspolagati kako bi primjenjujući pravila nomotehnike izradio jednostavan, pravno određen i razumljiv propis”, не свде их само на правно образовање, па између осталих истичу: „Opće obrazovanje čini nužan element u ukupnom znanju potrebnom za izradu nacрта pravnoga propisa. Tehnika izrade propisa vrlo je složena, a pravna pravila izravno ili neizravno uređuju najrazličitija područja društvenoga života i odnose među brojnim kategorijama subjekata. Stoga je široko opće obrazovanje, s izraženom osobnom kulturom redaktora temeljna pretpostavka pronalaženja rješenja za složene probleme koje treba regulirati propisom.” Видети: Dario Đerđa, Teodor Antić, „Izrada pravnih propisa u Hrvatskoj – studija slučaja”, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* (1991) v. 38, br. 1, 93-130 (2017), стр. 99 и 103-106.

родно осетљивог језика у прописима треба имати у виду и разлике у становиштима наших лингвистица и лингвиста по питању коришћења паралелних облика за женски и мушки род родно осетљивих речи. На пример, о овом начину изражавања изјаснио се и Одбор за стандардизацију српског језика, Одлуком бр. 60 од 24.02.2011. године, под насловом: „Језик родне равноправности” (поднаслов: „Родно диференцирани језик и граматичка категорија рода у српском језику”), тако што је у једној од својих препорука-ставова истакао: „Коришћење паралелних форми или навођење форме у мушком роду са ознаком за наставак у женском роду непотребно оптерећује реченицу, уз сасвим изгледну могућност њеног довођења до апсурда (*Сви присутни/присутне на овој прослави били/биле су недвосмислено разочарани/разочаране* итд.), те их због тога не треба користити.”<sup>23</sup> Но, једна од наших најпознатијих лингвистица и заговорница родно осетљивог језика, проф. др Свенка Савић, у свом раду под насловом: „Упутства за стандардизацију родно осетљивог језика”, у једном од упутстава залаже се за коришћење паралелних форми, и то ако се „преорука” односи и на мушкарце и на жене, али при томе треба имати у виду и да она у истом раду даје посебно упутство када се обликује дужи (научни, стручни, законски или неки други) текст у којем се често помињу мушкарци и жене, упућујући да се користе креативно разне форме родно осетљивог језика приликом обликовања текста.<sup>24</sup> Упркос различитим лингвистичким становиштима о овом важном питању, неоспорно је да до данас номотехнички није било прихватљиво, односно није било могуће неограничено и нерегулисано коришћење паралелних облика за женски и мушки род свих родно осетљивих речи у пропису, тако што би се исте речи у тим облицима поновиле два или више пута. При томе, такав приступ правне технике овом питању се, по свему судећи, неће променити ни у догледно време. Како би било јасније о чему је реч, довољно је, примера ради, да се обрати пажња на одредбе члана 85 став 4 Законика о кривичном поступку: „Окривљени може бити саслушан у одсуству браниоца ако се изричито одрекао тог права, ако уредно позвани бранилац није присутан иако је обавештен о саслушању (члан 300 став 1), а не постоји могућност да окривљени узме другог браниоца или ако за прво саслушање окривљени није обезбедио присуство браниоца ни у року од 24 часа од часа кад је поучен о овом праву (члан 68 став 1 тачка 4), осим у случају обавезне одбране.”<sup>25</sup> Ако би се прихватила употреба

<sup>23</sup> Одбор за стандардизацију српског језика, „Језик родне равноправности” (поднаслов: „Родно диференцирани језик и граматичка категорија рода у српском језику”), Одлука бр. 60 од 24.02.2011. године (доступна на основу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и путем интернет адресе: [isj@isj.sanu.ac.rs](mailto:isj@isj.sanu.ac.rs)).

<sup>24</sup> Упутство 5 и Упутство 6 у: Свенка Савић, „Упутства за стандардизацију родно осетљивог језика”, *op. cit.*, стр. 309- 310.

<sup>25</sup> „Законик о кривичном поступку”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14.

родно осетљивог језика применом споменутих паралелних облика, цитиране одредбе би гласиле: „Окривљени/окривљена може бити саслушан/саслушана у одсуству браниоца/бранитељке ако се изричито одрекао/одрекла тог права, ако уредно позвани/позвана бранилац/бранитељка није присутан/присутна иако је обавештен/обавештена о саслушању (члан 300 став 1), а не постоји могућност да окривљени/окривљена узме другог/другу браниоца/бранитељку или ако за прво саслушање окривљени/окривљена није обезбедио/обезбедила присуство браниоца/бранитељке ни у року од 24 часа од часа кад је поучен/поучена о овом праву (члан 68 став 1 тачка 4), осим у случају обавезне одбране.” Наравно, сасвим је извесно да приликом израде текста Закона о кривичном поступку могућност промовисања и остваривања родне равноправности на тај начин није разматрана. Истини за вољу, био је учињен покушај да се она афирмише следећом одредбом члана 2 став 2 Нацрта Закона: „Сви изрази који се користе у граматичком мушком роду подразумевају природни мушки и женски род.“ Но, захваљујући пре свега нашој правној науци, ни она због својих недостатака није постала саставни део Закона.<sup>26</sup> Није спорно да родну равноправност треба обезбедити разноврсним средствима и методима, па свакако и родно осетљивим језиком. Међутим, са аспекта правне струке и технике, начини на који се испољава родно осетљиви језик у медијима, стратегијама, декларацијама, политици, службеној (пословној) кореспонденцији и општим правним актима не могу бити истоветни.<sup>27</sup> На пример, са тог аспекта није проблематично да се у декларацијама, стратегијама и дописима исте речи на више места у тексту искажу у два рода, јер су то акти *sui generis*, чија израда не подлеже строгим правилима правне технике.<sup>28</sup> Та чињеница је сасвим исправно дошла до

---

<sup>26</sup> Милан Шкулић, Горан Илић, *Нови Законик о кривичном поступку Србије: Како је пропала реформа: шта да се ради?*, Београд, 2012, стр. 110.

<sup>27</sup> Чини се да је то становиште у складу и са следећим закључком проф. др Свенке Савић по питању стандардизације у српском језику проблематике родно сензитивног језика у службеној употреби: „Око овог питања треба да се окупи интердисциплинарни тим стручњака који се баве језиком, родним студијама, законодавном проблематиком, како би будући предлог за нормирање имао вишеслојна решења за праксу у свим облицима јавне употребе: медији, образовање, администрација, институције. Док се ова проблематика не нормира, сваки је индивидуалан допринос установљавању правила добродошао. Питања ће се постепено решавати у зависности од језичке праксе, односно употреба језика у свим доменима и стиловима.” Видети више у: Svenka Savić, „Rodna perspektiva jezika: predlog za standardizaciju”, *Zbornik radova sa Okruglog stola: ONJE REKLA – Upotreba rodno senzitivnog jezika*, Kancelarija za ravnopravnost polova Vlade Crne Gore, Podgorica, 2006, стр. 78.

<sup>28</sup> Према члану 45 Закона о Влади, који је на нази у Републици Србији, стратегијом развоја Влада утврђује стање у области из надлежности Републике Србије и мере које треба предузети за њен развој, а декларацијом се изражава став Владе о неком питању. Видети:

изражаја и у Јединственим методолошко-номотехничким правилима за израду аката које доноси Хрватски сабор, па се у члану 2 тих правила међу прописе и друге опште (правне, нап. Ж. Р.) акте не убрајају стратегије, планови, програми, резолуције и декларације, те је остављена само могућност (дакле, није утврђена обавеза) да се Правила и на њих примењују.<sup>29</sup> При таквом стању ствари, уважавајући више или мање блиска, односно удаљена становишта лингвистица и лингвиста по питању допуштености коришћења паралелних форми родно осетљивих речи, и у женском и у мушком роду, а нада све правила и принципе правне технике, намеће се питање на који би начин требало спровести меру обавезивања на доследност употребе родно осетљивог језика у прописима, а како би се родна перспектива укључила у сва стратешка документа и тако реализовао један од посебних циљева (3.2) Националне стратегије за родну равноправност за период од 2016. године до 2020. године са Акционим планом за период од 2016. до 2018. године? При избору тог начина неопходно је имати у виду и цитирану тачку 68 Меморандума с објашњењима уз Препоруку Rec (2007) 17 Комитета министара Савета Европе државама чланицама о стандардима и механизмима равноправности полова. Очигледно, задатак уопште није лак, јер је неопходно довести у склад на први поглед супротстављене принципе и правила правне технике (номотехнике) с једне стране, и већ прилично јасне стандарде и потребе испољавања и промовисања родно диференцираног, односно осетљивог језика с друге стране. Са аспекта правне технике, при изради прописа неопходно је водити рачуна о мноштву питања. Правни пропис треба да буде једноставан за схватање широког круга особа, те правно ефикасан у постизању жељених циљева, па у ту сврху при његовој изради треба постићи оптимални размер једноставности и правне одређености његовог текста, који мора бити разумљив и прилагођен свим субјектима на које се пропис односи, а како би остварили ове сложене циљеве редактори морају бити оспособљени да израде одговарајући и добро структуриран нацрт прописа, у који ће уградити оптималне језичке изразе разумљиве и адресатима прописа и телима која треба да га примењују.<sup>30</sup> За остварење тих циљева у техници израде правних прописа утврђени су одређени субјективни и објективни захтеви чије је испуњавање нужна претпоставка успешног извршавања постављеног задатка, при чему се објективне претпоставке тичу како посебних метода и техника које треба примењивати при изради правних прописа, а односе се на утврђивање одговарајућег обима нормирања, врсте акта и његовог хијерархијског нивоа,

---

„Закон о Влади”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 55/05, 71/05 - испр., 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – Одлука УС, 72/12, 7/14 – Одлука УС и 44/2014.

<sup>29</sup> „Јединствена методолошко-номотехничка правила за израду аката које доноси Хрватски сабор”, čl. 2, *Narodne novine*, бр. 74/2015.

<sup>30</sup> Dario Đerđa, Teodor Antić, „Израда правних прописа у Хрватској – студија случаја”, *op. cit.*, стр. 124.

његове структуре и основних решења, тако и поштовања одређених начела у изради текста, посебно начела потпуности обухвата, јасноће, квалитета и квантитета садржаја, односа језичких израза и логичког смисла постављених правила, те усклађености с вишим прописима.<sup>31</sup> При усклађивању свих тих правнотехничких циљева, захтева и начела, а нарочито начела јасноће, квалитета и квантитета стила правног прописа (чијом применом се пропис настоји учинити што више разумљивијим и у складу са којим пропис у исто време мора удовољити захтевима *правности и једноставности*)<sup>32</sup> са стандардима и обавезом употребе родно осетљивог језика, ваља имати на уму једно од упутстава проф. др Свенке Савић при обликовању дужег (научног, стручног, законског или неког другог) текста у ком се често помињу и мушкарци и жене: „Важно је да читаоцима буде јасно да су ауторке и аутори текста свесно изабрали једну од више могућих форми и тиме себе декларисали као особу која се свесно одређује према феномену родно осетљивог језика. Коју форму језичког приказивања одабрати зависи од датог контекста. Нарочито је важно да медији и институције система прихвате овакво језичко понашање и тиме покажу да прихватају став о родно осетљивом језику.”<sup>33</sup> Пошто споменути задатак који је постављен пред Републику Србију није мимоишао ни друге државе чланице Савета Европе, за његово што целисходније и потпуније извршење корисна могу бити и упоредноправна сазнања о начинима његовог решавања у неким земљама југоисточне Европе.

## 5) НОМОТЕХНИЧКА РЕШЕЊА УПОТРЕБЕ РОДНО ОСЕТЉИВОГ ЈЕЗИКА У ПРОПИСИМА У ЗЕМЉАМА ЈУГОИСТОЧНЕ ЕВРОПЕ

### Република Словенија

Служба Владе Републике Словеније за законодавство је 2008. године објавила Номотехничке смернице.<sup>34</sup> Међутим, за материју употребе родно

---

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Видети: Dario Đerđa, Teodor Antić, „Izrada pravnih propisa u Hrvatskoj – studija slučaja”, op. cit., стр. 100. Наиме, аутори у оном делу (поглављу) тог рада чији је наслов: „2. Nomotehnika kao pretpostavka izrade nacрта pravnoga propisa”, а поднаслов: „2.1. Objektivne pretpostavke”, између осталог истичу: „Načelo jasnoće, kvalitete i kvantitete stila pravnoga propisa nastoji učiniti propis što više razumljivijim. Sukladno ovomu načelu propis u isto vrijeme mora udovoljiti zahtjevima ‚pravnosti’ i ‚jednostavnosti’, а што је изнимно комплицирана задача која се ставља пред редактора nacрта propisa.”

<sup>33</sup> Свенка Савић, „Упутства за стандардизацију родно осетљивог језика”, op. cit., стр. 310.

<sup>34</sup> „NOMOTEHNIČNE smernice”, [izdajatelj] Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo. – 2., spremenjena in dopolnjena izd. – Ljubljana : Uradni list Republike Slovenije, 2008.

осетљивог језика у прописима те земље од значаја су и одредбе члана 115 став (5) Пословника Државног збора.<sup>35</sup> Из тих одредаба може се закључити да се у Словенији сматра не само номотехнички прихватљивим, већ и обавезним да се у првим члановима или поглављима нацрта закона, у којима се дефинишу основни субјекти (особе) нацрта закона, ти субјекти наведу и у женском и у мушком роду, са напоменом да ће се у даљњем тексту користити навођење у мушком роду (ово правило не примењује се када се предлажу измене и допуне закона, којима се не предвиђају нови основни субјекти закона).<sup>36</sup> У Номотехничким смерницама истиче се да је то уређивачки поједностављено решење, које формално обезбеђује подједнаку употребу ознака тих субјеката по полу (или без обзира на пол) у законским текстовима, као и да је примена тих одредаба Пословника у пракси често релативно једноставна.<sup>37</sup> Као пример, наводе се одредбе члана 1 став 1 Закона о судској служби, о означавању основног субјекта тог закона: "Sodnica oziroma sodnik (v nadaljnjem besedilu: sodnik), izvoljen v sodniško funkcijo,..."<sup>38</sup> Осим тога, по питању раздвајања основних субјеката закона од оних који то нису, у Номотехничким смерницама се истичу примери из Кривичног законика.<sup>39</sup> Наиме, одредбама тог законика утврђено је мноштво субјеката, од којих су у фази његове израде многи од њих с разлогом оцењени као основни субјекти Законика, те су при првом истицању у тексту прописа исказани у оба рода (тако се уважава да постоје: учинитељка или учинилац кривичног дела – члан 3 став (2); осуђен/иц/а или осуђени/к/

<sup>35</sup> "Poslovník državnega zbora", *Uradni list Republike Slovenije*, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13 in 38/17.

<sup>36</sup> Члан 115 став (5) Пословника Државног збора (Републике Словеније) гласи: "V besedilu členov se morata smiselno uporabiti ženski in moški spol v tistih prvih členih oziroma poglavjih predloga zakona, ki določajo temeljne subjekte predloga zakona, z navedbo, da se v nadaljnjem besedilu uporabi naslavljanje v moškem spolu. To ne velja, kadar se predlagajo spremembe ali dopolnitve zakona, s katerimi se ne določa novih temeljnih subjektov zakona."

<sup>37</sup> "NOMOTEHNIČNE smernice", [izdajatelj] Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo. – 2., spremenjena in dopolnjena izd. – Ljubljana : *Uradni list Republike Slovenije*, 2008, стр. 75.

<sup>38</sup> Целовит текст наведеног примера гласи: "Sodnica oziroma sodnik (v nadaljnjem besedilu: sodnik), izvoljen v sodniško funkcijo, dobi položaj, ki mu ga zagotavljajo ustava, zakon, ki ureja organizacijo in pristojnost sodišč in ta zakon. (prvi odstavek 1. člena Zakona o sodniški službi, Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo)." Видети: "NOMOTEHNIČNE smernice", [izdajatelj] Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo. – 2., spremenjena in dopolnjena izd. – Ljubljana : *Uradni list Republike Slovenije*, 2008, стр. 75. Иначе, словеначки Закон о судској служби је више пута мењан и допуњаван, али цитиране одредбе члана 1. став (1) нису биле предмет измена и допуна. Видети: "Zakon o sodniški službi", *Uradni list RS*, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 91/09, 33/11, 46/13, 63/13, 69/13 – popr., 95/14 – ZUPPJS15, 17/15 in 23/17 – ZSSve.

<sup>39</sup> "Kazenski zakonik", *Uradni list Republike Slovenije*, št.50/12 – uradno prečiščeno besedilo, 6/16 – popr., 54/15, 38/16 in 27/17.

– члан 3 став (4); држављанка или држављанин – члан 4 став (1); странкиња или странац – члан 4 став (1); малолетница или малолетник – члан 5 став (2); млађа пунолетница или млађи пунолетник – члан 5 став (3); оштећен/иц/а или оштећени/к/ – члан 6 став (2), министрица или министар за правосуђе – члан 14 став (1); саизвршитељка или саизвршилац – члан 20 став (2); саучесница или саучесник – члан 36а; подстрекачица или подстрекач – члан 39; помагачица или помагач – члан 39; чланица или члан злочиначког удружења – члан 41 став (1); оптужен/ица/а или оптужени/к/ – члан 56 став (2); приматељка или прималац материјалне користи која је прибављена кривичним делом – члан 75 став (1)). У свим случајевима субјекат је прво наведен у женском, а затим у мушком роду, што указује на осећај законодавца за родно осетљиви језик, имајући у виду да том навођењу следи напомена да ће се у даљњем тексту вршити означавање у мушком роду (на пример: “За kaznivo dejanje je v zakonu vedno predpisana kazen, ki se izreče storilki oziroma storilcu (v nadaljnjem besedilu: storilec) v sorazmerju s težo dejanja in njegovo krivdo. Ob pogojih, določenih v splošnem delu tega zakonika, se storilcu smejo izreči namesto kazni opozorilne sankcije in poleg kazni ali opozorilne sankcije še varnostni ukrepi” – члан 3 став (2); “Če ostane kaznivo dejanje pri poskusu, se napeljevalka oziroma napeljevalec (v nadaljnjem besedilu: napeljevalec) in pomagačka oziroma pomagač (v nadaljnjem besedilu: pomagač) kaznujeta kakor za poskus” – члан 39). Што се тиче субјеката Кривичног законика који се не сматрају основним, у Номотехничким смерницама истиче се да су они оправдано наведени искључиво у мушком роду, а то су како неки субјекти из члана 99 Кривичног законика („Значење израза у овом закону”), нпр. судија (*sodnik*), државни тужилац (*državni tožilec*), посланик Државног збора (*poslanec državnega zbora*), тако и субјекти (особе) из посебног дела Кривичног законика, нпр. лекар (*zdravnik*), ветеринар (*veterinar*), фармацеут (*lekarnar*), возач моторног возила (*voznik motornega vozila*).<sup>40</sup> Наравно, искључивање неких субјеката из групе основних субјеката тог законика, али и неког другог закона не значи да они у правном поретку Републике Словеније нису обухваћени „лексиконом” родно осетљивог језика. Тако на пример, како је већ споменуто, у Закону о судској служби суткиња или судија (*sodnica oziroma sodnik*) има карактер основног субјекта Закона, у Закону о државном тужилаштву државна тужитељка или државни тужилац је један од основних субјеката (“Državna tožilka oziroma državni tožilec (v nadaljnjem besedilu: državni tožilec) je funkcionar v službenem razmerju z Republiko Slovenijo (v nadaljnjem besedilu: državnotožilska služba)”)), а у Закону о државном правобранилаштву основни су субјекти генерална државна правобранитељка и генерални државни правобранилац, државне

---

<sup>40</sup> “NOMOTEHNIČNE smernice”, [izdajatelj] Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo. – 2., spremenjena in dopolnjena izd. – Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, 2008, стр. 75.



правобранитељке и државни правобраниоци, помоћнице и помоћници државног правобраниоца ("Naloge državnega pravobranilstva opravljajo generalna državna pravobranilka oziroma generalni državni pravobranilec in državne pravobranilke oziroma državni pravobranilci (v nadaljnjem besedilu: državni pravobranilec) ter pomočnice oziroma pomočniki državnega pravobranilca (v nadaljnjem besedilu: pomočnik državnega pravobranilca)".<sup>41</sup> Но, у Словенији је евидентна и номотехничка неуједначеност у прописима у вези са употребом женског и мушког рода за означавање основних субјеката (особа) у пропису, која делимично произлази из тога што поједини редактори или предлагачи закона одредбу о употреби оба рода за основне субјекте или разумеју или једноставно шире користе од оног што је одређено Пословником Државног збора.<sup>42</sup>

## **Република Хрватска**

Хрватски сабор је на седници од 19. јуна 2015. године донео Јединствена методолошко-номотехничка правила за израду аката које доноси Хрватски сабор.<sup>43</sup> У члану 13 тих правила, под називом: „Pisanje rodniх pojmova”, утврђује се: „Propisi se moraju pisati rodno osjetljivim jezikom, tako da se koristi rodno neutralni oblik primjerice: podnositelj tužbe, umjesto da se navodi podnositelj

<sup>41</sup> Видети члан 2 став (1) у: "Zakon o državnem tožilstvu", *Uradni list RS*, št. 58/11, 21/12 – ZDU-1F, 47/12, 15/13 – ZODPol, 47/13 – ZDU-1G, 48/13 – ZSKZDČEU -1, 19/15 in 23/17 – ZSSve; Видети члан 3 став (1) у: "Zakon o državnem pravobranilstvu", *Uradni list RS*, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 77/09, 46/13, 95/14 – ZUPPJS15 in 23/17 – ZDOdv.

<sup>42</sup> У Номотехничким смерницама Службе Владе Републике Словеније за законодавство се истиче: „Nomotehnična neenotnost v predpisih lahko izvira iz tega, da posamezni redaktorji (oziroma predlagatelji zakona) določbo o uporabi obeh spolov za »temeljne subjekte« bodisi razumejo bodisi enostavno uporabljajo širše, kot določa poslovnik (glej npr. »Ministrica oziroma minister, pristojen za upravo, ...« v drugem odstavku 43. člena Zakona o javnih zbiranjih, pri čemer ne minister ne ministrica gotovo nista kakšna od »temeljnih subjektov« v navedenem zakonu; prevelika zagnanost pri uporabi pravila ga sprevrže v nasprotje. Raba alternativnega (vzporednega) izraza ministrica v tem in v temu podobnih primerih verjetno ne upošteva, da z izrazom minister ni mišljen minister kot (nujno ali samo) moška oseba, tem več kot naziv državnega organa oziroma funkcije, ki pa jo v vsakokratnem primeru (in tudi jo) lahko zaseda in opravlja bodisi oseba ženskega ali moškega spola. (Tudi raba izraza »redaktor« v teh nomotehničnih smernicah v nobenem primeru in z ničimer ne meri samo na osebo moškega spola ali kakorkoli vsebinsko izključuje osebe ženskega spola; »redaktor« je namreč »tisti, ki redigira« – kakšnega spola je ta oseba, je z vidika nomotehničnih smernic in redigiranja predpisov ter »vsebinske« rabe te besede tukaj nepomembno.)” Видети: „NOMOTEHNIČNE smernice”, [izdajatelj] Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo. – 2., spremenjena in dopolnjena izd. – Ljubljana: *Uradni list Republike Slovenije*, 2008, стр. 76.

<sup>43</sup> „Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor”, *Narodne novine*, br. 74/2015.

мушкарац или жена, подносилац/ица, односно подносилац или подносилац” – став (1); „Ради јасноће, мањег оптерећења и избјегавања непотребне дужине текста прописа, посебном одредбом у чланку којим се дају објашњења, односно дефиниције појмова или у посебном чланку иза тога даће се одређење коришћења појмова с родним значењем” – став (2); „Одредба којом се уређује садржај из ставка 2 овога чланка може гласити: »Изрази који се користе у овоме пропису, а имају родно значење односе се једнако на мушки и женски род.«” – став (3). У вези са цитираном тачком 68 Меморандума с објашњењима уз Препоруку Рес (2007) 17 Комитета министара Савета Европе државама чланицама о стандардима и механизмима равноправности полова, те параграфом 2 Меморандума с објашњењима (поглавље: „А. Законодавне и административне мере”) уз Препоруку Рес (2003) 3 о уравниотеженој партиципацији жена и мушкараца у политичком и јавном одлучивању („Језик, чији је симболизам важан, не сме одобравати хегемонију мушког модела. Језик мора бити родно неутралан (нпр. „особа”) или се односити на оба пола („његов/њезин”)”), Правобранитељица за равноправност сполова Републике Хрватске је 18.12.2015. године указала следеће: „Sve navedeno ukazuje na obvezu priklanjaња uporabi rodno osjetljivog jezika u svrhu promicanja ravnopravnosti spolova. Међутим, како би се у хрватском језику ријешио проблем комплексности текста истовременим навођењем женских и мушких мочијских парњака, у законодавству Републике Хрватске широко се примјењује одредба о родној неутралности израза и појмовних склопова, тј. напомена да сви изрази који се користе у тексту, а имају родно значење, без обзира јесу ли коришћени у мушком или женском роду, обухваћају на једнак начин и мушки и женски род. Таква одредба у правилу се уврштава у уводном опћем дијелу svakог прописа који садржи изразе који имају родно значење те је у складу са Законом о равноправности сполова и Националном политиком за равноправност сполова. Njena svrha je jednostavnije i preglednije iščitavanje teksta прописа te избјегавање недоследне примјене родно осјетљивог језика у документима чиме се текст непотребно оптерећује и на тај начин чини теже читљивим и разумљивим. Она представља стандард којим је постигнут компромис између родно неосјетљивог навођења израза који имају родно значење искључиво у мушком роду и непотребног оптерећивања текста појмовима у два рода који се на тај начин чини теже читљивим и разумљивим.”<sup>44</sup> Примена одредаба члана 13 Јединствених методолошко-нотехничких правила за израду аката које доноси Хрватски сабор дошла је до изражаја, примера ради, и у Закону о судовима („Изрази који се користе у овом Закону за особе у мушком роду употребљени су неутрално и односе се на мушке и женске особе (судач/суткиња, савјетник/савјетница, вјежбеник/вјежбеница и др.)” – члан 1 став (2)) и у Закону о државном

---

<sup>44</sup> Правобранитељица за равноправност сполова Републике Хрватске, „Увођење родно осјетљивог језика у службену употребу”, 18.12.2015., Интернет: <http://www.prs.hr/index.php/odluke-prs/prema-osnovi-diskriminacije/spol/1821-uvodenje-rodno-osjetljivog-jezika-u-sluzbenu-uporabu>, 16/04/2018.

одвјетништву („Изрази који се користе у овом Закону, за особе у мушком роду, употребљени су neutralno и односе се на мушке и женске особе (државни одвјетник/ државна одвјетница, истражитељ/истражитељница, савјетник/савјетница, судач/судачиња и др.)” – члан 1 став (3)).<sup>45</sup> На сличан начин оне су примењене и у Казненом закону: „Ријечи и појмовни склопови који имају родно значење без обзира на то јесу ли у овом Закону коришћени у мушком или женском роду односе се на једнак начин на мушки и женски род” – члан 87 став (26).<sup>46</sup>

## **Босна и Херцеговина**

У Босни и Херцеговини су на снази Јединствена правила за израду правних прописа у институцијама Босне и Херцеговине, која је донела Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине на седници Представничког дома, одржаној 12.01.2005. године и седници Дома народа, одржаној 26.01.2005. године.<sup>47</sup> Касније су у више наврата мењана и допуњавана. У члану 44 (укључујући измену објављену 2014. године) тих правила, под насловом: „Употреба мушког или женског рода”, утврђено је: „У пропису, гдје је то могуће, користи се родно неутрални облик ,особа’ или ,лице” – став (1); „Када се дефинишу, ријечи се дају у мушком и женском роду с косом цртом, а онда се, ради прегледности и читљивости, употребљавају само у мушком или женском роду” – став (2). Том члану је придодат и члан 44а (допуном Правила која је објављена 2014. године), који гласи: „Изрази који су ради прегледности дати у једном граматичком роду у правилима и пропису донесеном на основу правила без дискриминације се односе и на мушкарце и на жене” – став (1); „Носиоци нормативних послова дужни су у уводним одредбама прописа навести дефиницију из става (1) овога члана” – став (2). Ентитети Босне и Херцеговине (Федерација Босне и Херцеговине и Република Српска) такође имају номотехничка правила за израду прописа. У члану 65 Правила нормативно-правне технике за израду закона и других прописа Републике Српске, која је донео Директор Републичког секретаријата за законодавство, уз сагласност Владе Републике Српске, утврђено је: „Ријечи се у пропису употребљавају, по правилу, у једнини и само у мушком или женском роду, без алтернативних одређивања.”<sup>48</sup> Парламент Федерације Босне и Херцеговине је на седници Представничког дома, одржаној 04.06.2014.

<sup>45</sup> Видети: „Закон о судовима”, *Narodne novine*, бр. 28/13, 33/15, 82/15 и 82/16; „Закон о државном одвјетништву”, *Narodne novine*, бр. 76/09, 153/09, 116/10, 145/10, 57/11, 130/11, 72/13, 148/13, 33/15, 82/15.

<sup>46</sup> „Kazneni zakon”, *Narodne novine*, бр. 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17.

<sup>47</sup> „Јединствена правила за израду правних прописа у институцијама Босне и Херцеговине”, *Службени гласник Босне и Херцеговине*, бр. 11/05, 58/14, 60/14, 50/17 и 70/17.

<sup>48</sup> „Правила нормативно-правне технике за израду закона и других прописа Републике Српске”, члан 65, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 13/06.

године, и на седници Дома народа, одржаној 10.07.2014. године, донео Правила и поступке за израду закона и других прописа Федерације Босне и Херцеговине.<sup>49</sup> У члану 45 тих правила, под насловом: „Uпотреба rodova”, утврђено је: „Riječi se u propisu upotrebljavaju samo u jednom rodu (muškom, ženskom ili srednjem).” У складу са цитираним одредбама Јединствених правила за израду правних прописа у институцијама Босне и Херцеговине, у члану 1 став (43) Кривичног закона Босне и Херцеговине је утврђено: „Изражавање у једном граматичком роду, мушком или женском, укључује оба рода физичких лица.”<sup>50</sup> Међутим, у групу закона без одредаба којима се исказује родна осетљивост језика спадају и Закон о Правобранилаштву Босне и Херцеговине, Закон о Тужилаштву Босне и Херцеговине, као и Закон о Суду Босне и Херцеговине.<sup>51</sup> Недостатак тих одредаба је вероватно последица чињенице да су ти закони донети пре него су 2014. године измењена и допуњена Јединствена правила за израду правних прописа у институцијама Босне и Херцеговине.

## Црна Гора

Секретаријат за законодавство Владе Црне Горе је 11.01.2010. године утврдио Правно-техничка правила за израду прописа.<sup>52</sup> У тим правилима, у поглављу под насловом: „II. Jezik, stil i način pisanja propisa”, у тачки 1.10. се истиче: „Propisi se moraju pisati rodno osjetljivim jezikom, bilo korišćenjem rodno neutralne forme i riječi u muškom i ženskom rodu ili uvođenjem klauzule da se sve odredbe propisa podjednako odnose i na muškarce i na žene.” Као пример, наводи се следећа клаузула: *Izrazi koji se u ovom zakonu koriste za fizička lica u muškom rodu podrazumijevaju iste izraze u ženskom rodu.* Но, Правила садрже и следећу забрану: „Riječi u muškom rodu ne smiju se koristiti kao generički neutralna forma za muški i ženski rod.” Цитирани пример клаузуле из Правно-техничких правила за израду прописа искоришћен је дословно при изради мноштва законских текстова у Црној Гори, па тако и Закона о државном тужилаштву.<sup>53</sup> Међутим, у

---

<sup>49</sup> „Pravila i postupci za izradu zakona i drugih propisa Federacije Bosne i Hercegovine”, *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine*, бр. 71/14.

<sup>50</sup> „Кривични закон Босне и Херцеговине”, *Службени гласник Босне и Херцеговине*, бр. 3/03, 32/03 – испр., 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 8/10, 47/14, 22/15 и 40/15.

<sup>51</sup> „Закон о Правобранилаштву Босне и Херцеговине”, *Службени гласник Босне и Херцеговине*, бр. 8/02, 10/02 – испр., 44/04, 102/09 и 47/14; „Закон о Тужилаштву Босне и Херцеговине”, *Службени гласник Босне и Херцеговине*, бр. 24/02, 3/03, 37/03, 42/03, 9/04, 35/04, 61/04 и 49/09 – пречишћени текст; „Закон о Суду Босне и Херцеговине”, *Службени гласник Босне и Херцеговине*, бр. 29/00, 16/02, 24/02, 3/03, 37/03, 42/03, 4/04, 9/04, 35/04, 61/04, 32/07 и 49/09 – пречишћени текст.

<sup>52</sup> „Pravno-tehnička pravila za izradu propisa”, *Službeni list Crne Gore*, бр. 2/10.

<sup>53</sup> Видети члан 10 у: „Zakon o Državnom tužilaštvu”, *Službeni list Crne Gore*, бр. 11/15.

неким законима родно осетљиви језик није видљив, па тако, примера ради, ни у Кривичном законнику Црне Горе, ни у Закону о судовима.<sup>54</sup>

## Република Србија

У Републици Србији су на снази Јединствена методолошка правила за израду прописа, која је 30.03.2010. године донео Законодавни одбор Народне скупштине Републике Србије.<sup>55</sup> Одредбама члана 43 тих правила, под насловом: „Употреба рода”, утврђено је: „Изрази се у пропису употребљавају у мушком роду, осим ако природа ствари не захтева другачије.” Закон о равноправности полова пак донет је у Републици Србији пре споменутих Јединствених методолошких правила за израду прописа.<sup>56</sup> Изрази који се користе у том закону, а имају родно значење, изражени су у граматичком мушком роду. Међутим, услед несумњиве намере законодавца да испољи позитиван приступ према родно осетљивом језику, у члану 10 („Значење појмова”) став 2 тог закона је утврђено: „Термини којима су у овом закону означени положаји, професије, односно занимања, изражени у граматичком мушком роду, подразумевају природни мушки и женски род лица на које се односе.” Логично, и новији и најновији прописи Републике Србије усклађени су са споменутим Јединственим методолошким правилима за израду прописа, као и са методом уважавања родно осетљивог језика, који је примењен при изради наведеног Закона о равноправности полова. Тако, у члану 3 став 2 Закона о запосленима у јавним службама (ступио на снагу 25.12.2017.) утврђено је: „Изрази који се користе у овом закону имају родно значење, користе се неутрално и односе се једнако на мушки и женски пол, осим ако из смисла поједине одредбе не произлази другачије”<sup>57</sup> (по свему судећи, после речи: „закону” омашком је пропуштен зарез и везник: „а”, прим. Ж. Р). Или, у члану 1 став 3 Закона о дуалном образовању (ступио на снагу 18.11.2017.) одређено је: „Термини изражени у овом закону у граматичком мушком роду подразумевају природни мушки и женски род лица на које се односе.”<sup>58</sup> Међутим, у многим законима родно осетљиви језик није

<sup>54</sup> „Kривични законик Crне Gore”, *Službeni list Republike Crне Gore*, br. 70/03, 13/04 – ispr. i 47/06. *Službeni list Crне Gore*, br. 40/08, 25/10, 32/11, 64/11 – dr. zakon, 40/13, 56/13 – ispr., 14/15, 42/15, 58/15 – dr. zakon i 44/17; „Zakon o sudovima”, *Službeni list Republike Crне Gore*, br. 5/2002, 49/2004 i *Službeni list Crне Gore*, br. 22/2008, 39/2011, 46/2013 i 48/2013 – ispr. i 32/14 – dr. zakon.

<sup>55</sup> „Јединствена методолошка правила за израду прописа”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 21/10.

<sup>56</sup> „Закон о равноправности полова”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 104/09.

<sup>57</sup> „Закон о запосленима у јавним службама”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 113/17.

<sup>58</sup> „Закон о дуалном образовању”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 101/17.

видљив, а осим већ споменутог Законика у кривичном поступку, међу њима су и Кривични законик, Закон о јавном тужилаштву, Закон о правобранилаштву, Закон о судијама.<sup>59</sup>

## 6) ИЗВОРИ

„Акциони план за спровођење Националне стратегије за побољшање положаја жена и унапређивање родне равноправности за период од 2010. до 2015. године”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 67/10.

Council of Europe, Интернет: <https://www.coe.int/en/web/portal/serbia>

Council of Europe, „Statute of the Council of Europe”, Интернет: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680306052>

Council of Europe, “Recommendation CM/Rec (2007) 17 of the Committee of Ministers to member states on gender equality standards and mechanisms and Explanatory Memorandum”, Интернет: [https://www.euromed-justice.eu/en/system/files/20090428170834\\_CoE.Rec%282007%29CM\\_Rec\\_2007\\_17.pdf](https://www.euromed-justice.eu/en/system/files/20090428170834_CoE.Rec%282007%29CM_Rec_2007_17.pdf)

Council of Europe, “Recommendation Rec (2003) 3 of the Committee of Ministers and explanatory memorandum - Balanced participation of women and men in political and public decision-making”, Интернет: <https://rm.coe.int/1680519084>

Council of Europe, “Recommendation No. R (90) 4 of the Committee of Ministers to member states on the elimination of sexism from language”, Интернет: <https://rm.coe.int/1680505480>

Ђерђа, Дарио, Антић, Теодор, „Израда правних прописа у Хрватској – студија случаја”, *Зборник Правног факултета Свеучилишта у Риги* (1991) в. 38, бр. 1, стр. 93-130 (2017).

Генерална скупштина Уједињених нација, „Универзална декларација о људским правима”, Интернет: [http://www.uts.org.rs/index.php?option=com\\_content&view=article&id=793:791&catid=11:dokumenti&Itemid=726](http://www.uts.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=793:791&catid=11:dokumenti&Itemid=726)

„Јединствена методолошка правила за израду прописа”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 21/10.

„Јединствена методолошко-номотехничка правила за израду аката које доноси Хрватски савор”, *Народне новине*, бр. 74/2015.

---

<sup>59</sup> „Кривични законик”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 и 94/2016; „Закон о јавном тужилаштву”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 16/08, 104/09, 101/10, 78/11 – др. закон, 101/11, 38/12 – Одлука УС, 121/12, 101/13, 111/14 – Одлука УС, 117/14, 106/15 и 63/16 – Одлука УС; „Закон о правобранилаштву”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 55/14; „Закон о судијама”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 116/08, 58/09 – Одлука УС, 104/09, 101/10, 8/12 – Одлука УС, 121/12, 124/12 – Одлука УС, 101/13, 111/14 – Одлука УС, 117/14, 40/15, 63/15 – Одлука УС, 106/15, 63/16 – Одлука УС и 47/17.

- „Јединствена правила за израду правних прописа у институцијама Босне и Херцеговине”, *Службени гласник Босне и Херцеговине*, бр. 11/05, 58/14, 60/14, 50/17 и 70/17.
- Казенски законик”, *Урадни лист Републике Словеније*, шт. 50/12 – уредно преčišчено беседило, 6/16 – попр., 54/15, 38/16 и 27/17.
- „Казнени закон”, *Народне новине*, бр. 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17.
- Коледњак, Маријана, Šantalab, Martina, „Људска права треће генерације”, *Technical journal*, Vol. 7, No. 3 (2013).
- „Кривични закон Босне и Херцеговине”, *Службени гласник Босне и Херцеговине*, бр. 3/03, 32/03 – испр., 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 8/10, 47/14, 22/15 и 40/15.
- „Кривични законик Црне Горе”, *Службени лист Републике Црне Горе*, бр. 70/03, 13/04 – испр. и 47/06 и *Службени лист Црне Горе*, бр. 40/08, 25/10, 32/11, 64/11 – др. закон, 40/13, 56/13 – испр., 14/15, 42/15, 58/15 – др. закон и 44/17.
- „Кривични законик”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 85/2005, 88/2005 – испр., 107/2005 – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 и 94/2016.
- Лукић, Радомир, *Методологија права*, Београд, 1983.
- „Национална стратегија за побољшање положаја жена и унапређивање родне равноправности”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 15/09.
- „Национална стратегија за родну равноправност за период од 2016. године до 2020. године са Акционим планом за период од 2016. до 2018. године”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 4/16.
- “НОМОТЕХНИЧНЕ smernice”, [izdajatelj] Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo. – 2., spremenjena in dopolnjena izd. – Ljubljana: *Uradni list Republike Slovenije*, 2008.
- Одбор за стандардизацију српског језика, „Језик родне равноправности” (поднаслов: „Родно диференцирани језик и граматичка категорија рода у српском језику”), Одлука бр. 60 од 24.02.2011. године (доступна на основу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и путем интернет адресе: isj@isj.sanu.ac.rs).
- „Poslovník државнега збора”, *Урадни лист Републике Словеније*, шт. 92/07 – уредно преčišчено беседило, 105/10, 80/13 и 38/17.
- „Правила и поступци за израду закона и других прописа Федерације Босне и Херцеговине”, *Службене новине Федерације Босне и Херцеговине*, бр. 71/14.
- „Правила нормативно-правне технике за израду закона и других прописа Републике Српске”, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 13/06.
- „Правно-техничка правила за израду прописа”, *Службени лист Црне Горе*, бр. 2/10.

- Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova Republike Hrvatske, „Uvođenje rodno osjetljivog jezika u službenu uporabu”, 18.12.2015., Интернет: <http://www.prs.hr/index.php/odluke-prs/prema-osnovi-diskriminacije/spol/1821-uvodenje-rodno-osjetljivog-jezika-u-sluzbenu-uporabu>
- Savić, Svenka, „Rodna perspektiva jezika: predlog za standardizaciju”, Zbornik radova sa Okruglog stola: *ON JE REKLA – Uпотреба rodno senzitivnog jezika*, Kancelarija za ravnopravnost polova Vlade Crne Gore, Podgorica, 2006.
- Савић, Свенка, „Упутства за стандардизацију родно осетљивог језика”, Зборник радова: *Његошеви дани 1*, Универзитет Црне Горе, Никшић, 2009.
- Шкулић, Милан, Илић, Горан, *Нови Законик о кривичном поступку Србије : Како је пропала реформа: шта да се ради?*, Београд, 2012.
- Vlada Republike Hrvatske – Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava, „Preporuke Odbora ministara Vijeća Europe”, Интернет: <https://uredzastupnika.gov.hr/preporuke-odbora-ministara-vijeca-europe-203/203>.
- „Законик о кривичном поступку”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14.
- “Zakon o državnom pravobranilstvu”, *Uradni list RS*, št. 94/07 – uradno prečišćeno besedilo, 77/09, 46/13, 95/14 – ZUPPJS15 in 23/17 – ZDOdv.
- “Zakon o državnom tožilstvu”, *Uradni list RS*, št. 58/11, 21/12 – ZDU-1F, 47/12, 15/13 – ZODPol, 47/13 – ZDU-1G, 48/13 – ZSKZDČEU -1, 19/15 in 23/17 – ZSSve.
- „Zakon o državnom odvetništvu”, *Narodne novine*, br. 76/09, 153/09, 116/10, 145/10, 57/11, 130/11, 72/13, 148/13, 33/15, 82/15.
- „Zakon o Državnom tužilaštvu”, *Službeni list Crne Gore*, br. 11/15.
- „Закон о дуалном образовању”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 101/17.
- „Закон о јавном тужилаштву”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 16/08, 104/09, 101/10, 78/11 – др. закон, 101/11, 38/12 – Одлука УС, 121/12, 101/13, 111/14 – Одлука УС, 117/14, 106/15 и 63/16 – Одлука УС.
- „Закон о Правобранилаштву Босне и Херцеговине”, *Службени гласник Босне и Херцеговине*, бр. 8/02, 10/02 – испр., 44/04, 102/09 и 47/14.
- „Закон о правобранилаштву”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 55/14.
- „Закон о равноправности полова”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 104/09.
- “Zakon o sodniški službi”, *Uradni list RS*, št. 94/07 – uradno prečišćeno besedilo, 91/09, 33/11, 46/13, 63/13, 69/13 – popr., 95/14 – ZUPPJS15, 17/15 in 23/17 – ZSSve.
- „Закон о судијама”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 116/08, 58/09 – Одлука УС, 104/09, 101/10, 8/12 – Одлука УС, 121/12, 124/12 – Одлука УС, 101/13, 111/14 – Одлука УС, 117/14, 40/15, 63/15 – Одлука УС, 106/15, 63/16 – Одлука УС и 47/17.
- „Zakon o sudovima”, *Narodne novine*, br. 28/13, 33/15, 82/15 i 82/16.



- „Zakon o sudovima”, *Službeni list Republike Crne Gore*, br. 5/2002, 49/2004 i *Službeni list Crne Gore*, br. 22/2008, 39/2011, 46/2013 i 48/2013 – испр. i 32/14 – др. закон.
- „Закон о Суду Босне и Херцеговине”, *Службени гласник Босне и Херцеговине*, бр. 29/00, 16/02, 24/02, 3/03, 37/03, 42/03, 4/04, 9/04, 35/04, 61/04, 32/07 и 49/09 – пречишћени текст.
- „Закон о Тужилаштву Босне и Херцеговине”, *Службени гласник Босне и Херцеговине*, бр. 24/02, 3/03, 37/03, 42/03, 9/04, 35/04, 61/04 и 49/09 – пречишћени текст.
- „Закон о Влади”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 55/05, 71/05 - испр., 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – Одлука УС, 72/12, 7/14 – Одлука УС и 44/2014.
- „Закон о запосленима у јавним службама”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 113/17.

## 7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Родно осетљиви језик је језик родне равноправности, па се његовом употребом доприноси тој равноправности. Нарочито је значајна употреба родно осетљивог језика у прописима, текстовима који се односе на јавну политику и програме, комуникацији јавних служби са појединцима, образовном процесу и у медијима, и то како из разлога начелне природе, тако и због усклађивања вредносног и нормативног система једног друштва са европским стандардима. Мада је реч о стандардима који су се развили превасходно под окриљем Савета Европе, потреба да се они прихвате од стране свих држава чланица Европске уније, али и Републике Србије и других држава које теже да постану пуноправни чланови те Уније, а што произилази не само из чињенице њиховог чланства у Савету Европе, већ и из чињенице да та организација дели исте вредности у области људских права, демократије и владавине права као и Европска унија. У том смислу, може се закључити да је Национална стратегија за родну равноправност за период од 2016. године до 2020. године са Акционим планом за период од 2016. до 2018. године, коју је донела Влада Републике Србије, сасвим у складу са европским стандардима о употреби родно осетљивог језика, тј. језика родне равноправности. Но, за потпуно спровођење те стратегије изгледа готово неоспорно да ће бити потребна стандардизација начина на који се у Републици Србији употребљава (испољава) родно осетљиви језик у медијима, службеним документима који нису општи правни акти, политици, образовном процесу, службеној (пословној) кореспонденцији и прописима (општим правним актима).<sup>60</sup> Наиме, они не могу бити истоветни, јер нису истоветне ни околности,

<sup>60</sup> Видети и упоредити са закључком проф. др Свенке Савић, цитираним у овом раду у фусноти 27.

ни природе делатности у којима се употребљавају родно осетљиве речи. Тако, на пример, израда (нацрта) прописа у оквиру делатности стварања права подлеже строгим номотехничким начелима и правилима, па је недопустиво неограничено и нерегулисано коришћење речи у паралелним облицима за женски и мушки род, тако што би се исте родно осетљиве речи у истом пропису поновиле два и више пута у тим паралелним облицима. Наравно, ту врсту номотехничког ограничења не треба схватити као негацију могућности употребе родно осетљивог језика у прописима, већ у њему треба видети показатељ неопходности за додатно истраживање, укључујући упоредноправну анализу, у циљу изналажења и стандардизације оног начина те употребе којим ће се, уз уважавање правила и општеприхваћених начела и сазнања правне технике, квалитативно превазићи констатација у уводним, односно основним одредбама прописа да „термини (родно осетљиве речи, изрази и сл.) којима су означени..., а који су изражени у граматичком мушком роду, подразумевају природни мушки и женски род лица на које се односе.” Наиме, споменутом и сличним фразама само се констатује родна равноправност у области језика, али се не доприноси значајнијем заживљавању родно осетљивог језика у правној пракси и свакодневном говору, те је прилично извесно да би он доследном применом тог начина његовог (не)испољавања остао „мртв” језик. Уистину, није јасно како би тим путем у правном поретку било могуће „поћи од”, примера ради, „јавних тужилаца” и „државних правобранилаца” и „доћи до” „јавних тужитељки” и „државних правобранитељки”. Но, чини се да би тај пут био прилично отворен ако би, на пример, у Закону о јавном тужилаштву и Законнику о кривичном поступку у одредби у којој постоји потреба да се први пут спомене „јавни тужилац” писало: „јавна тужитељка или јавни тужилац (у даљем тексту: јавни тужилац)”, или: „јавни тужилац или јавна тужитељка (у даљем тексту: јавна тужитељка)”, а имајући у виду да је реч о једном од основних субјеката (особа, физичких лица) тих прописа. Подразумева се и да се уместо раставног везника „или” може користити коса црта, па споменути примери могу да имају и следећи облик: „јавна тужитељка/јавни тужилац (у даљем тексту: јавни тужилац)”, или: „јавни тужилац/јавна тужитељка (у даљем тексту: јавна тужитељка)”. На исти номотехнички начин може се поступити када је у питању Закон о правобранилаштву, односно употреба речи: „државна правобранитељка” и „државни правобранилац”. Наравно, претходно би било потребно одредити се, уз уважавање становишта стручњакиња/стручњака за језик, за један од два могућа облика за женски род, тј. за „јавну тужитељку” или за „јавну тужитељицу”, односно за „државну правобранитељку” или за „државну правобранитељицу”. Било како било, у циљу обавезивања на доследну употребу родно осетљивог језика у прописима, требало би извршити и одговарајуће измене и допуне Јединствених методолошких правила за израду прописа, које доноси Народна скупштина Републике Србије, не губећи том приликом из вида, како је истакнуто, с једне стране потребу испољавања и стварног заживљавања родно

осетљивог језика у правној пракси и свакодневном говору, а с друге стране неопходност уважавања општеприхваћених начела и сазнања правне технике.

### **USE OF GENDER-SENSITIVE LANGUAGE IN INTERNAL LAW AND EUROPEAN STANDARDS**

*Abstract:* In the 21st century Europe, the issue of linguistic human rights and gender-sensitive language in the official and public use becomes increasingly significant. It has become an increasingly interesting topic for social sciences, public policies and media. The gender-sensitive language is considered the language of gender equality. It is required that the language used in the official document gives women and men and their activities equal value and equal visibility. Acknowledging the European standards and National Strategy for Gender Equality from 2016-2020, in this paper the author analyses the possibility of using the gender-sensitive language in legal texts from the aspect of legislative drafting. He does so by applying dogmatic, normative and comparative law method. At the end of the paper, the author considers the importance of the studied issues for the Republic of Serbia and its road to the membership in the European Union. He concludes that in order to make consistent use of the gender-sensitive language in regulations obligatory, the proper amendments to the Common Methodology of Legislative Drafting should be adopted by the National Assembly of the Republic of Serbia.

*Key words:* Linguistic human rights, gender sensitive language, non-sexist language, legislative drafting.

УДК: 618.177-089.888.11:341.645(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 17 (2018)

Год XVII, бр. 64, стр. 251–264

Изворни научни рад

## ПИТАЊЕ СУРОГАТ МАТЕРИНСТВА У ПРАКСИ СУДА ПРАВДЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

др Анђела БУКАНОВИЋ<sup>1</sup>

*Апстракт:* Сурогат материнство представља питање које већ дуге време изазива низ етичких дилема, а пре свега у вези могућности експлоатације сурогат мајки. Данас је посебно актуелно у светлу напретка репродуктивних технологија, као и репродуктивног туризма. ЕУ право не регулише питање сурогат материнства, оно припада сфери посебно осетљивих питања. Из овог разлога су посебно занимљива два случаја из праксе Суда правде ЕУ који показују како питање сурогат материнства може искрнути на посредан начин, тј. кроз прописе који не регулишу директно ово питање. Када је реч о поменутом два случаја може се приметити да Суд правде ЕУ у принципу није прекорачио своје надлежности. Треба имати у виду да након закључивања споразума о сурогатству интереси и права рођене деце могу бити заиста повођени, пре свега у светлу репродуктивног туризма. Међутим, постизање било каквог консензуса у овој области је тренутно готово немогуће.

*Кључне речи:* Европска унија, сурогат материнство, Суд правде ЕУ, репродуктивни туризам, људска права, Европски суд за људска права.

---

<sup>1</sup> Институт за међународну политику и привреду, Београд.

E-mail: andjela@diplomacy.bg.ac.rs.

Рад представља део научног пројекта „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 науке и технолошког развоја Владе Републике Србије (евиденциони број: 179029), а реализује се у Институту за међународну политику и привреду у периоду од 2011. до 2018. године.

## 1) УВОД

Као посебно питање које изазива доста етичких дилема издваја се питање сурогат материнства – може се дефинисати као поступак у којем жена пристаје да изнесе трудноћу с намером да преда дете пару које је наручило трудноћу.<sup>2</sup> Сурогат материнство поставља основна питања природе личности и њеног интегритета, људског достојанства, индивидуалне аутономије и обима избора, питања шта може бити предмет трговине а шта мора остати у домену поклона, и многа друга питања.<sup>3</sup> Основне бриге углавном се тичу питања могуће експлоатације сурогат мајки, којима би сурогатство могло представљати пут до материјалних средстава. У контексту потпомогнуте оплодње релевантно је тзв. гестационо сурогатство – када сурогат мајка носи дете које није у генетском сродству са њом, мада је могуће и делимично сурогатство, тзв. традиционално сурогатство, када се користи јајна ћелија мајке.<sup>4</sup> Реч је о пракси која постаје све распрострањенија, пракси која постаје прекогранични феномен јер се омогућава неплодној жени, односно жени која има или је носилац озбиљног генетског обољења, генетска веза са дететом које сурогат мајка носи, а при томе треба имати на уму да је присутна повећана неплодност у многим земљама.<sup>5</sup> Поједине земље су отворене ка сурогатству чиме привлаче заинтересоване појединце у светским размерама, а који потичу из земаља које су рестриктивне у овом погледу и у том смислу се често користи и термин „репродуктивни туризам“. Међу њима се пре свега наводе Калифорнија, Украјина и Индија. Присутан је став да је реч је о намерном толерисању од стране законодавца како би се појачала репутација ових земаља као поузданих за предузимање „посла сурогатства“.<sup>6</sup> Европске земље углавном не дозвољавају уговоре о сурогатству, односно неважећи су, и сматра се да сурогат мајка представља мајку детета.<sup>7</sup> Поједине земље их, дакле, изричито забрањују, с тим

---

<sup>2</sup> Гордана Ковачек Станић, „Биомедицински потпомогнуто зачеће и рађање детета – сурогат материнство у упоредном европском праву и Србији“, *Становништво*, бр. 1, 2013, стр. 2.

<sup>3</sup> Yasmine Ergas, “Babies Without Borders: Human Rights, Human Dignity, and the Regulation of International Commercial Surrogacy“, *Emory International Law Review*, Vol. 27, 2013, p. 177.

<sup>4</sup> Kristiana Brugger, “International Law in the Gestational Surrogacy Debate“, *Fordham International Law Journal*“, Vol. 35, Issue 3, 2012–2013, p. 666.

<sup>5</sup> A Preliminary Report on the Issues arising from International Surrogacy Arrangements, Preliminary Document No 10 of March 2012 for the attention of the Council of April 2012 on General Affairs and Policy of the Conference, *Hague Conference on Private International Law*, pp. 6-7.

<sup>6</sup> Martin Engel, “Cross-Border Surrogacy: Time for a Convention?“, Доступно на: [http://www.academia.edu/4991816/Cross-Border\\_Surrogacy\\_Time\\_for\\_a\\_Convention](http://www.academia.edu/4991816/Cross-Border_Surrogacy_Time_for_a_Convention), 20.04.2018, p. 4.

<sup>7</sup> Ibid.

да се уз то предвиђају и кривичне санкције у случају њиховог предузимања (Кина, Шведска, Шпанија, Француска, Италија, Немачка, у САД нпр. Аризона), усвајање може бити у појединим земљама путања до добијања родитељства, мада је могуће да је оно забрањено јер се до детета дошло на незаконит начин.<sup>8</sup> У другим земљама ово питање није регулисано, али овакви уговори немају правне ефекте, тј. нема обавезе сурогат мајке да преда дете намењеним родитељима, или је у другима изричито забрањено комерцијално сурогатство, било кроз трговину децом (Чешка, Ирска, Холандија), односно поједине земље омогућавају тзв. сурогатство из алтруистичких разлога (Чешка, Ирска, Грчка).<sup>9</sup> Могуће је и законом превидети одредбу којом је поступак сурогатства могућ само за домаће држављане, што би требало да утиче на смањење „репродуктивног туризма“, што је случај у Грчкој.<sup>10</sup> У Великој Британији је могуће тзв. сурогатство из алтруистичких разлога, тј. дозвољена су давања која се могу сматрати разумним, што је питање о којем у крајњој линији одлучује суд, мада није јасно питање санкција уколико је дат новац који прелази разумне трошкове а дете је већ рођено.<sup>11</sup> С тим у вези указује се на неефикасност забране комерцијалног сурогатства у Великој Британији.<sup>12</sup> Посебан проблем код овакве врсте „репродуктивног туризма“ представља признавање родитељства над дететом и његовог држављанства, односно када је држављанство детета повезано са родитељством. Тада родитељи у сопственој држави морају доказати родитељство, односно да би дете добило исти пасош као и намеравани родитељи углавном морају да доведу у питање родитељство сурогат мајке и њеног мужа (у већини земаља родитељство се везује за мајку, а уколико је сурогат мајка удата, већина законодаваца претпоставља да је њен супруг отац детета).<sup>13</sup> Мајчинство се тешко може довести у питање за разлику од очинства, што доводи до значајне опасности да бебе остану без држављанства или родитеља.<sup>14</sup> У сваком случају, реч је о заиста сложеном проблему који се тиче различитих области права, уз мноштво разноликости у законодавствима у овом погледу.<sup>15</sup> Присутно је мишљење да репродуктивни

---

<sup>8</sup> A Preliminary Report on the Issues arising from International Surrogacy Arrangements, op. cit., p. 9.

<sup>9</sup> Ibid., p. 11.

<sup>10</sup> Гордана Ковачек Станић (2013), стр. 6.

<sup>11</sup> Ibid., стр. 5.

<sup>12</sup> Mrinal Vjay, "Commercial Surrogacy Arrangements: The Unresolved Dilemmas", *UCL Journal of Law and Jurisprudence*, Vol. 3, 2014, p. 236.

<sup>13</sup> Martin Engel, "Cross-Border Surrogacy: Time for a Convention?", op. cit., pp. 6-7.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Као посебно сликовит пример, спомиње се пар који је живео у Француској (иначе Италијан и Португалка), који су организовали да сурогат мајка из Велике Британије

туризам може навести законодавце да „је боље имати уговоре о сурогатству под сопственом контролом, него бити препуштен милости страног законодавца са још либералнијим нормама и слабијом заштитом сурогат мајки“, а имајући у виду и да се у европским судовима повећао број случајева који се баве сурогатством, где због разлика у праву судије често прибегавају неформалним решењима која се налазе изван права.<sup>16</sup> Додуше, постоји могућност усаглашавања на међународном нивоу правила међународног приватног права о установљавању и оспоравању родитељства. Међутим, питање је да ли је могућ консензус с обзиром на ширину ове области, а посебно јер правно родитељство над дететом које је родила сурогат мајка повлачи и примену клаузуле јавног поретка, у контексту признања страног права, одлуке или јавних исправа.<sup>17</sup> Друга опција је усаглашавање само у области сурогат материнства, што је пут који би можда пре могао бити прихваћен међу државама.<sup>18</sup> Независно од ове могућности, већ се препознаје тренд либерализације постојећег рестриктивног правног оквира у погледу сурогат материнства, што у принципу није резултат директног, демократског одлучивања или позитивног утицаја одређених моралних вредности и идеја, већ пре последица притиска који настаје услед све распрострањеније појаве репродуктивног туризма.<sup>19</sup>

## 2) НАДЛЕЖНОСТ ЕУ

ЕУ право не регулише питање сурогат материнства. Надлежност ЕУ у области јавног здравља регулисана је чланом 168 Консолидоване верзије Уговора о функционисању Европске уније (некада регулисана чланом 152 Уговора о Европској унији). Чланом 168 Уговора о функционисању ЕУ предвиђа

---

буде инсеменирана у лабораторији у Грчкој спермом анонимног даваоца, иначе Американца, који је донирао сперму банци сперме у Данској. Сурогат мајка је родила близанце, а пар је одбио да их прихвати јер су по њиховом мишљењу били погрешног пола, да би децу на крају усвојио лезбијски пар из Калифорније. D. Kelly Weisberg, *The Birth of Surrogacy in Israel*, Florida 2005, p. 45. Цитирано према: June Carbone, Paige Gottheim "Ethics within Markets or a Market for Ethics?: Can Disclosure of Sperm Donor Identity Be Effectively Mandated?", *Baby Markets: Money and the New Politics of Creating Families* (ed. M. Goodwin), New York 2010, p. 208.

<sup>16</sup> Martin Engel, "Cross-Border Surrogacy: Time for a Convention?", op. cit., pp. 7, 9, 21.

<sup>17</sup> Бернадет Бордаш, "Сурогат материнство са прекограничним дејствима: стварност и право", *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, Вол. 46, бр. 4, 2012, стр. 114.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Britta C. Van Beers, "Is Europe 'Giving in to Baby Markets?' Reproductive Tourism in Europe and the gradual erosion of existing legal limits to reproductive markets", *Medical Law Review*, Vol. 23, Issue 1, 2014, pp. 103-134.

се да се приликом утврђивања и спровођења свих политика и активности Уније мора осигурати висок ниво заштите здравља људи. Деловање ЕУ које надопуњује националне политике усмерено је ка побољшању јавног здравља, спречавању телесних и душевних болести и обољења, као и уклањању извора опасности за телесно и душевно здравље. Такво деловање обухвата и борбу против великих опасности по здравље, информисање о здрављу и здравствено образовање, праћење, као и рано упозоравање и сузбијање озбиљних прекограничних претњи здрављу.<sup>20</sup> Међутим, с друге стране: „Унија ће поштовати одговорности држава чланица за дефинисање њихове здравствене политике и за организацију и пружање здравствених услуга и здравствене заштите. Одговорности држава чланица ће обухватати управљање здравственим услугама и медицинском негом, као и расподелом ресурса који су им додељени.“<sup>21</sup> Европски парламент и Савет након саветовања са Економско-социјалним комитетом и Комитетом региона, доприносе остваривању циљева из члана 168 Уговора о функционисању ЕУ, усвајањем: „а) мера којима се утврђују високи стандарди квалитета и безбедности органа и супстанци људског порекла, крви и крвних деривата – с тим да ове мере не спречавају ниједну државу чланицу да задржи или уведе строже заштитне мере; б) мера у ветеринарској и фитосанитарној области којима је непосредни циљ заштита јавног здравља; ц) мера којима се утврђују високи стандарди квалитета и безбедности лекова и медицинских помагала“.<sup>22</sup> Међутим, када је реч о мерама Европског парламента и Савета којима се утврђују високи стандарди квалитета и безбедности органа и супстанци, крви и крвних деривата из тачке а), оне: „не утичу на националне одредбе о донирању органа и крви или о њиховом коришћењу у медицинске сврхе“.<sup>23</sup> Јасно је да, у складу са чланом 168 Уговора о функционисању ЕУ, главну надлежност у области здравља имају државе чланице, и да у овој сфери ЕУ има обазрив приступ будући да је у области здравља искључена могућност усаглашавања закона држава чланица, осим у експлицитно наведеним областима.

### 3) ПРАКСА СУДА ПРАВДЕ ЕУ

Занимљива су два случаја из праксе Суда правде ЕУ који показују како питање сурогат материнства може искрснути на посредан начин, иако оно није у надлежности ЕУ. Чињеница да ово питање није регулисано у оквиру ЕУ може

---

<sup>20</sup> “Consolidated versions of the Treaty on the Functioning of the European Union”, *Official Journal of the European Union*, C 326/47, 26.10.2012, Article 168 (1).

<sup>21</sup> *Ibid.*, Article 168 (7).

<sup>22</sup> *Ibid.*, Article 168 (4).

<sup>23</sup> *Ibid.*, Article 168 (7).



бити посебно проблематична због раније наведеног проблема репродуктивног туризма и путовања у друге земље чланице ЕУ (али и земље које нису чланице ЕУ) за које се може рећи да имају либералне прописе поводом сурогат материнства. С друге стране, треба имати у виду и да сваки покушај регулисања може имати негативан утицај на ЕУ, с обзиром да је ово питање заиста етички осетљиво, и различито је регулисано у државама чланицама ЕУ. Наиме, у пракси Суда правде ЕУ појавила су се два случаја која су се тичала примене Директиве 92/85/ЕЗ о увођењу подстицајних мера побољшања у области безбедности и здравствене заштите трудница, породиља или дојиља (у даљем тексту: Директиве 92/85/ЕЗ), Директиве 2006/54/ЕЗ о имплементацији принципа једнаких могућности и једнаког поступања према мушкарцима и женама у области запослења и занимања (у даљем тексту 2006/54/ЕЗ), као и Директиве 2000/78/ЕЗ о успостављању општег оквира за једнако поступање при запошљавању и обављању занимања (у даљем тексту Директива 2000/78/ЕЗ).<sup>24</sup> У случају Ц.Д. против С.Т. био је поднет захтев за тумачење релевантних одредби Директиве 92/85/ЕЗ и Директиве 2006/54/ЕЗ, а у вези спора између запослене и њеног послодавца. Наиме, запослена није носила дете, нити је била биолошка мајка детета, већ је путем уговора о сурогатству постала мајка, а њен послодавац је одбио да јој одобри плаћено одсуство.<sup>25</sup> Дакле, она није носила дете али је одмах након рођења преузела дете, дојила га и бринула се о њему. У случају се поставило питање пре свега да ли Директива 92/85/ЕЗ даје право на породилско одсуство и особама које су постале мајке путем споразума о сурогатству, и да ли је одбијање таквог одсуства складу са Директивом 2006/54/ЕЗ. Наиме, пре свега је био релевантан члан 8 Директиве 92/85/ЕЗ којим се обезбеђује да државе предузму неопходне мере како би се осигурало право на непрекидно породилско одсуство у трајању од најмање 14 недеља у континуитету, а распоређених пре и/или након порођаја, с тим да ово одсуство мора обухватити обавезно породилско одсуство у трајању од две недеље,

---

<sup>24</sup> Council Directive 92/85/EEC of 19 October 1992 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health at work of pregnant workers and workers who have recently given birth or are breastfeeding (tenth individual Directive within the meaning of Article 16 (1) of Directive 89/391/EEC, *Official Journal of the European Community*, L 348, 28.11.1992.; Directive 2006/54/EC of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation (recast), *Official Journal of the European Union*, L 204/23, 26.7.2006; Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation, *Official Journal of the European Union*, L 303/16, 2.12.2000.

<sup>25</sup> C-167/12, *C.D. v S.T.*, пресуда од 18. марта 2014, published in the electronic Reports of Cases (Court Reports - general) ECLI:EU:C:2014:169.

распоређене пре и/или након порођаја. Суд правде ЕУ је сматрао да се ова одредба тиче искључиво периода након трудноће и порођаја, тј. да подразумева да је реч о особи која је била у другом стању и која се породила.<sup>26</sup> Такође, Суд правде ЕУ је сматрао да чињеница да је запослена дојила дете нема утицаја на применљивост члана 8 Директиве 92/85/ЕЗ.<sup>27</sup> При томе, судећи по Преамбули Директиве 92/85/ЕЗ, она пружа само минимум захтева, тј. не спречава државе чланице да предвиде и одредбе којима би се заштитиле и особе које су постале мајке путем споразума о сурогатству.<sup>28</sup> У случају Ц.Д. против С.Т. поставило се и питање да ли одбијањем плаћеног одсуства може бити повређен члан 14 Директиве 2006/54/ЕЗ (заједно са чланом 2 став 1), који предвиђа забрану дискриминације која је заснована на полу у јавном и приватном сектору. Суд правде ЕУ је дошао до закључка да према прописима који су применљиви у случају, лице које је постало отац путем споразума о сурогатству, третира се на исти начин као и мајка у истој ситуацији (нема право на плаћено одсуство), тј. овде одбијање плаћеног одсуства није ограничено на запослене који су одређеног пола.<sup>29</sup> Међутим, овде треба имати у виду и још једну, нешто старију пресуду, у којој је Суд правде ЕУ заузео нешто другачији став. Наиме, у овом случају Суд правде ЕУ је сматрао да прописи који се тичу одсуства трудница са посла нису били применљиви у случају који се тичао одбијања одсуства жене због предузимања *in vitro* оплодње, већ прописи који се односе на једнакост мушкараца и жена у погледу запослења, тј. да у поменутом смислу не може бити дискриминације.<sup>30</sup> Додуше, околности случаја су биле нешто другачије, и запослена је добила отказ због недоласка на посао. Ипак, можемо се сложити са ставом да овде није реч о дискриминацији која је заснована на полу, као и у случају Ц.Д. против С.Т, јер и *in vitro* оплодња такође подразумева учешће оба родитеља (мада је по логици ствари вероватно да ће жене бити у случају сурогатства више погођене уколико доје дете, односно у склопу *in vitro* оплодње је нешто сложенија процедура за жене), овде је једноставно реч о недостатку консензуса међу државама чланицама ЕУ.<sup>31</sup> У случају 3. против Одељења Владе и Управног одбора државне школе пред Судом правде ЕУ се такође поставило питање плаћеног одсуства у случају

---

<sup>26</sup> Ibid., par. 36.

<sup>27</sup> Ibid., par. 40.

<sup>28</sup> Ibid., paras. 41-42.

<sup>29</sup> Ibid., par. 47.

<sup>30</sup> C-506/06, *Sabine Mayr v Bäckerei und Konditorei Gerhard Flöckner OHG*, пресуда од 26. фебруара 2008, [2008] ECR I-01017, par. 50.

<sup>31</sup> Mel Cousins, "Surrogacy leave and EU law: Case C 167/12, C.D. v S.T. and Case C 363/12, Z. v A Government Department, Judgements (Grand Chamber) of 18 March 2014", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 2., Issue 2, 2014, pp. 485-486.

сурогатства.<sup>32</sup> Реч је о сличним околностима случаја, с тим да је споразум о сурогатству закључен у Калифорнији, будући да случај потиче из Ирске (тј. није дозвољено закључивање оваквих споразума за разлику од случаја Ц.Д. против С.Т. који потиче из Велике Британије, где је сурогатство под одређеним условима могуће), и што запослена због здравственог стања није имала материцу, међутим будући да је имала здраве јајне ћелије, дете које је носила сурогат мајка је њено биолошко дете, као и њеног супруга. Када је реч о дискриминацији заснованој на полу, Суд правде ЕУ је заузео исти став као и у случају Ц.Д. против С.Т., мада се није детаљно бавио Директивом 92/85/ЕЗ.<sup>33</sup> У овом случају се поставило и питање сагласности Директиве 2000/78/ЕЗ са Конвенцијом УН о правима особа са инвалидитетом од 2006. године, а пре свега у смислу да чињеница да запосленој која није у могућности да носи дете одбијено плаћено одсуство, представља дискриминацију засновану на инвалидитету.<sup>34</sup> Међутим, Суд правде ЕУ је сматрао да чињеница да запослена не може да има децу на „конвенционалан начин“, није је спречила у могућности да има приступ, да учествује и напредује на радном месту, тј. да стање запослене не представља инвалидитет у смислу Директиве 2000/78/ЕЗ.<sup>35</sup> Овде треба узети у обзир и праксу Европског суда за људска права како би се видело како се и у контексту заштите људских права на основу Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Конвенција) тешко доносе одлуке када, с једне стране треба заштитити права деце а, с друге стране не постоји консензус држава.<sup>36</sup> У пракси Европског суда за људска права су се, дакле, такође појавили случајеви који се баве питањем, а у вези са Правом на поштовање приватног и породичног живота из члана 8 Конвенције. Наиме, у два случаја је била реч о одбијању признања родитељства паровима у Француској над децом која су рођена у САД као резултат сурогатства, с обзиром на то да су намењене мајке биле неплодне. Европски суд за људска права је утврдио кршење права на приватан живот детета.<sup>37</sup> У једном случају, после

---

<sup>32</sup> C-363/12, *Z. v A Government Department and The Board of management of a community school*, пресуда од 18. марта 2014, published in the electronic Reports of Cases (Court Reports – general) ECLI:EU:C:2014:159

<sup>33</sup> *Ibid.*, paras. 54, 60.

<sup>34</sup> *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Resolution adopted by the General Assembly, 24 January 2007, A/RES/61/106.

<sup>35</sup> -363/12, *Z. v A Government Department and The Board of management of a community school*, *op. cit.*, paras 81-82.

<sup>36</sup> *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14*, 4 November 1950, ETS 5, Council of Europe.

<sup>37</sup> *Labassee v. France*, представка бр. 65941/11, пресуда од 26. јуна 2014; *Menesson v. France*. представка бр. 65192/11, пресуда од 26. јуна 2014.

безуспешних покушаја да зачну дете *in vitro* оплодњом, употребом сопствених полних ћелија, брачни пар је отпутовао у Калифорнију.<sup>38</sup> Тамо је употребом јајне ћелије анонимног даваоца и сперме једног од подносиоца представке имплантиран оплођени ембрион у материцу друге жене. Приступили су уговору о гестационом сурогатству и навели да су поштовали калифорнијске прописе, тако да је 2000. године Врховни суд Калифорније донео одлуку да је подносилац представке генетски отац деце, а да је подносиатеља представке њихова законска мајка. Након тога су у конзулату затражили да се подаци из крштенице унесу у француски регистар рођења, а имена деце унесу у њихов пасош. Захтев је одбијен пошто се није могло доказати да је наведена мајка родила децу, а пошто су сумњали на сурогатство, прослеђена је и пријава тужиоцу. Деци је издат пасош САД у којем су они наведени као родитељи, након чега су се вратили у Француску. Ослобођени су од оптужби (донета је одлука да је кривично дело учињено на територији САД, где се не сматра кривичним делом). У међувремену су подаци из крштенице унети у француски регистар рођених. Након тога, Апелациони суд је 2010. године ипак поништио уносе. Касациони суд није усвојио жалбу. Европски суд за људска права је указао на то да тренутно не постоји консензус у Европи у погледу договора о сурогатству (у многим земљама чланицама забрањени су, а у мањем броју дозвољени односно толерисани), али ни о каснијем признању деце. Иако се ово питање тиче осетљивих моралних дилема, овде је у питању „егзистенција индивидуе и њен идентитет“.<sup>39</sup> Европски суд за људска права навео је да су договори о сурогатству као такви према праву Француске у супротности са његовим основним принципима односно јавним поретком, а као последица оваквог става између подносилаца представке није могао да се успостави однос родитеља и деце.<sup>40</sup> Међутим, указао је и да „домаћи судови морају узети у обзир потребу за успостављањем правичне равнотеже између интереса заједнице и интереса подносиоца представке – интереси деце су најважнији и пуно уживање њиховог права на приватан и породичан живот“.<sup>41</sup> С друге стране, Европски суд за људска права је указао да приватан живот подразумева да сви имају могућност успостављања сопственог идентитета, што пре свега укључује однос родитеља и деце.<sup>42</sup> Указао је и да су последице у наследном праву значајне, будући да деца у Француској нису идентификована као деца првог и другог подносиоца представке, а као резултат договора о сурогатству не могу да наследе ни имовину сурогат мајке, дакле, не могу да наслеђују по основу

---

<sup>38</sup> *Mennesson v. France*,

<sup>39</sup> *Ibid.*, paras. 77-78.

<sup>40</sup> *Ibid.*, par. 58.

<sup>41</sup> *Ibid.*, par. 84.

<sup>42</sup> *Ibid.*, par. 96.

односа родитеља и детета ни у једном ни у другом случају.<sup>43</sup> Европски суд за људска права „може да схвати да Француска жели да одврати своје држављане од путовања у иностранство да предузму неку од метода потпомогнуте оплодње које су забрањене на њеној територији. Ипак, ефекти непризнавања правне везе родитеља и детета између зачете деце и намењених родитеља није ограничена само на родитеље“, она утиче и на децу, тако да је Европски суд за људска права утврдио кршење права на приватан живот деце у питању.<sup>44</sup> Други случај се тичао неплодног пара који је отпутовао у Русију ради предузимања потпомогнуте оплодње, након чега им је сурогат мајка родила дете.<sup>45</sup> Русија је издала крштеницу у којој се наводи да су они родитељи детета, међутим дете је по доласку у Италију смештено у дом за незбринуту децу, и започет је кривични поступак против родитеља. Европски суд за људска права је првобитно утврдио кршење члана 8 Конвенције јер је опет сматрао да су власти пропустиле да успоставе правичан баланс између интереса у питању, тј. да интереси детета ипак треба да буду приоритет.<sup>46</sup> Међутим, пред Великим већем Европског суда за људска права је донета сасвим другачија одлука, тј. није утврђено кршење члана 8 Конвенције.<sup>47</sup> Суд је прво указао на разлику у односу на ранији наведени случај против Француске, тј. да је у овом случају доказана биолошка веза између оца и детета.<sup>48</sup> Осим тога, тај случај се тичао признавања стране крштенице и правне везе са дететом, а овде је управљен против мера италијанских власти којима је дете раздвојено од подносиоца представке.<sup>49</sup> Такође, дете у питању није подносилац представке, пошто је одбијен захтев подносилаца представке да заступају интересе детета.<sup>50</sup> У свом издвојеном мишљењу у којем се нису сложили са одлуком већине (11:6), поједине судије су указале да је и у ранијој пракси Европског суда за људска права указано да нису битне биолошке везе, већ стварне личне везе између родитеља и деце, а према њиховом мишљењу дете и родитељи су остварили јаке везе у првим месецима живота детета (што су препознали и социјални радници).<sup>51</sup> Такође, указали су да раздвајање од детета свакако није било у

<sup>43</sup> Ibid., par. 98.

<sup>44</sup> Ibid., paras. 99,101.

<sup>45</sup> *Paradiso et Campanelli v. Italy*, представка бр. 25358/12, пресуда од 27. јануара 2015.

<sup>46</sup> Ibid., par. 87.

<sup>47</sup> *Paradiso et Campanelli v. Italy (GC)*, представка бр. 25358/12, пресуда од 24. јануара 2017. године.

<sup>48</sup> Ibid., par 132.

<sup>49</sup> Ibid., par 133.

<sup>50</sup> Ibid., par 134.

<sup>51</sup> Ibid., Joint Dissenting Opinion of Judges Lazarova Trajkovska, Bianku, Laffranque, Lemmens and Grozev.

његовом интересу, већ пре у јавном интересу, тј. да се оконча „илегална ситуација“ која је настала као резултат репродуктивног туризма, и у том смислу да се обесхрабре грађани Италије да прибегавају оваквој пракси.<sup>52</sup> Уколико се дакле узме у обзир пракса Суда правде ЕУ, може се приметити да Суд правде ЕУ у принципу није прекорачио своје надлежности, тј. није у ширем смислу тумачио релевантне одредбе ЕУ законодавства које су настале у периоду када репродуктивни туризам и сурогатство нису узели маха (пре свега Директива 92/85/ЕЗ). Као изузетак од оваквог поступања може се навести раније наведени случај у вези *in vitro* оплодње, тј. не сурогатства, али је овде вероватно реч о преседану.<sup>53</sup> Питање дозвољености сурогат материнства ће се сигурно дуго налазити у надлежности држава чланица. С једне стране, репродуктивни туризам ће стварати необичне ситуације и можда наводити силом прилика на усаглашавање законодавстава земаља чланица, међутим с друге стране, у земљама чланицама ЕУ код којих постоји јак утицај цркве сматрамо да неће ускоро доћи до било каквих промена. Када погледамо праксу Европског суда за људска права можемо рећи да је иницијално у извесној мери прекорачио своју надлежност будући да, како је и сам навео, око дозвољености сурогат материнства не постоји консензус. Пре се могло очекивати да је у овој области дао широко поље слободне процене државама, без детаљног упуштања у околности случаја.<sup>54</sup> Иницијално је као суд у чијој је надлежности пре свега заштита људских права решио да заштити интересе деце. Међутим, у новијој пресуди је пре свега под изговором да дете нема биолошку везу са родитељима, ипак решио да заштити интересе државе у питању. Не улазећи овде у етичке дилеме око сурогатства, које су заиста замршене и веома дуго су предмет расправа, мора се приметити да су интереси и права детета услед репродуктивног туризма заиста погођени. Ово се свакако односи и на ситуацију која је искрсла пред Судом правде ЕУ, тј. када мајка не добије одсуство у првим недељама након рођења детета, јер иако није носила, односно родила дете, новорођеној деци је неопходна посебна нега, односно исхрана.

## 5) ИЗВОРИ

Beers, C. Van Brrita, "Is Europe 'Giving in to Baby Markets?' Reproductive Tourism in Europe and the gradual erosion of existing legal limits to reproductive markets", *Medical Law Review*, Vol. 23, Issue 1, 2014.

---

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> Mel Cousins, "Surrogacy leave and EU law: Case C 167/12, C.D. v S.T. and Case C 363/12, Z. v A Government Department, Judgements (Grand Chamber) of 18 March 2014", op. cit., p. 485.

<sup>54</sup> Анђела Ђукановић, *Европски стандарди у области биомедицине – право на интегритет личности*, докторска дисертација, Београд, 2015, стр. 303.

- Brugger, Kristiana, "International Law in the Gestational Surrogacy Debate", *Fordham International Law Journal*, Vol. 35, Issue 3, 2012–2013.
- Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation, *Official Journal of the European Union*, L 303/16, 2.12.2000.
- Council Directive 92/85/EEC of 19 October 1992 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health at work of pregnant workers and workers who have recently given birth or are breastfeeding (tenth individual Directive within the meaning of Article 16 (1) of Directive 89/391/EEC, *Official Journal of the European Community*, L 348, 28.11.1992.
- Cousins, Mel, "Surrogacy leave and EU law: Case C 167/12, C.D. v S.T. and Case C 363/12, Z. v A Government Department, Judgements (Grand Chamber) of 18 March 2014", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 2., Issue 2, 2014;
- Directive 2006/54/EC of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation (recast), *Official Journal of the European Union*, L 204/23, 26.7.2006.
- Engel, Martin, "Cross-Border Surrogacy: Time for a Convention?", Доступно на: [http://www.academia.edu/4991816/Cross-Border\\_Surrogacy\\_Time\\_for\\_a\\_Convention](http://www.academia.edu/4991816/Cross-Border_Surrogacy_Time_for_a_Convention), 20. 04. 2018.
- Ergas, Yasmine, "Babies Without Borders: Human Rights, Human Dignity, and the Regulation of International Commercial Surrogacy", *Emory International Law Review*, Vol. 27, 2013.
- Vjay, Mrinal, "Commercial Surrogacy Arrangements: The Unresolved Dilemmas", *UCL Journal of Law and Jurisprudence*, Vol. 3, 2014.
- Weisberg, D. Kelly, *The Birth of Surrogacy in Israel*, Florida 2005.
- Бордаш, Бернадет, "Сурогат материнство са прекограничним дејствима: стварност и право", *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, Вол. 46, бр. 4, 2012.
- Бордаш, Бернадет, „Рестриктивни концепт сурогат материнства у Радном тексту Грађанског законика Србије, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр, 3, 2015.
- Ђукановић, Анђела, *Европски стандарди у области биомедицине – право на интегритет личности*, докторска дисертација, Београд, 2015.
- Ковачек, Станић Гордана, „Биомедицински потпомогнуто зачеће и рађање детета – сурогат материнство у упоредном европском праву и Србији“, *Становништво*, бр. 1, 2013.

## 6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Република Србија, као држава чија је политика усмерена ка чланству у ЕУ, има обавезу усаглашавања са прописима и стандардима ЕУ. Међутим, као што је раније наведено, питање сурогат материнства се у принципу регулише искључиво на начин на који земље ЕУ сматрају најподеснијим за своју државу, тј. искључиво је у надлежности домаћег правног поретка. Може се приметити да се Република Србија поводом сурогат материнства налази негде између решења, са још увек нејасном идејом како тачно регулисати ово питање. Тренутно су у Републици Србији споразуми о сурогатству забрањени.<sup>55</sup> У новом Закону о биомедицински потпомогнутој оплодњи од 2017. године је дакле поновљена забрана из ранијег Закона о лечењу неплодности поступцима биомедицински потпомогнутог оплођења од 2009. године, тј. преузета је одредба идентичне садржине.<sup>56</sup> Међутим, паралелно са оваквом законском регулативом, у Радном тексту Грађанског законика Републике Србије нашле су се одредбе којима се дозвољава сурогат материнство (уговор о рађању за другог).<sup>57</sup> Према предложеним одредбама, оно би било подвргнуто строгим правилима и резервисано само за домаће држављане, а најбољем случају и за странце са пребивалиштем на територији Републике Србије.<sup>58</sup> Пресуде Суда правде ЕУ, као и Европског суда за људска права можда могу послужити као водич у разматрању евентуалних последица репродуктивног туризма приликом одређивања законодавца за конкретно решење. У сваком случају, јасно је да ако се задржи забрана споразума о сурогатству, а родитељи прибегавају репродуктивном туризму како би дошли до потомства, интереси деце могу бити значајно погођени, нпр. укидањем могућности плаћеног одсуства ради неге детета, или немогућност добијања држављанства и наслеђивања родитеља и сл.

---

<sup>55</sup> Забрањено је: „Укључити жену која има намеру да дете после рођења уступи трећем лицу са или без плаћања било какве накнаде, односно остваривања било какве материјалне или нематеријалне користи, као и нуђење услуга сурогат мајке од стране жене или било ког другог лица са или без плаћања било какве накнаде, односно остваривања друге материјалне или нематеријалне користи“, члан 49. став 18. Закона о биомедицински потпомогнутој оплодњи, *Службени гласник РС*, бр. 40/2017 и 113/2017 - др. закон.

<sup>56</sup> Члан 56 тачка 25 Закона о лечењу неплодности поступцима биомедицински потпомогнутог оплођења, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009.

<sup>57</sup> Грађански законик Републике Србије, Радни текст припремљен за јавну расправу, са алтернативним предлозима, Влада Републике Србије, 29. мај 2015. године, Интернет: <https://www.mpravde.gov.rs/files/NACRT.pdf>, 20.04.2018., стр. 569-572.

<sup>58</sup> Бернадет Бордаш, „Рестриктивни концепт сурогат материнства у Радном тексту Грађанског законика Србије, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 3, 2015, стр. 998.



**QUESTION OF THE SURROGATE MOTHERHOOD IN PRACTICE  
OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION**

*Abstract:* Surrogacy is an issue that has caused a series of ethical dilemmas for quite some time, primarily regarding the possible exploitation of the surrogate mothers in a difficult economic situation. The issue of surrogacy is especially important in light of the progress of reproductive technologies and reproductive tourism. Surrogate motherhood is a sensitive issue, and the EU law does not regulate it. Therefore, particularly interesting were two cases which appeared before the Court of Justice of the EU. They showed how the issue of surrogate motherhood could pose a problem in an indirect way. As for the aforementioned two cases, it may be noted that the Court of Justice of the EU has not exceeded his jurisdiction. However, in the light of surrogacy arrangements, it should be taken into account that the interests and rights of children born through surrogacy can be affected significantly, especially in the context of reproductive tourism. Nevertheless, achieving any consensus in this area is almost impossible.

*Key words:* European Union, surrogacy, Court of Justice of the EU, reproductive tourism, human rights, European Court of Human Rights.

## **Најновије публикације Европске уније доступне на интернету**

- Air quality: Pollution sources and impacts, EU legislation and international agreements – Study / Directorate-General for Parliamentary Research Services (European Parliament). - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2018.
- Boosting teacher quality: Pathways to effective policies – Study / Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2018.
- Cellar: The semantic repository of the Publications Office / Publications Office. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2018.
- Cross-border successions: A citizen's guide : how EU rules simplify international inheritances / Directorate-General for Justice. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2018.
- From institutions to community living: Part III, Outcomes for persons with disabilities / European Union Agency for Fundamental Rights (EU body or agency). - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2018.
- LIFE is good for nature! / Directorate-General for Environment. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2018.
- Manufuture: A vision for 2020 : assuring the future of manufacturing in Europe / Directorate-General for Research and Innovation , Manufuture High Level Group. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2018.
- Migrant workers and the digital transformation in the EU / Joint Research Centre. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2018.
- Recipe for change: An agenda for a climate-smart and sustainable food system for a healthy Europe : report of the EC FOOD 2030 independent expert group : executive summary / Directorate-General for Research and Innovation. -

Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2018.

- Reconnecting natural and cultural capital: Contributions from science and policy – Study / Joint Research Centre. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2018.
- Situation of young people in the European Union: Commission staff working document / Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2018.
- Ten more technologies which could change our lives: In-depth analysis – Study / Directorate-General for Parliamentary Research Services (European Parliament). - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2018.
- The 2018 pension adequacy report: Current and future income adequacy in old age in the EU. Volume I / Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2018.
- The ABC of EU law / Directorate-General for Communication. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2018.
- The European Union: What it is and what it does / Directorate-General for Communication. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2018.
- Why is terminology your passion?: The third collection of interviews with prominent terminologists / Directorate-General for Translation (European Parliament). - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2018.

*Ана Вукићевић*

## Најновије публикације Савета Европе

**Intercultural learning** / Editor: Mara Georgescu. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2018. -206 p .

*Intercultural learning is an important topic for the priorities of both the European Commission and the Council of Europe, and of their partnership in the field of youth.*

Intercultural learning is an educational approach that can lead to social transformation, so that people from different cultural backgrounds can develop positive relations based on the values and principles of human rights and on seeing cultural differences as positive things. It is a form of political and social education that needs to pay attention not only to intercultural relations, but also to different understandings of culture and diversity, power relations, distribution of resources, political and social context, human rights, discrimination, history and daily interactions among different groups.

This T-Kit was developed for the context of youth work and non-formal education with young people, both of which support the personal development, social integration and active citizenship of young people. Educators and youth workers have an important role in addressing intercultural learning in their work with young people. They can stimulate young people's learning in their daily lives, so that they can question and extend their perception, develop competences to interact positively with people from different cultural backgrounds and embrace the values of diversity, equality and dignity. In today's Europe, these values and skills are fundamental for young people and for society as a whole in order to continue building peace and mutual understanding.

**IRIS Special - Journalism and media privilege** / European Audiovisual Observatory. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2018. 106 p .

*How are journalists and their work protected by law in Europe?*

The report provides an overview of the most recent rules, case law and policies across Europe with regard to the privileges that are given to journalists when exercising their activities.

**Protection of victims of terrorist acts.** - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2018. -152 p .

The effects of terrorism on the victims and their close family members require national implementation of an efficient protection policy, financial assistance and compensation for victims, including, in an appropriate manner, the societal recognition of the suffering of victims alongside a duty to remember.

Bearing this objective in mind, the Committee of Ministers of the Council of Europe adopted, on 19 May 2017, its revised Guidelines on the protection of victims of terrorist acts. They appear in this publication together with the Guidelines on human rights and the fight against terrorism (11 July 2002) as well as the proceedings of the High-Level Seminar on this issue, organised by the Council of Europe.

**Safe and free - Democratic security and human rights - Democratic security debates at the Council of Europe 2015-2017** / Thorbjørn Jagland, et al. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2018. -151 p .

*How does democratic security interact with democracy, human rights and the rule of law? How can the Council of Europe help its member states guarantee security for citizens through their commitment to democratic norms?*

The European continent is facing today a democratic crisis and fresh impetus is required to enhance democratic security. As the most comprehensive pan-European organisation, the Council of Europe is uniquely placed to play a substantial role in this regard, thanks both to its specific mandate and its vast expertise in the field.

In partnership with the Strasbourg-based National School of Administration (ENA) the Council of Europe organised a series of debates providing an intellectual framework to examine the challenges facing democratic security. Eminent personalities from politics, civil society and the academic world shared their views, and their contributions are collected in this publication.

**The implementation of judgments of the European Court of Human Rights.** - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2018. -76 p .

*Delays in implementing the Court's judgments, lack of political will in certain states parties, attempts to discredit the Court...*

In ratifying the European Convention on Human Rights, the signatory states accept the Court's jurisdiction and authority and "undertake to abide by the final judgment of the Court in any case to which they are parties" (Article 46 of the Convention).

While certain member states have made real progress in implementing the judgments of the European Court of Human Rights, some others face serious structural and political problems forming real “pockets of resistance” that delay or prevent the execution of judgments. The Committee of Ministers is still supervising the execution of some 10 000 judgments, although they are not all at the same stage of implementation.

This publication highlights the difficulties in implementing certain judgments encountered in the 10 countries which have the highest number of non-implemented judgments against them (Italy, the Russian Federation, Turkey, Ukraine, Romania, Hungary, Greece, Bulgaria, the Republic of Moldova and Poland). It also analyses judgments whose execution raises complex political issues.

*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](mailto: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](mailto: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](http://www.ecb.europa.eu)

E-mail: [relations@ecb.europa.eu](mailto: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](mailto: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](http://ec.europa.eu/comm/index_en.htm)

Европска комисија.

[curia.europa.eu/en/index.htm](http://curia.europa.eu/en/index.htm)

Европски суд.

[www.eesc.europa.eu](http://www.eesc.europa.eu)

Европски економски и социјални комитет.

[www.eib.europa.eu](http://www.eib.europa.eu)

Европска инвестициона банка.

[www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu)

Европска централна банка.

[www.ombudsman.europa.eu/home/en/default.htm](http://www.ombudsman.europa.eu/home/en/default.htm)

Европски омбудсман.

### **Друге организације у Европи**

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Савет Европе у Стразбуру

[www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)

Европски суд за људска права.

[www.efta.int](http://www.efta.int)

Европска зона слободне трговине.

[www.osce.org](http://www.osce.org)

Организација за европску безбедност и сарадњу.

[www.weu.int](http://www.weu.int)

Западноевропска унија.

[www.oecd.org](http://www.oecd.org)

Организација за економску сарадњу и развој.

### **Политичке области**

[europa.eu/debateeurope/eng\\_en.htm](http://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](http://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](http://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](http://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](http://ec.europa.eu/information_society/index_en.htm)

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

[cordis.europa.eu](http://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](http://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](http://ec.europa.eu/citizenship/index.htm)

Информације у вези са држављанством ЕУ и унутрашњим тржиштем.

## **Базе података**

[eur-lex.europa.eu/](http://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](http://ec.europa.eu/agenda2000/index_en.htm) /

Комплетна верзија Агенде 2000.

[ec.europa.eu/archives/european-council/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/archives/european-council/index_en.htm)

Закључци Европског савета.

[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/](http://ec.europa.eu/public_opinion/)

Европски барометар и резултати испитивања јавног мњења у ЕУ.

[ec.europa.eu/eurostat.htm](http://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](http://www.eiop.or.at/eiop)

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

[www.iue.it/EUI\\_WPhtml](http://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](http://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](http://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](http://www.jeanmonnetprogramm.org/papers/index.html)

Правни Жан Моне-Papers Harvard Law School.

[www.iue.it/LIB/collections/Wponline/html](http://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](http://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](http://www.europeanaccess.co.uk)

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

[www.euractiv.com](http://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](http://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](http://www.coleurop.be)

Европска универзитетска предавања у Брићу и Натолину.

[www.ieu.it](http://www.ieu.it)

Европски високошколски институт у Фиренци.

[www.ecsanet.org/whoswho.htm](http://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](http://www.politik-international.de)

«Online» предавања «Европска политика» универзитета у Штутгарту.

[europa.eu.int/comm/education/ortelius.html](http://europa.eu.int/comm/education/ortelius.html)

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

[www.epsnet.org](http://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](http://www.diplomacy.bg.ac.rs)

E-mail: [iipe@diplomacy.bg.ac.rs](mailto: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](mailto:gordana@diplomacy.bg.ac.rs)

[anav@diplomacy.bg.ac.rs](mailto: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](mailto: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:

*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 Јазић, *Ванредне ситуације и савремени трендови развоја система заштите*,  
броширано, 2017, 128 стр.

Иван Дујић, *Нови свет и Европа: од почетка процеса глобализације до глобалне финансијске*  
*и миграционе кризе*, броширано, 2017, 322 стр.

Владимир Трапара, *Време „ресетовања“: Односи Русије и Сједињених Држава*  
*у периоду од 2009. до 2012. године*, броширано, 2017, 414 стр.

*Social and Economic Problems and Challenges in Contemporary World*,  
Proceedings, Branislav Đorđević, Taro Tsukimura and Ivona Lađevac (eds.),  
броширано, 2017, 264 стр.