

**USKLAĐIVANJE PRAVA REPUBLIKE SRBIJE
SA PRAVNIM TEKOVINAMA EU
PRIORITETI, PROBLEMI, PERSPEKTIVE**

**ALIGNMENT OF THE SERBIAN LAW WITH *ACQUIS COMMUNAUTAIRE*
PRIORITIES, PROBLEMS, PERSPECTIVES**

**Priredile / Edited by
Aleksandra Rabrenović
Jelena Čeranić**

Institut za uporedno pravo

Usklađivanje prava Republike Srbije sa pravnim tekovinama EU:
prioriteti, problemi, perspektive

Alignment of the Serbian Law with *Acquis Communautaire*:
Priorities, Problems, Perspectives

Urednice

Dr Aleksandra Rabrenović
Doc. dr Jelena Čeranić

Izdavač

Institut za uporedno pravo, Beograd

Recenzenti

Prof. dr Radovan Vukadinović
Prof. dr Aleksandra Čavoški
Dr Jovan Ćirić

Lektura

Biljana Petrović

Štampa

Dosije studio, Beograd

ISBN 978-86-80059-85-3

Tiraž

300

Ova publikacija izrađena je u okviru naučno-istraživačkog projekta
Srpsko i evropsko pravo: upoređivanje i usaglašavanje (br. 179031),
koga finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije,
a sprovodi ga Institut za uporedno pravo.

© Institut za uporedno pravo, 2012.

Sva prava zadržana. Nijedan deo ove knjige ne može biti reprodukovana, presnimavan ili prenošen
bilo kojim sredstvom – elektronskim, mehaničkim, kopiranjem, snimanjem, ili na bilo koji drugi
način bez prethodne saglasnosti autora i izdavača.

USKLAĐIVANJE PRAVA REPUBLIKE SRBIJE
SA PRAVNIM TEKOVINAMA EU:
PRIORITETI, PROBLEMI, PERSPEKTIVE

Urednice

Dr Aleksandra Rabrenović
Doc. dr Jelena Čeranić

Institut za uporedno pravo
Beograd, 2012

ALIGNMENT OF THE SERBIAN LAW
WITH *ACQUIS COMMUNAUTAIRE*:
PRIORITIES, PROBLEMS, PERSPECTIVES

Edited by
Aleksandra Rabrenovic, PhD
Jelena Ceranic, PhD

Institute of Comparative Law
Belgrade, 2012

SADRŽAJ

Lista skraćenica	7
Uvodna reč	9

Prvi deo: Poljoprivreda i ruralni razvoj

Doc. dr Nataša Tomić Petrović	
<i>Opšta pitanja poljoprivrede i ruralnog razvoja</i>	21
Mr Ivana Rakić	
<i>Organska proizvodnja</i>	39
Doc. dr Jelena Čeranić	
<i>Zaštita oznaka geografskog porekla</i>	55
Mr Mirjana Glintić	
<i>Bezbednost hrane</i>	75

Drugi deo: Pravosuđe i osnovna prava

Dr Ana Knežević Bojović, doc. dr Mario Reljanović	
<i>Reforma pravosuđa</i>	89
Mr Marina Matić	
<i>Politika borbe protiv korupcije</i>	119
Doc. dr Oliver Nikolić	
<i>Zabrana diskriminacije LGBT populacije i sloboda okupljanja i udruživanja</i>	139
Blaženka Stojanović, Milan Lipovac, Branko Lakić	
<i>Zaštita imovinskih prava: pitanje restitucije</i>	152

Treći deo: Pravda, sloboda i bezbednost

Doc. dr Ljiljana Dapčević Marković	
<i>Kontrola spoljnih granica, azil i imigracije</i>	175
Prof. dr Vladimir Čolović	
<i>Sudska saradnja u građanskim i trgovačkim stvarima</i>	194
Prof. dr Saša Mijalković	
<i>Institucionalni kapaciteti za suzbijanje organizovanog kriminala</i>	209
Mr Sergej Uljanov	
<i>Trgovina ljudima sa posebnim osvrtom na trgovinu ljudskim organima</i>	229

Četvrti deo: Finansijska kontrola

Jelena Šuput	
<i>Interna finansijska kontrola u javnom sektoru</i>	247
Mr Aleksandra Tekijaški	
<i>Ustanovljenje funkcije eksterne revizije u javnom sektoru</i>	262
Dr Aleksandra Rabrenović, mr Vesna Ćorić Erić	
<i>Uloga Narodne skupštine u primeni preporuka eksterne revizije</i>	282
Zaključci i preporuke	301

CONTENTS

Introductory Note.....	14
------------------------	----

Part one: Agriculture and Rural Development

Natasa Tomic Petrovic <i>General Issues of Agriculture and Rural Development</i>	21
Ivana Rakic <i>Organic Production</i>	39
Jelena Ceranic <i>Protection of Indications of Geographical Origin</i>	55
Mirjana Glintic <i>Food Safety</i>	75

Part two: Judiciary and Fundamental Rights

Ana Knezevic Bojovic, Mario Reljanovic <i>Judicial System Reform</i>	89
Marina Matic <i>Anti-Corruption Policy</i>	119
Oliver Nikolic <i>Prohibition of Discrimination of LGBT Population and Freedom of Assembly and Association</i>	139
Blazenka Stojanovic, Milan Lipovac, Branko Lakic <i>Protection of Property Rights: The Issue of Restitution</i>	152

Part three: Justice, Freedom and Security

Ljiljana Dapcevic Markovic <i>Control of External Borders, Asylum and Immigration</i>	175
Vladimir Colovic <i>Judicial Cooperation in Civil and Commercial Matters</i>	194
Sasa Mijalkovic <i>Institutional Capacities for Suppressing Organised Crime</i>	209
Sergej Uljanov <i>Trafficking in Human Beings with Special Review of Trafficking in Human Organs</i>	229

Part four: Financial Control

Jelena Suput <i>Public Internal Financial Control</i>	247
Aleksandra Tekijaski <i>Establishment of the External Audit Function in the Public Sector</i>	262
Aleksandra Rabrenovic, Vesna Coric Eric <i>The Role of the National Assembly in the Implementation of External Audit Recommendations</i>	282
Conclusions and Recommendations	312

LISTA SKRAĆENICA

- ASTRA – Akcija protiv trgovine ljudima
- CAP – Zajednička poljoprivredna politika
- CEFTA – Sporazum o slobodnoj trgovini zemalja Centralne Evrope
- CEPOL – Evropski policijski koledž
- CIRAM – Zajednički integrisani model za analizu rizika
- CIREFI – Centar za informacije, analize i razmenu informacija o prelasku granica i imigracijama
- DRI – Državna revizorska institucija
- DVT – Državno veće tužilaca
- EB RAN – Mreža analize rizika istočnih granica
- EFSA – Evropska kancelarija za bezbednost hrane
- EKPS – Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda
- EU – Evropska unija
- EURODAC – Zajednička baza biometrijskih podataka
- EVROPOL – Evropska policijska služba
- EVROSTAT – Evropska kancelarija za statistiku
- EWS – Rani sistem za upozorenje
- FRAN – Mreža za analizu rizika
- FRONTEX – Evropska agencija za upravljanje i saradnju na spoljnim granicama država članica EU
- GIZ – Nemačka organizacija za međunarodnu saradnju
- GMO – Genetski modifikovani organizmi
- GRECO – Grupa zemalja protiv korupcije
- IBM – Integrisano upravljanje granicama
- IFOAM – Međunarodna federacija pokreta za organsku poljoprivredu
- INTERPOL – Međunarodna organizacija kriminalističke policije
- INTOSAI – Međunarodna organizacija vrhovnih revizorskih institucija
- LGBT – Lezbejke, gej, biseksualci i transrodne osobe
- MARRI – Regionalna inicijativa za migracije, azil i izbeglice
- OEBS – Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
- PIFC – Javna interna finansijska kontrola
- SIGMA – Podrška unapređenju upravljanja u javnoj upravi
- STO – Svetska trgovinska organizacija
- VIS – Vizni informacioni sistem

- VSS – Visoki savet sudstva
- WB RAN – Mreža za analizu rizika Zapadnog Balkana
 - ZIS – Zavod za intelektualnu svojinu
 - ZKD – Zakon o kulturnim dobrima
 - ZN – Zakon o nasleđivanju
- ZOGP – Zakon o oznakama geografskog porekla
 - ZPP – Zakon o parničnom postupku
 - ZUP – Zakon o opštem upravnom postupku
 - ZUS – Zakon o upravnim sporovima
 - ZVP – Zakon o vanparničnom postupku

UVODNA REČ

Evropski savet je 1. marta 2012. odobrio Republici Srbiji status kandidata za članstvo u Evropskoj uniji, čime je otvoreno novo poglavlje procesa pristupanja Srbije Evropskoj uniji. Dobijanju ovog statusa prethodio je dugotrajan Proces stabilizacije i pridruživanja (PSP), a u narednom periodu Srbiju očekuje, takođe, dugotrajan proces pregovaranja o pristupanju EU.

Centralno pitanje prethodnog procesa stabilizacije i pridruživanja bilo je zaključivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, koje je bilo uslovljeno kako ispunjenjem kopenhagenskih kriterijuma tako i ostvarenjem pune saradnje sa Haškim tribunalom. Kriterijumi iz Kopenhagena, koji su definisani 1993. godine odnose se na pravne, ekonomske i političke preduslove, a 1995. godine pridodat im je i tzv. „administrativni kriterijum“ koji se tiče usvajanja pravnih tekovina Evropske unije (*acquis communautaire*) i njihove primene od strane administrativnih i sudskih organa. Puna saradnja sa Međunarodnim krivičnim sudom za krivično gonjenje lica odgovornih za teška kršenja međunarodnog humanitarnog prava na teritoriji bivše Jugoslavije (poznatijeg kao Haški tribunal), kao i poštovanje ljudskih prava i prava manjina, povratak izbeglica i regionalna saradnja predstavljali su drugi glavni uslov napretka Srbije u procesu stabilizacije i pridruživanja, i to vrlo često i primarni uslov.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i Prelazni trgovinski sporazum između Republike Srbije i EU, koji su potpisani 29. aprila 2008, doneli su najmanje dve važne prednosti za Republiku Srbiju. S jedne strane, Srbija je dobila mogućnost da pristupi različitim programima finansijske podrške Unije, a s druge strane, da podnese kandidaturu, i ukoliko ispunjava predviđene uslove, postane kandidat za članstvo u EU. Srbija je još 1. januara 2009. godine počela da primenjuje Prelazni sporazum, dok je ratifikacija Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju od svih država članica EU još u toku.

Dana 22. decembra 2009, Republika Srbija podnela je zahtev za članstvo u EU, čime je zvanično započeo postupak pristupanja Evropskoj uniji. Savet ministara EU doneo je 25. oktobra 2010. odluku da se zahtev prosledi Komisiji, a evropski komesar za proširenje je 24. novembra 2010. Srbiji uručio Upitnik. U prvoj polovini 2011. godine, Srbija je dostavila popunjen Upitnik, a na osnovu tih odgovora, Evropska komisija je sredinom juna počela sa izradom mišljenja o kandidaturi Srbije za članstvo u EU.

U oktobru 2011. godine Evropska komisija predstavila je dva dokumenta: Mišljenje Komisije o zahtevu Srbije za članstvo u EU¹ i Analitički izveštaj,² u

-
- 1 Saopštenje Evropske komisije Evropskom parlamentu i Savetu – Mišljenje Komisije o zahtevu Srbije za članstvo u Evropskoj uniji, SEC (2011) 668, Brisel, 12. 10. 2011.
 - 2 Analitički izveštaj koji prati Mišljenje Komisije o zahtevu Srbije za članstvo u Evropskoj uniji, SEC (2011) 1208, Brisel, 12. 10. 2011.

kojima se Srbiji daje pozitivna ocena ispunjenja političkih i ekonomskih kriterijuma, kao i ispunjavanja obaveza koje proističu iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. U Mišljenju se navodi da je Srbija veoma napredovala ka ispunjenju političkih kriterijuma postavljenih na sastanku Evropskog saveta u Kopenhagenu 1993. godine, kao i uslova iz Procesa stabilizacije i pridruživanja u vezi sa stabilnošću institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, poštovanje ljudskih prava i zaštitu manjina. U pogledu ekonomskih kriterijuma, konstatuje se da je Srbija preduzela važne korake ka uspostavljanju funkcionalne tržišne ekonomije i dostigla određeni nivo makroekonomske stabilnosti uprkos globalnoj ekonomskoj i finansijskoj krizi. Međutim, biće neophodni dalji naponi kako bi ekonomija bila restrukturirana, a poslovno okruženje poboljšano, naročito osnaživanjem vladavine prava i otklanjanjem birokratskih prepreka, jačanjem konkurencije i uloge privatnog sektora, kao i otklanjanjem nefleksibilnih uslova tržišta rada. U Mišljenju se takođe konstatuje da Srbija uspešno, čak sa lakoćom, ispunjava svoje obaveze koje proističu iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i Prelaznog trgovinskog sporazuma.³

Po oceni Komisije, donošenje, sprovođenje i primena pravnih tekovina EU u Srbiji, međutim, nisu zadovoljavajući, što se posebno odnosi na segmente sprovođenja i primene propisa. Iako je postignut značajan uspeh u usvajanju velikog broja zakona koji su usaglašeni sa pravnim tekovinama EU, Srbija je suočena sa velikim izazovima u njihovoj implementaciji. Zbog toga se naglašava da će Srbija morati da uloži dalje napore kako bi ispunila obaveze članstva u srednjem roku.⁴

Sam proces usklađivanja zakonodavstva i njegove primene ocenjen je kao neujednačen, jer se u nekim oblastima prava očekuje da će Srbija i sa postojećim naporima moći da ispuni zahteve EU u srednjem roku, dok će druge oblasti zahtevati dodatne napore. Tako, na primer, u oblastima prava privrednih društava, ribarstva, oporezivanja, postojeći naponi biće dovoljni da se ispune obaveze iz članstva u srednjem roku, dok je neophodno da se ulože dodatni naponi za usaglašavanje prava sa pravnim tekovinama EU u oblastima slobodnog kretanja robe, radnika i kapitala, pravu poslovnog nastanjanja i slobode pružanja usluga, pravu intelektualne svojine, politici konkurencije i tako dalje.⁵

Četiri oblasti istaknute su kao najproblematičnije u procesu usklađivanja sa pravnim tekovinama EU u srednjoročnoj perspektivi:

- poljoprivrede i ruralni razvoj;
- pravosuđe i osnovna prava;
- pravda, sloboda i bezbednost;
- finansijska kontrola.

Po oceni Komisije, u ovim oblastima neophodno je da Srbija uloži **znatne i kontinuirane napore** kako bi uskladila propise sa pravnim tekovinama EU i

3 Saopštenje Evropske komisije Evropskom parlamentu i Savetu – Mišljenje Komisije o zahtevu Srbije za članstvo u Evropskoj uniji, 6–10.

4 *Ibid*, 10.

5 *Ibid*, 11–12.

delotvorno ih primenila u srednjem roku. Potrebna su takođe i značajna prilagođavanja zakonskog i institucionalnog okvira, kao i jačanje administrativnih kapaciteta.⁶

Krajnja opšta ocena Komisije bila je da je Srbija načelno dobro napredovala u ispunjavanju postavljenih kriterijuma, pa je stoga preporučila Savetu da joj dodeli status kandidata za članstvo. Komisija je utvrdila da bi pridruživanje Srbije imalo ograničeni sveobuhvatni uticaj na politike Evropske unije i ne bi uticalo na kapacitete Unije da održi i produbi sopstveni razvoj. U donošenju ovakvog predloga, Komisija je uzela u obzir ukupni postignuti napredak, uz razumevanje potrebe da se Srbija ponovo angažuje u dijalogu sa Kosovom i da ubrzano i u dobroj veri nastavi da sprovodi ono o čemu su do sada postignuti dogovori.⁷

Iako se očekivalo da će, nakon pozitivnog mišljenja Komisije, Srbija već u decembru 2011. godine dobiti status kandidata, Evropski savet je odluku o ovom pitanju odložio za tri meseca, pošto se uverio da je dijalog sa Kosovom na zadovoljavajućem nivou. Tek kada je Savet ministara EU u februaru 2012. godine potvrdio da Srbija ulaže napore kako bi ispunila obaveze koje se tiču saradnje sa Prištinom, šefovi država i vlada dvadeset sedam zemalja članica Unije su na sastanku 1. marta 2012. odobrili Srbiji status kandidata za članstvo u EU.

Sledeći korak koji očekuje Srbiju na putu ka Evropskoj uniji je dobijanje datuma za otvaranje pregovora o pristupanju EU. Ovo pitanje uslovljeno je opet samo jednim kriterijumom – dodatnim napretkom ka vidljivom i održivom poboljšanju odnosa sa Kosovom. U toku 2012. godine, u dijalogu sa Prištinom ostvareni su novi rezultati, a stav Vlade Republike Srbije je da nastavi da primenjuje sve sporazume koji su već postignuti u dijalogu sa Prištinom, kao i da započne rešavanje širih političkih pitanja. Ispunjavanje ovih obaveza je ključno za napredovanje ka narednoj fazi integracije Srbije u EU.

Onoga trenutka kada dobije datum otvaranja pregovora o pristupanju, zvanično otpočinje poslednja etapa procesa pristupanja Srbije Evropskoj uniji. Dužina trajanja ovih pregovora zavisi od dinamike sprovođenja reformi, tj. usklađivanja unutrašnjeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU. S obzirom na to da neke od ovih reformi zahtevaju duboke, a ponekad i veoma komplikovane promene u okviru političke i ekonomske strukture zemlje, pregovori mogu da traju dugo, od oko pet do deset godina.

Za svaku zemlju kandidata, Evropska unija ustanovljava okvir za pregovore kojim se utvrđuju opšte smernice za vođenje pregovora o pristupanju. Pregovori se odnose isključivo na uslove i vremenske rokove u okviru kojih se moraju usvojiti i početi da se primenjuju pravne tekovine EU. Dakle, same pravne tekovine EU nisu nešto o čemu se može pregovarati, već je zemlja kandidat dužna da ih, kao takve, u potpunosti usvoji i primenjuje.

Kako bi se pregovori olakšali i ubrzali, pravne tekovine EU su podeljene u trideset tri poglavlja. Svako poglavlje odnosi se na određenu oblast politike EU

6 *Ibid*, 12.

7 *Ibid*, 12–14.

(npr. slobodno kretanje robe, sloboda kretanja radnika, pravo poslovnog nastanjanja i sloboda pružanja usluga itd.).

Pre nego što pregovori počnu, Komisija će detaljno ispitivati svako poglavlje sa pregovaračkim timom Vlade Srbije. Ovaj prvi korak, koji se naziva pregled (*screening*), ima za cilj da utvrdi nivo spremnosti zemlje kandidata, tj. da identifikuje oblasti u kojima je potrebno sprovesti reforme. Često se događa da, ukoliko je ukupan nivo spremnosti zemlje kandidata zadovoljavajući, Komisija predloži otvaranje pregovora i određivanje minimalnih preduslova za zatvaranje pregovora. Nakon toga, zemlja kandidat iznosi svoje pregovaračke pozicije, a Savet ministara EU usvaja zajednički stav EU i odobrava početak pregovora. Svaka zemlja kandidat dužna je i da izradi akcioni plan u kojem se navode mere koje planira da preduzme i vremenski okviri za preduzimanje tih mera, kao i nacionalni plan za usvajanje pravnih tekovina EU, koji sadrži detaljne informacije, vremenske okvire i procenu troškova za ispunjenje obaveza u okviru svake od prioriternih oblasti. Srbija je, radi ubrzanja procesa evropskih integracija, već 2008. godine usvojila Nacionalni program za integraciju u Evropsku uniju, koji predstavlja svobuhvatan plan usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU u periodu od 2008. do 2012. godine, a potrebno je da se sačini i novi plan za naredni četvorogodišnji period.

Tokom procesa pregovaranja, Evropska komisija nadgledaće veoma pažljivo rezultate koje će Srbija ostvariti u pogledu ispunjenja preuzetih obaveza i obaveštavati o tome Savet i Evropski parlament. Kada Evropska unija i zemlja kandidat utvrde zajedničke pozicije za neko pregovaračko poglavlje, pregovori o tom poglavlju se uslovno zaključuju. Tek kada se uslovno zaključe pregovori za sva pregovaračka poglavlja tako da su obe strane zadovoljne, dolazi do konačnog zaključenja pregovora. Tada se pristupa izradi nacrtu ugovora o pristupanju. Ukoliko se sa nacrtom ugovora saglase Savet, Komisija i Evropski parlament, potpisuju ga zemlja kandidat i predstavnici svih država članica EU, a zatim se prosleđuje državama članicama na ratifikaciju.

U trenutku kada ugovor o pristupanju bude potpisan, ako se steknu svi uslovi, Srbija će postati tzv. „pristupna država“ EU. Kao takva, uživala bi određene privilegije, sve do trenutka dok ne postane punopravna država članica EU. Pristupna država može davati komentare o nacrtima predloga, preporuka i inicijativa EU. Ona takođe dobija status aktivnog posmatrača u agencijama i telima Unije, u smislu da ima pravo da učestvuje u raspravama, ali ne i pravo da glasa. Po završetku postupka ratifikacije, ugovor o pristupanju stupa na snagu utvrđenog datuma i zemlja konačno postaje punopravna država članica Unije.

Punopravno članstvo u Evropskoj uniji ne označava kraj procesa usklađivanja propisa i institucionalnih kapaciteta nove države članice, već još jedan novi početak. Članstvo u EU ne smanjuje zahteve koji se postavljaju pred uprave država članica, nego ih, naprotiv, povećava. Zbog toga je za svaku zemlju koja ima za cilj da postane država članica EU veoma važno ne samo da formalno ispunjuje uslove koji joj se postavljaju radi prijema u zajednicu evropskih naroda, već da se temeljno pripremi za preuzimanje obaveza koje proističu iz samog članstva

u EU, kako bi mogla delotvorno da funkcioniše u okviru kompleksnog pravnog i institucionalnog sistema EU.

Cilj ove publikacije jeste da osvetli prioritetne oblasti u procesu pristupanja EU, a tiču se napretka u donošenju, sprovođenju i primeni pravnih tekovina EU, kako bi Srbija mogla ne samo da ispuni formalne uslove za članstvo u EU, već i da osigura nesmetano funkcionisanje u okviru pravnog sistema Evropske unije. U tom smislu, u okviru izloženih radova i zaključka publikacije, date su preporuke Vladi Republike Srbije o konkretnim merama koje je potrebno preduzeti kako bi Srbija nastavila i ubrzala put evropskih integracija.

U skladu sa iznetom ocenom Komisije, koja je kao prioritetne oblasti u harmonizaciji prava odredila oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja, pravosuđa i osnovnih prava, pravde, slobode i bezbednosti i finansijske kontrole, publikacija je podeljena na četiri poglavlja i sadrži 15 radova. Prvo poglavlje posvećeno je poljoprivredi, ruralnom razvoju i bezbednosti hrane; drugo poglavlje pravosuđu i osnovnim pravima; treće poglavlje pravdi, slobodi i bezbednosti i četvrto poglavlje finansijskoj kontroli. U svakoj od ovih prioritetnih oblasti autori su analizirali važeće zakonodavstvo u Republici Srbiji, ukazali na praktične probleme koji se pojavljuju u procesu harmonizacije prava Republike Srbije sa pravom EU i dali preporuke za njihovo prevazilaženje.

U vreme kada publikacija *Usklađivanje prava Republike Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije: prioriteti, problemi, perspektive* dolazi pred stručnu i širu društvenu javnost (decembar 2012), u Srbiji se očekuje dobijanje datuma za otvaranje pregovora o pristupanju EU. U ovom trenutku teško je sa tačnošću prognozirati kada će ovi pregovori otpočeti, iako se očekuje da to bude u prvoj polovini 2013. godine. Još teže je predvideti da li će i kada Srbija postati članica Evropske unije. Međutim, ono što je sasvim izvesno je da se pred Srbijom nalazi veliki posao usklađivanja pravnog i institucionalnog okvira sa pravnim tekovinama EU koje, i bez obzira na članstvo u EU, predstavljaju civilizacijsku vrednost ka kojoj vredi težiti. U tom smislu, čini se da ova publikacija, dolazi pred čitaoca u pravom trenutku.

Doc. dr Jelena Čeranić
Dr Aleksandra Rabrenović

INTRODUCTORY NOTE

On March 1, 2012 the European Council granted EU candidate status to the Republic of Serbia, opening a new chapter of Serbia's EU accession process. The granting of the candidate status was preceded by a long-lasting Stabilization and Association Process (SAP), and in the following period, Serbia is to face an equally long-lasting EU accession negotiations process.

The central issue regarding the preceding stabilization and association process was the signing of the Stabilization and Association Agreement, conditioned on both the fulfilment of the Copenhagen criteria and full cooperation with the Hague Tribunal. The Copenhagen criteria, which were laid down in 1993, specify the legal, economic, and political preconditions, with the administrative criterion added in 1995, relating to the adoption of the EU *acquis communautaire* and its application by the administrative and judicial authorities. The second main condition and very often even the primary condition for Serbia's successful stabilization and association process implied full cooperation with the International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia (also known as the Hague Tribunal), as well as respecting human and minority rights, the return of refugees, and regional cooperation.

The Stabilization and Association Agreement and the Interim Agreement on Trade between the Republic of Serbia and the EU, which were signed on April 29, 2008, brought about at least two important advantages for the Republic of Serbia. On one hand, Serbia had been given a chance to access various EU financial support programmes, and on the other, to apply for candidacy, and, provided that the specified conditions are met, become a candidate for EU membership. While Serbia started implementing the Interim Agreement from January 1, 2009, the ratification of the Stabilization and Association Agreement by all the EU member states is still on-going.

On December 22, 2009, the Republic of Serbia applied for EU membership, opening formally the EU accession process. On October 25, 2010, the EU Council of Ministers adopted a decision to forward the application to the Commission, and on November 24, 2010, the European Commissioner for Enlargement handed over the Questionnaire to Serbia. In the first half of 2011, Serbia submitted the completed Questionnaire, and based on those answers, by the middle of June, the European Commission started drafting the opinion on Serbia's application for EU membership.

In October 2011, the European Commission presented two papers: the Opinion on Serbia's Application for Membership of the European Union,¹ and

1 Communication from the European Commission to the European Parliament and the Council – Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union, SEC (2011) 668, Brussels, 12 October 2011.

the Analytical Report,² in which Serbia was assessed positively in terms of fulfilment of the political and economic criteria and the obligations ensuing from the Stabilization and Association Agreement. The Opinion states that Serbia has made a considerable progress in the fulfilment of the political criteria specified at meeting of the Council in Copenhagen, in 1993, as well as the Stabilization and Association Process conditions relating to the stability of the institutions guaranteeing democracy, rule of law, respect of human rights, and protection of minority rights. In respect to the economic criteria, it was concluded that Serbia had undertaken important steps towards the establishment of the functional market economy, and had reached a certain level of macroeconomic stability in spite of the global economic and financial crisis. However, further progress would be necessary to allow for the restructuring of the economy, and the improvement of the business environment, particularly through strengthening of the rule of law, and removing the business obstacles, strengthening competition and the role of private sector, as well as by removing inflexible labour market conditions. The Opinion also states that Serbia has smoothly implemented its obligations ensuing from the Stabilization and Association Agreement and the Interim Agreement on Trade.³

In the Commission's view, the enforcement and implementation of the EU *acquis communautaire* in Serbia, however, are not satisfactory. While a significant progress has been made in terms of the adoption of a large number of laws that are harmonized with the EU *acquis communautaire*, Serbia faces considerable challenges in terms of their implementation. That is why it is underlined that Serbia would have to put in additional efforts to fulfil the membership obligations in the medium-term perspective.⁴

The process of alignment of legislation and its implementation have been assessed as uneven, as in some legal areas Serbia is expected to fulfil the EU requirements in the medium-term perspective even with the current efforts, while other areas would require additional efforts. Thus, for example, while in the company law, fisheries, and taxation areas, the existing efforts would suffice to fulfil the membership obligations in the medium term, it is necessary to put in additional efforts to harmonize the legislation with the EU *acquis communautaire* in the areas of movement of goods, labour and capital, right of residence, movement of services, intellectual property rights, competition policy, and so on.⁵

The four areas singled out as the main problem areas in the process of the alignment with the EU *acquis communautaire* in the medium-term perspective include:

- Agriculture and rural development;
- Judiciary and fundamental rights;

2 Analytical Report accompanying the Opinion on Serbia's application for membership of the European Union, SEC (2011) 1208, Brussels, 12 October 2011.

3 Communication from the European Commission to the European Parliament and the Council – Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union, 6–10.

4 *Ibid*, 10.

5 *Ibid*, 11–12.

- Justice, freedom and security;
- Financial control.

In accordance with the Commission's assessment, in these areas, Serbia will have to make **considerable and sustained efforts** to align its legislation with the EU *acquis communautaire* and implement them effectively in the medium term. It would also be necessary to ensure considerable legal and institutional framework adjustments, as well as the administrative capacity strengthening.⁶

In the final assessment, the Commission concluded that Serbia had made a good overall progress in the fulfilment of the accession criteria, and, therefore, made a recommendation to the Council to grant Serbia the status of a candidate for EU membership. The Commission ascertained that Serbia's accession would have a limited common impact on the EU policy, and would not impact the EU capacities to maintain and further its development. In adopting such a recommendation, the Commission has taken into account the overall progress achieved, with an understanding that there is a need for Serbia to re-engage in the dialogue with Kosovo, and continue in an intensified fashion and in good faith the implementation of the agreements concluded to date.⁷

Even though it was expected that, following the positive opinion by the Commission, Serbia would receive the candidate status immediately in December 2011, the European Council postponed the decision on this matter for a period of three months, after it will have been ascertained that the dialogue with Kosovo was at a satisfactory level. Only after the Council of the European Union verified, in February 2012, that Serbia had been putting in efforts to fulfil their obligations pertaining to the cooperation with Pristina, the heads of states and governments of seven EU member states approved Serbia's the EU candidate status.

The next step that awaits Serbia on the path towards the EU is getting a date for the opening of the EU accession negotiations. This issue is conditioned again on only one criterion – further progress towards a visible and sustainable improvement of the relations with Kosovo. In the course of 2012, new results have been achieved in the dialogue with Pristina, and the position of the Government of the Republic of Serbia is that all the agreements concluded to date during the dialogue with Pristina should remain in implementation, and that the resolution of broader political issues should be initiated. Fulfilling these obligations is central to any progress towards the next stage of Serbia's integration into the EU.

At the point when Serbia has the date set for the opening of accession negotiations, the final stage of Serbia's EU accession process officially begins. The duration of the negotiations will depend on the pace of reforms, i.e. harmonization of the national legislation with the EU *acquis communautaire*. Considering that some of the reforms require deep-rooted and sometimes even extremely complicated changes in the country's political and economic structure, the negotiation may last for a long time, from 5 to 10 years.

6 *Ibid*, 12.

7 *Ibid*, 12–14.

For each candidate country, the European Union establishes a negotiating framework specifying the general guidelines for the accession negotiations. The negotiations relate exclusively to the terms and timelines for the adoption and the beginning of implementation of the EU *acquis communautaire*. Therefore, the EU *acquis communautaire* itself is not something that can be negotiated, and the candidate country is obligated to adopt and implement it as such, in its entirety.

In order to facilitate and speed up the negotiations, the EU *acquis communautaire* are organized into thirty three chapters. Each chapter corresponds to one policy area (e.g. movement of goods, movement of labour, right of residence, movement of services, etc.).

Before the beginning of the negotiations, the Commission will scrutinize each chapter with the Serbian negotiating team. This first step, also known as the screening, seeks to identify the candidate country's readiness level, i.e. identify the areas to be reformed. Often, if the candidate country's overall readiness level is deemed satisfactory, the Commission may propose that the negotiations should be opened and the minimum preconditions for the closure of the negotiations identified. After that, the candidate country presents their negotiating positions, and the Council of the European Union adopts a common EU position, and approves the beginning of the negotiations. Each candidate country is obligated to develop an Action Plan specifying the measures to be implemented and the timelines for their implementation, as well as a National Plan for Adoption of the EU *Acquis Communautaire*, specifying detailed information, timelines, and cost estimates for the fulfilments of the obligations in each of the priority areas. In order to speed up the EU integration process, as early as in 2008, Serbia adopted a National Programme for EU Integrations, a comprehensive plan for the harmonization of the national legislation with the EU *acquis communautaire* for a period 2008–2012, and it is necessary to develop a new plan to cover the following four-year period.

In the course of the negotiation process, the European Commission will monitor very carefully the results achieved by Serbia in terms of the fulfilment of its commitments and report the Council and the European Parliament thereof. When the European Union and the candidate country agree on common positions for a specific negotiation chapter, the negotiations on that chapter would be tentatively closed. Only after the tentative closure of the negotiations for all the negotiation chapters in a manner satisfactory to both the parties, the final closure of the negotiation may ensue. At that point, the drafting of the Accession Treaty is initiated. In case the Draft Treaty is approved by the Council, the Commission and the European Parliament, it is signed by the candidate country and the representatives of all the EU member states, and is then forwarded to the member states to be ratified.

After the Accession Treaty is signed, and provided that all the conditions are met, Serbia would become a so-called acceding country. As such, it would enjoy certain privileges, to the point when it becomes a full-fledged EU member state. An acceding country has a right to comment draft EU proposals, recom-

mendations, and initiatives. It also receives the active observer status in the EU agencies and bodies, meaning that it has a right to participate in discussions, without the right to vote. After the ratification process is finalized, the Accession Treaty comes into force on the agreed date, and the country finally becomes a full-fledged EU member state.

A fully fledged EU membership is not the end of the alignment of legislative and institutional set up of the new member state; rather it is a new beginning. The EU membership does not bring about a decline in the number of requirements put on the member states, but rather to increased requirements. That is why it is important for each country seeking to become an EU member state to fulfil the conditions imposed on the country to be accepted into the European Communities not only formally, but also to prepare itself thoroughly to assume the obligations ensuing from the EU membership itself to be able to function efficiently within the complex EU legal and institutional system.

The objective of this publication is to shed light to the EU accession process priority areas, relating to the progress in the EU *acquis communautaire* adoption, enforcement and implementation, in order for Serbia to be able not only to fulfil the formal requirements for the EU membership, but also to ensure its efficient functioning within the EU legal system. With that respect, within the framework of the presented papers and conclusions in the publication, the recommendations have been given to the Government of the Republic of Serbia in terms of specific measures to be implemented in order for Serbia to continue and accelerate the progress on its European integration path.

In accordance with the above Commission's assessment, which specifies the alignment priority areas (agriculture and rural development; judiciary and fundamental rights; justice, freedom and security and financial control), the publication is organized in four chapters and includes 15 papers. The first chapter is dedicated to agriculture, rural development and food safety; the second chapter to judiciary and fundamental rights; the third chapter to justice, freedom and security, and the fourth chapter is dedicated to financial control. In each of the priority areas, the authors have assessed the existing legislation in the Republic of Serbia, pointing to the practical problems that may occur in the process of the harmonization of the Serbian legislation with the EU Law, and specifying recommendations to overcome them.

At the time when the publication *Alignment of the Serbian Law with Acquis Communautaire: Priorities, Problems, Perspectives* is presented to the professional and general public (December 2012), Serbia expects to receive the date for the opening of the EU accession negotiations. At this point, it is difficult to anticipate with certainty when the negotiations will be opened, although it is expected that it would occur in the first part of 2013. It is even more difficult to predict if and when Serbia will become an EU member state. However, one thing is quite certain, and that is that Serbia faces a huge task of the harmonization of its legal and institutional framework with the EU *acquis communautaire*, which, even regardless of the EU membership, represent values of European civilization, worth striving for. With that respect, this publication appears to be released to its audience at the right time.

PRVI DEO:
POLJOPRIVREDA I RURALNI RAZVOJ

OPŠTA PITANJA POLJOPRIVREDE I RURALNOG RAZVOJA

1. UVOD

Republika Srbija je 2006. godine postojeće bilateralne sporazume o slobodnoj trgovini sa susednim zemljama zamenila jednim u okviru CEFTA sporazuma (*Central European Free Trade Agreement* – Sporazum o slobodnoj trgovini u Centralnoj Evropi).¹ Potpisivanjem CEFTA sporazuma Republika Srbija nije samo postala deo tržišta od oko 27.000.000 stanovnika, već je i prihvatila odgovornost, kao zemlja sa najvećim izvozom poljoprivrednih proizvoda, da ga sprovodi na način koji će promovisati, a ne sprečavati slobodnu trgovinu u regionu. Tokom 2011. i prvih osam meseci 2012. godine naša zemlja ostvarila je suficit u razmeni sa zemljama CEFTA, što je uglavnom rezultat izvoza poljoprivrednih proizvoda. Otvaranjem tržišta Evropske unije (EU) za poljoprivredno-prehrambene proizvode iz Republike Srbije (*Autonomous Trade Preferences* iz 2000. godine) i stvaranjem mreže bilateralnih trgovinskih sporazuma sa zemljama regiona stvoreni su uslovi za transformaciju Republike Srbije u zemlju neto izvoznika hrane.

S obzirom na to da je Republici Srbiji u martu 2012. godine odobren status kandidata za članstvo u EU, neophodno je da se sprovedu dodatne sveobuhvatne reforme u sektoru poljoprivrede i ruralnog razvoja. Drugim rečima, radi uspešnog nastupa na zahtevnom tržištu i prilagođavanja poljoprivrednoj politici EU nameću se redefinisani ciljevi razvoja poljoprivrede, i to, povećanje konkurentnosti, bezbednost hrane i ruralni razvoj.

Čitav korpus propisa EU (*Acquis Communautaire*) u oblasti poljoprivrede, ruralnog razvoja, veterinarske, fitosanitarne politike i politike bezbednosti hrane čini preko 27.000 propisa različitog stepena obaveznosti (uredbe, direktive, odluke, preporuke i mišljenja).

Propisi koji se odnose na poljoprivredu u širem smislu (obuhvataju i politiku bezbednosti hrane, veterinarsku i fitosanitarnu politiku) podeljeni su u nekoliko poglavlja. Do prethodnog proširenja EU svi propisi koji se odnose na poljoprivredu bili su deo istog poglavlja, nakon čega je, zbog sistematičnosti i lakše organizacije pregovora sa kandidatima za članstvo, oblast poljoprivrede podeljena na tri posebne celine (pregovaračka poglavlja) i to:

- Poglavlje 11 – poljoprivreda i ruralni razvoj;
- Poglavlje 12 – bezbednost, veterinarska i fitosanitarna politika;
- Poglavlje 13 – ribarstvo.

* Docent Univerziteta u Beogradu.

1 Zakon o potvrđivanju sporazuma o izmeni i pristupanju Sporazumu o slobodnoj trgovini u Centralnoj Evropi – CEFTA 2006, *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 88/2007.

Poglavlje 11 odnosi se na propise koji kao celina čine Zajedničku poljoprivrednu politiku EU (*Common agricultural Policy – CAP*). Svi propisi u ovom poglavlju mogu se podeliti na propise koji se odnose na horizontalna pitanja, propise koji regulišu zajedničku organizaciju tržišta poljoprivrednih proizvoda i propise koji se odnose na ruralni razvoj.

Grupu horizontalnih propisa čine uredbe koje se odnose na direktna plaćanja, uspostavljanje sistema integrisane administracije i kontrolnog sistema, propise koji se odnose na regulaciju tržišta (izvozna podrška, uvozne i izvozne dozvole intervencije na tržištu), sistem računovodstava na farmama, propise u vezi sa promocijom poljoprivrednih proizvoda, politike kvaliteta, organske proizvodnje, državne pomoći i propise koji se odnose na instrument za pretpristupnu pomoć u poljoprivredi (IPARD).

Propisi koji regulišu zajedničko tržište čine posebnu grupu propisa kojim je uređeno funkcionisanje zajedničkog tržišta za veliku grupu proizvoda, između ostalog – žitarice, uljarice, mleko, meso, pamuk, duvan, šećer, vino, voće i povrće itd.

Propise koji regulišu ruralni razvoj čini nekoliko propisa koji se odnose na uspostavljanje sistema ruralnog razvoja u EU, od osnivanja Evropskog fonda za ruralni razvoj (European Agricultural fund for Rural Development – EAFRD) do uspostavljanja strateških smernica u ovoj oblasti.²

U Mišljenju Evropske komisije o zahtevu Srbije za članstvo u Evropskoj uniji iz 2011. godine navodi se da je neophodno da Srbija uloži znatne i kontinuirane napore kako bi uskladila propise sa pravnim tekovinama EU i delotvorno ih primenila u srednjem roku u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja. U ovoj oblasti neophodno je znatno prilagođavanje pravnog i institucionalnog okvira, kao i jačanje administrativnih kapaciteta za sprovođenje propisa. Cilj ovog rada je da predstavi postojeći zakonodavni i institucionalni okvir u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja, ukaže na postojeće probleme u ovoj složenoj oblasti i da osnovne preporuke za njihovo prevazilaženje i načine delotvornog usaglašavanja našeg prava sa velikim brojem propisa Evropske unije.

2. ZAKONODAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR

Budući da u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja u Republici Srbiji postoji veliki broj zakonskih i podzakonskih akata i da je osnovano nekoliko institucija koje su nadležne za sprovođenje poljoprivredne politike, na ovom mestu biće izloženi najvažniji propisi kojima je regulisana ova materija i najznačajnije institucije koje se staraju o njihovom sprovođenju u svetlu integracije u Evropsku uniju.

2.1. Zakonodavstvo Republike Srbije

Poljoprivredna politika i politika ruralnog razvoja Republike Srbije sprovode se na osnovu Strategije poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije, koju

2 Evropski pokret, *Vodič kroz EU politike: Poljoprivreda*, Evropski pokret, Srbija, Beograd, 2010, 85–86.

donosi Vlada za period od najmanje deset godina,³ Nacionalnog programa za poljoprivredu⁴, koji donosi Vlada, za period koji ne može biti duži od sedam godina⁵ i Nacionalnog programa za ruralni razvoj.⁶

Strategiju razvoja poljoprivrede Srbije,⁷ koja je predstavljena javnosti oktobra 2004. godine, Vlada Republike Srbije donela je da bi se omogućio nesmetan razvoj Republike Srbije i integracija u EU. Cilj ove strategije, koji je identičan cilju Strategije EU, jeste da se progresivno reformiše sistem carinske zaštite i domaćih subvencija u Srbiji, tako da one imaju sve manje uticaja na odluku proizvođača šta da proizvede, ostavljajući im slobodu da prate tržište i da izaberu način prilagođavanja tom tržištu. U prvoj fazi reforme postojeće subvencije će se smanjivati i sredstva će se preusmeravati ka investicijama koje će poljoprivredu u Srbiji učiniti profitabilnijom (bespovratna sredstva, krediti, subvencije ulaznih resursa i dr.). U sledećoj fazi smanjiće se i subvencije za ulazne resurse (inpute), programi dodele bespovratnih sredstava biće povećani i usmereni na razvoj sela, kako je to trend i u EU. U trećoj fazi, koja bi se završila pridruživanjem EU, u Srbiji bi trebalo da budu stvoreni uslovi za prihvatanje sistema podrške Zajedničkoj poljoprivrednoj politici EU, koja će se tada primenjivati.

Nacionalnim programom za poljoprivredu od 2010. do 2013. godine,⁸ pomoću kojeg se sprovodi poljoprivredna politika, utvrđuju se kratkoročni i srednjoročni ciljevi poljoprivredne politike, način, redosled i rokovi za ostvarivanje navedenih ciljeva, očekivani rezultati, kao i oblik, vrsta, namena i obim pojedinih državnih podsticaja. Prvi Nacionalni program za poljoprivredu za period od 2010. do 2013. godine obuhvata mere koje Vlada u ovom periodu sprovodi.

Zakonom o poljoprivredi i ruralnom razvoju⁹ uređuju se: ciljevi poljoprivredne politike i način njenog ostvarivanja, vrste podsticaja u poljoprivredi, uslovi za ostvarivanje prava na podsticaje, korisnici podsticaja, Registar poljoprivrednih gazdinstava, evidentiranje i izveštavanje u poljoprivredi, integrisan poljoprivredni informacioni sistem, nadzor nad sprovođenjem ovog zakona. U skladu sa Uredbom o utvrđivanju Programa izvođenja radova na zaštiti, uređenju i korišćenju poljoprivrednog zemljišta za 2012. godinu,¹⁰ pravo na korišćenje podsticajnih sredstava za finansiranje izvođenja radova na rehabilitaciji, revitalizaciji, rekonstrukciji, modernizaciji i izgradnji sistema za navodnjavanje korisnici sredstava ostvaruju po dostavljanju dokumentacije (elaborata ili izvoda iz tehničkog rešenja), a samo korišćenje podsticajnih sredstava nakon sprovođenja

3 Čl. 4, st. 3 Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju – ZPRR, *Sl. glasnik RS*, br. 41/2009.

4 Nacionalnim programom za poljoprivredu utvrđuju se srednjoročni i kratkoročni ciljevi poljoprivredne politike, način, redosled i rokovi za ostvarivanje navedenih ciljeva, očekivani rezultati, kao i oblik, vrsta, namena i obim pojedinih podsticaja.

5 Čl. 5, st. 1 i 2 ZPRR.

6 Čl. 3 ZPRR.

7 Strategija razvoja poljoprivrede Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 78/05.

8 Nacionalni program za poljoprivredu od 2010. do 2013. godine, *Sl. glasnik RS*, br. 83/2010.

9 ZPPR, *Sl. glasnik RS*, br. 41/2009.

10 Program izvođenja radova na zaštiti, uređenju i korišćenju poljoprivrednog zemljišta za 2012. godinu, *Sl. glasnik RS*, br. 17/2012.

postupka javne nabavke za izvođenje radova i kupovinu opreme za navodnjavanje. Raspodelu i dinamiku korišćenja podsticajnih sredstava vrši Ministarstvo poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede na osnovu podnetih zahteva javnih vodoprivrednih preduzeća, a u zavisnosti od obezbeđenih sredstava i vremena izvođenja radova.

Zakonom o poljoprivrednom zemljištu¹¹ uređuje se planiranje, zaštita, uređenje i korišćenje poljoprivrednog zemljišta, nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i druga pitanja značajna za zaštitu, uređenje i korišćenje poljoprivrednog zemljišta kao dobra od opšteg interesa. Prema ovom Zakonu vlasnik poljoprivrednog zemljišta u našoj zemlji ne može da bude strano fizičko, odnosno pravno lice. Zakonom o poljoprivrednom zemljištu propisano je da privatizacija državnog zemljišta sačeka restituciju, a da se u međuvremenu državno zemljište putem licitacije izdaje najboljem ponuđaču, koji ovog puta može da bude i poljoprivrednik, za razliku od prethodnog perioda, kada je državnim zemljištem moglo da upravlja samo preduzeće. Poljoprivredno zemljište u državnoj svojini ne može da se otuđi.¹²

Kada je u pitanju zaštita bilja, odnosno primena pesticida, u Republici Srbiji treba pomenuti Međunarodnu konvenciju o zaštiti bilja¹³ nastalu kao plod delovanja strana ugovornica, svesnih značaja međunarodne saradnje u želji da obezbede tesnu koordinaciju mera usmerenih na suzbijanje i sprečavanje širenja a posebno prenošenja preko nacionalnih granica štetočina koje napadaju biljke i biljne proizvode.

Kontrola kvaliteta semena poljoprivrednog bilja, fitosanitarna kontrola i pitanje stabilnosti i priznavanja biljne sorte, odnosno sorte poljoprivrednog bilja u Republici Srbiji regulisani su **Zakonom o priznavanju sorti poljoprivrednog bilja**¹⁴ i brojnim podzakonskim aktima.

Zakonom o zaštiti prava oplemenjivača biljnih sorti¹⁵ uređuju se uslovi, način i postupak za zaštitu prava oplemenjivača biljnih sorti. Sredstva za ishranu bilja u Republici Srbiji regulisana su **Zakonom o sredstvima za ishranu bilja i oplemenjivačima zemljišta**¹⁶ (kao i brojnim podzakonskim aktima), kojim se uređuje razvrstavanje, kvalitet, obeležavanje, fitosanitarna kontrola i uzorkovanje u prometu, uvozu i primeni sredstava za ishranu bilja i oplemenjivača zemljišta i ispitivanje istih, kao i druga pitanja od značaja za sredstva za ishranu bilja i oplemenjivače zemljišta. Sredstva za ishranu bilja primenjuju se u skladu sa dobrom poljoprivrednom praksom¹⁷ u količini koja je u skladu sa plodnošću zemljišta i

11 Zakon o poljoprivrednom zemljištu – ZPZ, *Sl. glasnik RS*, br. 62/2006, 65/2008, 41/2009.

12 Čl. 72 ZPZ.

13 Uredba o ratifikaciji revidiranog teksta međunarodne Konvencije o zaštiti bilja, *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 1/85.

14 Zakon o priznavanju sorti poljoprivrednog bilja, *Sl. glasnik RS*, br. 30/2010.

15 Zakon o zaštiti prava oplemenjivača biljnih sorti, *Sl. glasnik RS*, br. 41/2009, 88/2011.

16 Zakon o sredstvima za ishranu bilja i oplemenjivačima zemljišta – ZSIPOZ, *Sl. glasnik RS*, br. 41/2009.

17 Dobra poljoprivredna praksa jeste obavljanje poljoprivredne delatnosti na način kojim se omogućava upravljanje poljoprivrednim zemljištem i reproduktivnim materijalom uz uva-

potrebama biljaka, uzimajući u obzir klimatske uslove područja i uslove setve i sadnje.¹⁸

Savetodavni poslovi u poljoprivredi obavljaju se radi podizanja opšteg nivoa znanja poljoprivrednih proizvođača i njihove informisanosti, povećanja konkurentnosti i modernizacije poljoprivredne proizvodnje, povećanja profitabilnosti proizvodnje i kvaliteta proizvoda, uvođenja proizvodnje zdravstveno bezbedne hrane, podsticanja interesnog udruživanja poljoprivrednih proizvođača, očuvanja prirodnih resursa, zaštite životne sredine i poboljšanja uslova života i kulture življenja na selu. **Zakonom o obavljanju savetodavnih i stručnih poslova u oblasti poljoprivrede**¹⁹ uređuju se uslovi i način obavljanja savetodavnih i stručnih poslova u oblasti poljoprivrede, Registar, obuka i usavršavanje poljoprivrednih savetodavaca i poljoprivrednih proizvođača, planiranje razvoja savetodavnih poslova u poljoprivredi, kao i druga pitanja od značaja za savetodavne poslove u poljoprivredi. Radi razmatranja stručnih pitanja i davanja stručnih mišljenja koja se odnose na savetodavne poslove i primenjena istraživanja u poljoprivredi, ministar, u skladu sa propisima kojima se uređuje državna uprava, rešenjem osniva posebnu radnu grupu – Stručni savet za savetodavne poslove i primenjena istraživanja u poljoprivredi.

U našem pravnom sistemu **Zakonom o genetički modifikovanim organizmima (GMO)**²⁰ uređuju se postupak za izdavanje odobrenja i uslovi za upotrebu u zatvorenim sistemima i namerno uvođenje u životnu sredinu genetički modifikovanih organizama i proizvoda od genetički modifikovanih organizama, rukovanje, pakovanje i prevoz GMO i proizvoda od njih, kao i druga pitanja od značaja za GMO i proizvode od GMO. Nijedan modifikovan živi organizam kao ni proizvod od genetički modifikovanih organizama ne može da se stavi u promet, odnosno gaji u komercijalne svrhe na teritoriji Republike Srbije.²¹ Radi razmatranja stručnih pitanja i davanja stručnih mišljenja koja se odnose na ove organizme, ministar nadležan za poslove poljoprivrede, u skladu sa propisima kojima se uređuje državna uprava, rešenjem osniva posebnu radnu grupu – Stručni savet za biološku sigurnost.²²

Zakonom o organskoj proizvodnji²³ uređuje se proizvodnja poljoprivrednih i drugih proizvoda metodama organske proizvodnje, ciljevi, načela i metode organske proizvodnje, kontrola i sertifikacija u organskoj proizvodnji, prerada,

žavanje prirodnih karakteristika poljoprivrednog područja i optimalnu kombinaciju agrotehničkih mera u cilju očuvanja prirodne plodnosti poljoprivrednog zemljišta i sprečavanja prekomernog zagađenja životne sredine, prekomerne upotrebe sredstava za ishranu bilja i oplemenjivača zemljišta, tako da proizvedeno bilje ili biljni proizvodi namenjeni ishrani sadrže što je moguće manji nivo štetnih materija. (Čl. 2, tač. 5 ZSIBOZ).

18 Čl. 28, st. 1 ZSIBOZ.

19 Čl. 3 Zakona o obavljanju savetodavnih i stručnih poslova u oblasti poljoprivrede, *Sl. glasnik RS*, br. 30/2010.

20 Zakon o genetički modifikovanim organizmina – ZGMO, *Sl. glasnik RS*, br. 41/2009.

21 Čl. 2 ZGMO.

22 Čl. 6 ZGMO.

23 Zakon o organskoj proizvodnji – ZOP, *Sl. glasnik RS*, br. 30/2010.

obeležavanje, skladištenje, prevoz, promet, uvoz i izvoz organskih proizvoda, kao i druga pitanja značajna za organsku proizvodnju. Sredstva za podsticajne mere za razvoj i unapređenje organske proizvodnje obezbeđuju se iz: 1) budžeta Republike Srbije, 2) donacija i 3) drugih izvora u skladu sa Zakonom.²⁴ Cilj ovog zakona jeste:

- 1) uspostavljanje organske proizvodnje kao celovitog sistema upravljanja i proizvodnje hrane, koji se bazira na ekološkoj praksi, visokom stepenu biološke raznovrsnosti (biodiverzitet), očuvanju prirodnih resursa i primeni visokih standarda o dobrobiti životinja i načina proizvodnje korišćenjem prirodnih supstanci i postupaka;
- 2) uravnotežena biljna i stočarska proizvodnja koja uvažava prirodne sisteme i cikluse, održava i poboljšava plodnost i kvalitet zemljišta, kvalitet vode i vazduha;
- 3) racionalno korišćenje energije i prirodnih resursa, kao što su zemljište, voda, organske materije i sl.;
- 4) proizvodnja različitih organskih poljoprivrednih proizvoda u skladu sa zahtevima potrošača za organskom hranom, uz primenu postupaka koji nisu štetni za zdravlje ljudi, biljaka, životinja i životnu sredinu u celini.²⁵

S obzirom na dugoročni cilj Srbije da postane članica Evropske unije, da izvozi hranu u EU koristeći povoljne trgovinske povlastice koje su joj date od strane EU, cilj politike je potpuna harmonizacija sa veterinarskim, fitosanitarnim i sanitarnim standardima Unije. Njegovo ostvarivanje zahtevaće fazni pristup da bi se ostavilo vreme za prilagođavanje proizvodnje i strukture kontrole. U tom cilju potrebno je i utvrditi strategiju o bezbednosti hrane.

Donošenje **Zakona o bezbednosti hrane**²⁶ i niza pratećih zakona početni je korak za uvođenje procedure standardizacije u proizvodnji prehrambenih proizvoda i poštovanje principa bezbednosti hrane, što je jedan od osnovnih uslova za članstvo u Evropskoj uniji.

Zakonom o javnim skladištima za poljoprivredne proizvode²⁷ uređuju se uslovi za određivanje javnih skladišta za poljoprivredne proizvode, uslovi i način izdavanja dozvole za rad javnih skladišta, kao i uslovi i način njihovog korišćenja, način obavljanja delatnosti u javnom skladištu, postupak izdavanja, prometa i zaloge robnog zapisa, prinudna naplata potraživanja po robnom zapisu, odgovornost javnog skladišta, kao i osnivanje Kompenzacionog fonda.

Zakonom o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda²⁸ uređuje se upravljanje ribljim fondom u ribolovnim vodama, koje obuhvata zaštitu i održivo korišćenje ribljeg fonda kao prirodnog bogatstva i dobra od opšteg interesa.

24 Čl. 4 ZOP.

25 Čl. 5 ZOP.

26 Zakon o bezbednosti hrane, *Sl. glasnik RS*, br. 41/09.

27 Zakon o javnim skladištima za poljoprivredne proizvode *Sl. glasnik RS*, br. 41/2009.

28 Zakon o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda, *Sl. glasnik RS*, br. 36/2009.

U skladu sa **Zakonom o merama za unapređenje stočarstva**²⁹ odgajivački ciljevi u stočarstvu utvrđuju se programom razvoja i unapređenja stočarstva, a osnovni su: povećanje produktivnosti, brža izmena i poboljšanje rasnog sastava stoke i zaustavljanje opadanja brojnog stanja stoke aktivne populacije.³⁰

Prvi put posle pola veka (od 1960. godine kada je bio opšti popis poljoprivrede, kao i popis individualnih poljoprivrednih gazdinstava), u Srbiji na osnovu **Zakona o popisu poljoprivrede 2012. godine**³¹, sprovodi se popis od 1. oktobra do 15. decembra 2012. godine. Ovaj popis pružiće informacije koje će biti osnov za kreiranje odgovarajuće agrarne politike.³² Biće obuhvaćena sva poljoprivredna gazdinstva na teritoriji Republike Srbije, a polovina sredstava za sprovođenje ovogodišnjeg popisa biće obezbeđena iz EU.

2.2. Institucionalni okvir

Zajednička poljoprivredna politika EU (CAP) obuhvata mehanizme kojima se upravlja centralnim agrarnim budžetom Unije, koji sa četrdeset milijardi evra predstavlja skoro pola celokupnog zajedničkog budžeta EU.³³ Pre nego što se Srbija pridruži Evropskoj uniji i počne da učestvuje u podeli ukupnog budžeta EU, nema obavezu da primenjuje CAP, ali mora da razvije i testira različite implementirajuće mehanizme, koje čini i veliki broj institucija koje je neophodno uspostaviti kako bi Srbija mogla da koristi sistem pretpriступne pomoći EU.

U prošloj dekadi formirano je nekoliko značajnih državnih institucija koje su izgrađene po modelu EU, a koje ni pravno ni funkcionalno do sada nisu postojale u našem sistemu. To su: Uprava za veterinu, Uprava za zaštitu bilja, Republička direkcija za vode, Uprava za šume, Uprava za poljoprivredno zemljište, Uprava za agrarna plaćanja, Generalni inspektorat, Direkcija za nacionalne referentne laboratorije, i uspostavljen je Registar poljoprivrednih gazdinstava. Zbog obimnosti materije, osvrnućemo se bliže samo na institucije koje su osnovane u poslednje tri godine, nakon donošenja Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju u julu 2009. godine.

29 Zakon o merama za unapređenje stočarstva – ZMUS, *Sl. glasnik RS*, br. 61/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005.

30 Čl. 4 ZMUS.

31 Zakon o popisu poljoprivrede 2012. godine, *Sl. glasnik RS*, br. 104/2009, 24/2011.

32 Još u 18. veku pominju se prvi popisi poljoprivrede, a od sredine 19. veka vrše se redovni popisi u Srbiji i u predelima pod bivšom Austrougarskom, tada je popisivana i stoka. Opšti popis poljoprivrednih gazdinstava prvi put obavljen je marta 1931. godine, a sproveden je u okviru svetskog popisa poljoprivrede. Kasnije 1948. godine urađen je popis u poljoprivredi posle rata i potom, sve do 1953. godine, svake godine je vršen i popis stočnih grla.

33 Iako CAP obezbeđuje mnogo veću prosečnu podršku po hektaru nego sadašnja politika u poljoprivredi Srbije, on predstavlja samo 0,5 odsto bruto nacionalnog dohotka EU, dok postojeća davanja za poljoprivredu iz budžeta Republike Srbije čine preko dva odsto bruto nacionalnog dohotka. Dakle, relativna podrška poljoprivrednicima od strane poreskih obveznika u Srbiji je viša nego u Evropskoj uniji. Agrarni budžet trebalo bi da bude dovoljan da može da eliminiše uzroke neefikasnosti u poljoprivrednom sektoru i da ne bude kočnica procesu priključenja Evropskoj uniji. Kada Srbija dobije pristup agrarnom budžetu EU, tada će biti trenutak da podigne nivo pomoći na evropski nivo.

Zakonom o poljoprivredi i ruralnom razvoju predviđeno je da radi praćenja izrade i sprovođenja Strategije poljoprivrede i ruralnog razvoja i Nacionalnog programa, kao i davanja mišljenja o nacrtima i predlozima propisa i međunarodnih sporazuma iz oblasti poljoprivrede, Vlada formira Agrarni savet, od predstavnika poljoprivrednih gazdinstava i porodičnih poljoprivrednih gazdinstava, udruženja poljoprivrednih proizvođača i drugih učesnika u lancu poljoprivredne proizvodnje.³⁴ Vlada Srbije je tako 2. septembra 2012. osnovala Nacionalni agrarni savet od 16 stručnih članova, koji će izraditi Strategiju razvoja poljoprivrede, dugoročni dokument za period od 20 do 25 godina.

Uprava za agrarna plaćanja, kao organ uprave u sastavu Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede obrazovana je 2009. godine, takođe Zakonom o poljoprivredi i ruralnom razvoju kojim se uređuje njena nadležnost. Ova uprava je prva specijalizovana institucija koja se bavi isključivo subvencijama u poljoprivredi. Njen zadatak je da omogući poljoprivrednim proizvođačima da se na pouzdan način obaveste o svim aktuelnim podsticajima u poljoprivredi, da im pomogne da ostvare subvencije na koje imaju pravo i da obezbedi efikasnu i brzu isplatu sredstava gazdinstvima. Formiranjem Uprave ispunjen je osnovni institucionalni uslov da srpska poljoprivredna gazdinstva koriste sredstva iz pretpristupnih fondova EU.

Registar poljoprivrednih gazdinstava je takođe dobio svoje zakonsko utemeljenje u odredbama Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju.³⁵ Registracija poljoprivrednih gazdinstava započela je još 2004. godine, na osnovu Uredbe o Registru poljoprivrednih gazdinstava.³⁶ Proces registracije započet je sa ciljem da se tačno utvrde korisnici agrarnog budžeta, kako bi se racionalnije sprovele mere za podsticanje razvoja poljoprivredne proizvodnje i uspostavio direktan kontakt sa proizvođačima, bez posrednika. Upis poljoprivrednih gazdinstava je dobrovoljan, besplatan i nije vezan za rok. Važno je, međutim, napomenuti da samo registrovana poljoprivredna gazdinstva mogu koristiti sredstva namenjena za premije, subvencije i kreditiranje koja se isplaćuju iz budžeta Republike Srbije, kao i usluge državnih savetodavnih službi.

Radi prikupljanja i korišćenja podataka, informacija i propisanih evidencija iz delokruga rada organa državne uprave, organa autonomne pokrajine, organa jedinice lokalne samouprave, ustanova i drugih organizacija od značaja za poljoprivredu, prikupljanja i obrade podataka i informacija u svrhu izveštavanja o poljoprivredi, razmene podataka i informacija sa nadležnim ustanovama i službama u poljoprivredi drugih država i međunarodnih organizacija, a u cilju praćenja, planiranja i vođenja poljoprivredne politike, organizuje se i razvija integrisani poljoprivredni informacioni sistem u Republici Srbiji.³⁷ Informacioni sistem o poljoprivrednom zemljištu, kao deo jedinstvenog informacionog sistema Republike, obezbeđuje evidenciju podataka o poljoprivrednom zemljištu; pristup podacima od strane ovlašćenih korisnika nezavisno od njihove lokacije;

34 Čl. 31 ZPRR.

35 Poglavlje VI ZPRR.

36 Uredba o Registru poljoprivrednih gazdinstava, *Sl. glasnik RS*, br. 45/04 i 139/04.

37 Čl. 34, st. 1 ZPRR.

razmenu podataka i informacija između subjekata informacionog sistema – državnih organa; kvalitet podataka i informacija.³⁸ Informacioni sistem primenjuje se duže u Evropskoj uniji, pa tako na primer Uredba Komisije (EC) 1291/2000 od 9. juna 2000. godine, koja postavlja zajednička detaljna pravila za primenu sistema uvoznih i izvoznih dozvola i utvrđivanje sertifikata za poljoprivredne proizvode,³⁹ obezbeđuje izdavanje i korišćenje sertifikata upotrebom kompjuterizovanih sistema.

3. REALNOST I PERSPEKTIVE POLJOPRIVREDE SRBIJE

Naša privreda je u recesiji ove 2012. godine, inflacija raste, a broj zaposlenih u Srbiji se smanjuje. Kriza u svetu, ali i u našoj zemlji učinila je da je oko 400.000 stanovnika ostalo bez posla. Sektor poljoprivrede sa 14 odsto doprinosi srpskom bruto nacionalnom proizvodu i zapošljava oko 25 odsto ukupne radne snage. Ovaj sektor, aktivno zastupljen u spoljnoj trgovini Republike Srbije, doprinosi obezbeđivanju hrane i ekonomskom razvoju ruralnih područja. U Evropi opada broj ljudi koji rade u poljoprivredi, a veličina prosečne farme se udvostručuje svakih 25 godina. U Srbiji je slična situacija zbog čega će morati mnogo brže da se prilagođava zahtevima EU.

Strateški ciljevi poljoprivrede Srbije su:⁴⁰

- izgraditi održiv i efikasan poljoprivredni sektor koji može da se takmiči na svetskom tržištu, doprinoseći porastu nacionalnog dohotka;
- obezbediti hranu koja zadovoljava potrebe potrošača u pogledu kvaliteta i bezbednosti;
- osigurati podršku životnom standardu za ljude koji zavise od poljoprivrede, a nisu u stanju da svojim razvojem prate ekonomske reforme;
- osigurati podršku održivom razvoju sela;
- sačuvati životnu sredinu od uticaja efekata poljoprivredne proizvodnje;
- pripremiti poljoprivredu Srbije za integraciju u EU;
- povećati konkurentnosti domaćih proizvoda.

Zbog prirodnih karakteristika zemljišta, klime i vodnih resursa Srbija ima veliki potencijal u poljoprivrednom sektoru, koji daje dobru osnovu za ostvarenje navedenih strateških ciljeva. Međutim, ovaj potencijal još uvek nije u potpunosti iskorišćen.⁴¹ Samo uz adekvatnu agrarnu politiku, poljoprivreda može dati značajan doprinos ekonomskom razvoju zemlje.

38 Čl. 76 ZPZ.

39 *Commission Regulation (EC) No 1291/2000 of 9 June 2000 laying down common detailed rules for the application of the system of import and export licences and advance fixing certificates for agricultural products.*

40 Videti: Strategija razvoja poljoprivrede Srbije, 11.

41 Teritorija Republike Srbije zauzima površinu od 8.836.000 ha (88360 km²), od kojih 5.701.000 ha čini poljoprivredno zemljište. Obradiva površina zemljišta procenjena je na 4.867.000 ha, najvećim delom u Vojvodini.

S obzirom na obim materije, na ovom mestu biće razmotrena samo pojedina pitanja poljoprivredne politike koja su od posebne važnosti za proces pristupanja Srbije Evropskoj uniji.

3.1. Struktura poljoprivrednih gazdinstava

Jedan od najvažnijih razloga zbog kojih poljoprivredni sektor u Srbiji trenutno nije u stanju da se uključi u ravnopravnu utakmicu sa konkurencijom, prvenstveno sa zemljama EU, jeste nepovoljna struktura poljoprivrednih gazdinstava. Republika Srbija spada u red zemalja sa najmanjim poljoprivrednim posedima u Evropi. Struktura gazdinstava je vrlo nepovoljna sa prosečnom veličinom gazdinstva od oko tri hektara,⁴² a samo 5,5 odsto proizvođača od ukupno 778.891 obrađuje preko 10 ha zemlje. Velike korporativne farme, koje obuhvataju agrokombinate i poljoprivredne zadruge, obrađuju samo 15 odsto ukupno obradive površine (0,8 miliona hektara), dok porodična gazdinstva čine 85 odsto ukupno obradive površine (3,6 miliona hektara).

Veći deo poljoprivrednog zemljišta (oko 87 odsto) je u privatnoj svojini. Međutim, sporan ili nejasan je status zemljišta koje koriste poljoprivredna preduzeća i zemljoradničke zadruge čiji je deo državno vlasništvo i u budućnosti će se delom vratiti starim vlasnicima, a delom će ostati državno vlasništvo. Početak realizacije prodaje državnog zemljišta trebalo bi da zavisi od završetka restitucije i raspoloživosti dugoročnih kredita. Postoji, takođe, i nizak stepen ponude i potražnje zemljišta, jer je tržište zakupa trenutno aktivnije od tržišta prodaje.

Subpodelom privatnog, već usitnjenog gazdinstva, prilikom podele imovine između naslednika nastaje gazdinstvo sa posedom ispod prihvatljivog minimuma za proizvodnju. Dalje usitnjavanje povećava broj malih gazdinstava i osuđuje veći deo srpske poljoprivrede na stalnu nekonkurentnost. Da bi se zaustavila dalja podela zemljišnih parcela koje čine jedno individualno gazdinstvo, trebalo bi predložiti izmene Zakona o nasleđivanju uvođenjem odredbe kojom će se razmotriti mogućnost sprečavanja podela zemljišnih parcela ispod minimalne veličine.

Imajući u vidu činjenicu da sa postojećom prosečnom veličinom gazdinstva samo mali broj poljoprivrednika ima preduslove koji će garantovati da mogu biti konkurentni, stvaranje strukture komercijalnih gazdinstava koja će odgovarati potrebama moderne tržišne ekonomije nameće se kao prioritetni strateški cilj. Najvažniji zadatak agrarne politike i jeste izgradnja efikasnog poljoprivrednog sektora sposobnog za takmičenje na svetskom tržištu, što direktno vodi povećanju konkurentnosti proizvodnje. Iako su određeni koraci ka ukрупnjavanju gazdinstava i liberalizaciji poljoprivredne trgovine već započeti, neophodno je razmotriti sve mogućnosti koje vode ka daljem ukрупnjavanju porodičnih komercijalnih gazdinstva i merama agrarne politike stimulisati ovaj proces.

42 Poljoprivredni posedi koji zauzimaju velike površine i specijalizovani su za ratarstvo postoje uglavnom u severnom delu Republike Srbije, dok su u centralnoj i južnoj Srbiji posedi manji i na njima se ostvaruje proizvodnja različitih kultura, uključujući voćnjake, vinograde i povrtarstvo. Procenjuje se da je oko 0,9 miliona hektara poljoprivrednog zemljišta u Srbiji neiskorišćeno ili neproduktivno.

3.2. *Proizvodnja žitarica*

Najveća površina poljoprivrednog zemljišta u Republici Srbiji koristi se za proizvodnju žitarica. Ova proizvodnja (pšenica, ječam, raž, ovas, kukuruz, proso) obično zauzima oko 60 odsto ukupno zasejanih površina. Kukuruz je najzastupljenija kultura sa preko 1,2 miliona zasejanih hektara, a sledi pšenica sa oko pola miliona. Republika Srbija je značajan proizvođač žitarica na nivou Evrope i najveći regionalni proizvođač. Na šestom je mestu u Evropi po površinama zasejanim kukuruzom, dok po proizvodnji kukuruza zauzima 15. mesto u svetu, a po proizvodnji pšenice je na 12. mestu u Evropi. Trendovi koji prate proizvodnju žitarica generalno su stabilni ukoliko izuzmemo smanjenje površina pod pšenicom, kao posledicu značajnog rasta zasejanih površina profitabilnim industrijskim kulturama (soja, suncokret, šćerna repa), kao i smanjenje podrške koju su uzgajivači pšenice tradicionalno dobijali od države. Po prosečnim prinosima žitarica, međutim, Republika Srbija je na samom začelju Evrope. Naročito zabrinjava što je u poslednjih 20 godina prinos pšenice u padu, za razliku od većine ostalih evropskih zemalja koje beleže povećanje prinosa.

Razloge za prinose neadekvatne postojećim klimatskim i zemljišnim uslovima koje Srbija ima za proizvodnju žitarica treba tražiti u: 1) nedostatku sredstava i niskom nivou ulaganja u proizvodnju, što se najviše odražava na nedovoljno korišćenje inputa (seme, đubrivo i zaštitna sredstva), upotrebu neadekvatne i zastarele mehanizacije; 2) neizgrađenom tržištu zemljišta i velikom broju imalaca zemljišta i malog poseda gde se mnogi odlučuju na setvu žitarica koristeći princip „malih ulaganja“; i 3) primeni nepotpune agrotehlike, kao što je loša predsetvena priprema zemljišta, kašnjenje sa skidanjem useva kukuruza ili vađenjem repe, kasna setva pšenice, na brzinu (petogodišnji prosek pokazuje da Srbija zaseje samo 47 odsto površina pšenice u optimalnom agrotehničkom roku). Izvoz kukuruza u ukupnom izvozu poljoprivrednih proizvoda Republike Srbije zauzima po količini prvo, a po vrednosti drugo, odnosno treće mesto. Najviše se izvozi u članice CEFTA, kako semenski tako i merkantilni kukuruz, dok u EU izvozimo uglavnom merkantilni kukuruz.

Republika Srbija je među najvećim proizvođačima uljarica u Evropi, i to soje među prvih pet, a suncokreta među prvih sedam najvećih proizvođača. Važnu ulogu u proizvodnji svih ratarskih kultura ima odabir odgovarajuće sorte, odnosno hibrida, korišćenje deklarisanog semena za setvu, korišćenje mineralnog đubriva i pesticida u preporučenim količinama. Proizvođači uljarica poštuju ove preporuke s obzirom na to da su prinosi i kvalitet na evropskom nivou.

3.3. *Voćarstvo i povrtarstvo*

Voćarstvo je jedna od najproduktivnijih poljoprivrednih grana. Republika Srbija bila je nekada veliki izvoznik sadnog materijala, a u poslednjih deset godina zemlje EU traže isključivo sertifikovani sadni materijal, dok naša zemlja nije imala zakonski uspostavljenu šemu sertifikacije. Proizvodnja se zasnivala na standardnom sadnom materijalu (najniža kategorija), pa je stoga izvoz bio onemogućen. Srbija je sa ukupnom proizvodnjom od 1.356.000 tona učestvovala

sa 1,11 odsto u svetskoj proizvodnji voća, odnosno sa 6,57 odsto u odnosu na proizvodnju voća u EU. Najveći udeo u proizvodnji ima malina koja učestvuje sa 15,2 odsto u svetskoj proizvodnji, odnosno sa 65 odsto u odnosu na proizvodnju u EU. U centralnom delu Srbije površine pod voćnjacima čine 6,65 odsto poljoprivrednog zemljišta, dok u Vojvodini čine svega jedan odsto. Najveća proizvodnja malina zastupljena je u zapadnom delu Srbije, višanja u njenom južnom delu, dok se jabuka i šljiva gaje na teritoriji cele Republike Srbije. Najveći izvoz našeg voća je na tržište Evropske unije gde se pre svega izvozi zamrznuto voće, a u prvom redu zamrznute maline, višnje i kupine.

Povrtarstvo je jedna od najrazvijenijih i ekonomski najisplativijih grana u poljoprivredi. U strukturi ukupno zasejanih površina u Republici Srbiji povrće učestvuje sa devet odsto, u ukupnoj vrednosti poljoprivredne proizvodnje učestvuje sa 11,31 odsto, dok je u ukupnom izvozu poljoprivrednih proizvoda češće povrća devet odsto. Glavna izvozna tržišta povrća su EU 59 odsto, zemlje CEFTA 30 odsto i Ruska Federacija. Trendovi rasta proizvodnje kod najvećeg broja kultura ukazuju da je ta proizvodnja dovoljno profitabilna, pa se mnogi odlučuju da je prošire ili da u nju uđu. Republika Srbija je regionalno najveći proizvođač povrća, a proizvodnja povrća u Srbiji približno je jednaka ukupnoj proizvodnji povrća u zemljama regiona (CEFTA zemlje).

Međutim, u Srbiji u sektoru voća i povrća ne postoji sistem klasifikacije koji bi omogućio da se ponude različite klase proizvoda po različitim cenama. To sprečava proizvođače da maksimiziraju profite ciljajući na tržište koje bi najbolje mogli da opsluže. Bez obzira koji se sistem klasifikacije ili sortiranja uvede, njegovi koreni trebalo bi da budu u samoj privrednoj grani koja podrazumeva proizvod i tržište, a država ne bi trebalo da određuje niti nameće ove klase proizvoda.

3.4. Zaštita životne sredine

Sektor poljoprivrede jedan je od najvećih izvora emisija gasova sa efektom staklene bašte. Emisije ugljen-dioksida, metana i azot-suboksida iz sektora poljoprivrede čine skoro petinu ukupnih emisija gasova sa efektom staklene bašte, a ukoliko se uzme u obzir i promena namene zemljišta, uključujući sagorevanje biomase i degradaciju zemljišta, ukupni udeo ovih gasova raste i do jedne trećine. Prema Preporuci Komisije 2010/253/EU od 28. aprila 2010. godine,⁴³ emisije iz poljoprivrede EU iznose 14 odsto od ukupnih emisija gasova sa efektom staklene bašte. Ista Preporuka predviđa da će se globalna potražnja za hranom uvećati za 50 odsto do 2030, a udvostručiti do 2050. godine. Sektor poljoprivrede je i značajan izvor obnovljivih izvora energije, a biomasa (biljni ostaci nastali zbog poljoprivrednih aktivnosti) i biogas (metan koji nastaje razgradnjom životinjskog otpada) mogu da se koriste za proizvodnju toplotne i električne energije.

Uprkos tome što Republika Srbija ima veliki potencijal u sektoru poljoprivredne proizvodnje zahvaljujući povoljnim klimatskim uslovima, dobrim pri-

43 *Commission Recommendation of 28 April 2010 on the research joint programming initiative on Agriculture, food security and climate change (2010/253/EU), OJ L 111/27, 4.05.2010.*

rodnim karakteristikama zemljišta i raspoloživim vodnim resursima, taj potencijal nije u potpunosti iskorišćen. Stoga je neophodno raditi na razvijanju javne svesti među srpskim poljoprivrednicima o potrebi da se poljoprivreda prilagodi zahtevima za očuvanje životne sredine. Politika zaštite okoline sprovodi se kroz ekološke poljoprivredne programe, za koje je trenutno interesovanje u Republici Srbiji na nezadovoljavajućem nivou. Dugoročni cilj Srbije je da postane član EU i zato je neophodno postaviti nove i usaglasiti postojeće standarde sa politikom EU, kao i definisati osnovne pravce politike zaštite okoline, naročito specifično definisane za poljoprivredu. Republika Srbija će na svom putu ka Evropskoj uniji morati da se prilagodi nizu propisa i standarda EU, koji će u znatnoj meri izmeniti situaciju u našoj poljoprivredi. Kada Srbija postane deo slobodne zone trgovine EU, konkurentan proizvod, koji samo cenom i kvalitetom može da konkuriše na tržištu, biće najjače sredstvo za uspeh njene poljoprivrede na međunarodnom tržištu i osnovni preduslov za razvoj.

3.5. Stočarstvo

Stočarstvo je na teritoriji Srbije većinom organizovano na malim porodičnim farmama, dok je postojanje velikih farmi retko. Poslednjih godina uočen je i negativan trend u broju stoke. Tokom drugog kvartala prošle, 2011. godine, u odnosu na prvi kvartal, privredna društva i zemljoradničke zadrugе na teritoriji Republike Srbije isporučile su više tovljene stoke za klanje (goveda za 22 odsto, svinja za 11 odsto i ovaca za oko tri puta više), dok je živine isporučeno manje (za tri odsto).⁴⁴

Republika Srbija je najveći proizvođač, izvoznik i potrošač svih vrsta mesa u okviru CEFTA zemalja. U pogledu zastupljenosti i produktivnosti, stočarstvo se duže vreme odlikuje znatnim zaostajanjem u odnosu na većinu evropskih zemalja, koje se manifestuje malim učešćem broja grla po hektaru poljoprivredne površine. Iako je proizvodnja svinjskog mesa količinski najveća, govedarstvo ima najveći udeo u ukupnoj stočarskoj proizvodnji Srbije zbog veće cene mesa i vrednosti grla, kao i zbog činjenice da mnoga grla služe za proizvodnju mleka.

Neispunjenje osnovnih standarda bezbednosti, neorganizovanost otkupa, neusklađenost standarda kvaliteta u većini godina, cenovno i kvalitetno konkurentna proizvodnja (osim određenih specifičnih proizvoda), nepoznavanje stranih tržišta – neki su od razloga zašto potencijal za izvoz, koji postoji u ovom sektoru, nije iskorišćen. Mogućnost plasmana mesa na stranom tržištu postoji, ali je ograničena na određen broj zemalja. Izvoz junećeg mesa u zemlje EU je u periodu od 2003. do 2007. godine doživeo značajno uvećanje (preko tri puta), dok je na tržište CEFTA zemalja uvećan gotovo sedam puta u istom periodu. Međutim, u 2008. i 2009. godini došlo je do smanjenja u odnosu na 2007. godinu i u isto vreme do povećanja izvoza živih životinja, pre svega na tržište CEFTA zemalja. Unapređenje rasnog sastava, izgradnja i rekonstrukcija objekata, melioracija pašnjaka i livada, nabavka mehanizacije, omogućavanje izvoza i sve ostale strukturalne mere treba da obezbede ostvarivanje cene koja će biti izвозno konkurentna, a da istovremeno proizvođačima mesa omogući da povrate uložena sredstva i obezbede potrebnu akumulaciju za nastavak proizvodnje.

44 Republički zavod za statistiku, Beograd, 2011.

U sektoru stočarstva stoka se klasifikuje prema standardu EUOP koji uzima u obzir jednoobraznost i stepen masnoće. Ta praksa, međutim, nije široko rasprostranjena i klasifikacija pravi vrlo malu razliku u ceni koja se plaća. Treba ohrabriti tržišne organizacije da razviju sisteme za sortiranje i klasifikaciju za svoje proizvode i za plaćanje razlika.

3.6. Ostale grane poljoprivrede

U poslednjih osam godina, 2004–2005, u Srbiji⁴⁵ su za pet do šest hiljada hektara povećane površine pod vinogradima, pa danas imamo oko 15000 hektara vinograda u rodu. Značajno tržište vina za Republiku Srbiju je tržište EU na koje se 2004. godine izvezlo 42 odsto od ukupno izvezenih količina vina. Poslednjih godina primećen je trend opadanja izvoza vina na ovo tržište uporedo sa porastom njegovog izvoza na tržište CEFTA i tržište Ruske Federacije.

Proizvodnja šećera poslednjih godina nosilac je razvoja i izvoza. Da bi srpski sektor proizvodnje šećera po ulasku u EU bio još profitabilniji, zbog trenutnih kretanja na tržištu, sektor mora da bude podržan kako bi nastavio da doprinosi sveukupnom bogatstvu Republike Srbije.

Jedna od najvažnijih poljoprivrednih grana u prošlosti u Republici Srbiji bila je proizvodnja mleka, koja bi i sada trebalo da bude okosnica poljoprivrede i ruralnog razvoja Srbije, kao dela zajedničke agrarne politike EU u budućnosti. Međutim, mnogi mali poljoprivredni proizvođači u svim sektorima, a naročito u sektoru mlekarstva, neće biti u mogućnosti da odgovore standardima koji se traže. Trebalo bi da postoje vidovi jasne netržišne politike za ove nekomercijalne proizvođače.

Najzad, važno je napomenuti da poseban problem za razvoj poljoprivrede u Srbiji predstavljaju suše. Stručnjaci agrometeorologije iz Republičkog hidrometeorološkog zavoda Srbije navode da je od poslednjih dvanaest bilo šest sušnih godina. Poseban problem je nedostatak vlage u zemljištu, naročito izražen tokom leta. Deficit vlage se, prema nalazima stručnjaka iz Instituta za zemljište i melioracije Poljoprivrednog fakulteta Univerziteta u Beogradu, kreće od 100 do 200 milimetra, a ponekad i preko 300 milimetara godišnje.

Tokom 2012. godine vodostaj reka u našoj zemlji bio je u opadanju, a deficit padavina zabeležen je još u martu 2011. godine, što je dovelo do smanjenja hidroenergetskog potencijala. Nepovoljna hidrologija pogodila je sve zemlje u regionu, a posebno jugoistočnu Evropu. U Srbiji se trenutno navodnjava manje od jedan odsto poljoprivrednih površina pogodnih za navodnjavanje.⁴⁶

Vlada Republike Srbije je zbog dugotrajnih suša usaglasila plan vanrednih mera za ublažavanje posledica ovogodišnje suše. Inicijativa je potekla od Vlade Vojvodine, jer je na poljoprivrednim usevima prouzrokovana šteta ogromnih razmera. Visina štete koju je suša nanela ratarskim kulturama u Vojvodini je oko 50 odsto, a na osnovu prikupljenih podataka iz 45 gradova i opština u Vojvodini, štetu

45 U Srbiji su se pre II svetskog rata vinogradi prostirali na 50 000 hektara.

46 Prema nalazu Preduzeća „Srbijavode“ iz 2000. godine od ukupno raspoloživog zemljišnog fonda u Republici Srbiji, površine od oko 8,8 miliona hektara, 40 odsto nije pogodno za navodnjavanje.

od suše pretrpeli su usevi na površini čak većoj od 1,1 miliona hektara. Procenjeno je, takođe, da će ove godine i rod kukuruza biti smanjen za oko 50 odsto u odnosu na rod iz 2011. godine, a rod suncokreta i šećerne repe za 20 do 40 odsto.

Uzimajući u obzir potrebu za ravnomernim regionalnim razvojem treba odrediti veće nivoe podrške i formulisanje specifičnih programa u područjima sa težim uslovima poljoprivrednog privređivanja. U Srbiji su 2012. godine donete mere za pomoć poljoprivredi. Predviđene mere za prevazilaženje posledica suše, između ostalog, su: ukidanje carina za uvoz svih vrsta žitarica, premija za mleko, neplaćanje naknade za navodnjavanje i odvodnjavanje, grejs period od godinu dana za subvencionisane kratkoročne i dugoročne agrarne kredite, itd.

4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Proces integracije u EU veoma je složen i dugotrajan, pri čemu je sektor poljoprivrede jedan od najzahtevnijih u pogledu usklađivanja sa pravnim tekovinama EU. Stoga je neophodno kontinuirano raditi na sprovođenju niza mera koje će omogućiti da Srbija u srednjem roku uskladi svoj pravni i institucionalni okvir sa zahtevima koji se postavljaju u procesu pristupanja Evropskoj uniji.

Jedan od osnovnih preduslova za dalji razvoj poljoprivrednog sektora u svetlu evropskih integracija je dobro funkcionisanje resornog ministarstva. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede se, zapravo, suočava sa većim nadležnostima nego jedno dobro utemeljeno ministarstvo u zemljama EU zato što ima dodatne zadatke za vođenje poljoprivrednog sektora kroz proces tranzicije, što uključuje privatizaciju i razvijanje funkcionalnog poljoprivrednog tržišta. Zbog toga integracija u EU zahteva dodatna sredstva i kapacitete. Nažalost, Ministarstvu još uvek nedostaje kapacitet za analizu i na osnovu nje formulisanje najadekvatnije politike koja bi u potpunosti odgovarala željenim ciljevima. Stoga je potrebno jačati kapacitete Ministarstva da analizira, usvoji i sprovede standarde Evropske unije. Prioritetna akcija treba da bude institucionalno jačanje kroz obuku osoblja, reorganizaciju relevantnih odeljenja unutar ministarstava i reformu nadležnih inspektorata da bi se poljoprivredna politika sprovodila efikasno i dosledno u celoj zemlji.

Potrebno je, takođe, uložiti dodatne napore u razvoj istraživanja u oblasti poljoprivrede. Ova istraživanja trenutno obavlja široka mreža državnih instituta, zavoda i univerziteta, i uglavnom su usmerena ka poboljšanju proizvodnje. I pored velikog broja institucija koje se bave ovom tematikom, ekonomsko istraživanje na nivou gazdinstva, proučavanje tržišta ili analize i procene ekonomske politike i dalje su slabo razvijene, pa bi trebalo poboljšati profitabilnost poljoprivrede i industrije hrane podrškom odgovarajućeg istraživanja i primenom dobijenih rezultata.

U narednom periodu trebalo bi preduzeti sledeće aktivnosti u vezi sa usklađivanjem zakonodavstva:

- 1) izgraditi sistem praćenja usklađivanja naših propisa sa evropskim tako da se u svakom trenutku zna koji deo propisa EU je unet u naš pravni poredak, a koji nije, i uspostaviti dinamiku usklađivanja, tj. pratiti u kojoj se fazi nalaze zakoni koji su prioritet Ministarstva za datu godinu; i

- 2) obezbediti konstantnu obuku za pravnike koji rade na pisanju propisa, posebno u oblasti poljoprivrede i zaštite životne sredine.

Što se tiče mera poljoprivredne politike, u procesu pristupanja EU biće potrebno smanjivati nivo carinske zaštite čime će nekonkurentna domaća proizvodnja u mnogim oblastima dodatno biti ugrožena. Zbog toga će biti neophodno prilagoditi nivoe podrške dozvoljenim merama koje se prvenstveno ogledaju u domaćoj podršci proizvodnji za šta će biti potrebno obezbediti sredstva u agrarnom budžetu. Srbija ima pojedine proizvode koji su već konkurentni na nekim tržištima. Ipak, za mnoge proizvode produktivnost, efikasnost i kvalitet poljoprivrede u Srbiji u velikom je zaostatku za evropskim konkurentima. Pre nego što Srbija postane član EU, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju stvara zonu slobodne trgovine koja uključuje Srbiju, njene susede i zemlje članice EU. Unutar ove slobodne zone trgovine, Srbija ima malo ili nimalo mogućnosti da se zaštiti od uvoza i zato je osnovno da poljoprivredni i prehrambeni proizvodi mogu da se takmiče sa proizvodima EU i cenom i kvalitetom. Drugi važan cilj jeste podizanje standarda kvaliteta i bezbednosti, tako da Srbija ulazak u EU mora da obezbedi kvalitetom proizvoda, a ne samo cenom.

Imajući u vidu da prostor EU predstavlja tržište sa relativno visokim cenama u odnosu na svetsko tržište, potrebno je: pronaći optimalni nivo carinske zaštite koji će zaštititi domaći proizvod, a u isto vreme omogućiti postojanje konkurencije; uspostaviti transparentne i efikasne carinske i inspeksijske postupke; unaprediti postupke inspekcije i overavanja da bi bili u saglasnosti sa praksom u EU; izvršiti veće sniženje tarife za proizvode koji su najviše zaštićeni, a manje sniženje za proizvode koji su najmanje zaštićeni; izmeniti politiku koja održava cene domaćih proizvoda iznad cena njenih konkurenata.

Od svih oblasti u kojima država doprinosi unapređenju poljoprivrede, bezbednost hrane, zdravlje životinja i zaštita bilja su najsloženije, pa će zahtevati i najsloženije reforme. Država ima važnu ulogu u sprečavanju pojava i širenja zaraznih bolesti životinja i biljnih karantinskih organizama kao i u njihovoj kontroli. Potrebno je da se izvrši reforma sistema bezbednosti hrane, zdravlja životinja i zaštite bilja i time unapredi zaštita potrošača na našem tržištu i omogućí nesmetan izvoz naših proizvoda. Reforme treba da obezbede povećanje sigurnosti potrošača, veću profitabilnost i konkurentnost industrije hrane, povećanje izvoza ispunjavanjem zahteva zemalja uvoznika, zamenu uvoznih artikala domaćim istog kvaliteta i sigurnosti, međunarodne integracije. Izgradnja koordinisanog i integrisanog nacionalnog sistema nadzora nad bolestima biljaka i životinja osnova je očuvanja zdravlja životinja, biljaka, ljudi i životne sredine, kao i proizvodnje bezbedne hrane. Srbija ima uspostavljene veterinarske, fitosanitarne i sanitarne službe i dobar deo posla na usvajanju standarda EU može da se gradi na postojećoj osnovi. Treba realizovati sprovođenje efektivnih mera kontrole genetički modifikovanih organizama u skladu s praksom EU.

U narednom periodu od poljoprivrede Srbije očekuju se važni rezultati, a to su da:⁴⁷

47 Strategija razvoja poljoprivrede Srbije, 11.

- 1) proizvede više bogatstva nego što to čini sad i na taj način značajno doprinese oporavku i rastu celokupne ekonomije;
- 2) proizvede bezbednu i visoko kvalitetnu hranu, atraktivnu za potrošače u Srbiji i inostranstvu;
- 3) utiče na zaštitu životne sredine i ima potencijal da razvije profitabilnu turističku ponudu;
- 4) podnese promene koje su potrebne da omoguće Srbiji da se pridruži EU i STO, od čega će definitivno imati korist;
- 5) bude kratkoročni pufer i pomogne da se olakšaju posledice bolne tranzicije.

Da bi ostvarila sve ove ciljeve, poljoprivreda, međutim, ne može da nastavi da zapošljava broj ljudi koji je trenutno uposlen, niti da im obezbedi prihvatljiv standard života na maloj mešovitoj farmi koja danas preovlađuje. Budućnost sa kojom ćemo se suočiti je budućnost s manje poljoprivrednika, većim gazdinstvima, proizvodnjom koja je više specijalizovana i fokusirana na zahteve tržišta.

Poljoprivrednicima treba prepustiti da se bave udruživanjem seoskih gazdinstava, dok država sa svojim institucijama treba da pomogne u sprovođenju aktivnosti predviđenih strateškim dokumentima. Državne regulativne mere treba da se donose na vreme, a podsticajne mere da budu u korist svakog proizvođača, ali i bez diskriminacije. Stanje u poljoprivredi se mora poboljšati u pogledu strukture farmi, standarda kvaliteta, marketinga poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda, tržišta kapitala i zemljišta, obrazovanja i stručnog usavršavanja. Jedino uz povećanje konkurentnosti poljoprivrednici iz Republike Srbije moći će da opstanu i napreduju na visoko konkurentnom unutrašnjem tržištu Evropske unije.

Natasa Tomic Petrovic, PhD

GENERAL ISSUES OF AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT

Summary

In this paper the author analyses the Serbian agricultural sector from the legal and institutional point of view, including the measures of agricultural policy. The paper first provides an analysis of the most important Serbian legislation in this area. The author states that the Republic of Serbia has a great potential in the sector of agricultural production thanks to favourable climate conditions, good natural soil characteristics, and available water resources, but that potential is not fully used. The commitment to become an EU member in the agriculture sector assumes the preparation for the competition in the developed common market free of trade barriers. To ensure a successful appearance in the demanding market, and the alignment with the agricultural policy of the EU, there is a need to strengthen competition potential of Serbian agricultural products, enhance food safety and rural development.

The author concludes that with a sound agrarian policy agriculture may have a significant contribution to the economic development of the country. The most important mission of the agrarian policy is to build an effective agricultural sector capable of competing in the global market, resulting directly in increased production competitiveness. As the Republic of Serbia is one of the countries with the smallest-size agricultural properties in Europe it is necessary to discuss all the options for the amalgamation of the family commercial farms, and support this process with the adequate agrarian policy measures. Taking into consideration the need for a balanced regional development, it is recommended to increase the support and establish specific programs, especially in the areas with more difficult conditions for agriculture production. It is also necessary to work on the development of the public awareness of agricultural producers about the need to adapt agriculture to the environmental preservation demands, taking into consideration the biodiversity protection and animal well-being principles.

Key words: agriculture, rural development, agrarian policy, European Union

ORGANSKA PROIZVODNJA

1. UVOD

Usklađivanje srpskog zakonodavstva sa propisima Evropske unije u oblasti organske proizvodnje predstavlja deo sveobuhvatnog postupka usvajanja pravnih tekovina EU i harmonizacije domaćeg i komunitarnog prava. Istovremeno, usklađivanje srpskog i evropskog prava u oblasti organske proizvodnje jeste jedan od političkih ciljeva koji su postavljeni Nacionalnim akcionim planom razvoja organske proizvodnje u Srbiji.¹ Nacionalni akcioni plan predviđa da je cilj Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srbije poboljšanje sektora organske proizvodnje kroz implementaciju dvanaest ciljeva i aktivnosti, a regulisanje organske proizvodnje u skladu sa zahtevima EU jedan je od ovim planom postavljenih ciljeva. Otuda usvajanje evropskih pravila koja regulišu organsku proizvodnju treba posmatrati ne samo kao jedan od uslova za ućlanjenje u EU, već i kao način da se unapredi organska proizvodnja u Srbiji. Organska proizvodnja je jedan od najvažnijih stubova poljoprivrednog i ruralnog razvoja u zemlji, tako da usklađivanje sa pravom EU treba da doprinese ovom razvoju, a ne da bude samo formalno ispunjavanje određene obaveze u cilju ućlanjenja u Uniju.

Organska proizvodnja čini integralni deo strategija za poljoprivredni, ruralni i održivi razvoj Srbije, pa je i njeno unapređenje jedan od prioriteta ovih strategija.² Pored toga što doprinosi zaštiti zdravlja i životne sredine i očuvanju prirodne raznolikosti (biodiverziteta), organska proizvodnja značajno doprinosi i razvoju poljoprivrednih ruralnih područja i na taj način razvoju srpske privrede u celini. Prihvatanjem kriterijuma propisanih pravilima EU, Srbija je uspostavila novi pravni okvir u sektoru organske proizvodnje i time ispunila neophodne uslove za razvoj ovog sektora. Novi propisi u potpunosti su usaglašeni sa pravom EU, ali je neophodno obezbediti njihovu (pravilnu) primenu i izvršiti dodatna usklađivanja i izmene ostalih propisa koji regulišu organsku proizvodnju.

2. ZNAČAJ ORGANSKE PROIZVODNJE

Organska proizvodnja je sistem strogo kontrolisane i sertifikovane biljne i stočarske proizvodnje (uključujući i akvakulturu) koja pripada održivoj poljoprivredi i koja istovremeno podrazumeva proces održivog razvoja ruralnih po-

* Istraživač saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd.

1 *Nacionalni akcioni plan razvoja organske proizvodnje u Srbiji*, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srbije, Beograd, 2009.

2 Razvoj organske proizvodnje u Srbiji, kao jedan od najvažnijih ciljeva, predviđaju Nacionalna strategija održivog razvoja, *Sl. glasnik RS*, br. 57/2008, Nacionalni program ruralnog razvoja od 2011. do 2013. godine, *Sl. glasnik RS*, br. 15/2011, Strategija razvoja poljoprivrede Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 78/2005 i Nacionalni program za poljoprivredu od 2010. do 2013. godine, *Sl. glasnik RS*, br. 83/2010.

dručja. To je celovit sistem upravljanja proizvodnjom koji ograničava ili potpuno eliminiše upotrebu sintetizovanih sredstava, a podrazumeva primenu samo prirodnih postupaka i supstanci i visokih standarda o dobrobiti životinja. Metode organske proizvodnje isključuju upotrebu genetski modifikovanih organizama (GMO) i jonizujućeg zračenja, insekticida, pesticida, fungicida i veštačkih đubriva, regulatora rasta, hormona, antibiotika i drugih hemijskih preparata, i dozvoljavaju samo minimalnu (ograničenu) upotrebu inputa koji ne potiču sa farme.

Dakle, organska proizvodnja je održivi sistem proizvodnje poljoprivrednih i drugih proizvoda, koji promoviše ozdravljenje i unapređenje ekosistema, budući da se sprovodi uz strogo poštovanje ekoloških principa putem racionalnog korišćenja i očuvanja prirodnih resursa, upotrebe obnovljivih izvora energije, visokog stepena očuvanja biodiverziteta i bioloških ciklusa i zaštite životne sredine.

Može se zaključiti da je značaj organske proizvodnje nesumnjiv, a na to ukazuju i načela koja je formulisala Međunarodna federacija pokreta za organsku poljoprivredu (IFOAM). Osnovni principi na kojima se zasniva organska proizvodnja su:

- 1) *princip zdravlja* – organska proizvodnja treba da održava i podstiče zdravlje zemljišta, biljaka, ljudi i planete kao nedeljive celine;
- 2) *princip ekologije* – organska proizvodnja treba da se zasniva na živim ekosistemima i ciklusima, da radi sa njima, da ih podržava i da im pomaže da se održe;
- 3) *princip pravednosti* – organska proizvodnja treba da se zasniva na odnosima koji obezbeđuju pravednost, s obzirom na opšte okruženje, prirodu i život;
- 4) *princip negovanja i staranja* – organskom proizvodnjom treba upravljati na oprezan i odgovoran način da bi se zaštitilo zdravlje i blagostanje sadašnjih i budućih generacija i prirodne sredine.³

3. ZAKON O ORGANSKOJ PROIZVODNJI

Organska proizvodnja u Srbiji uređena je Zakonom o organskoj proizvodnji iz 2010. godine, čije donošenje predstavlja važan korak u postupku usaglašavanja srpskog i evropskog prava u oblasti organske proizvodnje.⁴ Zakon je prihvatio rešenja evropske Uredbe o organskoj proizvodnji i označavanju organskih proizvoda, koju je 2007. godine doneo Savet EU,⁵ i kojom se ukida prethodna Ured-

3 V. *The Principles of Organic Agriculture*, IFOAM, http://www.ifoam.org/about_ifoam/principles/index.html, 19. 08. 2012.

4 U Srbiji se organska proizvodnja uređuje od 2000. godine, kada je na saveznom nivou usvojen Zakon o organskoj poljoprivredi, *Sl. list SRJ*, br. 28/2000, da bi 2006. godine bio usvojen Zakon o organskoj proizvodnji i organskim proizvodima, *Sl. glasnik RS*, br. 62/2006, na osnovu kojeg je doneto više pravilnika koji su detaljnije regulisali ovu oblast.

5 *Council Regulation (EC) No 834/2007 on organic production and labelling of organic products and repealing Regulation (EEC) No 2092/91*, OJ L 189/2007.

ba o organskoj proizvodnji poljoprivrednih proizvoda iz 1991. godine⁶ (dalje u tekstu: Uredba 834/2007). Na taj način utvrđen je osnov za donošenje ostalih propisa i za dalje usklađivanje domaćeg prava sa pravom EU.⁷

U Zakonu o organskoj proizvodnji su po ugledu na Uredbu 834/2007 precizno utvrđeni ciljevi Zakona, koji se (kao i Uredba) primenjuje na: primarne poljoprivredne proizvode; prerađene poljoprivredne proizvode koji se koriste kao hrana; hranu za životinje; seme, rasad i sadni materijal; i kvasce koji se koriste kao hrana i hrana za životinje. Proizvodi dobijeni lovom divljih životinja i ribolovom ne smatraju se proizvodima organske proizvodnje. Ciljevi Zakona o organskoj proizvodnji su:⁸

- 1) uspostavljanje organske proizvodnje kao celovitog sistema upravljanja i proizvodnje hrane koji se bazira na ekološkoj praksi, visokom stepenu biološke raznovrsnosti, očuvanju prirodnih resursa, primeni visokih standarda o dobrobiti životinja i načina proizvodnje korišćenjem prirodnih supstanci i postupaka;
- 2) uravnotežena biljna i stočarska proizvodnja koja uvažava prirodne sisteme i cikluse, održava i poboljšava plodnost i kvalitet zemljišta, kvalitet vode i vazduha;
- 3) racionalno korišćenje energije i prirodnih resursa, kao što su zemljište, voda, organske materije i sl.;
- 4) proizvodnja različitih organskih poljoprivrednih proizvoda u skladu sa zahtevima potrošača za organskom hranom, uz primenu postupaka koji nisu štetni za zdravlje ljudi, biljaka, životinja i životnu sredinu u celini.

Osnovna načela organske proizvodnje, koja su prvi put u našem pravu definisana novim zakonom, su:⁹

1) *načelo upravljanja prirodnim i biološkim procesima* – koje se odnosi na upravljanje prirodnim i biološkim procesima zasnovanim na ekološkim sistemima korišćenja prirodnih resursa; 2) *načelo ograničene upotrebe ulaznog repromaterijala (spoljašni inputi)* – koje se odnosi na ograničenje upotrebe ulaznog repromaterijala u organskoj proizvodnji, pri čemu se mogu koristiti inputi iz organske proizvodnje, prirodne ili prirodno proizvedene supstance, spororastvorljiva mineralna đubriva; 3) *načelo strogog ograničenja upotrebe hemijski sintetizovanih inputa u organskoj proizvodnji*; 4) *načelo prilagođavanja* – koje se odnosi na prilagođavanje metoda organske proizvodnje regionalnim i lokalnim klimatskim

6 Council Regulation (EEC) No 2092/91 on organic production of agricultural products and indications referring thereto on agricultural products and foodstuffs, OJ L 198/1991.

7 Definisanje novih, harmonizovanih pravila o organskoj proizvodnji realizovano je u okviru projekta razvojne pomoći Republike Slovačke iz 2009. godine, posredstvom agencije SlovačAid (Slovačka agencija za međunarodnu razvojnu saradnju). Projekat je izradio Centralni zavod za kontrolu i testiranja u poljoprivredi Republike Slovačke i namenjen je stvaranju transparentnog, kompleksnog i praktično jednostavnijeg sistema za primenu u organskoj proizvodnji, usklađenog sa evropskim pravilima, ali prilagođenog specifičnostima Srbije.

8 V. čl. 5 Zakona o organskoj proizvodnji – ZOP, Sl. glasnik RS, br. 30/2010.

9 V. čl. 6 ZOP.

i agroekološkim uslovima, sanitarnom stanju, stepenu razvoja i specifičnostima tradicionalnog načina uzgoja; 5) *načelo održavanja i poboljšanja života u zemljištu i prirodne plodnosti tla, stabilnosti tla i biološke raznovrsnosti koja sprečava i onemogućava sabiranje i eroziju zemljišta, kao i hranjenje biljaka prvenstveno kroz ekosistem tla.*

Organska proizvodnja se definiše kao proizvodnja poljoprivrednih i drugih proizvoda, koja se zasniva na primeni metoda organske proizvodnje u svim fazama proizvodnje, a koja isključuje upotrebu GMO i jonizujućeg zračenja. Metode organske proizvodnje obuhvataju metode organske biljne proizvodnje i metode organske stočarske proizvodnje. Metode organske biljne proizvodnje obuhvataju izbor vrsta i sorti bilja; plodored; sisteme obrade zemljišta; sredstva i način đubrenja; sistem održavanja plodnosti zemljišta; način suzbijanja biljnih bolesti, štetočina i korova; način sakupljanja divljih biljnih vrsta iz prirodnih staništa. Metode organske stočarske proizvodnje obuhvataju izbor vrsta i rasa životinja; način uzgoja životinja i objekte za uzgoj životinja; ishranu i zdravstvenu zaštitu; prevoz i klanje; postupanje sa životinjama koje su nabavljene sa drugih farmi; i način sakupljanja životinjskih vrsta iz prirodnih staništa.¹⁰

Reproduktivni materijal za biljnu i stočarsku proizvodnju koji se koristi u organskoj proizvodnji mora biti proizveden metodama organske proizvodnje, što je u skladu sa načelom ograničene upotrebe ulaznog repromaterijala. Proizvodnja semena vrši se u skladu sa propisima kojima se uređuje proizvodnja semena, rasada i sadnog materijala, uz primenu metoda organske proizvodnje. Ipak, proizvođaču organske hrane izuzetno se može odobriti korišćenje reproduktivnog materijala iz konvencionalne proizvodnje, pod uslovom da taj materijal nije tretiran sredstvima za zaštitu bilja koja nisu dozvoljena u organskoj proizvodnji, ako: 1) na tržištu nema materijala koji je proizveden metodama organske proizvodnje; 2) je korišćenje tog materijala opravdano za sprovođenje naučnoistraživačkih ispitivanja; 3) se radi o autohtonoj sorti. U tom slučaju, korišćenje reproduktivnog materijala iz konvencionalne proizvodnje u periodu konverzije proizvođaču odobrava ovlašćena kontrolna organizacija, a posle isteka perioda konverzije Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (dalje u tekstu: Ministarstvo poljoprivrede).¹¹

Preko internet stranice Ministarstva poljoprivrede, odnosno Odseka za organsku proizvodnju, korisnicima je dostupna baza reproduktivnog materijala za organsku proizvodnju koja se vodi u elektronskom obliku, a čini je spisak biljnih vrsta i sorti koje su proizvedene metodama organske proizvodnje, čiji se reproduktivni materijal može koristiti u organskoj proizvodnji. Biljne vrste i sorte koje se koriste kao reproduktivni materijal u organskoj proizvodnji upisuju se u bazu reproduktivnog materijala na osnovu obaveštenja njihovog dobavljača. Svaka biljna vrsta i sorta koja nije upisana u bazu smatra se da nije dostupna za organsku proizvodnju, odnosno da je nema na tržištu. U bazu reproduktivnog materijala upisuju se brojni podaci utvrđeni Pravilnikom o kontroli i sertifikaciji u organskoj proizvodnji i metodama organske proizvodnje (*Sl. gl. RS*, br.

10 V. čl. 14–15 ZOP.

11 V. čl. 16 ZOP.

48/2011, 40/2012), koji se dostavljaju uz obaveštenje dobavljača reproduktivnog materijala.

Stvaranjem elektronske baze reproduktivnog materijala omogućava se uvid u stanje dostupnog semena na tržištu svim subjektima u organskoj proizvodnji (proizvođačima, kontrolnim organizacijama i korisnicima organskog semena), što unapređuje i olakšava razvoj organske proizvodnje u Srbiji. Postojanje ovakve baze reproduktivnog materijala u skladu je sa obavezom koju Uredba 834/2007 nameće državama članicama o stvaranju elektronske baze podataka semena radi evidentiranja sorti za koje je na teritoriji države članice dostupno seme dobijeno metodom organske proizvodnje.

Organska proizvodnja sprovodi se uz poštovanje strogo definisanih pravila i principa i uz kontrolu celokupnog postupka proizvodnje sprovođenjem niza aktivnosti u cilju utvrđivanja usklađenosti sa propisanim pravilima o organskoj proizvodnji. Kontrolu vrši ovlašćena kontrolna organizacija, koja sprovodi i postupak sertifikacije na osnovu kojeg izdaje pismeno uverenje (sertifikat) kojim potvrđuje da je organski proizvod proizveden u skladu sa Zakonom o organskoj proizvodnji i propisima donetim na osnovu njega.

Uvedene su određene novine u pogledu kontrolnih organizacija, pa tako poslove kontrole i sertifikacije može obavljati samo ona kontrolna organizacija koju je ovlastilo ministarstvo nadležno za poslove poljoprivrede, koja je upisana u Registar privrednih subjekata, koju je akreditovalo Akreditaciono telo Republike Srbije u skladu sa odgovarajućim srpskim, evropskim i međunarodnim standardima (u skladu sa standardom SRPS EN 450/1 – ISO/IEC Uputstvo 65) i koja ispunjava uslove u pogledu tehničke opremljenosti i kadrovske osposobljenosti. Rešenje ministra poljoprivrede o ispunjenosti uslova za obavljanje poslova kontrole i sertifikacije izdaje se na godinu dana, a Ministarstvo poljoprivrede objavljuje spisak ovlašćenih kontrolnih organizacija u *Službenom glasniku Republike Srbije* jednom godišnje.¹² Ministarstvo poljoprivrede vodi evidenciju o ovlašćenim kontrolnim organizacijama u elektronskoj formi, koja sadrži sve podatke o kontrolnim organizacijama i o promenama u vezi sa ispunjenošću uslova za obavljanje poslova kontrole i sertifikacije, o čemu je kontrolna organizacija dužna da obavesti Ministarstvo poljoprivrede. Ovlašćenje se kontrolnoj organizaciji oduzima rešenjem Ministarstva poljoprivrede ako organizacija prestane da ispunjava uslove za obavljanje poslova kontrole i sertifikacije, kao i na zahtev ovlašćene kontrolne organizacije.

Ugovor o vršenju kontrole i sertifikacije između proizvođača i ovlašćene kontrolne organizacije zaključuje se na osnovu prijave koju proizvođač podnosi ovlašćenoj kontrolnoj organizaciji. Podnošenjem ove prijave pokreće se postupak uključivanja proizvođača u organsku proizvodnju, a od dana zaključenja ugovora o kontroli i sertifikaciji počinje period konverzije,¹³ i od tada je proizvođač

12 Poslove kontrole i sertifikacije u organskoj proizvodnji za 2012. godinu vrši sedam ovlašćenih kontrolnih organizacija, prema spisku koji je utvrdio ministar poljoprivrede.

13 Period konverzije je vremenski period potreban za prelazak sa konvencionalne proizvodnje na organsku proizvodnju u toku kojeg se na proizvodnoj jedinici primenjuju odredbe Zakona o organskoj proizvodnji.

dužan da organsku proizvodnju obavlja u skladu sa Zakonom o organskoj proizvodnji i propisima donetim na osnovu njega. Proizvođač je dužan da o svojoj proizvodnji vodi evidenciju u skladu sa uputstvom kontrolne organizacije i da kontrolnoj organizaciji omogući vršenje kontrole.

Kontrola se mora vršiti najmanje jednom godišnje na način kojim se obezbeđuje objektivnost, nepristrasnost, odsustvo sukoba interesa, efikasnost, profesionalnost, doslednost i kvalitet. Kontrolna organizacija vrši punu fizičku kontrolu i kontrolu dokumentacije i o izvršenoj kontroli dužna je da sačini pisani izveštaj, koji potpisuje i proizvođač. Ako prilikom kontrole uoči da postoje određene nepravilnosti u načinu obavljanja organske proizvodnje, ovlašćena kontrolna organizacija može proizvođaču da odredi korektivne mere u cilju usklađivanja proizvodnje sa Zakonom i drugim propisima.

Jedna od bitnih promena koje Zakon o organskoj proizvodnji unosi odnosi se na evidenciju koju vodi ovlašćena kontrolna organizacija koja sadrži podatke o samoj kontrolnoj organizaciji i podatke o organskoj proizvodnji (datum početka perioda konverzije za svaku proizvodnu jedinicu, podaci o obradivim površinama pod organskom proizvodnjom, vrstama i broju životinja na poljoprivrednom gazdinstvu, izdatim sertifikatima i potvrđama, proizvodnji reproduktivnog materijala i dr.). Ovlašćena kontrolna organizacija dužna je da vodi ovakvu evidenciju i da na zahtev Ministarstva poljoprivrede dostavi evidentirane podatke. Ovlašćene kontrolne organizacije dužne su da svake godine dostave Ministarstvu poljoprivrede godišnji izveštaj o organskoj proizvodnji sa podacima iz navedene evidencije, a na osnovu podataka iz godišnjih izveštaja Ministarstvo poljoprivrede vodi zbirnu evidenciju o organskoj proizvodnji u elektronskom obliku.¹⁴ Ovo je veoma značajna novina jer će sada na osnovu dostavljenih podataka Ministarstvo poljoprivrede imati potpuni uvid u stanje u organskoj proizvodnji u zemlji.

Zakon o organskoj proizvodnji je, dakle, uredio rad kontrolnih organizacija i omogućio sankcionisanje rada onih kontrolnih organizacija koje nemaju ovlašćenje za kontrolu i sertifikaciju u organskoj proizvodnji. Pre donošenja novog zakona, u praksi se dešavalo da pored ovlašćenih kontrolnih organizacija, poslove kontrole i sertifikacije vrše i organizacije bez ovlašćenja Ministarstva poljoprivrede, pa ono nije imalo uvid u podatke o organskoj proizvodnji u Srbiji.

Inspeksijski nadzor nad primenom propisa o organskoj proizvodnji vrši Ministarstvo poljoprivrede preko inspektora za organsku proizvodnju, a nadzor nad radom ovlašćenih kontrolnih organizacija u vršenju poverenih poslova vrši Ministarstvo poljoprivrede u skladu sa propisima kojima se uređuje državna uprava. Inspektor za organsku proizvodnju ima brojna prava i dužnosti prilikom provere da li se propisi o organskoj proizvodnji primenjuju, a u vršenju poslova inspeksijskog nadzora može da: 1) privremeno zabrani proizvođaču obeležavanje i oglašavanje proizvodne serije proizvoda koji su proizvedeni u suprotnosti sa pravilima o organskoj proizvodnji; 2) privremeno zabrani proizvođaču stavljanje u promet proizvoda koji nisu obeleženi na propisan način; 3) privremeno zabrani ovlašćenoj kontrolnoj organizaciji da obavlja poslove kontrole i sertifikacije, ako

utvrdi da ona ne ispunjava uslove za kontrolu i sertifikaciju, kao i ako poslove kontrole i sertifikacije ne obavlja u skladu sa Zakonom o organskoj proizvodnji; 4) podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, prijavu za privredni pre-stup i krivičnu prijavu zbog povrede odredaba Zakona o organskoj proizvodnji i propisa donetih na osnovu njega; 5) naredi druge mere i preduzme druge radnje u slučaju nepoštovanja pravila o organskoj proizvodnji.¹⁵

Poslove u vezi sa organskom proizvodnjom takođe obavlja Ministarstvo poljoprivrede, pa je zato pri Direkciji za nacionalne referentne laboratorije formiran Odsek za organsku proizvodnju. Ovaj odsek ima važnu ulogu u uspostavljanju i održavanju efikasnog sistema kontrole i sertifikacije u organskoj proizvodnji praćenjem rada ovlašćenih kontrolnih organizacija i proizvođača. Zadužen je za propisivanje postupaka i uslova koje moraju ispunjavati ovlašćene kontrolne organizacije za kontrolu i sertifikaciju, vođenje zbirne evidencije o organskoj proizvodnji, registra organskih proizvođača, praćenje uvoza i izvoza organskih proizvoda, odobravanje upotrebe reproduktivnog materijala iz konvencionalne proizvodnje, odlučivanje o skraćanju ili produženju perioda konverzije i izdavanje izuzeća od pravila organske proizvodnje.

U cilju efikasnog sprovođenja Zakona o organskoj proizvodnji, Ministarstvo poljoprivrede je osnovalo i Stručni savet za organsku proizvodnju – posebnu radnu grupu koja razmatra stručna pitanja, daje stručna mišljenja i učestvuje u realizaciji projektnih zadataka u oblasti organske proizvodnje. Stručni savet je formiran u decembru 2011. godine i čine ga predstavnici Univerziteta, proizvođača, prerađivača, Nacionalnog udruženja *Serbia Organica*, Privredne komore, ovlašćenih kontrolnih organizacija i savetodavnih službi. U radu Stručnog saveta ravnopravno učestvuju i predstavnici centara za organsku proizvodnju, koji su uz podršku Ministarstva poljoprivrede formirani u cilju edukacije proizvođača i promocije i povećanja obima organske proizvodnje u regionima u kojima su centri formirani, kao i na celoj teritoriji Srbije. Ovi centri u saradnji sa Ministarstvom poljoprivrede organizuju predavanja o organskoj proizvodnji sa temama koje su, pored opštih pitanja o organskoj proizvodnji, specifične za određeni kraj. Osnovano je pet centara za organsku proizvodnju: u Selenči – za organsko povrtarstvo, u Valjevu – za organsko voćarstvo, u Svilajncu – za organsko stočarstvo, u Leskovcu – za sakupljanje proizvoda iz prirode, i u Negotinu – za organsko vinogradarstvo. Broj centara će se povećavati ako se za tim ukaže potreba i ako pojedini regionu upute zahtev za formiranje novog centra.

Zakonom o organskoj proizvodnji utvrđene su i podsticajne mere za razvoj i unapređenje organske proizvodnje u Srbiji. Sredstva za podsticajne mere obezbeđuju se iz budžeta Republike Srbije, donacija i drugih izvora u skladu sa Zakonom. Pravo na korišćenje podsticajnih sredstava imaju poljoprivredna gazdinstva koja su upisana u Registar poljoprivrednih gazdinstava u skladu sa propisima kojima se ovaj registar uređuje. Vlada uredbama bliže propisuje podsticajne mere u organskoj proizvodnji, kao uslove i način raspodele i korišćenja sredstava namenjenih za razvoj i unapređenje organske proizvodnje. Tako je Vlada donela

15 Čl. 37 ZOP.

Uredbu o korišćenju podsticaja za podršku razvoju poljoprivredne i prehrambene proizvodnje putem sertifikacije sistema bezbednosti i kvaliteta hrane, organskih proizvoda i proizvoda sa geografskom oznakom porekla u 2012. godini (*Sl. gl. RS*, br. 55/2012), prema kojoj se podsticaji, između ostalog, koriste za nadoknadu troškova sertifikacije za proizvode dobijene metodama organske proizvodnje. Pravo na korišćenje podsticaja pod uslovima utvrđenim ovom uredbom imaju: fizičko lice – nosilac porodičnog poljoprivrednog gazdinstva, preduzetnik, zemljoradnička zadruga, udruženje građana i privredno društvo, a ispunjenost uslova za dodelu podsticaja utvrđuje Uprava za agrarna plaćanja. Podsticaji se utvrđuju kao nadoknada dela troškova sertifikacije, u iznosu od 50 odsto od plaćenog iznosa i mogu se ostvariti, po podnosiocu zahteva koji ostvari pravo na podsticaje, u maksimalnom iznosu od 300.000 dinara.

4. PRAVILNIK O KONTROLI I SERTIFIKACIJI

Ministarstvo poljoprivrede donelo je jedinstveni Pravilnik o kontroli i sertifikaciji u organskoj proizvodnji i metodama organske proizvodnje kojim su detaljno regulisana brojna pitanja predviđena Zakonom o organskoj proizvodnji, a za koje je navedeno da će ih ministar poljoprivrede regulisati ili bliže propisati uslove za njihovo sprovođenje. Po ugledu na pravo EU, donesen je pravilnik koji bliže propisuje:

- 1) uslove koje treba da ispuni kontrolna organizacija za obavljanje poslova kontrole i sertifikacije u organskoj proizvodnji;
- 2) metode organske biljne i stočarske proizvodnje;
- 3) dužinu trajanja perioda konverzije u biljnoj i stočarskoj proizvodnji;
- 4) način vršenja kontrole i mere koje ovlašćena kontrolna organizacija određuje u slučaju utvrđenih nepravilnosti u načinu obavljanja proizvodnje organskih proizvoda;
- 5) sadržinu i obrazac evidencije koju vodi ovlašćena kontrolna organizacija, kao i način vođenja te evidencije;
- 6) sadržinu i obrazac zbirne evidencije;
- 7) tehnološke postupke prerade u organskoj proizvodnji;
- 8) sastojke, aditive i pomoćne supstance koje se koriste u preradi organskih proizvoda;
- 9) način čišćenja i sredstva za čišćenje tehnoloških linija;
- 10) izgled oznake i nacionalnog znaka organskih proizvoda; i
- 11) način skladištenja i prevoza organskih proizvoda.¹⁶

Za razliku od prethodnog Zakona iz 2006. godine, na osnovu koga je doneto više pravilnika koji su detaljnije regulisali ovu oblast, Ministarstvo poljoprivrede je sada donelo jedan pravilnik, po uzoru na komunitarnu praksu. Pravilnik je u potpunosti preuzeo rešenja iz evropske Uredbe br. 889/2008 o detaljnim pravili-

¹⁶ Čl. 1 Pravilnika o kontroli i sertifikaciji.

ma za primenu Uredbe 834/2007 u pogledu organske proizvodnje, označavanja i kontrole organskih proizvoda (dalje u tekstu: Uredba 889/2008), koju je donela Evropska komisija.¹⁷

U Pravilnik su prvi put unesena i rešenja o akvakulturi i morskim travama, koja su predviđena Uredbom 834/2007 i posebnom Uredbom Komisije EU o organskoj akvakulturi i uzgoju morskih algi, kojom se dopunjuje Uredba 889/2008.¹⁸ Pravilnik je usaglašen sa Uredbom EU o akvakulturi, koja na nivou EU proširuje područje primene pravila o organskoj proizvodnji na akvakulturu i na morske alge. U Srbiji je do sada akvakultura bila delimično i nepotpuno regulisana, tako da su usvojena rešenja veoma važna za razvoj ovog sektora organske proizvodnje u zemlji.¹⁹

Organska proizvodnja vina, međutim, nije (posebno) uređena, tako da ovaj sektor nije usaglašen sa evropskim pravilima o organskoj proizvodnji vina. Nova Uredba Komisije EU o organskom vinu proširuje domen primene evropskih pravila i na organsko vino,²⁰ pa je sada regulativa EU potpuna i pokriva sve poljoprivredne sektore organske proizvodnje. Pošto Srbija nije posebno regulisala ovaj sektor i nije ga usaglasila sa komunitarnim pravilima, može se reći da srpska regulativa ipak nije potpuna i da je potrebno da se propisima pokrije i ovaj sektor organske proizvodnje. Evropska Uredba o organskom vinu omogućava organskim proizvođačima grožđa da upotrebljavaju naziv „organsko vino“ na svojim proizvodima, pored kojeg mora da se nalazi organski logo EU i serijski broj sertifikacione kuće. Pravilima o obeležavanju predviđeni su i drugi podaci koji moraju da se navedu, a posebna pažnja u Uredbi posvećena je upotrebi sumpora i dozvoljenom nivou sulfita. Nova evropska pravila o organskom vinu doprinose većoj transparentnosti, olakšavaju potrošačima prepoznavanje vina i doprinose boljem pozicioniranju EU na međunarodnom tržištu organskog vina.

Pravilnikom su detaljno uređena pitanja prerade, obeležavanja, skladištenja, prevoza i prometa organskih proizvoda, a njihov uvoz biće regulisan novim, posebnim pravilnikom o uvozu, za koji već postoji nacrt. U skladu sa Zakonom o organskoj proizvodnji, omogućeno je da se organski proizvodi prodaju zajedno sa drugim proizvodima, pod uslovom da su propisno upakovani i obeleženi. Tako se podstiče privređivanje proizvođača organskih proizvoda, budući da im se omogućava da svoje proizvode plasiraju na tržište. Pravilnik je izmenama iz 2012. godine dopustio da se nacionalnim znakom obeležavaju i organski pro-

17 *Commission regulation (EC) No 889/2008 laying down detailed rules for implementation of Council Regulation (EC) No 834/2007 on organic production and labelling of organic products with detailed rules on production, labelling and control, OJ L 250/2008.*

18 *Commission regulation (EC) No 710/2009 of 5th August 2009 amending Regulation (EC) No 889/2008 laying down detailed rules for implementation of Council Regulation (EC) No 834/2007, as regards laying down detailed rules on organic aquaculture, animal and seaweed production.*

19 Akvakultura je gajenje riba, mladi i oplodene ikre, kao i ostalih vodenih organizama u objektima za njihovo gajenje i kavezima.

20 *Commission implementing regulation (EU) No 203/2012 of 8 March 2012 amending Regulation (EC) No 889/2008 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 834/2007, as regards detailed rules on organic wine, OJ L 71/2012.*

izvodi iz uvoza koji su namenjeni direktnoj prodaji u Srbiji, pod uslovom da ispunjavaju uslove predviđene Zakonom o organskoj proizvodnji i propisima donetim na osnovu njega. To je omogućeno izmenama Pravilnika o kontroli i sertifikaciji, kada je iz njega izostavljena odredba da se organski proizvodi iz uvoza ne mogu obeležavati nacionalnim znakom.

5. PRIMENA PROPISA O ORGANSKOJ PROIZVODNJI

Uspostavljeni novi pravni okvir organske proizvodnje u Srbiji usaglašen je sa propisima EU o organskoj proizvodnji i značajno doprinosi razvoju organske proizvodnje u zemlji, ali postoje određeni problemi u vezi se samom primenom propisa koji u velikoj meri utiču na razvoj ovog sektora. Neusklađenost propisa o organskoj proizvodnji sa drugim postojećim zakonima o semenu, đubrivu, zaštitnim sredstvima i sredstvima za ishranu biljaka i životinja najveća je prepreka za razvoj organske proizvodnje u Srbiji, jer je nerazvijeno tržište inputa posledica nedostataka postojeće regulative o organskoj proizvodnji.

Iako je regulativa prihvatila sva evropska rešenja, to nije dovoljno za potpuni razvoj organske proizvodnje u Srbiji, jer organsko seme, rasad, sadni materijal, biološka sredstva za zaštitu biljaka i ishranu bilja, lekovi za životinje, sertifikovana organska đubriva i druga sredstva za oplemenjivanje zemljišta često nisu dostupni na srpskom tržištu, što u velikoj meri usporava razvoj organske proizvodnje. Najveći problem predstavlja (ne)dostupnost semena organskog porekla i zaštitnih sredstava, kojih nema dovoljno, pa se problem rešava *ad hoc*, upotrebom semena iz konvencionalne proizvodnje koje nije hemijski tretirano ili uvozom konkretnih organskih inputa sa evropskog tržišta kada je to moguće ostvariti.

Postojeći propisi ne prepoznaju specifičnosti ovih inputa, pa komplikovana procedura uvoza traje dugo i stvara velike troškove. Privredni subjekti nisu zainteresovani za uvoz malih količina neophodnih inputa jer im zbog brojnih administrativnih prepreka to nije isplativo, a ni evropski prodavci istovremeno nemaju interesa za ulazak na srpsko tržište jer moraju da pokrenu postupak priznavanja sorti poljoprivrednog bilja. Naime, Stručni savet za organsku proizvodnju razmatrao je prihvatanje EU liste registrovanih semena, sredstava za ishranu i sredstava za zaštitu biljaka za potrebe organske proizvodnje, ali semenskim kućama iz EU nije isplativo da pokrenu ovaj složen i skup postupak da bi prodali samo male količine semena, tako da lista registrovanih sorti poljoprivrednog bilja predstavlja ograničavajuću okolnost za uvoz organskog semena i sredstava za zaštitu biljaka.²¹ Potrebno je otuda stimulisati i privredne subjekte koji bi prodavali organsko seme, biološka sredstva za zaštitu i sertifikovana organska đubriva, a to je važno učiniti u što kraćem roku.

Zbog toga je organskim proizvođačima važno učiniti dostupnim konvencionalno hemijski netretirano seme visokog kvaliteta, stimulisati proizvodnju organskog semena i izmenama zakona omogućiti uspostavljanje posebne procedu-

re uvoza semena, sredstava za zaštitu i ishranu biljaka i životinja i drugih inputa, koja bi omogućila organskim proizvođačima da kupe potrebni reproduktivni materijal i sertifikovana sredstva za zaštitu i ishranu biljaka i životinja. Na taj način će se dugoročno rešiti problem uvoza neophodnih inputa i povezati lanac organskih proizvođača, proizvođača organskog semena i preparata koji se koriste u organskoj proizvodnji.

Pored toga, potrebno je obezbediti (pravilnu) primenu Zakona o organskoj proizvodnji i Pravilnika o kontroli i sertifikaciji, jer samo valjanom primenom pravila o organskoj proizvodnji može se unaprediti organska proizvodnja u Srbiji. Standardi koji su postavljeni evropskim uredbama, a koje je usvojilo naše pravo, mogu da se dostignu jedino postupanjem po propisanim pravilima i uz izuzetno strogu kontrolu poštovanja postojećih pravila, odnosno jedino ako se pravila budu zaista poštovala. To znači da nadzorni organi moraju da kontrolišu rad ovlašćenih kontrolnih organizacija, koje istovremeno moraju da poštuju stroga pravila o kontroli i sertifikaciji u organskoj proizvodnji. Na taj način će i organski proizvođači moći kvalitetno da obavljaju svoju proizvodnju i da svoje proizvode plasiraju na tržište.

Potrošači pri tome ne smeju da budu oštećeni i dovedeni u zabludu, jer su postupak kontrole i sertifikat garancija da je organski proizvod proizveden po svim kriterijumima organske proizvodnje. Zato je neophodno vršiti stalni nadzor nad primenom postojećih propisa i sprečiti nelojalnu konkurenciju, zloupotrebu naziva „organski proizvod“ i dovođenje potrošača u zabludu u vezi sa poreklom i kvalitetom proizvoda i metodama proizvodnje. Postojeći pravni okvir organske proizvodnje omogućava potrošačima da kupuju proizvode potvrđenog kvaliteta, čija je celokupna proizvodnja strogo kontrolisana, ali je zato neophodno obezbediti stvarnu primenu uspostavljenog pravnog okvira.

U tom smislu se moraju pojačati kontrola procesa organske proizvodnje i nadzor sistema kontrole kako bi potrošači bili sigurni da „organski“ proizvodi zaista to i jesu. Najvažnije je pratiti proizvodnju organskih proizvoda koji su proizvedeni u Srbiji i koji su već provereni, da bi se zadržao kvalitet tih proizvoda i sprečile eventualne zloupotrebe u postupku kontrole (prevare, falsifikovanje podataka, korupcija i dr.), ali je veoma važno kontrolisati i organske proizvode koji su uvezani na srpsko tržište, s obzirom na brojne poteškoće u praćenju njihovog porekla. Sistem kontrole i sertifikacije mora biti transparentan, a baze podataka o organskoj proizvodnji dostupne javnosti, budući da prosečan srpski potrošač nije dovoljno informisan o osnovnim karakteristikama organske proizvodnje i njenom značaju, a mora imati poverenje u rad kontrolnih organizacija i nadležnih državnih organa.

Podizanje svesti potrošača i javnosti o organskoj proizvodnji putem promotivnih kampanja otuda je naročito značajno, jer javnost mora biti obaveštena o prednostima organskih proizvoda, o načinu na koji može prepoznati organske proizvode, o garancijama koje se daju potrošačima, o tome gde se organski proizvodi mogu kupiti i sl. Kupac ne sme biti doveden u zabludu i mora biti u stanju da razlikuje organske proizvode od proizvoda iz perioda konverzije i od proizvoda koji se promovišu kao tradicionalni (organski) proizvodi i koji mogu imati

oznaku „eko“, „bio“, „organik“, „proizvod sa farme“ i sl., a koji nisu sertifikovani organski proizvodi.

Edukovanje proizvođača mora biti usmereno na prelazak na organsku proizvodnju jer većina proizvođača poistovećuje organsku proizvodnju sa tradicionalnom poljoprivredom i zbog brojnih poteškoća koje prate organsku proizvodnju nije spremno da se njom bavi. Pored navedenog problema u vezi sa nedostatkom organskih inputa na srpskom tržištu, najveće prepreke za prelazak na organsku proizvodnju i bavljenje organskom proizvodnjom predstavljaju slaba informisanost, cene kontrole i sertifikacije, kašnjenja u isplati subvencija, smanjena produktivnost i mali prinosi (u periodu konverzije), potreba za većom radnom snagom, zavisnost od vremenskih uslova, veća zakorovljenost, bolesti biljaka i životinja, napadi štetočina zbog nemogućnosti primene pesticida, nedostatak stočne hrane i dr.

Zato se (malim) organskim proizvođačima preporučuje drugačiji način organizovanja i nastupanja na tržištu da bi mogli uspešno da se bave organskom proizvodnjom. Poželjno je da se udružuju u veće grupe ili, ako ne žele da se bave prodajom ili distribucijom, da sarađuju sa snažnijim privrednim subjektima ili udruženjima koji će im omogućiti lakšu proizvodnju, sertifikat, otkup i plasman organskih proizvoda na tržište. Poljoprivrednici na taj način mogu da iskoriste tržišni položaj drugih učesnika na tržištu i uvećaju dobit snižavanjem svojih troškova, budući da su prihodi koji se ostvaruju na primarnom nivou proizvodnog lanca mnogo niži od prihoda koji se ostvaruju prodajom organskih proizvoda krajnjim kupcima (potrošačima). Ipak, poljoprivrednici nisu dovoljno motivisani da formiraju zadruge ili udruženja, pa je samo pet odsto organskih proizvođača organizovano u udruženja, a samo 30 odsto preko poslovnih udruženja, odnosno organizacija, kao što su *Serbia Organica*, *Terra's* i *Topas*, tri najpoznatija udruženja organskih proizvođača.²²

Jačanje institucija i jačanje sistema podrške organskoj proizvodnji može pomoći organskim proizvođačima da postanu konkurentni na srpskom i međunarodnom tržištu, pa je zato potrebno olakšati pristup finansijskim sredstvima i dobijanje kredita (potencijalnim) organskim proizvođačima, vršiti stalnu edukaciju proizvođača, uspostaviti saradnju sa mogućim investitorima sa evropskog tržišta i upoznati ih sa potencijalima koje naša zemlja ima u pogledu organske proizvodnje. Zato sektor organske proizvodnje mora biti priznat na nacionalnom nivou kao pokretačka snaga u razvoju srpske poljoprivrede i njenog unapređenja.

Poljoprivrednici u Srbiji veoma malo ulažu u organsku proizvodnju, što potvrđuju i podaci da su zasadi i mašine, odnosno oprema, uglavnom veoma stari (preko deset godina), da su staklenici i specijalizovane radnje dostupne svakom trećem poljoprivredniku, a da samo 5–20 odsto (anketiranih) poljoprivrednika kupuje inpute, mašine i zemljište na lizing ili na kredit. Njihovo ulaganje se obično svodi na obnavljanje sistema za navodnjavanje, koji se uglavnom smatraju

22 Ulrich März et al, *Organic Agriculture in Serbia – At a Glance 2012*, Serbia Organica, Beograd, 2012, 13.

problematičnim za proizvođače organskog voća.²³ Plasiranje proizvoda na tržište takođe karakteriše nedovoljna organizovanost, pošto samo 20 odsto proizvođača direktno prodaje svoje proizvode krajnjim potrošačima (npr. na pijacama), a ostali proizvođači svoje proizvode prodaju trgovcima na veliko ili prerađivačkim preduzećima, od čega skoro 70 odsto proizvođača zaključuje ugovore pre početka sezone. Sortiranje organskih proizvoda vrši svaki drugi poljoprivrednik, i to po veličini, a ne po kvalitetu, pa se zato može razumeti zašto su organski proizvodi primarnih proizvođača mnogo jeftiniji od finalnih organskih proizvoda koji se prodaju krajnjim kupcima ili koji se izvoze.²⁴

Organski proizvodi na srpskom tržištu uglavnom se prodaju kao finalni proizvodi u specijalizovanim radnjama, a u manjem obimu u supermarketima velikih trgovinskih lanaca i na pijacama, dok su organski proizvodi koji se izvoze obično niskog stepena prerade i to je pretežno smrznuto voće i povrće, sušeno voće i lekovito bilje. U Srbiji se trenutno uzgajaju različite vrste organskih useva koji se prodaju kao finalni ili prerađeni proizvodi (sveži ili zamrznuti proizvodi, sušeno voće ili u obliku koncentrata za sokove i dr.): jagodičasto voće (maline, kupine, jagode), višnje, trešnje, jabuke, šljive i drugo voće, povrće, kukuruz, soja, pšenica, ječam, suncokret, bundeva, proizvodi iz prirode (šumsko voće, pečurke, lekovito i začinsko bilje) i dr.²⁵ Organsko stočarstvo i vinogradarstvo su još na samom početku razvoja, pa je nedavno zbog toga i formiran centar za organsko vinogradarstvo u Negotinu, a posebno je značajno otvaranje prve sertifikovane farme za proizvodnju organskih jaja i pilećeg (kokošijeg) mesa.

Srbija ima ogroman potencijal za razvoj organske proizvodnje i država mora pružiti još veću podršku i podsticaje organskim proizvođačima i obezbediti dovoljne garancije potrošačima, s obzirom na to da razvoju organske proizvodnje posebno pogoduju geografski položaj i umereno kontinentalna klima, veoma kvalitetno zemljište i očuvani biodiverzitet u zemlji. Jednu od najvećih prednosti naše zemlje predstavlja i Zakon o genetički modifikovanim organizmima, koji zabranjuje stavljanje u promet genetički modifikovanih organizama i njihovo gajenje u komercijalne svrhe na teritoriji Republike Srbije.²⁶ Iako je prisustvo GMO u organskim proizvodima zabranjeno Zakonom o organskoj proizvodnji, ovakva regulativa je značajna zato što organski proizvodi ne mogu ni na koji način biti kontaminirani genetski modifikovanim organizmima, budući da je njihovo uzgajanje zabranjeno. To doprinosi kvalitetu i povećanju vrednosti naših (poljoprivrednih) organskih proizvoda na međunarodnom tržištu, posebno u pogledu uzgajanja organske soje i kukuruza. Zato je važno pratiti uzgajanje ovih žitarica u Srbiji i uništavati eventualne nezakonite useve GM soje i kukuruza, jer

23 *Ibid*, 11.

24 *Ibid*, 12.

25 Učešće pojedinih useva u ukupnoj organskoj poljoprivredi za 2010. godinu iznosi: jabuke – 28 odsto, maline – 11 odsto, jagode – tri odsto, šljive – 23 odsto, trešnje – tri odsto, drugo voće – pet odsto, kukuruz – sedam odsto, pšenica – pet odsto, soja – 10 odsto, povrće i drugi usevi – šest odsto. Vid. *Ibid*, 10. Za razvoj organskog voćarstva u Srbiji posebno mogu biti značajne autohtone sorte jabuka i šljiva koje se uzgajaju na Zlatiboru, Tari i Kopaoniku.

26 Čl. 2 Zakona o genetički modifikovanim organizmima, *Sl. glasnik RS*, br. 41/2009.

to može ozbiljno narušiti položaj srpskih proizvođača na domaćem i međunarodnom tržištu.

Uzimajući u obzir pregovore o učlanjenju Srbije u EU i Svetsku trgovinsku organizaciju, mogu se očekivati promene propisa koji regulišu GMO, iako se ne zna da li će promet i uzgajanje GMO u Srbiji tada biti zabranjeni, pošto to zavisi od konkretnih pregovora oko učlanjenja. Ukoliko Srbija promeni svoj stav prema GMO, to će uticati i na uzgajanje organskih useva i na promenu regulative o organskoj proizvodnji. Biće potrebno zaštititi organske useve ne samo od konvencionalnih useva, već i od GM useva, ukoliko oni budu dozvoljeni. Naime, uzgajanjem GMO javlja se mogućnost slučajne kontaminacije (zagađenja) organskih i konvencionalnih biljaka genetski modifikovanim organizmima, pa država mora utvrditi tzv. mere koegzistencije koje se odnose na izbegavanje slučajnog prisustva GMO u konvencionalnim ili organskim usevima. Reč je o merama koje bi potrošačima i proizvođačima omogućile da slobodno biraju između GMO, konvencionalnih i organskih proizvoda.

Primenom mera koegzistencije ublažavaju se negativni efekti uzgajanja GMO koje izaziva neizbežna kontaminacija organskih (i konvencionalnih) useva, usled nekontrolisanog širenja GM semena i polena. Vetar, ptice i insekti (npr. leptiri, bubamare) raznose seme ili polen sa GM biljaka na veliku udaljenost i tako zagađuju konvencionalne i organske useve i med i proizvode od meda dobijenog od pčela čije košnice se nalaze u okolini GM useva, pa je neophodno sprovesti mere koje se odnose na propisanu udaljenost GM useva od konvencionalnih i organskih, na dozvoljenu količinu GMO u konvencionalnim i organskim proizvodima i dr. Srbija će prilikom utvrđivanja novih pravila morati da osigura mere za sprečavanje zagađenja organskih useva u skladu sa preporukom Evropske komisije o nacionalnim merama koegzistencije za sprečavanje slučajnog prisustva GMO u konvencionalnim ili organskim usevima.²⁷

Ukoliko Srbija dozvoli komercijalno uzgajanje GMO, to će negativno uticati na razvoj organske proizvodnje u Srbiji, jer će organski proizvođači biti destimulirani zbog povećanja troškova proizvodnje organske hrane. Ovi troškovi uključuju veću cenu semena za koje je utvrđeno da ne sadrži GMO i troškove za održavanje „čistoće“ organskih proizvoda, budući da će organski proizvođači morati da prate prisustvo GMO u svojim proizvodima i da ih propisno obeležavaju.

Međutim, mere prostornog razgraničenja u organskoj biljnoj proizvodnji moraju se sprovoditi i u odnosu na konvencionalne useve, s obzirom na to da se organski usevi uzgajaju u okruženju u kojem se nalaze zemljišta na kojima se masovno uzgajaju konvencionalni usevi primenom brojnih sintetičkih sredstava (mineralna đubriva, pesticidi i dr.). U takvom okruženju organski usevi mogu biti kontaminirani, pa je potrebno prostorno razgraničiti parcele na kojima se uzgajaju organski usevi od parcela na kojima se uzgajaju konvencionalni usevi ili preduzimanjem određenih mera na drugi način sprečiti uticaj primene sintetičkih sredstava koja se koriste za uzgajanje konvencionalnih useva. Preduzimanje

27 *Commission Recommendation of 13 July 2010 on guidelines for the development of national co-existence measures to avoid the unintended presence of GMOs in conventional and organic crops, OJ C 200/2010.*

ovih mera je regulisano Pravilnikom o kontroli i sertifikaciji i njegovom primenom se mogu zaštititi organski usevi. Preduzimanje mera zaštite ne mora značiti i veliko (dodatno) uvećanje troškova proizvodnje organske hrane, jer je jedno istraživanje iz 2008. godine pokazalo da troškovi proizvodnje ne moraju biti povećani, ukoliko se za zasnivanje prostornog razgraničenja, odnosno živog pojasa između parcela sa organskim i konvencionalnim usevima koriste određene biljne vrste. Krajem 2008. godine, na oglednom polju Instituta „Tamiš“, Pančevo bilo je zasnovano demo-polje po metodama organske proizvodnje, a za stvaranje „živog pojasa“ bio je korišćen višegodišnji morač (sorta „vojvođanski“), koji se pokazao kao višestruko koristan.²⁸

Ovo demo-polje pokazuje da se primenom propisa o organskoj proizvodnji, uz odgovarajući izbor i primenu metoda organske proizvodnje, mogu postići veoma dobri rezultati, iako dosadašnja iskustva organske proizvodnje u Srbiji ukazuju na njen relativno spor razvoj, s obzirom na potencijal koji Srbija ima. Ako se propisi o organskoj proizvodnji budu zaista primenjivali, mogli bi da se ispune ciljevi prvobitnog Nacionalnog akcionog plana i da se do 2014. godine ukupna površina obradivog zemljišta kao organski sertifikovanog ili u periodu konverzije poveća do 50.000 ha, a operativni sistem kontrole usaglašen sa standardima EU bi mogao zaista da bude uspostavljen. Neki od ciljeva su, ipak, već ispunjeni, pa je Ministarstvo poljoprivrede, u saradnji sa Nemačkom organizacijom za međunarodnu saradnju (GIZ), započelo reviziju postojećeg Akcionog plana.

Potrebno je otuda ojačati administrativne kapacitete i uticati na svest potrošača i (potencijalnih) organskih proizvođača o značaju organske proizvodnje za zdravlje ljudi, za životnu sredinu, za ruralni razvoj i razvoj srpske privrede. Njihova nedovoljna informisanost i zainteresovanost, kao i slaba edukovanost samo su neki od pratećih problema koji se odnose na primenu propisa o organskoj proizvodnji.

6. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Donošenjem Zakona o organskoj proizvodnji i Pravilnika o kontroli i sertifikaciji, Srbija je uspostavila novi pravni okvir organske proizvodnje koji se zasniva na principima na kojima počiva organski sektor EU. Prihvatanjem komunitarnih pravila predviđenih Uredbama EU, Srbija je nastavila proces usklađivanja domaćeg i prava EU u oblasti organske proizvodnje, ali će taj proces biti završen donošenjem pravilnika o uvozu organskih proizvoda i o organskom vinu, i usklađivanjem Zakona o organskoj proizvodnji sa drugim zakonima koji pojedinim odredbama regulišu i organsku proizvodnju. Tako će se stvoriti svi neophodni uslovi za razvoj sektora organske proizvodnje u Srbiji.

Nova pravila o organskoj proizvodnji predstavljaju dobru osnovu za razvoj organske proizvodnje s obzirom na to da su unesene brojne novine koje obezbeđuju efikasno funkcionisanje operativnog sistema kontrole i sertifikacije, koji garantuje proizvodnju organskih proizvoda visokog kvaliteta i ispunjavanje stro-

28 Vid. *Organic News* – Serbia Organica, br. 7/2011, 8–9.

gih zdravstvenih i bioloških standarda prihvaćenih u EU. Definisanjem ciljeva u Zakonu o organskoj proizvodnji utvrđeni su osnovni principi na kojima se zasniva organska proizvodnja u Srbiji, a ostalim odredbama Zakona i Pravilnikom o kontroli i sertifikaciji detaljno je uređena problematika organske proizvodnje. Jednu od najznačajnijih novina predstavlja adekvatno regulisanje rada kontrolnih organizacija i uspostavljanje valjanog sistema kontrole i sertifikacije u organskoj proizvodnji.

Iako je stvoren stabilan pravni okvir organske proizvodnje koji je usaglašen sa pravilima EU i omogućena stalna finansijska podrška organskim proizvođačima u Srbiji, neophodno je obezbediti njegovu stvarnu primenu i pružiti pravnu zaštitu od nelojalne konkurencije konvencionalnih proizvođača i na taj način zaista unaprediti sektor organske proizvodnje u Srbiji. Kontrola nad radom ovlašćenih kontrolnih organizacija i nad primenom propisa je prema tome jedan od najvažnijih uslova za razvoj ovog sektora.

Kao rezultat usvajanja novih propisa, Srbija je u decembru 2010. godine Evropskoj komisiji podnela zahtev za uključivanje Srbije na tzv. listu trećih zemalja čiji se proizvodi mogu prodavati na tržištu EU. Stavljanjem Srbije na ovu listu, organski proizvođači iz Srbije moći će da bez administrativnih prepreka izvoze svoje proizvode u EU. To će značajno unaprediti organsku proizvodnju u Srbiji i doprineti celokupnoj srpskoj (poljo)privredi, budući da Srbija ima veliki poljoprivredni potencijal i da je sve više poljoprivrednika zainteresovano za organsku proizvodnju.

Ivana Rakic, LL.M

ORGANIC PRODUCTION

Summary

*The paper provides an overview of the sector of organic production in Serbia in order to review the process of harmonisation of the legislation with the *acquis communautaire* and identify concrete problems with the implementation of such rules. Serbia has recently adopted a new legislation on organic production and introduced a new regulatory framework based on the EU principles, which now needs to be implemented.*

The author concludes that the Serbian legislation on organic production is generally aligned with the EU regulations, which cover a large number of binding rules directly applicable in the EU, but that their proper implementation is still missing. Therefore, there is a need to ensure effective enforcement of the existing legislation and strengthen the capacity of the Serbian public administration in order to be able to carry out effective monitoring and supervision of the development of this important and promising area of agricultural development.

Key words: organic production, organic farming, harmonisation, Serbian law, EU law

ZAŠTITA OZNAKA GEOGRAFSKOG POREKLA

1. UVOD

Geografsko poreklo pojedinih vrsta robe pobuđuje kod potrošača određene predstave o kvalitetu robe. Kada geografsko poreklo preporučuje tu robu potrošačima, ona se brže, lakše i masovnije prodaje. To je osnovni razlog zainteresovanosti učesnika u privrednom prometu za oznake geografskog porekla.¹

Oznakama geografskog porekla obeležavaju se prirodni, poljoprivredni i prehrambeni proizvodi, industrijski proizvodi, proizvodi domaće radinosti, kao i usluge, čiji su kvalitet i posebna svojstva uslovljeni geografskim područjem sa koga potiču.

Republika Srbija je bogata različitim prirodnim, poljoprivrednim, prehrambenim proizvodima koji se proizvode u nerazvijenim ruralnim područjima. Ipak, za razliku od proizvođača hrane u Evropskoj uniji koji su ekonomski interes prepoznali u zaštiti svojih proizvoda oznakama geografskog porekla, srpski proizvođači, mnogo manje koriste ovaj vid zaštite. Stoga adekvatan sistem zaštite oznaka geografskog porekla, usaglašen sa evropskim i svetskim standardima, predstavlja značajan ekonomski i privredni potencijal za razvoj ruralnih područja u Republici Srbiji i obezbeđuje konkurentnost domaćih poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda i na evropskom i na svetskom tržištu.

2. ZAŠTITA OZNAKA GEOGRAFSKOG POREKLA U MEĐUNARODNOM I EVROPSKOM PRAVU

Zaštita oznaka geografskog porekla evoluirala je sa razvojem međunarodnog zakonodavstva, a osnivanjem EU i razvojem zajedničke poljoprivredne i trgovinske politike, ustanovljen je i poseban sistem zaštite oznaka geografskog porekla u Uniji.

2.1. Međunarodni ugovori za zaštitu oznaka geografskog porekla

Najznačajniji međunarodni ugovori u oblasti zaštite oznaka geografskog porekla su: Madridski sporazum o suzbijanju lažnih i prevarnih oznaka porekla na proizvodima,² Lisabonski aranžman o zaštiti oznaka porekla i njihovom među-

* Naučni saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd; docent na Pravnom fakultetu Univerziteta u Banja Luci.

1 S. Marković, *Pravo intelektualne svojine*, Pravni fakultet Univerziteta u Istočnom Sarajevu, Istočno Sarajevo, 2007, 163.

2 Zakon o potvrđivanju Madridskog sporazuma o suzbijanju lažnih i prevarnih oznaka porekla na proizvodima, *Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 1/99.

narodnom registrovanju³ i Sporazum STO o trgovinskim aspektima prava intelektualne svojine.⁴

Madridski sporazum iz 1891. godine o suzbijanju lažnih i prevarnih oznaka porekla na proizvodima je prvi međunarodni ugovor koji predviđa posebne propise u oblasti suzbijanja lažnih i prevarnih oznaka porekla na proizvodima. Ovim sporazumom predviđeno je da će svi proizvodi koji nose lažnu ili prevarnu oznaku kojom se jedna zemlja na koju se ovaj sporazum primenjuje, ili mesto koje se u jednoj od njih nalazi, direktno ili indirektno označava kao zemlja ili mesto porekla, biti zaplenjeni pri uvozu u svaku od pomenutih zemalja.⁵

Lisabonski aranžman iz 1958. o zaštiti oznaka porekla i njihovom međunarodnom registrovanju ima za cilj zaštitu oznaka porekla. Zemlje na koje se ovaj aranžman primenjuje konstituišu Posebnu uniju u okviru Unije za zaštitu industrijske svojine.⁶ One preuzimaju na sebe da na svojoj teritoriji, u skladu sa uslovima ovog aranžmana, štite oznake porekla proizvoda drugih zemalja Posebne unije, priznate i zaštićene kao takve u zemlji porekla i registrovane kod Međunarodnog biroa za intelektualnu svojinu, pomenutog u Konvenciji o osnivanju Svetske trgovinske organizacije.⁷

Sporazum STO o trgovinskim aspektima prava intelektualne svojine (TRIPS sporazum)⁸ sadrži poseban deo posvećen geografskim oznakama. Ovaj sporazum predstavlja prvi primer da se jedan multilateralni ugovor bavi geografskim oznakama kao takvima. TRIPS sadrži odredbe o zaštiti geografskih oznaka, kao i odredbe kojima se predviđa dodatna zaštita za vina i alkoholna pića. Ovaj sporazum stupio je na snagu 1. januara 1995.

2.2. Uredba Saveta ministara EU 510/2006 o zaštiti geografskih oznaka i oznaka za poljoprivredne i prehrambene proizvode

Sve do 1992. godine, na nivou Evropske zajednice nije postojao nijedan zajednički propis u oblasti zaštite oznaka geografskog porekla, te su države članice imale mogućnost da odaberu pristup koji im je odgovarao. U to vreme, početkom devedesetih godina, postojalo je više propisa u vezi sa određivanjem porekla vina i alkoholnih pića, ali ne i propisa o prehrambenim proizvodima.

Prvi akt u vezi sa geografskim oznakama za poljoprivredne proizvode bila je Uredba Saveta ministara EU 2081/92 o zaštiti geografskih oznaka i oznaka

3 Zakon o potvrđivanju Lisabonskog aranžman o zaštiti oznaka porekla i njihovom međunarodnom registrovanju, *Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 6/98.

4 Sporazum STO o trgovinskim aspektima prava intelektualne svojine, V. http://www.zis.gov.rs/upload/documents/pdf_sr/pdf/trips.pdf, 20.09.2012.

5 Čl. 1, st. 1 Madridskog sporazuma o suzbijanju lažnih i prevarnih oznaka porekla na proizvodima.

6 Čl. 1, st. 1 Lisabonskog aranžman o zaštiti oznaka porekla i njihovom međunarodnom registrovanju.

7 Čl. 1, st. 2 Lisabonskog aranžman o zaštiti oznaka porekla i njihovom međunarodnom registrovanju.

8 Sporazum STO o trgovinskim aspektima prava intelektualne svojine, uključujući i trgovinu krivotvorenim robom (TRIPS sporazum) čini Aneks 1C Sporazuma iz Marakeša kojim se ustanovljava Svetska trgovinska organizacija. TRIPS sporazum obavezuje sve države članice STO.

porekla za poljoprivredne i prehrambene proizvode.⁹ Međutim, ova uredba nije sadržala odredbe o zaštiti industrijskih proizvoda određenih njihovim geografskim poreklom.

Donošenjem Uredbe Saveta ministara EU 510/2006 o zaštiti geografskih oznaka i oznaka za poljoprivredne i prehrambene proizvode od 20. marta 2006,¹⁰ kao i Uredbe Evropske komisije 1898/2006 kojom su ustanovljena detaljna pravila za primenu Uredbe Saveta ministara EU 510/2006 o zaštiti geografskih oznaka i oznaka za poljoprivredne i prehrambene proizvode od 14. decembra 2006,¹¹ predviđena je adekvatna zaštita oznaka geografskog porekla na nivou EU. Novim zakonodavnim paketom omogućena je jednostavnija registracija geografskih oznaka trećih zemalja u EU. Tako su registrovani kolumbijska kafa, cejlonski čaj i desetine drugih geografskih oznaka porekla za proizvode iz trećih zemalja.

Uredba Evropske komisije 1898/2006 kojom su ustanovljena detaljna pravila za primenu Uredbe saveta ministara EU 510/2006 izmenjena je i dopunjena Uredbom Evropske komisije 628/2008 od 2. jula 2008.

3. ZAŠTITA OZNAKA GEOGRAFSKOG POREKLA U REPUBLICI SRBIJI

Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju i Prelaznim trgovinskim sporazumom predviđena je harmonizaciju propisa koji se tiču zaštite oznaka geografskog porekla sa zakonodavstvom EU. Shodno tome, Republika Srbija je u toku 2010. godine donela novi Zakon o oznakama geografskog porekla (ZOGP),¹² koji je u velikoj meri usklađen sa pravom EU.

U Mišljenju Evropske komisije o zahtevu Srbije za članstvo u EU,¹³ u okviru poglavlja o Poljoprivredi i ruralnom razvoju, jedan pasus je posvećen politici kvaliteta. Navodi se da Srbija ima zakonodavstvo koje je na snazi, a koje reguliše zaštitu oznaka porekla, geografske indikacije i tradicionalne nazive proizvoda. Međutim, ove propise treba dopuniti i ažurirati da bi se u potpunosti uskladili sa pravnim tekovinama EU.

U junu 2011. godine, Vlada Republike Srbije je donela Strategiju razvoja intelektualne svojine za period od 2011. do 2015. Ovom strategijom su predviđene različite mere koje bi trebalo sprovesti u cilju potpunog usklađivanja zaštite oznaka geografskog porekla sa zakonodavstvom EU.

9 Council Regulation (EEC) No 2081/92 of 14 July 1992 on the protection of geographical indications and designations of origin for agricultural products and foodstuffs OJ L 208, 24.7.1992.

10 Council Regulation (EC) No 510/2006 20 March 2006 on the protection of geographical indications and designations of origin for agricultural products and foodstuffs OJ L 93, 31.03.2006.

11 Commission Regulation (EC) No 1898/2006 of 14 December 2006 laying down detailed rules of implementation of Council Regulation (EC) No 510/2006 on the protection of geographical indications and designations of origin for agricultural products and foodstuffs, OJ L 369, 23.12.2006.

12 Zakon o oznakama geografskog porekla – ZOGP, Sl. glasnik RS, br. 18/2010.

13 Republika Srbija je 22. decembra 2009. podnela zahtev za članstvo u EU. Savet je 25. oktobra zatražio od Evropske komisije mišljenje o ovom zahtevu, a Komisija je u jesen 2011. godine podnela Mišljenje o zahtevu Srbije za članstvo u EU.

3.1. Zakon o oznakama geografskog porekla

Novi Zakon o oznaka geografskog porekla, koji je stupio na snagu 4. marta 2010, u velikoj meri je usklađen sa relevantnim propisima EU i zahtevima Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i Prelaznog trgovinskog sporazuma.¹⁴ Ovaj zakon takođe je usklađen i sa Madridskim sporazumom o suzbijanju lažnih i prevarnih oznaka porekla na proizvodima i Lisabonskim aranžmanom o zaštiti imena porekla i njihovom međunarodnom registrowanju.

Zakonom su u potpunosti implementirane odgovarajuće odredbe TRIPS-a, a posebno one koje se odnose na mere za sprovođenje zaštite oznaka geografskog porekla koje su regulisane u odeljcima: Građanskopravna zaštita i Kaznene odredbe. U okviru ovih mera uređen je postupak za izricanje privremene mere i mere obezbeđenja dokaza, kao i mogućnost polaganja sredstava obezbeđenja.

Neka od novih rešenja ovog zakona su: uređenje postupka za sticanje međunarodne zaštite domaćih oznaka geografskog porekla, uređenje sistema kontrole kvaliteta i posebnih svojstava proizvoda, uvođenje prava žalbe (prethodnim zakonom nije bila predviđena mogućnost ulaganja žalbe protiv upravnih akata Zavoda za intelektualnu svojinu (ZIS) donetih u prvom stepenu), mogućnost registrovanja oznake geografskog porekla na nivou EU i dr.

Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju omogućeno je da se oznaka geografskog porekla iz Srbije registruje u EU pod uslovima iz Uredbe 510/2006. Shodno tome, novim Zakonom o oznakama geografskog porekla izričito je propisano da ovlašćeni korisnik oznake geografskog porekla, odnosno podnosilac prijave za priznanje statusa ovlašćenog korisnika oznake geografskog porekla za poljoprivredne i prehrambene proizvode, može da podnese zahtev za registrovanje oznake geografskog porekla na nivou EU, u skladu sa propisom EU kojim se uređuje zaštita oznaka geografskog porekla za poljoprivredne i prehrambene proizvode.¹⁵ Ovaj zahtev, uz plaćanje propisane takse, podnosi se preko organa nadležnog za poslove intelektualne svojine.¹⁶ Zahtev za registrovanje oznake geografskog porekla na nivou EU sadrži naročito: podatke o podnosiocu zahteva; naznačenje vrste proizvoda koji se obeležava geografskim nazivom; podatke o punomoćniku ako se zahtev podnosi preko punomoćnika; dokaz o plaćenju taksi; potpis i pečat podnosioca zahteva.¹⁷

Zakonom je predviđeno da oznake geografskog porekla, koje su za teritoriju Republike Srbije registrovane na osnovu Lisabonskog aranžmana o zaštiti imena porekla i njihovom međunarodnom registrovanju, imaju na teritoriji Republike Srbije isto dejstvo kao da su direktno prijavljene i registrovane u Srbiji.¹⁸

Jedna od novina koja se uvodi ZOGP je i odredba kojom se rešava problem nedostatka sirovina. U Srbiji postoje regioni u kojima se gube pojedine

14 Zakon o potvrđivanju Sporazuma o trgovini i trgovinskim pitanjima između Evropske zajednice, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane, *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 83/2008.

15 Čl. 14, st. 2 ZOGP.

16 Čl. 14, st. 3 ZOGP.

17 Čl. 14, st. 5 ZOGP.

18 Čl. 1, st. 3 ZOGP.

autohtone rase životinja čije meso, mleko, koža ili dlaka predstavljaju sirovinu za proizvodnju određenih proizvoda. Usled nedostatka sirovina postoji realna opasnost da u dogledno vreme striktnom primenom definicije imena porekla ne bi bilo moguće nazive pojedinih geografskih lokaliteta zaštititi imenom porekla, iako se proizvodnja tih proizvoda obavlja na ustaljeni, tradicionalni način, a sam proizvod poseduje posebna svojstva i kvalitet koji je isključivo ili bitno uslovljen geografskom sredinom. Stoga su ovim zakonom navedeni uslovi pod kojima se proizvodi izuzetno mogu zaštititi imenom porekla i kada sirovine za proizvodnju tog proizvoda potiču sa područja šireg ili različitog od područja prerade.¹⁹ Predviđeno je da proizvod može izuzetno da se zaštiti imenom porekla ako ima dokazano tradicionalno obeležje, visoku reputaciju i dobro je poznat i kada sirovina za proizvodnju tog proizvoda potiče sa područja različitog ili šireg od područja prerade, ako je područje proizvodnje ograničeno i postoje posebni uslovi za proizvodnju te sirovine, kao i sistem inspeksijske kontrole koji obezbeđuje nadzor nad ispunjavanjem posebnih uslova za proizvodnju sirovina.²⁰ Zakonom je propisano da je uslov za primenu ove odredbe postojanje organizovanog sistema inspeksijske kontrole ispunjenosti posebnih uslova proizvodnje sirovina, čime se onemogućava korišćenje sirovina koje potiču iz regiona čiji prirodni uslovi nisu odgovarajući uslovima na datom području, ili genetski modifikovanih sirovina. U slučaju poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda, sirovinama se smatraju samo žive životinje, mleko i meso.²¹

Sam postupak zaštite oznaka geografskog porekla, predviđen ovim zakonom je specifičan jer se sastoji od dve faze: prva je ustanovljenje oznake geografskog porekla, a druga je priznanje statusa ovlašćenog korisnika oznake geografskog porekla. Inače, specifičnost oznaka geografskog porekla, kao prava intelektualne svojine, ogleda se u tome da pravo na oznaku geografskog porekla predstavlja kolektivno pravo koje imaju pravo da koriste sva lica koja na datom području proizvode određeni proizvod (koji poseduje kvalitet i posebna svojstva propisana elaboratom o specifičnim karakteristikama proizvoda) i kojima je priznat status ovlašćenog korisnika oznake geografskog porekla. S tim u vezi, sam čin ustanovljenja oznake geografskog porekla ne daje licu koje je iniciralo njeno ustanovljenje monopolsko pravo korišćenja te oznake geografskog porekla. Da bi se steklo to pravo, potrebno je sprovesti postupak za priznanje statusa ovlašćenog korisnika oznake geografskog porekla.

3.2. Strategija razvoja intelektualne svojine za period od 2011. do 2015.

Vlada Republike Srbije je u junu 2011. godine donela Strategiju razvoja intelektualne svojine za period od 2011. do 2015.²² Ova strategija predstavlja jedan

19 M. Bošković, „Komentar novog Zakona o oznakama geografskog porekla“, tekst dostupan na stranici *Paragraf Lex*, 22.09.2012.

20 Čl. 7, st. 1 ZOGP.

21 Čl. 7, st. 2 ZOGP.

22 Strategija razvoja intelektualne svojine za period od 2011. do 2015, V. http://www.zis.gov.rs/upload/documents/pdf_sr/pdf/Strategija%20razvoja%20intelektualne%20svojine.pdf, 25.09.2012.

od programskih dokumenata Nacionalne strategije održivog razvoja,²³ kao sveobuhvatnog i osnovnog programskog dokumenta. U tom smislu, Strategija određuje pravce, mere i ciljeve kratkoročnog, srednjoročnog i dugoročnog razvoja sistema intelektualne svojine u Srbiji, kako bi on bio kompatibilan sa razvojnim interesima zemlje, koji su projektovani u Strategiji održivog razvoja. Kratkoročno i srednjoročno gledano, ostvarenje strateških ciljeva mora rezultirati ispunjenjem svih obaveza koje je Republika Srbija preuzela na osnovu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU, u vezi sa zaštitom intelektualne svojine.

Ovom strategijom, Republika Srbija se legitimira kao zemlja koja prepoznaje razvojnu ulogu i značaj intelektualne svojine, na način na koji je to učinjeno u Evropskoj strategiji za pametan, održiv i sveobuhvatan rast – EVROPA 2020, koju je usvojio Evropski savet 17. juna 2010.²⁴

Strategijom je predviđeno da bi trebalo utvrditi stepen usklađenosti Zakona o oznakama geografskog porekla sa Uredbom Saveta ministara EU br. 510/2006 od 20. marta 2006. o zaštiti geografskih oznaka i oznaka porekla za poljoprivredne i prehrambene proizvode i izvršiti neophodne izmene i dopune ovog zakona. Samo sistem zaštite oznaka geografskog porekla koji je u potpunosti kompatibilan sa sistemom zaštite oznaka geografskog porekla u EU obezbeđuje konkurentnost domaćih proizvoda na evropskom tržištu.

Strategijom je, takođe, predviđeno i pomaganje finansiranja zaštite oznaka geografskog porekla tradicionalnih i specifičnih proizvoda. Naime, Ministarstvo poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede će putem javnog konkursa pozvati proizvođače poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda, odnosno njihova udruženja u Republici Srbiji, da prijave svoje projekte zaštite oznaka geografskog porekla proizvoda i, na osnovu unapred postavljenih kriterijuma, odabira nekoliko za koje će finansirati izradu stručnog elaborata, kao i druge neophodne aktivnosti.

4. USKLAĐENOST ZAKONA O OZNAKAMA GEOGRAFSKOG POREKLA SA UREDBOM EU 510/06

Iako je Zakon o oznakama geografskog porekla u velikoj meri usklađen sa Uredbom EU 510/06, postoje određeni propisi koje bi trebalo dopuniti i ažurirati kako bi se u potpunosti uskladili sa pravnim tekovinama EU.

Na ovom mestu biće razmotrena usklađenost odredbi ZOGP sa Uredbom EU 510/2006 koje se tiču: obima primene; definicija imena porekla i geografske oznake; naziva koji se ne mogu zaštititi; specifikacija; prijave za registrovanje; postupka prigovora na registraciju; izmene specifikacije; poništaja registrovane oznake geografskog porekla; obima prava i nedozvoljenih radnji i odnosa između žiga i oznake geografskog porekla.

23 Nacionalna strategija održivog razvoja, V. <http://www.odrzivi-razvoj.gov.rs/assets/download/Nacionalna-strategija-odrzivog-razvoja-Republike-Srbije.pdf>, 25.09.2012.

24 V. http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm, 25.09.2012.

4.1. Obim primene

Zakon o oznakama geografskog porekla primenjuje se na poljoprivredne i prehrambene proizvode i na sve prirodne i industrijske proizvode, proizvode domaće radinosti i na usluge. Ovaj zakon se ne primenjuje na vino i rakiju i druga alkoholna pića u delu u kome su sticanje i sistem zaštite, kao i ostvarivanje prava korišćenja oznake geografskog porekla na tim proizvodima, uređeni posebnim propisima.²⁵ Zakonom o rakiji i drugim alkoholnim pićima²⁶ i Zakonom o vinu,²⁷ predviđeno je da je zaštita oznaka geografskog porekla za vina rakije i druga alkoholna pića u nadležnosti Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede. Međutim, kako ovim zakonima nije uređen postupak međunarodnog registrovanja oznaka geografskog porekla za vino i rakiju, u slučaju njihovog međunarodnog registrovanja, primenjuju se odredbe ZOGP i postupak se vodi pred ZIS.

Budući da se Uredba EU 510/2006 primenjuje samo na poljoprivredne i prehrambene proizvode, ZOGP ima širi obim primene u odnosu na ovu uredbu jer se primenjuje i na sve prirodne i industrijske proizvode, proizvode domaće radinosti i na usluge.

4.2. Definicije imena porekla i geografske oznake

Zakon o oznakama geografskog porekla, u skladu sa relevantnim propisima EU, pre svega Uredbom EU 510/2006, poznaje ime porekla i geografsku oznaku i definiše ih na isti način kako je to učinjeno u zakonodavstvu EU.

4.2.1. Ime porekla

Na osnovu ZOGP, ime porekla je geografski naziv zemlje, regiona, ili lokaliteta, kojim se označava proizvod koji odatle potiče, čiji su kvalitet i posebna svojstva isključivo bitni ili bitno uslovljeni geografskom sredinom, uključujući prirodne i ljudske faktore i čija se proizvodnja, prerada i priprema u celini odvijaju na određenom ograničenom području.²⁸

U smislu Uredbe 510/2006, ime porekla je naziv regiona, lokaliteta ili, u izuzetnim slučajevima, zemlje, koji se koristi kako bi se označio poljoprivredni ili prehrambeni proizvod, koji potiče iz tog regiona, lokaliteta ili zemlje, čiji su kvalitet ili karakteristike isključivo ili bitno uslovljeni geografskom sredinom, uključujući prirodne i ljudske faktore; i čija se proizvodnja, prerada i priprema odvijaju na određenom ograničenom području.²⁹

Iako su i Uredbom EU 510/2006 i ZOGP predviđena tri uslova, postoji određeni stepen neusklađenosti. Uredbom 510/2006 kvalitet i posebna svojstva su

25 Čl. 1 ZOGP.

26 Zakon o rakiji i drugim alkoholnim pićima, *Sl. glasnik RS*, br. 41/09.

27 Zakon o vinu, *Sl. glasnik RS*, br. 41/09.

28 Čl. 3 ZOGP.

29 Čl. 2 Uredba EU 510/2006 o zaštiti geografskih oznaka i oznaka za poljoprivredne i prehrambene proizvode – Uredba EU 510/2006.

propisani kao alternativni uslovi za zaštitu imena porekla, dok ZOGP propisuje kvalitet i posebna svojstva kao kumulativne uslove. Inače, i Lisabonskim aranžmanom ovaj uslov je alternativno postavljen („kvalitet ili posebna svojstva“).

4.2.2. Geografska oznaka

Na osnovu ZOGP, geografska oznaka je oznaka koja identifikuje određeni proizvod kao proizvod poreklom sa teritorije određene zemlje, regiona ili lokaliteta, gde se određeni kvalitet, reputacija ili druge karakteristike proizvoda suštinski mogu propisati njegovom geografskom poreklu i čija se proizvodnja i/ili prerada i/ili priprema odvijaju na određenom ograničenom području.³⁰

Dakle, uslovi koji se moraju ispuniti da bi jedan proizvod uživao zaštitu geografskom oznakom su blaži u odnosu na uslove koji se moraju ispuniti za zaštitu imena porekla. Naime, ime porekla je tzv. kvalifikovani oblik oznake, u odnosu na geografsku oznaku.³¹ Kod geografskih oznaka, dovoljno je da se bar jedna faza u proizvodnom procesu odvija na definisanom geografskom području (proizvodnja ili prerada ili priprema). Takođe, veza sa geografskim područjem je slabija i može se bazirati na kvalitetu ili reputaciji ili drugim karakteristikama.

Na osnovu Uredbe EU 510/2006, geografska oznaka je naziv regiona, lokaliteta ili u izuzetnim slučajevima zemlje, koji se koristi za obeležavanje poljoprivrednog ili prehrambenog proizvoda koji potiče iz tog regiona, lokaliteta ili zemlje, poseduje poseban kvalitet, reputaciju ili druge karakteristike koje se mogu pripisati samo tom geografskom području i čija se proizvodnja i/ili prerada i/ili priprema izvodi na definisanom geografskom području.

Dakle, definicija geografske oznake u ZOGP je delimično usklađena sa definicijom iz Uredbe EU 510/2006. Uredbom 510/2006 geografska oznaka je definisana kao ime regiona, lokaliteta ili u izuzetnim slučajevima zemlje, dok je ZOGP geografska oznaka definisana kao „oznaka“. Za razliku od imena porekla koje mora da bude geografski naziv zemlje, regiona ili lokaliteta, geografska oznaka može da bude i bilo koja druga oznaka koja nije geografski naziv, ali koja se povezuje sa određenim geografskim lokalitetom, regionom ili zemljom. Ovakvo rešenje je u skladu sa odredbom TRIPS sporazuma.

4.2.3. Tradicionalni i istorijski nazivi

Definicija tradicionalnih i istorijskih naziva predviđena ZOGP u potpunosti je usklađena sa definicijom iz Uredbe EU 510/2006.³² Tradicionalni i istorijski naziv je naziv koji nije geografski naziv određene zemlje, regiona ili lokaliteta, ali koji je dugom upotrebom postao opštepoznat kao tradicionalni naziv proizvoda koji potiče sa tog područja, ili je u pitanju istorijski naziv tog područja.³³

30 Čl. 4 ZOGP.

31 S. Marković, 169.

32 Čl. 2, st. 2 Uredba EU 510/2006.

33 Čl. 5 ZOGP.

4.2.4. Homonimni nazivi

Definicija homonimnih naziva predviđena ZOGP, takođe je u potpunosti usklađena sa Uredbom EU 510/2006.³⁴ Ako su nazivi dva ili više mesta odakle proizvod potiče identični ili gotovo identični u pisanom ili izgovorenom obliku (homonimni nazivi), zaštita takvih geografskih naziva biće priznata svim zainteresovanim licima koja ispunjavaju uslove propisane ovim zakonom, na osnovu principa pravednog i ravnopravnog tretiranja proizvođača na tržištu i istinitog obaveštavanja potrošača, osim kada to može da izazove zabunu u javnosti o tačnom geografskom poreklu proizvoda.³⁵

4.3. Nazivi koji se ne mogu zaštititi

ZOGP predviđa nazive koji se ne mogu zaštititi, a to je naziv:³⁶

- 1) čije je objavljivanje ili upotreba protivna javnom poretku ili prihvaćenim moralnim principima;
- 2) koji predstavlja ime zaštićene biljne sorte ili životinjske vrste, ukoliko može da stvori zabunu kod potrošača u pogledu stvarnog porekla proizvoda;
- 3) čiji izgled ili sadržaj može da stvori zabunu kod potrošača u pogledu prirode, porekla, kvaliteta, načina proizvodnje ili drugih karakteristika;
- 4) koji je istovetan ili bitno sličan ranije registrovanom žigu, ukoliko s obzirom na reputaciju, poznatost i dužinu upotrebe tog žiga postoji mogućnost nastanka zabune kod potrošača u pogledu proizvođačkog porekla proizvoda;
- 5) koji predstavlja tačan naziv zemlje, regiona ili lokaliteta sa koga proizvod potiče, ali koji kod potrošača izaziva lažnu predstavu da proizvod potiče iz druge zemlje, regiona ili lokaliteta;
- 6) koji je usled dugotrajne upotrebe postao generičan, odnosno uobičajen naziv za označavanje određenog proizvoda; i
- 7) koji nije zaštićen ili je prestao da bude zaštićen u zemlji porekla ili koji je prestao da se koristi u toj zemlji.

Na osnovu Uredbe EU 510/2006 naziv ne može biti registrovan kao ime porekla ili geografska oznaka u četiri slučaja, i to:³⁷

- 1) naziv koji je postao generički;³⁸

34 Čl. 3, st. 3 Uredba 510/2006.

35 Čl. 6 ZOGP.

36 Čl. 8 ZOGP.

37 Čl. 3 Uredba 510/2006.

38 U smislu ove uredbe, „naziv koji je postao generički“ označava naziv poljoprivrednog ili prehrambenog proizvoda, koji je uprkos povezanosti sa mestom ili regijom u kojoj je poljoprivredni ili prehrambeni proizvod prvobitno proizveden ili stavljen u promet, postao opšti naziv za neki poljoprivredni ili prehrambeni proizvod u Uniji. Da bi se utvrdilo da li je naziv nekog proizvoda postao generički ili nije, moraju se uzeti u obzir svi činioici, a posebno: po-

- 2) naziv koji predstavlja ime zaštićene biljne sorte ili životinjske vrste, što bi potrošača moglo dovesti u zabludu u vezi sa stvarnim poreklom proizvoda;
- 3) naziv koji predstavlja tačan naziv zemlje, regiona ili lokaliteta sa koga proizvod potiče, ali koji kod potrošača izaziva lažnu predstavu da proizvod potiče iz druge zemlje, regiona ili lokaliteta; i
- 4) naziv koji je istovetan ili bitno sličan ranije registrovanom žigu, ukoliko s obzirom na reputaciju, poznatost i dužinu upotrebe tog žiga postoji mogućnost nastanka zabune kod potrošača u pogledu proizvođačkog porekla proizvoda.

Dakle, kada je reč o nazivima koji se ne mogu zaštititi kao oznaka geografskog porekla, upoređivanjem člana ZOGP sa članom Uredbe EU 510/2006, prističe da je ZOGP u potpunosti usklađen sa Uredbom EU 510/2006.

4.4. Specifikacija – podaci o specifičnim karakteristikama proizvoda

4.4.1. Terminološka pitanja

ZOGP propisuje da se podaci o specifičnim karakteristikama proizvoda izrađuju u formi specifikacije kada je reč o geografskoj oznaci,³⁹ a u formi elaborata, kada je reč o imenu porekla.⁴⁰

Uredbom EU 510/2006 je predviđena sadržina dokumenta u kome su definisani podaci o specifičnim karakteristikama proizvoda koji se obeležava imenom porekla, odnosno geografskom oznakom. Taj dokument je definisan kao specifikacija, a njegova sadržina zavisi od toga da li se radi o proizvodu koji se obeležava imenom porekla ili o proizvodu koji se obeležava geografskom oznakom.

Dakle, između ZOGP i Uredbe 510/2006 postoji terminološka neusklađenost u pogledu naziva dokumenta u kome su sadržani podaci o specifičnim karakteristikama proizvoda. Budući da je u pitanju ista vrsta dokumenta (s tim što se podaci koji su sadržani u njima razlikuju u zavisnosti od toga da li se radi o imenu porekla ili geografskoj oznaci), trebalo bi izmeniti ZOGP, tako da dokument u kome su sadržani podaci o specifičnim karakteristikama proizvoda bude definisan kao specifikacija.

4.4.2. Sadržina specifikacije odnosno elaborata

U skladu sa Uredbom EU 510/2006, specifikacija mora da sadrži sledeće podatke:

- naziv proizvoda uključujući ime porekla, odnosno geografsku oznaku koja se štiti;
- definiciju geografskog područja;

stojeća situacija u državama članicama i u područjima potrošnje i odgovarajuće nacionalno zakonodavstvo ili zakonodavstvo EU.

39 Čl. 22 ZOGP.

40 Čl. 23 ZOGP.

- podatke kojima se dokazuje da proizvod potiče sa definisanog geografskog područja;
- opis proizvoda, uključujući, ako je primereno, sirovine, kao i glavne fizičke, hemijske, mikrobiološke ili organoleptičke karakteristike proizvoda;
- opis načina proizvodnje proizvoda, odnosno u slučaju imena porekla, autentične i nepromenljive lokalne metode;
- podatke kojima se dokazuje sledeće:
 - uzročna veza između kvaliteta i karakteristika proizvoda i opisanog geografskog područja (ime porekla);
 - uzročna veza između kvaliteta, reputacije ili neke druge karakteristike proizvoda i opisanog geografskog područja (geografska oznaka);
- naziv i adresu sertifikacionog tela koje vrši kontrolu kvaliteta i posebnih svojstava proizvoda;
- pravila o načinu obeležavanja proizvoda.

Na osnovu Uredbe 510/2006, opis geografskog područja je sastavni deo specifikacije. Iako se prema ZOGP opis geografskog područja navodi kao poseban dokument, on je u praksi uvek sastavni deo elaborata, odnosno specifikacije. Zbog toga bi trebalo da bude propisan kao sastavni element specifikacije.

ZOGP pojedini podaci su propisani kao element i zahteva za registrovanje i specifikacije, odnosno elaborata, i to: podaci o podnosiocu prijave⁴¹ i geografski naziv koji se štiti.⁴²

Specifikacija (elaborat) mora da sadrži podatke o specifičnim karakteristikama proizvoda koji se obeležava oznakom geografskog porekla. Specifikacija, kao glavni deo zahteva za priznanje oznake geografskog porekla, predstavlja osnovu za izradu plana po kome će se sprovoditi kontrola proizvoda sa oznakom geografskog porekla. Stoga je veoma važno da u izradu specifikacije budu uključeni svi učesnici proizvodnog lanca kako bi se pravilno definisali uslovi za proizvodnju proizvoda koji se obeležava oznakom geografskog porekla. Specifikacija mora sadržati sve potrebne informacije koje su nužne da bi svi proizvođači i/ili prerađivači mogli na jednak način proizvoditi/prerađivati proizvod i koristiti registrovanu oznaku geografskog porekla. Specifikacija treba da sadrži isključivo one podatke koji su specifični za konkretan proizvod i kojima se dokazuje njegova posebnost i različitost u odnosu na druge proizvode iste vrste. Drugim rečima, u specifikaciji ne treba navoditi one parametre koji odlikuju taj tip proizvoda (parametri koji su sadržani u pravilnicima za dati tip proizvoda), već samo parametre koji su specifični za konkretan proizvod i koji ga tako izdvajaju od ostalih proizvoda tog tipa, dajući mu viši kvalitet. Takođe, specifikacija ne sme da sadrži bilo kakve podatke koji predstavljaju poslovnu tajnu, jer mora biti dostupna svim zainteresovanim licima, koja moraju imati pravo da u svakom trenutku izvrše uvid u ovaj dokument.

U tom smislu, prilikom izrade izmene i dopuna ZOGP, trebalo bi izostaviti nepotrebna ponavljanja pojedinih elemenata i pojasniti terminologiju. Zakonom

41 Čl. 20, st. 1, tač. 1 ZOGP; čl. 22, st. 1, tač. 1 ZOGP, čl. 23. st. 1, tač. 1 ZOGP.

42 Čl. 20, st. 1, tač. 2 ZOGP; čl. 23. st. 1, tač. 2 ZOGP.

treba propisati obavezne elemente specifikacije, a bližu sadržinu urediti pravilnikom. Veoma je bitno da se izvrši jasno razgraničenje između specifikacije i svih drugih informacija koje prijavitelj može u postupku da dostavi kako bi potkrepio svoje navode.

S jedne strane, prema Uredbi 510/2006, u specifikaciji se navode podaci o ovlašćenim sertifikacionim telima koja sprovode kontrolu usaglašenosti sa specifikacijom, ali se ne traži samo dostavljanje dokaza o izvršenoj kontroli. S druge strane, prema ZOGP, dokaz o izvršenoj kontroli kvaliteta i posebnih svojstava dostavlja se u fazi pre registrovanja oznake geografskog porekla i to kao prilog uz specifikaciju, odnosno elaborat.⁴³ Ovaj dokaz se dostavlja i uz zahtev za priznanje svojstva ovlašćenog korisnika oznake geografskog porekla.⁴⁴ Dakle, prema ZOGP kontrola kvaliteta i posebnih svojstava proizvoda sprovodi se dva puta, prvi put u postupku ustanovljenja oznake geografskog porekla i drugi put u postupku priznanja statusa ovlašćenog korisnika oznake geografskog porekla.

4.5. Prijava za registrovanje

Kada je reč o prijavi za registrovanje, pojavljuju se dva sporna pitanja: prvo se tiče podnosioca prijave, a drugo njene sadržine.

4.5.1. Podnosilac prijave

Jedno od najspornijih pitanja, posmatrano kroz prizmu usklađenosti ZOGP sa Uredbom EU 510/06, jeste ko može podneti prijavu za registrovanje oznake geografskog porekla. Ovo pitanje otvara niz dilema, a pokušaj njegovog rešavanja predstavlja rezultat težnji da se postigne suptilna ravnoteža između s jedne strane, nacionalnih specifičnosti, tj. tradicija našeg podneblja i s druge strane, zahteva za usklađivanje propisa sa pravnim tekovinama EU.

ZOGP predviđeno je da prijavu za registrovanje oznake geografskog porekla mogu podneti:⁴⁵

- domaće fizičko ili pravno lice koje na određenom geografskom području proizvodi proizvode koji se označavaju nazivom tog geografskog područja;
- udruženja lica iz tačke 1. ovog stava, privredne komore, udruženja potrošača i državni organi zainteresovani za zaštitu imena porekla, odnosno geografske oznake u okviru svojih aktivnosti; kao i
- strana fizička ili pravna lica, odnosno strana udruženja, ako je ime porekla, odnosno geografska oznaka priznata u zemlji porekla, kada to proizilazi iz međunarodnih ugovora.

Uredbom EU 510/06 propisano je da prijavu može da podnese samo grupa, pri čemu se pod grupom podrazumeva svako udruženje proizvođača ili prerađivača istog poljoprivrednog ili prehrambenog proizvoda, bez obzira na njihov

43 Čl. 22, st. 2 ZOGP; čl. 23, st. 2 ZOGP.

44 Čl. 34 ZOGP.

45 Čl. 18 ZOGP.

pravni oblik ili sastav. U grupi mogu učestvovati i druge zainteresovane strane. Izuzetno, fizičko ili pravno lice će se tretirati kao grupa ukoliko je to lice jedini proizvođač na datom području i ukoliko definisano geografsko područje poseduje karakteristike koje se značajno razlikuju od karakteristika susednih područja ili ukoliko se karakteristike proizvoda razlikuju od karakteristika proizvoda susednih područja. Grupa može podneti prijavu za registrovanje oznake geografskog porekla samo za poljoprivredne ili prehrambene proizvode koje ona proizvodi ili prerađuje.

Odredba Uredbe EU 510/2006 polazi od specifičnog karaktera oznake geografskog porekla u smislu da ona predstavlja kolektivno pravo svih učesnika u proizvodnom lancu određenog proizvoda sa definisanim geografskog područja.

S obzirom na to da je oznaka geografskog porekla po svojoj prirodi kolektivno pravo, specifikacija kao dokument u kome su određene specifične karakteristike proizvoda mora biti izrađena tako da odražava realno stanje na datom području, što je moguće samo ukoliko sami proizvođači i/ili prerađivači definišu i postavljaju pravila koja se tiču specifičnih karakteristika tog proizvoda. Shodno tome, od presudne je važnosti da u izradu specifikacije budu uključeni svi ili bar većina učesnika u proizvodnom lancu proizvoda na datom području. U suprotnom, postoji opasnost da se izradi specifikacija koja odgovara interesima pojedinačnog proizvođača i koja je neprimenjiva za ostale proizvođače sa tog područja koji imaju pravo da se upišu kao ovlašćeni korisnici oznake geografskog porekla. Na taj način bi praktično bio uspostavljen monopol, što je u koliziji sa samom prirodom instituta oznake geografskog porekla kao kolektivnog prava svih proizvođača sa datog područja koji proizvode na određeni, ustaljeni način.

Dakle, kada je reč o tome ko može podneti prijavu za registrovanje, ZOGP nije harmonizovan sa Uredbom EU 510/06. Usklađivanje ove odredbe sa zakonodavstvom EU svakako je potrebno, ali se to mora izvesti oprezno. Naime, ne sme se pribеći automatskom preuzimanju rešenja iz zakonodavstva EU, već treba imati na umu specifične okolnosti i tradiciju Republike Srbije u domenu proizvodnje. S jedne strane, u Srbiji sami proizvođači nisu dovoljno motivisani za udruživanje. S druge strane, uzimajući u obzir finansijske troškove izrade specifikacije, čini se da je veoma korisno da je zakonom predviđena mogućnost da prijavu podnosi privredna komora ili određeni državni organ koji je u okviru svojih aktivnosti zainteresovan za podnošenje prijave.

Shodno tome, ZOGP bi trebalo bi dvostruko izmeniti i dopuniti. Prvo, kada je reč o fizičkom, odnosno pravnom licu, mogućnost da ova lica podnesu prijavu za priznanje oznake geografskog porekla treba predvideti kao izuzetak (u skladu sa Uredbom EU 510/06), i to ukoliko lice dokaže da su kumulativno ispunjena dva uslova: prvi, da je u vreme podnošenja prijave to lice jedini proizvođač na definisanom geografskom području i drugi, da opisano geografsko područje poseduje karakteristike koje se značajno razlikuju od karakteristika proizvoda sa susednih područja. I drugo, u slučaju kada prijavu podnosi privredna komora ili državni organ, u specifikaciji mora biti jasno prikazana reprezentativnost prijavioca, drugim rečima mora biti dokazana veza sa samim proizvođačima (npr.

opisom načina na koji su pribavljeni podaci o specifičnim karakteristikama proizvoda, navođenjem podataka o proizvođačima koji su konsultovani prilikom izrade specifikacije, i sl.):

4.5.2. Sadržina prijave

ZOGP predviđa da prijava sadrži: zahtev za registrovanje, opis geografskog područja i podatke o specifičnim karakteristikama proizvoda.

Uredbom EU 510/06 predviđeno je da zahtev za registraciju sadrži ime i adresu prijavioca, specifikaciju i jedinstven dokument koji sadrži:

- glavne tačke specifikacije: naziv i opis proizvoda, uključujući, gde je to potrebno, specifična pravila koja se odnose na pakovanje i označavanje, kao i sažetu definiciju geografskog područja; i
- opis veze između proizvoda i geografskog okruženja ili geografskog porekla zavisno da li se radi o imenu porekla ili geografskoj oznaci.

Dakle, kada je reč o sadržini zahteva za registrovanje i sadržini specifikacije uočava se najveći stepen neusklađenosti sa Uredbom EU 510/06 i to, kako sadržinski, tako i u pogledu terminologije. Pojedini elementi koji su predviđeni kao sastavni elementi zahteva za registrovanje, ponavljaju se i kao elementi specifikacije, odnosno elaborata, što u praksi stvara zabunu u postupku formalnog ispitivanja zahteva. U tom smislu, treba da se izostave nepotrebna ponavljanja pojedinih elemenata, a terminologija treba da bude jasnija i preciznija.

4.6. Postupak prigovora na registraciju

ZOGP nije predviđen prigovor na registraciju, dok je Uredbom 510/06 predviđen ovaj institut. Na osnovu ove uredbe,⁴⁶ u roku od šest meseci od dana objave registrovane oznake porekla u *Službenom glasilu EU*, svako fizičko ili pravno lice koje ima pravni interes može uložiti obrazloženi prigovor na registraciju oznake geografskog porekla. Predviđena su tri razloga za prigovor: neispunjenost uslova propisanih za ustanovljenje imena porekla, odnosno geografske oznake; nepodobnost samog naziva da bude zaštićen kao oznaka geografskog porekla; i povreda žiga koji je isti kao oznaka geografskog porekla ili joj je sličan.

Budući da ZOGP ne uređuje institut prigovora, a imajući na umu samu prirodu oznaka geografskog porekla kao kolektivnog prava, uvođenje ovog instituta bi bilo veoma celishodno. Time bi se obezbedilo učešće svih zainteresovanih lica koja potencijalno mogu biti ovlašćeni korisnici u postupku ispitivanja ispunjenosti uslova za priznanje oznake geografskog porekla. Pri tome treba imati u vidu da pravo da se upišu kao ovlašćeni korisnici oznake geografskog porekla imaju ne samo lica koja su članovi udruženja proizvođača koje je podnelo prijavu za priznanje oznake geografskog porekla, već i svi drugi proizvođači sa datog područja koji u postupku dokažu da proizvode proizvod koji je u skladu sa specifikacijom.

46 Čl. 7 Uredba EU 510/2006.

4.7. *Izmena specifikacija*

ZOGP predviđena je mogućnost izmene ili dopune podataka o specifičnim karakteristikama proizvoda, ukoliko su te izmene, odnosno dopune rezultat naučnih i tehničkih dostignuća, ili kada je izmena, odnosno dopuna posledica primene obaveznih veterinarskih, sanitarnih ili fitosanitarnih mera uvedenih posebnim propisima. Ovaj zahtev za izmenu može podneti svako lice koje može biti podnosilac prijave, drugim rečima, kako grupa, tako i fizičko ili pravno lice, privredna komora ili državni organ. Takođe, zahtev za izmenu može podneti i ovlašćeni korisnik oznake geografskog porekla.⁴⁷

Uredbom EU 510/06 propisana je mogućnost izmene specifikacije, a zahtev za to može podneti samo grupa koja dokaže da ima opravdani interes za izmenu specifikacije. Takođe je predviđena i mogućnost da se u okviru izmene specifikacije izvrši redefinisane geografskog područja.⁴⁸

Dakle, između ZOGP i Uredbe EU 510/06 postoji određeni stepen neusklađenosti koji se ogleda u tome ko može podneti zahtev za izmenu podataka o specifičnim karakteristikama proizvoda, što je posledica neusaglašenosti u pogledu toga ko može biti podnosilac prijave za priznanje oznake geografskog porekla. Osim toga, Uredbom EU 510/06 je predviđena i mogućnost da se u okviru izmene specifikacije izvrši redefinisane geografskog područja, što ZOGP nije predviđeno.

4.8. *Poništaj registrovane oznake geografskog porekla*

ZOGP predviđeni su uslovi za oglašavanje ništavim rešenja o priznanju oznake geografskog porekla, kao i postupak oglašavanja ništavim.⁴⁹ Registrovana oznaka geografskog porekla može se oglasiti ništavom ako se utvrdi da u vreme njenog registrovanja nisu bili ispunjeni uslovi za priznanje oznake geografskog porekla. Ovaj postupak vodi ZIS.

Osim toga, ovim zakonom je predviđen postupak ukidanja rešenja o priznavanju statusa ovlašćenog korisnika oznake geografskog porekla. Na zahtev zainteresovanog lica, odnosno nadležnog organa, ZIS može da ukine rešenje o priznanju statusa ovlašćenog korisnika oznake geografskog porekla, ako utvrdi da su prestali da postoje uslovi za priznanje statusa ovlašćenog korisnika oznake geografskog porekla.⁵⁰ Budući da status ovlašćenog korisnika može da se prizna svakom fizičkom ili pravnom licu, kao i udruženjima tih lica ukoliko oni proizvode na određenom geografskom području proizvode koji se označavaju nazivom tog geografskog područja i koji poseduju kvalitet, posebna svojstva, odnosno reputaciju u skladu sa podacima o specifičnim karakteristikama proizvoda, ovaj status može se ukinuti ukoliko lice kome je priznat status više ne proizvodi dati proizvod na određenom geografskom području, odnosno ukoliko proizvod

47 Čl. 61 ZOGP.

48 Čl. 9 Uredba EU 510/2006.

49 Čl. 62–66 ZOGP.

50 Čl. 32 ZOGP.

koji proizvodi više ne poseduje kvalitet, posebna svojstva odnosno reputaciju u skladu sa podacima iz specifikacije, odnosno elaborata.

Uredbom EU 510/06 propisano je da Komisija može da poništi registrovanu oznaku geografskog porekla ukoliko ustanovi da proizvod zaštićen predmetnom oznakom geografskog porekla više ne ispunjava uslove iz specifikacije.

Dakle, kada je reč o institutu oglašavanja ništavim, iako je ZOGP u suštini usaglašen sa Uredbom 510/06, postoji određena razlika. Na osnovu Uredbe 510/06, oznaka geografskog porekla se poništava ukoliko nakon njene registracije prestanu da budu ispunjeni uslovi propisani specifikacijom, a na osnovu ZOGP, oznaka geografskog porekla se oglašava ništavom ako se utvrdi da u vreme njenog ustanovljenja nisu bili ispunjeni uslovi za njeno priznanje, a status ovlašćenog korisnika se ukida u slučaju kada se utvrdi da su nakon njegovog priznavanja prestali da budu ispunjeni uslovi za njegovo priznavanje. Naime, institut oglašavanja ništavim iz Uredbe EU 510/06 suštinski odgovara institutu ukidanja statusa ovlašćenog korisnika, dok Uredba uopšte ne poznaje oglašavanje ništavim rešenja o priznanju oznake geografskog porekla.

Ova razlika proističe iz različitih koncepata zaštite oznaka geografskog porekla predviđenih Uredbom EU 510/06 i ZOGP. U pravu EU, kao i u većini zakonodavstava evropskih zemalja, ne pravi se razlika između postupka ustanovljenja oznake geografskog porekla i postupka ustanovljenja statusa ovlašćenog korisnika oznake geografskog porekla. Prema Uredbi EU 510/06 važenje oznake geografskog porekla uvek se vezuje sa njenim korišćenjem u prometu, u smislu da proizvod koji se njome obeležava mora pre stavljanja u promet da ispunjava uslove propisane specifikacijom. Tako, oznaka geografskog porekla može da bude poništena, ako nastupi neusaglašenost proizvoda sa uslovima iz specifikacije.

Međutim, ZOGP predviđena su dva odvojena postupka, tako da jednom ustanovljena oznaka geografskog porekla traje neograničeno i ne zavisi od toga da li se koristi u prometu ili ne. Stoga je moguće da postoji ustanovljena oznaka geografskog porekla, a da pri tome nema nijednog upisanog ovlašćenog korisnika. S tim u vezi, oznaka geografskog porekla može biti poništena samo ako se ustanovi da u vreme njenog registrovanja nisu bili ispunjeni uslovi za to. Ipak, status ovlašćenog korisnika je uslovljen korišćenjem registrovane oznake geografskog porekla u smislu da ovaj status može biti priznat samo onom licu koje dokaže da na određenom geografskom području proizvodi proizvode koji poseduju kvalitet i posebna svojstva u skladu sa podacima u specifikaciji, odnosno elaboratu. Ukoliko nakon priznavanja statusa ovlašćenog korisnika prestanu da budu ispunjeni uslovi iz specifikacije, odnosno elaborata, tom licu se može ukinuti status ovlašćenog korisnika.

4.9. Zaštita oznaka geografskog porekla – obim prava, nedozvoljene radnje

Obim zaštite koji se stiče registrovanjem oznake geografskog porekla određen je preko nedozvoljenih radnji koje su taksativno nabrojane u ZOGP.⁵¹ Lica koja nemaju status ovlašćenih korisnika oznake geografskog porekla ne smeju da:

51 Čl. 57 ZOGP.

- 1) koriste registrovano ime porekla, odnosno geografsku oznaku za obeležavanje proizvoda na koje se ta oznaka geografskog porekla ne odnosi, ukoliko su ti proizvodi slični proizvodima koji se obeležavaju registrovanom oznakom geografskog porekla, ili ukoliko se takvim korišćenjem narušava reputacija zaštićene oznake geografskog porekla;
- 2) kopiraju ili podražavaju registrovanu oznaku geografskog porekla, kao i da koriste prevod, transkripciju ili transliteraciju registrovane oznake geografskog porekla, čak i ako se toj oznaci porekla dodaju reči „vrsta“, „tip“, „način“, „imitacija“, i ako je navedeno istinito geografsko poreklo proizvoda;
- 3) koriste na pakovanju, reklamnom materijalu ili dokumentima lažne ili prevarne oznake o geografskom poreklu, prirodi ili kvalitetu proizvoda, koje mogu da stvore zabunu u pogledu porekla proizvoda;
- 4) vrše bilo koje druge radnje koje mogu da stvore zabunu u prometu u pogledu stvarnog porekla proizvoda.

Lica koja nemaju status ovlašćenih korisnika oznake geografskog porekla ne smeju da koriste žig koji se sastoji ili u sebi sadrži naziv identičan ili sličan oznaci geografskog porekla koja je registrovana na nivou EU u skladu sa propisima EU, a koji se odnosi na slične proizvode koji ne ispunjavaju uslove za korišćenje oznake geografskog porekla.

Uredbom 510/06 propisano je da su registrovane oznake geografskog porekla zaštićene od sledećih nedozvoljenih radnji:⁵²

- 1) svake direktne ili indirektne komercijalne upotrebe registrovane oznake geografskog porekla za obeležavanje proizvoda na koje se ta oznaka geografskog porekla ne odnosi, ukoliko su ti proizvodi slični proizvodima koji se obeležavaju registrovanom oznakom geografskog porekla, ili ukoliko se takvim korišćenjem narušava reputacija zaštićene oznake geografskog porekla;
- 2) svake zloupotrebe, imitacije ili podražavanja registrovane oznake geografskog porekla, čak i ako je navedeno istinito geografsko poreklo proizvoda ili ako je zaštićena oznaka geografskog porekla prevedena ili ako su joj dodate reči „vrsta“, „tip“, „način“, „imitacija“, i sl.;
- 3) korišćenja na pakovanju, reklamnom materijalu ili dokumentima lažne ili prevarne oznake o geografskom poreklu, prirodi ili kvalitetu proizvoda, koje mogu da stvore zabunu u pogledu porekla proizvoda;
- 4) bilo koje druge radnje koje mogu da stvore zabunu u prometu u pogledu stvarnog porekla proizvoda.

Uredbom 510/06 propisano je da ako registrovana oznaka geografskog porekla u sebi sadrži naziv poljoprivrednog ili prehrambenog proizvoda koji se smatra generičkim, upotreba tog generičkog naziva na odgovarajućem poljoprivrednom ili prehrambenom proizvodu neće se smatrati nedozvoljenom radnjom.

52 Čl. 13 Uredba EU 510/2006.

ZOGP je u potpunosti usklađen sa Uredbom EU 510/06, osim što u ZOGP nedostaje reč „zloupotreba“. O zloupotrebi bi se radilo u slučaju kada se koristi oznaka geografskog porekla na proizvodima koji ne potiču sa datog geografskog područja.

ZOGP nije uređeno pitanje upotrebe generičkog naziva poljoprivrednog ili prehrambenog proizvoda na način koji je propisan Uredbom EU 510/06.

ZOGP je predviđeno da registrovana geografska oznaka koja je u svojoj zemlji porekla registrovana i zaštićena kao ime porekla ne može da bude proglašena generičnim, odnosno uobičajenim nazivom za određeni proizvod, sve dok takva zaštita traje u zemlji porekla.⁵³ Ova odredba ZOGP odnosi se isključivo na geografsku oznaku, dok se odgovarajuća odredba Uredbe EU 510/06 odnosi na oznaku geografskog porekla uopšte, te je u tom smislu odredba ZOGP neusklađena sa Uredbom.

4.10. Odnos između žiga i oznake geografskog porekla

ZOGP uređen je odnos geografske oznake prema ranije registrovanom žigu. Predviđeno je da odredbe ovog zakona neće uticati na uslove za registrovanje, valjanost registracije žiga ili prava na korišćenje žiga koji je identičan ili sličan registrovanoj geografskoj oznaci, ukoliko je žig u pitanju prijavljen ili registrovan u dobroj veri ili su prava na žig stečena kroz upotrebu u dobroj veri pre podnošenja prijave geografske oznake.⁵⁴

Uredbom EU 510/06 uređen je odnos prijavljenog žiga i registrovane oznake geografskog porekla i odnos oznake geografskog porekla i ranije registrovanog ili ranije prijavljenog žiga.⁵⁵ U pogledu odnosa prijavljenog žiga i registrovane oznake geografskog porekla, propisano je da će prijava za priznanje žiga u tom slučaju biti odbijena. A što se tiče odnosa oznake geografskog porekla i ranije registrovanog žiga, predviđeno je da će ranije registrovani žig nastaviti da se koristi bez obzira na registrovanu oznaku geografskog porekla pod uslovom da nema uslova za poništaj takvog žiga na osnovu Direktive EU o komunitarnom žigu.

Što se tiče usklađenosti u pogledu odnosa žiga i oznake geografskog porekla, naše zakonodavstvo je delimično usklađeno sa Uredbom EU 510/06. Naime, ZOGP uređen je odnos između oznake geografskog porekla i ranije registrovanog žiga, ali samo odnos između geografske oznake i žiga, a ne i odnos između imena porekla i žiga. Kako geografska oznaka može biti bilo koja oznaka koja se vezuje za određeno geografsko poreklo, ali koja nije geografski naziv, mogućnost eventualne kolizije sa žigom postoji samo u slučaju geografske oznake. Ime porekla je uvek geografski naziv koji kao takav i ne može biti predmet zaštite žigom, te ne postoji mogućnost kolizije sa žigom. U pogledu odnosa oznake geografskog porekla i ranije registrovanog žiga, ZOGP je usklađen sa Uredbom EU 510/06.

Odnos prijavljenog žiga i ranije registrovane oznake geografskog porekla nije uređen ZOGP, već Zakonom o žigovima.⁵⁶ Predviđeno je da se žigom ne

53 Čl. 68, st. 4 ZOGP.

54 Čl. 58 ZOGP.

55 Čl. 14 Uredba EU 510/2006.

56 Čl. 5, st. 1, tač. 12 Zakona o žigovima, *Sl. glasnik RS*, br. 104/2009.

može zaštititi znak kojim se povređuje drugo pravo industrijske svojine, što znači da se žigom ne može zaštititi znak koji je isti kao registrovana oznaka geografskog porekla ili joj je sličan.

5. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Oznakama geografskog porekla se povećava proizvodnja, stvaraju nova radna mesta na lokalnom nivou i razvijaju ruralna područja. Osim toga, oznake geografskog porekla omogućavaju proizvođačima da dobiju bolje cene za kvalitetne namirnice proizvedene prema tradicionalnim receptima na specifičnim područjima. Dakle, oznake geografskog porekla predstavljaju vektor ekonomskog razvoja i uređenja prostora u državi.

Budući da su ove prednosti oznaka geografskog porekla vrlo brzo shvaćene u EU, zaštiti oznaka geografskog porekla danas se posvećuje velika pažnja u okviru zajedničke poljoprivredne i trgovinske politike EU. Za razliku od proizvođača hrane u EU koji su svoj ekonomski interes prepoznali u zaštiti proizvoda oznakom geografskog porekla, domaći proizvođači mnogo manje koriste ovu mogućnost. Čini se da se u Srbiji ne zna dovoljno o prednostima zaštite proizvoda oznakama geografskog porekla. U ovom trenutku, oznakom geografskog porekla zaštićeno je pedeset osam proizvoda, s tim da pojedini proizvodi, poput goveđe užičke pršute, sremske kobasice, rtanjskog čaja, homoljskog ovčijeg i kravljeg sira itd., još nemaju registrovanog ovlašćenog korisnika.⁵⁷

Imajući na umu da je Republika Srbija pretežno poljoprivredna zemlja, zaštiti oznaka geografskog porekla treba posvetiti više pažnje. Naime, samo sistem zaštite oznaka geografskog porekla koji je kompatibilan sa sistemom zaštite oznaka geografskog porekla u EU obezbeđuje konkurentnost domaćih poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda i na evropskom i na svetskom tržištu. Stoga zaštiti oznaka geografskog porekla treba posvetiti više pažnje. Pored harmonizacije domaćih propisa sa pravom EU, trebalo bi obezbediti kontinuiranu edukaciju proizvođača o značaju oznaka geografskog porekla, kao i pomoć prilikom finansiranja zaštite oznaka geografskog porekla tradicionalnih i specifičnih proizvoda.

Jelena Ceranic, PhD

PROTECTION OF INDICATIONS OF GEOGRAPHICAL ORIGIN

Summary

The paper discusses the protection of indications of geographical origin in Serbia. After the introductory notes on the role of indications of geographical origin in the economy in general, the first part of the paper is dedicated to the legal bases for the pro-

57 V. Spisak oznaka geografskog porekla registrovanih u Zavodu za intelektualnu svojinu, <http://www.zis.gov.rs/>, 29.09.2012.

tection of geographical indications on the international and EU level. The special attention is paid to the Council Regulation (EC) 510/2006 on the protection of geographical indications and designations of the origin for agricultural products and foodstuffs. The protection of indications of geographical origin in the Serbian legislation is presented in the second part of the paper. In 2010, Serbia adopted the Law on Indications of Geographical Origin, which is harmonised with the Regulation 510/2006 to a considerable extent. In 2011, the Serbian Government passed the Strategy of Intellectual Property Development for a period 2011 to 2015. In its Opinion on Serbia's application for membership, the Commission stated that although Serbia had legislation in place regulating protection of designation of origin, geographical indications and traditional names, this legislation had to be amended and updated to be brought fully in line with the EU acquis. Therefore, in the third part of the paper, the author analyses the degree of harmonisation of the Law on Indications of Geographical Origin with the Council Regulation 510/2006 on the protection of geographical indications and designations of the origin for agricultural products and foodstuffs. Bearing in mind that only the system of protection of indications of geographical origin in the European Union secures the competitiveness of the domestic products on the European market, the author concludes that it is necessary to introduce amendments to the Law on Indications of Geographical Origin to ensure its full harmonisation with the Council Regulation 510/2006.

Key words: designations of origin, geographical indications, Law on Indications of Geographical Origin, Regulation, harmonization

BEZBEDNOST HRANE

1. UVOD

Incidenti u vezi sa bezbednošću hrane, a naročito pojava „bolesti ludih krava“ 1996. godine, kontaminenata u hrani, salmoneloze i drugih bolesti koje se prenose hranom, ali i liberalizacija i povećanje obima međunarodne trgovine, proširenje Evropske unije i jačanje ekonomske moći potrošača, stavili su hranu na posebno mesto u globalnim razmerama i odredili novi prioritet u politici Evropske unije – obezbeđivanje bezbednosti hrane u čitavom lancu proizvodnje i prometa.

Istorijski posmatrano, kontrola bezbednosti hrane u Evropskoj uniji (u daljem tekstu EU) bila je u rukama državnih službi i lokalnih samouprava. Učestale i široko rasprostranjene pojave bolesti koje se prenose putem hrane, njihovi razorni ekonomski i socijalni efekti narušili su poverenje javnosti u sposobnost javnih službi i vlasti da garantuju bezbednost i sigurnost hrane, čime su doprile političkoj nestabilnosti i pritiscima potrošača. Postalo je jasno da mora da se dođe do promena, koje će se ogledati u postepenom prebacivanju nadležnosti i odgovornosti za bezbednost hrane na privatni sektor.

Evropska unija počela je da insistira na usvajanju jedinstvenih pravila iz ove oblasti od strane svih zemalja članica jer je do tada svaka država imala sopstvene propise, koji su se razlikovali od države do države, i na taj način onemogućavali slobodan promet robe, koji predstavlja ključ uspeha današnjeg unutrašnjeg tržišta. EU je pred sobom imala težak zadatak da obezbedi zaštitu javnog zdravlja, ali i zdravlja i dobrobiti životinja i biljaka.

2. HARMONIZACIJA PROPISA EVROPSKE UNIJE U OBLASTI BEZBEDNOSTI HRANE

Cilj poljoprivrede je kontinuirano snabdevanje potrošača širokim izborom zdravstveno ispravnih namirnica, što zahteva stručno znanje, iskustvo i spretnost, kao i brigu o detaljima, uz potpuno poštovanje propisa. Tradicionalni pristup ovom problemu karakterisalo je ispitivanje gotovog proizvoda, dok se savremeni sistem zasniva na preventivnom delovanju pre nego što gotov proizvod nastane.

Unija je izgradila strategiju bezbednosti hrane, koju je predstavila u *Beloj knjizi o bezbednosti hrane*.¹ Ovom strategijom došlo je do „prebacivanja lopte“

* Istraživač pripravnik Instituta za uporedno pravo, Beograd.

1 *White paper on Food Safety, Commission of the European Communities 719/1999.*

sa javnog na privatni sektor jer javni sektor više nije bio u stanju da prati i vrši kompletnu kontrolu hrane. Takvom strategijom moguće je pratiti i dokumentovati put hrane „od njive do trpeze“ jer je predviđeno da svaki subjekat u procesu proizvodnje i daljeg prometa hrane odgovara za svoju „kariku“ u lancu. Na taj način eliminiše se problem zanemarivanja potencijalnih rizika od strane učesnika u procesu proizvodnje.

Sistem dobijanja bezbedne hrane stoga počiva na dobroj zakonskoj regulativi, uz uvažavanje dobre proizvodne prakse, HACCP principa i međunarodnog standarda ISO 22000 : 2005, koji definiše zahteve sistema menadžmenta bezbednosti hrane².

Svakako najvažniji propis EU u ovoj oblasti je Uredba o opštim principima³, koja uspostavlja pravo potrošača na bezbednu hranu i na tačne informacije i predstavlja osnovu za sve ostale evropske propise o bezbednosti hrane. Ovom uredbom osnovana je istovremeno EFSA⁴ (European Food Safety Authority), koja predstavlja kamen temeljac EU u proceni rizika u oblasti bezbednosti hrane i hrane za životinje, pružajući objektivne, naučne savete i informacije o postojećim ili nastupajućim rizicima.

Osnovna tri principa Uredbe 178/02 su bezbednost hrane, predostrožnost i sledljivost, bilo da je reč o hrani za ljude, hrani životinjskog, biljnog ili mešovitog porekla, vodi za piće ili novoj hrani. Subjekti koji posluju hranom, moraju da garantuju da njihovi proizvodi (hrana i stočna hrana) zadovoljavaju propisane zahteve, a države članice i one koje plasiraju svoje proizvode na unutrašnjem tržištu, garantuju primenu odgovarajućih propisa i ispunjavanje propisanih normi. Novouvedeni princip sledljivosti⁵ definisan kao sposobnost da se uđe u trag hrani i da se ona prati, kao i svi njeni sastojci, uspostavlja obavezu subjekata u poslovanju hranom da poseduju dokumentaciju o njenoj nabavci ili nabavci njenih sastojaka, kao i da obeležavaju svoje proizvode.

Velike promene u politici bezbednosti hrane EU uneo je i „higijenski paket“, (kojeg čini nekoliko propisa⁶), koji definiše ciljeve bezbednosti hrane, uz

2 Međunarodni standard ISO 22000: 2005 objedinjuje sve elemente HACCP i pravila dobre prakse, ISO 9001, zatim sledljivost i označavanje namirnica. Mogu da ga primene sve organizacije u lancu snabdevanja hranom.

3 *Regulation (EC) 178/ 2002 of the European Parliament and of the Council laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety*, OJ L 31/1, 28. 01. 2002.

4 <http://www.efsa.europa.eu/en/aboutefsa.htm>, 23.08.2001, v. Čl. 22 Opšteg zakona o hrani – OZH.

5 Čl. 18 OZH.

6 *Regulation (EC) 852/2004 of the European Parliament and of the Council on the hygiene of foodstuffs* OJ L 139/, 1 30.04.2004; *Regulation (EC) 853/2004 of the European Parliament and the Council laying down specific rules for food of animal origin* OJ L 226/22, 25.06.2004; *Regulation (EC) 854/ 2004 of the European Parliament and the Council laying down specific rules for the organisation of official controls on products of animal origin intended for human consumption* OJ L 226/83, 25. 06. 2004; *Regulation (EC) 882/ 2004 of the European Parliament and the Council on official controls performed to ensure the verification of compliance with feed and food law, animal health nad animal welfare rules* OJ L 191, 15. 05. 2006; *Directive (EC)*

zahtev za maksimalan nivo higijene u svim fazama proizvodnje i prometa⁷. Državna inspekcija nadgleda sisteme samokontrole subjekata u poslovanju, usmerava ih i savetuje ako primeti neusaglašenost, ali ne preuzima odgovornost za ono što subjekti nisu dobro uradili.

U krug propisa EU koji se odnose na bezbednost hrane ubrajaju se i propisi koji regulišu pitanje nove i genetski modifikovane hrane, kao i oni koji se odnose na zdravlje i dobrobit životinja i zdravlje biljaka.⁸ Zbog činjenice da se EU širi, da otvara svoje tržište za proizvode država nečlanica, ali i usled želje da hrana koja se konzumira u EU bude i dalje bezbedna, Evropska komisija sastavlja pozitivnu listu zemalja nečlanica iz kojih će biti dozvoljen uvoz prehrambenih proizvoda. Jedan od kriterijuma za dospeće na pozitivnu listu je usaglašenost propisa date države sa propisima EU u oblasti bezbednosti hrane. Ispunjenje takvog zahteva nalazi se i pred Republikom Srbijom ukoliko želi da svoje proizvode uvede na tržište EU.

3. HARMONIZACIJA PROPISA REPUBLIKE SRBIJE U OBLASTI BEZBEDNOSTI HRANE

Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između evropskih zajednica i njihovih država članica sa jedne, i Republike Srbije sa druge strane⁹, Republika Srbija se obavezala na postepenu liberalizaciju trgovine industrijskim i poljoprivrednim proizvodima i na usklađivanje unutrašnjih propisa sa pravnim tekovinama EU, kao i na njihovo pravilno primenjivanje i sporovođenje. Pravni okvir EU prihvata raznolikost, i zato sa posebnom pažnjom pruža pomoć novopristupelim članicama ili potencijalnim kandidatima, koji uglavnom nemaju izgrađene institucionalne kapacitete za instant dostizanje nivoa koji se od njih

2002/ 99 laying down the animal health rules governing the production, processing, distribution and introduction of products of animal origin for human consumption OJ L 18/11, 23.01.2003.

- 7 Obezbeđivanje visokog nivoa higijene zahteva poštovanje dobre proizvodne i higijenske prakse, HACCP principa, ali i brigu o uzgoju životinja, njihovom zdravlju i dobrobiti.
- 8 Neki od najznačajnijih propisa su: Regulation (EC) 183/2005 of the European Parliament and of the Council laying down requirements for feed hygiene, OJ L 35/1, 08.02.2005; Regulation (EC) 1831/2003 of the European Parliament and of the Council on additives for use in animal nutrition, OJ L 268/29, 18.10.2003; Directive (EEC) 90/167 laying down the conditions governing the preparation, placing on the market and use of medicated feedingstuffs in the Community, OJ L 92/42, 07. 04. 1990; Regulation (EC) 767/2009 of the European Parliament and of the Council on the placing on the market and use of feed, OJ L 229/1, 01.09.2009; Directive (EC) 2000/13 of the European Parliament and of the Council on the approximation of the laws of the Member States relating to labelling, presentation and advertising of foodstuffs, OJ L 109/29, 06.05.2000; Regulation (EC) 1829/2003 on genetically modified food and feed, OJ L 268, 18.10.2003; Regulation (EC) 1830/2003 concerning the traceability and labeling of genetically modified organisms and the traceability of food and feed products produced from genetically modified organisms, OJ L 268/24; Directive (EC) 2001/18 on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms, OJ L 106, 17.04.2001.
- 9 Zakon o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između evropskih zajednica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane, Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori, br. 83/ 2009.

zahteva. Iz tog razloga EU pruža i novčanu i stručnu pomoć potencijalnim država članicama sa ciljem ostvarivanja jasnih rezultata, koji su posledica specifičnog znanja i iskustva.

Republika Srbija sa 4.218.000 ha obradive poljoprivredne površine (što je oko 0,56 ha po stanovniku u odnosu na 0,30 ha po stanovniku u EU) ima veliki potencijal za učešće na evropskom tržištu sa svojim proizvodima. Jedan od problema sa kojima se Republika Srbija suočava jeste odsustvo organizovane industrijske proizvodnje, porast broja individualnih proizvođača i dalji razvoj poljoprivrednog sivog tržišta. Neophodno je da Republika Srbija do kraja sprovede reformu svog zakonodavstva u ovoj oblasti usvajanjem određenih propisa, ali i da nastavi sa institucionalnom izgradnjom kapaciteta koji će omogućiti da se sprovedu propisi i ostvari njihova svrhe.

Srbija je započela reformu sistema bezbednosti hrane usvajanjem Zakona o veterinarstvu 2005. godine,¹⁰ kojim se uređuje zaštita i unapređenje zdravlja i dobrobiti životinja; utvrđene su zarazne bolesti i njihova kontrola. Za pitanje bezbednosti hrane od velikog su značaja odredbe koje regulišu veterinarsko-sanitarnu kontrolu i uslove za proizvodnju i promet proizvoda i hrane životinjskog porekla i hrane za životinje.¹¹ Najveći napredak u harmonizaciji propisa ostvaren je u periodu od 2009. do 2010. godine, kada je usvojeno preko 30 zakona iz oblasti poljoprivrede.¹² U istom periodu donet je značajan broj pravilnika iz oblasti kontrole zaraznih bolesti životinja i veterinarskog javnog zdravlja.¹³

Svakako najvažniji propis je Zakon o bezbednosti hrane,¹⁴ koji je popunio postojeće praznine i dao osnov za donošenje naknadno usvojenih podzakonskih akata.

3.1. Zakon o bezbednosti hrane Republike Srbije

Republika Srbija je u oblasti bezbednosti hrane imala prilično zastarele propise i nije joj posvećivala dovoljno pažnje. Stupanjem na snagu novog Zakona o bezbednosti hrane prestali su da važe savezni Zakon o zdravstvenoj ispravnosti životnih namirnica i predmeta opšte upotrebe¹⁵ iz 1991. i Zakon o zdravstvenom

10 Zakon o veterinarstvu, *Sl. glasnik RS*, br. 91/2005; 30/2010.

11 Po donošenju ovog Zakona, Evropska komisija poslala je FVO inspekciju kako bi utvrdila stepen ispunjavanja zahteva EU. Rezultat sprovedene revizije je pet objekata iz Srbije na listi odobrenih objekata za izvoz na tržište EU.

12 Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju; Zakon o dobrobiti životinja; Zakon o rakiji i drugim alkoholnim pićima; Zakon o organskoj proizvodnji; Zakon o genetički modifikovanim organizmima.

13 V. Pravilnik o veterinarsko-sanitarnim uslovima, odnosno o opštim i posebnim uslovima za higijenu hrane životinjskog porekla, kao i o uslovima higijene hrane životinjskog porekla, *Sl. glasnik RS*, br. 25/11; Pravilnik o načinu i postupku sprovođenja službene kontrole hrane životinjskog porekla i načinu vršenja službene kontrole životinja, pre i posle klanja, *Sl. glasnik RS*, br. 99/10; Pravilnik o merama za rano otkrivanje i dijagnostiku, sprečavanje širenja, suzbijanje i iskorenjivanje zarazne bolesti afričke kuge svinja, *Sl. glasnik RS*, br. 32/10.

14 Zakon o bezbednosti hrane – ZBH, *Sl. glasnik RS*, br. 41/09.

15 Zakon o zdravstvenoj ispravnosti životnih namirnica i predmeta opšte upotrebe, *Sl. list SFRJ*, br. 53/91 i *Sl. list SRJ*, br. 24/94, 28/96, 37/02 i *Sl. list RS*, br. 101/05, 79/05.

nadzoru nad životnim namirnicama i predmetima opšte upotrebe¹⁶ iz 1977. godine. Zbog izuzetne složenosti propisa ostavljen je dvogodišnji prelazni rok do pune primene zakona¹⁷ u junu 2011. godine.

Zakon o bezbednosti hrane uređuje opšte uslove za bezbednost hrane i hrane za životinje, obaveze i odgovornosti subjekata u poslovanju hranom, sistem brzog upozoravanja i obaveštavanja, higijenu i kvalitet hrane, kao i hitne mere i upravljanje kriznim situacijama¹⁸.

Osnovni principi Opšteg zakona o hrani inkorporirani su u Zakon o bezbednosti hrane, čija su četiri osnovna načela: načelo predostrožnosti, načelo analize rizika, načelo zaštite interesa potrošača i načelo transparentnosti¹⁹. Obezbeđena je sledljivost proizvoda „od njive do trpeze“, tj. integralna kontrola celokupnog lanca proizvodnje sirovina, odnosno proizvodnje, distribucije i prodaje²⁰ hrane. Uvođenje obaveze da se u lancu hrane uspostavljaju sistemi kvaliteta i poštovanje HACCP koncepta garantuje da su preduzete sve mere da proizvedena hrana bude bezbedna i kvalitetna²¹.

Bezbednost hrane obezbeđuju subjekti poslovanja, koji se upisuju u Centralni registar objekata²², Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstvo zdravlja i ovlašćene laboratorije. Bezbednost hrane utvrđuje se na osnovu procene uslova u svakoj fazi proizvodnje, prerade i prometa; pripreme i načina konzumiranja od strane potrošača; kao i na osnovu informacija dostupnih potrošaču, uključujući i podatke na deklaraciji.

Dva nova tela u oblasti bezbednosti hrane su Stručni savet za procenu rizika²³, sa zadacima analize i procene rizika, praćenja bezbednosti hrane, obaveštavanja javnosti, pripreme vodiča za dobru poljoprivrednu, proizvođačku i higijensku praksu, primene HACCP i sl. i Direkcija za nacionalne referentne laboratorije.²⁴

Neophodno je pomenuti i dva pravilnika doneta na osnovu Zakona o bezbednosti hrane, čije usvajanje znači korak bliže iznošenju srpskih proizvoda na evropsko tržište od oko 500.000.000 potrošača. To su Pravilnik o opštim i posebnim uslovima higijene u bilo kojoj fazi proizvodnje, prerade i prometa²⁵ i Pravil-

16 Zakon o zdravstvenom nadzoru nad životnim namirnicama i predmetima opšte upotrebe, *Sl. glasnik SRS*, br. 48/77, 24/85, 29/88, 6/89, *Sl. glasnik RS*, br. 44/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/05.

17 Čl. 85 ZBH.

18 Čl. 1 ZBH.

19 Čl. 6–9 ZBH.

20 Čl. 32 ZBH.

21 Čl. 25, 45, 55 ZBH.

22 Pored pravnih lica i preduzetnika, u Centralni registar objekata automatski će biti upisana i fizička lica iz Registra poljoprivrednih gazdinstava. Čl. 15–17 ZBH.

23 Čl. 23, 24 ZBH.

24 Čl. 18 ZBH.

25 Pravilnik o opštim i posebnim uslovima higijene u bilo kojoj fazi proizvodnje, prerade i prometa, *Sl. glasnik RS*, br. 72/2010.

nik o uslovima higijene hrane²⁶, koji bliže propisuje uslove higijene hrane za sve subjekte u poslovanju hranom u svim fazama proizvodnje, prerade i prometa.

Pravilnik o opštim i posebnim uslovima higijene hrane u bilo kojoj fazi proizvodnje, prerade i prometa usklađen je sa Uredbom EU 2073/2005²⁷ kojom su utvrđeni mikrobiološki kriterijumi zasnovani na naučnoj proceni rizika bitnih zbog zaštite potrošača. Stupanjem na snagu ovog pravilnika prestali su da važe Pravilnik o mikrobiološkoj ispravnosti namirnica u prometu²⁸ i Pravilnik o metodama vršenja mikrobioloških analiza i superanaliza životnih namirnica²⁹

Novim Pravilnikom definisani su novi mikrobiološki kriterijumi za hranu: kriterijum bezbednosti hrane i kriterijum higijene u procesu proizvodnje. Mikrobiološki kriterijumi namenjeni su korišćenju svih subjekata u poslovanju hranom radi provere poštovanja dobre higijenske prakse i primene HACCP principa.

Ukoliko nije zadovoljen kriterijum bezbednosti, hrana ne može da se stavi na tržište, ili, ako se ipak našla na tržištu, mora da se povuče. Kriterijum higijene hrane u procesu proizvodnje pokazatelj je da se proizvodni proces pravilno izvodi u svakoj fazi proizvodnje i rukovanja hranom. Ako on nije zadovoljen, moraju se primeniti korektivne mere.

Samo neki od nedostataka prethodnovažećeg Pravilnika o mikrobiološkoj ispravnosti su neprepoznavanje mikroorganizama štetnih za bezbednost hrane (kao npr. *E.coli*); zatim nerazlikovanje prehrambenih proizvoda namenjenih ljudskoj ishrani i onih koji će se dalje obrađivati (npr. aditivi), pred koje će se, zbog nerazlikovanja, često postavljati identični uslovi mikrobiološke ispravnosti.

Propisi o bezbednosti hrane veoma su složeni. To je, uostalom, i razlog zašto je do pune primene Zakona o bezbednosti hrane došlo tek po isteku dve godine od njegovog stupanja na snagu. Pored toga, propisi su mnogobrojni i dešavalo se da se tek naknadno shvati da neki propis nedostaje. To je bio slučaj nadzora i kontrole mešovite hrane, tj. namirnica koje u sebi sadrže sastojke i biljnog i životinjskog porekla (npr. burek sa sirom). Prema članu 14. Zakona o bezbednosti hrane, za kontrolu mešovite hrane nadležne su i poljoprivredna i veterinarska inspekcija, što je stvaralo zabunu u delovanju inspektora jer nije bilo precizirano šta je nadležnost kog inspektora. Stoga je 2010. godine donet Pravilnik o listi mešovite hrane i načinu kontrole mešovite hrane³⁰, kojim je izvršeno razgraničavanje i definisanje nadležnosti poljoprivrednog i veterinarskog inspektora.

U pojedinim slučajevima dešavalo se da je propis postojao, ali da je pogrešno tumačen od strane inspektora, što je zaustavljalo proizvodnju i izvoz, na

26 Pravilnik o uslovima higijene hrane, *Sl. glasnik RS*, br. 73/2010.

27 *Commission Regulation (EC) 2073/2005 on microbiological criteria for foodstuffs*, OJ L 338, 22. 12. 2005.

28 Pravilnik o mikrobiološkoj ispravnosti namirnica u prometu, *Sl. list SRJ*, br. 26/93, 53/95, 46/02.

29 Pravilnik o metodama vršenja mikrobioloških analiza i superanaliza životnih namirnica, *Sl. list SRJ*, br. 25/80.

30 Pravilnik o listi mešovite hrane i načinu vršenja kontrole mešovite hrane, *Sl. glasnik RS*, br. 33/10.

primer meda. Naime, veterinarski inspektori pogrešno su tumačili i primenjivali Program mera zdravstvene zaštite životinja³¹ i zahtevali testiranje pčelinjih košnica na pet bolesti³², od kojih neke ni ne postoje u Evropi i koje evropski propisi i ne predviđaju. Posle pregovora sa Upravom za veterinu, dogovoreno je, međutim, davanje preciznog tumačenja ovog dokumenta donošenjem Pravilnika o utvrđivanju Programa mera zdravstvene zaštite životinja. Ukinuto je testiranje na nozemozu; na varoozu ostaje testiranje samo po posebnom programu; na tropilelozu i etionozu samo ako se u toku preventivnog tretiranja varoze posumnja na prisustvo ovih parazita, a na američku kugu samo kod tzv. „sumnjivih društava“.

Glavni cilj donošenja novih, sa EU standardima usklađenih propisa, je uspostavljanje koordinacije sistema bezbednosti na nacionalnom nivou, uz zaključivanje međunarodnih ugovora koji bi olakšali međunarodnu saradnju i promet.

Usvajanjem modernih propisa o bezbednosti hrane, naravno, pre svega Zakona o bezbednosti hrane, prvi put je stvorena mogućnost priznavanja sertifikata drugih zemalja. Tako je čekanje na granicama pri uvozu i izvozu prehrambenih proizvoda i pregledanje sertifikata iz druge države svedeno na minimum. Republika Srbija za sada je zaključila Sporazume o međusobnom priznavanju uverenja o zdravstvenoj ispravnosti robe sa Crnom Gorom, Bosnom i Hercegovinom, Makedonijom i Albanijom.

Daljim usavršavanjem i izgradnjom pratećih i neophodnih kapaciteta postoji velika šansa za Republiku Srbiju da zaključi slične sporazume sa državama članicama EU.

3.2. *Nedostaci propisa o bezbednosti hrane*

Zakon o bezbednosti hrane uključuje većinu načela u skladu sa propisima EU. Preuzeo je osnovna načela, oblast primene i definicije određenih pojmova.

Odstupanje Zakona o bezbednosti hrane od evropskog zakonodavstva ogleda se u zahtevu da hrana bude ne samo bezbedna, već i kvalitetna³³. Evropski koncept zasniva se na principu bezbednosti, tj. zdravstvenoj ispravnosti hrane, ali se ne insistira na njenom kvalitetu³⁴. Postavljanjem zahteva za kvalitet hrane, Zakon je postao preopširan i preopterećen, a i sam njegov naslov sugerise prihvatanje koncepta bezbedne, ali ne nužno i kvalitetne hrane. Usled nepoštovanja zahteva kvaliteta hrane, stavljena je van prometa velika količina poljoprivrednih proizvoda, kao i alkoholnih i bezalkoholnih pića, jer nisu ispunjavali zahteve koji se odnose na deklarisanje robe, kiselost, vlagu, sadržaj suve materije i sl.³⁵

31 Pravilnik o utvrđivanju Programa mera zdravstvene zaštite životinja za 2012, *Sl. glasnik RS*, br. 21/12.

32 Bolesti su varooza, tropileloza, etionoz, američka kuga i nozemoza.

33 Čl. 55 ZBH.

34 Čl. 14 OZH.

35 Samo u 2011. godini stavljeno je van prometa 575 000 litara vina, rakije, piva, alkoholnih i bezalkoholnih pića, kao i 465 tona poljoprivrednih proizvoda.

U Republici Srbiji i dalje mora da se radi na poboljšanju sprovođenja Zakona. Ni posle tri godine od stupanja na snagu Zakona o bezbednosti hrane nije se počelo sa potpunom primenom načela analize rizika. Tekst Zakona daje odgovarajuću osnovu za ostvarivanje ovog načela, ali u praksi do toga ne dolazi. Zakonom o bezbednosti hrane predviđeno je osnivanje Stručnog saveta za procenu rizika i Direkcije za nacionalne referentne laboratorije. Ako se i zanemari zakonsko definisanje Stručnog saveta za procenu rizika kao radne grupe čije će administrativno-tehničke poslove obavljati Ministarstvo poljoprivrede, ostaje nejasno zašto Stručni savet nije formiran i zašto nije počeo da radi. Stručni savet bi trebalo da primenjuje preporuke, smernice i informacije dostupne od strane EFSA. Uz to, novoformirana Direkcija za nacionalne referentne laboratorije ne funkcioniše na način koji je Zakonom predviđen jer nema dovoljno angažovanog kadra³⁶. Zbog takvih okolnosti postavlja se pitanje izlišnosti postojanja Direkcije, čije održavanje iziskuje velike količine novca. Uz to, samim Zakonom o bezbednosti hrane³⁷ predviđeno je da laboratorijska ispitivanja u oblasti bezbednosti hrane i hrane za životinje, kao i monitoring, mogu obavljati akreditovane laboratorije. S obzirom na to da Republika Srbija već poseduje odgovarajuće laboratorije, na njih bi se mogao prebaciti deo poslova predviđen za Direkciju. Sa druge strane, deo nadležnosti Direkcije, koji se odnosi na saradnju sa drugim međunarodni laboratorijama, priprema nacionalnih vodiča za rukovanje uzorcima i sl. mogli bi da se prebace na Stručni savet za procenu rizika, čije je osnivanje ionako predviđeno Zakonom. Pri osnivanju Stručnog saveta za procenu rizika kao uzor bi mogao da posluži Savezni institut za zaštitu potrošača i bezbednost namirnica u Saveznoj Republici Nemačkoj³⁸, koji doprinosi ispunjavanju opštih upravnih propisa i programa nadgledanja bezbednosti namirnica, razvoju mera za izbegavanje i regulisanja rizika, sarađuje sa EFSA i nadležan je za sistem brzog obaveštavanja.

Implementacija propisa od strane prehrambene industrije takođe treba da bude poboljšana. U izvesnim slučajevima potrebno je raditi na podizanju svesti subjekata u poslovanju o potrebama usvajanja i poštovanja HACCP principa. Praksa u mnogim lokalima, objektima za pripremu hrane izgleda tako da ista osoba priprema hranu, pakuje, služi i naplaćuje. Vlasnici ne poštuju osnovne propise o bezbednosti i zaštiti na radu. Proces prelaska na moderan sistem bezbednosti je „bolan“ za veliki broj preduzetnika jer dolazi do zatvaranja mnogih objekata. To je, međutim, neminovno i do toga je dolazilo u svim novopristupelim državama članicama. Samo u Mađarskoj je uvođenjem HACCP zatvoreno preko 6000 pekarskih objekata.

36 Pored toga, prema Zakonu o bezbednosti hrane, u nadležnosti Direkcije za nacionalne referentne laboratorije nalazi se i organizovanje međulaboratorijskih ispitivanja, za čije sprovođenje je neophodno izgraditi procedure za akreditaciju nacionalnih provajdera poređenja međulaboratorijskih ispitivanja. Problem je što u Srbiji ne postoje registrovani provajderi, ali u skladu sa akreditacijom, laboratorije su obavezne da ih redovno obavljaju.

37 Čl. 20 ZBH.

38 [V. http://www.bvl.bund.de/DE/Home/homepage_node.html](http://www.bvl.bund.de/DE/Home/homepage_node.html), 27. 08. 2012.

Pored toga, i zvanične kontrole primene HACCP principa treba da budu poboljšane. Nedostatak stručnog kadra u izvesnim situacijama ometa sprovođenje propisa do kraja i može se stoga desiti da implementacija propisa EU ostane samo slovo na papiru.³⁹ Veliki nedostatak korpusa propisa o bezbednosti hrane u Republici Srbiji predstavlja nepostojanje propisa koji bi odgovarao Uredbi 882/2004 o službenim kontrolama koje se vrše radi utvrđivanja usklađenosti sa zakonom o hrani i hrani za životinje propisa iz oblasti zdravlja i dobrobiti životinja.⁴⁰ Razlog donošenja Uredbe 882/2004 je eliminisanje razlika u implementaciji propisa EU u državama članicama. Njen cilj je poboljšanje konzistentnosti i efikasnosti kontrole u EU i zahteva izgradnju kapaciteta neophodnih za kontrolisanje primene propisa na adekvatan način.

Uredba 882/2004 propisuje opšta pravila o izvođenju zvanične kontrole za utvrđivanje usklađenosti sa pravilima EU, čiji je cilj sprečavanje, smanjenje ili eliminisanje rizika po zdravlje ljudi i životinja do prihvatljivog nivoa, kao i garantovanje fer prakse u trgovini hranom uz zaštitu prava potrošača. Država članica obavezna je da organizuje zvaničnu kontrolu izvršenja zakona, da nadgleda i proverava da li su ispunjeni postavljeni zahtevi od strane subjekata poslovanja u svim fazama proizvodnje, prerade i prometa. Zvanična kontrola je bilo koji oblik kontrole koji sprovodi nadležna vlast ili vlast EU sa ciljem provere usaglašenosti nacionalnih zakona sa EU propisima o hrani, hrani za životinje i pravilima o dobrobiti životinja.

U Srbiji se ne može očekivati da će doći do potpuno uspešne primene Zakona o bezbednosti hrane i ostalih propisa ukoliko ne postoji zvanična kontrola sprovođenja propisa, koja se može sprovesti u bilo kojoj fazi proizvodnje, obrade i distribucije hrane, i to bez prethodnog obaveštenja. Uostalom, samom Uredbom 882/2004 predviđeno je da stručnjaci iz Evropske komisije mogu da sprovedu kontrole i u državama nečlanicama i da od njih zahtevaju pripremljene godišnje kontrolne planove, kojima se predviđa način vršenja kontrole usklađenosti nacionalnih propisa sa propisima EU. Prilikom sastavljanja predloga kontrole plana, država nečlanica mora voditi računa da kontrolni plan bude tehnički i ekonomski izvodljiv, uzimajući u obzir sopstvenu specifičnu situaciju, kao i vrstu proizvoda koji su namenjeni izvozu na tržište EU. Donošenje ove uredbe samo je pojačalo sistem kontrole bezbednosti hrane u EU jer daje mogućnost zvaničnim vlastima države i EU da preduzimu dalje mera ako se utvrdi da uspostavljeni sistem kontrole nije efikasan.

Donošenjem propisa o službenoj kontroli sprovođenja propisa, Republika Srbija bi dobila zaokružen korpus propisa koji bi omogućio postojanje bezbedne hrane, spremne za izvoz na evropsko tržište.

39 Konkretno, nedostatak fitosanitarnog inspektora u Kikindi i na graničnom prelazu onemogućavao je otpremanje prehrambenih proizvoda za izvoz u kratkom roku.

40 *Regulation (EC) 882/2004 of the European Parliament and of the Council on official controls performed to ensure the verification of compliance with food and feed law, animal health and animal welfare rules*, OJ L 165, 30.04.2004.

4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Države kandidati ili potencijalni kandidati za pristupanje EU u obavezi su da usvoje i primene pravne tekovine koje važe na području EU, a odnose se na bezbednost hrane. U praktičnom smislu, u pitanju je obaveza država da usvoje najviše standarde koji se odnose na proizvodnju, preradu i promet hrane, na njenu bezbednost, ali i sigurnost, čime bi se postigli ne samo opstanak na tržištu i konkurentnost, već i zadovoljstvo i zaštita potrošača.

Republika Srbija je počela da ispunjava zahteve koje su pred nju postavili Svetska trgovinska organizacija i EU, u kojoj su bezbednost hrane i zaštita zdravlja prioriteta pitanja, koja su dovela do reforme čitavog sistema proizvodnje, prerade i prometa hrane. I da nije krenula sa procesom priprema za integraciju u EU, Republika Srbija je morala da podvrgne reformi svoj poljoprivredni sistem, donese nove zakone, eliminiše zastarele subjekte poslovanja i da reguliše pitanje bezbednosti hrane i sigurnosti građana na savremen način.

Prvi korak – usvajanje novih propisa usklađenih sa standardima EU – već je preduzet. U toku 2009. i 2010. godine usvojen je tzv. „poljoprivredni paket“ u koji su uključeni najvažniji zakoni, Zakon o veterinarstvu i Zakon o bezbednosti hrane, koji daje osnovna načela regulisanja ove izuzetno složene oblasti. Bojanzan od pukog prepisivanja propisa EU uvek će postojati. Mora se uzeti u obzir činjenica da se stepen usaglašenosti nacionalnih propisa sa EU legislativom ocenjuje u skladu sa koracima pristupanju EU. U trenutku kada otpočinu pregovori sa Evropskom unijom stepen usklađenosti propisa mora biti viši. Ukoliko bi Republika Srbija htela da usvoji propise koji bi se razlikovali od propisa EU, morala bi da dokaže da se drugačijim rešenjima može postići isti efekat, što predstavlja težu opciju, jer ne postoje uzori na koje bi Republika Srbija mogla da se ugleda u definisanju posebnih rešenja.

Republika Srbija se nalazi na dobrom putu usaglašavanja svojih propisa sa evropskim, o čemu govore i pozitivni izveštaji FVO iz prethodnih godina. Proces implementacije propisa, međutim, još nije okončan, posebno zbog toga što još nije usvojen Pravilnik o sprovođenju službene kontrole (po ugledu na Uredbu 882/2004), koji je neophodan da bi se obezbedila potpuna primena donetih propisa.

Nepostojanje navedenog propisa sugerise još jedan problem sa kojim se Republika Srbija suočava, a to je nedovoljna izgrađenost kapaciteta i nedostatak stručnog kadra koji omogućava punu primenu donetih propisa. Neretke su situacije da na graničnom prelazu nema odgovarajućih inspektora, ili se čak dešava da nadležni inspektori na pogrešan način tumače donete propise. Stoga bi trebalo da nadležna ministarstva prate rad inspektora i da, ukoliko primete da postoje neusaglašenosti u njihovom delovanju, donesu niže zakonske propise u kojima će dati precizna uputstva za njihovo delovanje i tumačenje spornih akata.

U svom nastojanju da ispuni postavljene zahteve, Srbija bi prvenstveno trebalo da pokuša da iskoristi postojeće kapacitete pre nego što se odluči za izgradnju novih. Megalomanski projekti, kao što je Direkcije za nacionalne referentne

laboratorije, pokazali su se nepotrebnim i finansijski neodrživim, naročito zbog toga što Srbija već poseduje osposobljene akreditovane laboratorije, koje bi mogle da se iskoriste za ispunjenje pred Direkciju postavljenih zadataka.

Dostizanje standarda EU u oblasti bezbednosti hrane je dugotrajan i zahtevan proces. Republika Srbija se suočava sa problemom nedovoljno izgrađenih kapaciteta koji mogu da ispunjavaju postavljene zahteve. Sa druge strane, i proizvođači hrane se suočavaju sa svakodnevnim zatvaranjem svojih proizvodnih kapaciteta jer nisu u stanju da odgovore na zakonom propisane uslove. Uglavnom su samo firme velikih kapaciteta u stanju da se prilagode predviđenim standardima, čak i uz finansijsku pomoć EU. Vladi Republike Srbije zato ostaje mogućnost da se ugleda na primer Poljske, koja je nakon pregovora sa EU uspeła da obezbedi svojim malim preduzećima da nastave proizvodnju hrane za domaće tržište, tj. da ne budu potpuno ugašena i onda kad ne ispunjavaju standarde EU. Od 1. maja 2004, kada je Poljska postala punopravna članica EU, preko hiljadu firmi za preradu hrane, pre svega mesa, dobilo je mogućnost da se u toku sledeće tri godine prilagodi zahtevima EU. Izvršena je podela preduzeća na velika, koja su morala da ispune sve zahteve EU u vezi sa bezbednošću hrane, i na mala, koja su mogla da nastave prodaju svojih proizvoda na nacionalnom tržištu, ako ispune „pojednostavljene zahteve“. Čak i onim malim preduzećima koja nisu uspeła da ispune zahteve, dozvoljeno je da nastave proizvodnju, ali isključivo na lokalnim tržištima i to direktnim, krajnjim kupcima.

Ukoliko bi se malim i srednjim preduzećima dozvolila dalja proizvodnja, to bi morao biti organizovan sistem koji će se postepeno usavršavati i pri tom voditi računa o odgovarajućoj proceni rizika jer će nastupiti trenutak kada će morati da se ispune svi postavljeni zahtevi u vezi sa bezbednošću hrane.⁴¹ Iako je proces prilagođavanja prilično zahtevan, od nadležnih tela se traži transparentnost, ekvivalentnost i proaktivnost, a propusti se ne mogu tolerisati.

Mirjana Glintić, LLM

FOOD SAFETY

Summary

*The paper analyses the adopted legislation of the Republic of Serbia in the area of food safety and its alignment with *acquis communautaire*. The first part of the paper reviews the European Union legislation relating to the food safety. The second part is dedicated to the legislation of the Republic of Serbia and the identification of its imperfections, including proposals for their overcoming.*

The author points out that the main objective of the EU food safety policy is the protection of the consumer health and interests. To achieve this aim, the „from the farm

41 V. S. van Berkum, N. Bogdanova, *Serbia on the road to EU accession: Consequences for Agricultural Policy and Agri- Food Chain*, Wallingford, Oxfordshire 2012, 151 i dalje; J. Lampietti et al, *The Changing Face of Rural Space: Agriculture and Rural Development in Western Balkan*, World Bank Publication, 2009, 71 i dalje.

to the fork“ strategy has been developed requiring a high level of food and food ingredient safety at all stages of food production, processing and distribution. This approach involves both the foods produced within the European Union and those imported from the third countries. The author concludes that the Republic of Serbia, as a candidate for the membership in the European Union, is obliged to align its legislation in this area to ensure the competitiveness of its food industry in the internal market of the European Union and proposes specific steps that need to be taken in this direction.

Key words: food safety, „from the farm to the fork“, harmonization, risk analysis, consumers' protection, competitiveness.

DRUGI DEO:
PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA

REFORMA PRAVOSUĐA

1. UVOD

Pitanje reforme pravosudnog sistema u Srbiji aktuelno je duže vreme, od demokratskih promena 2000. i početka funkcionisanja demokratske vlasti na tadašnjem republičkom nivou, 2001. godine. Ideal efikasnog i stručnog pravosuđa, koje bi moglo da odgovori velikim izazovima nagomilanih predmeta i ostavi iza sebe zaostavštinu devedesetih godina prošlog veka, kada su se za pravosuđe vezivale različite politički motivisane odluke i sudijska funkcija potpuno instrumentalizovala, bio je vodio na početku reforme. Napori koji su preduzimani nisu, međutim, davali nikakve efektivne rezultate, a primena novih zakonskih rešenja je odlagana. Lustracija nije sprovedena, a pravosuđe je bilo opterećeno novim skandalima i očigledno nepovoljnom slikom u medijima i javnosti. Konačno, donošenjem novog Ustava 2006. godine, kao i Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava Republike Srbije¹ postavljeni su novi normativni i vremenski okviri za rešavanje mnogih aktuelnih pitanja u ovoj oblasti. Ti isti akti su, međutim, otvorili i prva sporenja oko načina na koji se mogu realizovati, kao i očuvanja nezavisnosti sudijske funkcije i odvojenosti sudske od uticaja izvršne vlasti. Sprovedena je „reforma pravosuđa“, koja je rezultirala mnogim izuzetno negativnim posledicama po funkcionisanje pravosuđa u Srbiji. Ovaj rad se bavi samo nekim od aspekata reforme i efektima koje je ona proizvela, naročito sa gledišta sniženja postojećeg standarda zaštite ljudskih prava, bezvoljnosti tvoraca reforme da se određeni problemi zaista reše, potpunog urušavanja ugleda sudstva, kao i pokušaja partizacije pravosuđa.

„Reforma“ se sastojala iz tri komponente: stvaranja nove mreže sudova, sprovođenja opšteg izbora sudija i tužilaca i izmena i dopuna velikog broja pravosudnih zakona. Čitav proces reforme izvršen je u veoma kratkom roku i bez detaljne i kvalitetne analize problema sa kojima se srpsko pravosuđe suočavalo, što je neophodna pretpostavka bilo koje ozbiljne i delotvorne reforme pravosudnog sistema.

Najpre je predstavljena nova mreža sudova. Broj sudova, njihova imena i nadležnost su izmenjeni. Shodno tome, promenjeni su i broj i nazivi javnih tužilaštava. Osnovni cilj ovakvih mera bio je, čini se, dvostruk. Sa jedne strane, manji broj sudova i tužilaštava pretpostavljao je i manje troškove, dakle dobilo bi se jeftinije pravosuđe; sa druge strane, nova mreža sudova bila je podloga za sledeći

* Naučni saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd.

** Docent na Pravnom fakultetu Univerziteta Union, Beograd.

1 Ustavni zakon za sprovođenje Ustava Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 98/2006.

korak – „opšti izbor“, kako je zvanično najavljeno, sudija i tužilaca za teritoriju cele Republike Srbije.

Ovaj izbor sproveden 2009. godine i za sudije i za tužioce imao je pogubne posledice. Nisu postojali jasni kriterijumi izbora, nije se obraćala pažnja na kvalitet rada sudija i tužilaca, ceo postupak izveden je netransparentno i protivno svakoj logici i standardima. Skandali koji su u narednom periodu povezivani sa ovim postupkom, (koji u vreme pisanja ovog rada još nije završen) kao što su pribavljanje informacija od Bezbednosno-informativne agencije prilikom utvrđivanja „podobnosti“ za izbor, izbor osoba koje su bile politički angažovane ili na drugi način bliske vladajućoj političkoj koaliciji, kao i potonje neustavne izmene zakona, kojima se ustavna žalba konvertovala u prigovor (o svim ovim detaljima biće reči u kasnijem tekstu) – definitivno su još više udaljili Srbiju od pregovora za članstvo u Evropskoj uniji, a samom pravosuđu naneli još jedan težak udarac.

Konačno, uporedo sa sprovođenjem „opšteg izbora“ sudija i tužilaca, pristupilo se izmenama postojećih i donošenju niza novih zakona koji na direktan ili indirektan način imaju veze sa funkcionisanjem pravosuđa i pristupom pravdi. Iako je postojala realna potreba za izmenama, odnosno donošenjem novih akata u različitim oblastima, usvojena rešenja (ili njihova kasnija implementacija) nikako se ne mogu pohvaliti, i čini se da još više otežavaju i inače težak položaj ne samo poslenika u pravosuđu, već naročito građana koji se pred pravosuđem pojavljuju kao stranke.

U svom Analitičkom izveštaju², Evropska komisija ispravno je primetila da izvršna vlast i dalje ima nedopustivo veliki uticaj na izbor sudija, ali se čini da je njena ocena sprovedenih promena u odnosu na mrežu sudova i nove procesne propise previše optimistična i da se suviše oslanja na izjave Ministarstva pravde, a premalo na praktične rezultate i ocene stručne javnosti. Što se tiče postupka preispitivanja odluka prvih sastava Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca, ocena Komisije nedopustivo je blaga, čak se usuđujemo reći i netačna – što će biti detaljno argumentovano u tekstu. Utisak je da je Komisija analitički izveštaj pisala rukovođena prevashodno prethodno donetom političkom odlukom, svesno minimizujući probleme koji postoje u načinu na koji se reforma pravosuđa sprovodi u Srbiji. Istina je da će se sva ova pitanja ponovo detaljno razmatrati jednom kada otpočinu pregovori o pristupanju EU. Ipak, važno je da do tada, nezavisno od ocene Komisije, Srbija temeljno preispita svoje ciljeve u reformi pravosuđa i dosadašnji učinak sprovedenih mera, te da izvrši neophodne izmene kako bi u dogledno vreme odista imala nezavisno, nepristrasno, funkcionalno i sposobno pravosuđe, kadro da se izbori sa izazovima koje za pravosudni sistem nosi pristupanje Evropskoj uniji.

Sva navedena pitanja biće u daljem tekstu razmatrana sa nekoliko aspekata (pristup pravdi, efikasnost pravosuđa, preispitivanje reizbora sudija i tužilaca, novodoneti zakoni i novi pravni instituti), uz neminovan zaključak o nezavisno-

2 Analitički izveštaj koji prati Saopštenje Komisije upućeno Evropskom Parlamentu i Savetu, Com(2011) 668, V. http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/misljenje_kandidatura/izvestaj_o_napretku_2011.pdf; 29.08.2012.

sti sudstva u Srbiji danas, kao i (neizvesnoj) budućnosti i radu na ispravljanju grešaka i otklanjanju posledica bahate reforme prethodne Vlade Srbije.

2. DOSTUPNOST PRAVDI

Dostupnost građana pravdi jedan je od osnovnih postulata funkcionisanja demokratskog društva i vladavine prava. Dostupnost pravdi znači da svaki građanin može da zaštiti i odbrani svoje interese pred nezavisnim sudom. Ona je i *formalna* i *faktička* kategorija – kombinacija pravne garancije na dostupnost pravdi i realnih mogućnosti za ostvarivanje iste. Društvo sudija Srbije dostupnost pravdi posmatra kroz nekoliko elemenata dostupnosti: fizičku, finansijsku, pravnu i vremensku, kao i kroz element nezavisnog i nepristrasnog sudije i tužioca.³

Nova mreža sudova stvara mnoge probleme koji mogu da utiču na ostvarivanje ovog esencijalnog prava svakog pojedinca. Naime, prema odredbama Zakona o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava⁴ umesto 138 opštinskih sudova koji su funkcionisali na teritoriji Srbije do 2009. godine, ostala su 34 osnovna suda i čak 103 tzv. „sudske jedinice“, koje se mahom nalaze u onim mestima u kojima su bili sudovi. Broj viših sudova, koji su uglavnom preuzeli nadležnosti nekadašnjih okružnih sudova, takođe je smanjen sa 30 na 26. Trgovinski sudovi smanjeni su sa 18 na 16, a Viši trgovinski sud je promenio naziv u Privredni apelacioni sud. Kao novine javljaju se Upravni sud sa nadležnošću za celu teritoriju Srbije, 45 prekršajnih sudova, kao i četiri apelaciona suda, koji su bili predviđeni još 2001, ali su počeli da rade tek 2010. godine. Broj tužilaštva smanjen je sa 109 opštinskih na 34 osnovna i sa 30 okružnih na 26 viših, uz četiri apelaciona i dva specijalna – za ratne zločine i organizovani kriminal.

Kao što je pomenuto, ove promene učinjene su u cilju smanjenja sudske administracije i ukupnih troškova pravosuđa. Dve činjenice na koje se, međutim, mora ukazati oduzimaju ovakvom rešenju legitimnost. Najpre, troškovi pravosuđa ostali su na istom nivou, a možda su se i povećali u periodu od 2009. do 2012. godine zbog nepravilno i krajnje nelegitimno izvedenog procesa reizbora (opšteg izbora) sudija i tužilaca, za kojim je došao i postupak preispitivanja prvostepenih odluka, a za sve to vreme (ili bar veći deo vremena) najveći broj neizabranih sudija i tužilaca primao je naknadu zarade. Finansijski gledano, oni su vođeni kao deo pravosudnog ili nekog drugog budžeta. U pitanju je gotovo 1000 neizabranih sudija i tužilaca, tako da je svaka priča o smanjenju troškova smanjenjem poslenika u pravosuđu depasirana. Sa druge strane, stvoreni su centri pravosudne aktivnosti – 34 sedišta osnovnih sudova. Promene, tj. ukidanja sudova u pojedinim gradovima i opštinama, nisu izvedena planski. Tako su pojedina mesta u kojima ima realne potrebe za postojanjem pravosudnih organa ostala bez istih. Nije se vodilo računa o putnoj infrastrukturi onih koji bi sada morali da putuju nekoliko desetina kilometara do suda, kao ni o strukturi

3 Jednaki pred sudom i zakonom: država vs. građanin, Društvo sudija Srbije, 2012, <http://www.sudije.rs/>, 01.09.2012, 1.

4 Zakona o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava, *Sl. glasnik RS*, br. 116/2008.

i kretanju broja predmeta sudova koji su postojali do 2009. godine. Demografski, socijalni i privredni aspekti uklanjanja sudova iz pojedinih opština takođe nisu uzeti u obzir; nije se obraćala pažnja čak ni na putnu infrastrukturu i povezanost mesta, odnosno na vreme koje je potrebno da bi se došlo do najbližeg suda. Ovime je građanin prinuđen da tražeći zaštitu svojih prava i interesa snosi daleko veće troškove nego 2009. godine. Država je jednostavno prevalila rashode sa tereta budžeta, na teret pojedinca. Nije teško zamisliti da je za pojedince značajno opterećenje plaćanje putnih troškova, kao i odustajanje od tužbe zbog faktičke nemogućnosti da se pojavljuju više puta pred sudom u mestima udaljenim više desetina kilometara.

Društvo sudija Srbije navodi i primere koji slikovito pojašnjavaju „nove uslove“ za pristup pravdi, koji dovode do uskraćivanja zaštite prava građana zbog finansijskih nemogućnosti da se pravosudni sistem pokrene u njihovu zaštitu:

„Nova sudska mreža urađena je, navodno, radi ubrzanja postupaka, pojeftinjenja sistema, razbijanja koruptivne mreže (okrivljeni, stranke, branilac, policajac, tužilac, sudija) uz poštovanje načela slučajnog sudije i ravnomernog opterećenja svih sudova i sudija. Bilo je najavljivano da će predmeti biti nasumce dodeljivani svakom sudiji u osnovnom sudu i da će, ne građani, već sudije putovali do sudskih jedinica, tj. građana.

Međutim, od ovih ciljeva potpuno se odustalo u pogledu *krivičnih* predmeta jer se svi krivični predmeti sude u sedištim osnovnih sudova (svi koji ne žive u sedištu suda – putuju: sudije, radnici, branioci, svedoci, okrivljeni). U pogledu *građanskih* predmeta (parničnih, ostavinskih, vanparničnih) situacija je različita: svaki predsednik suda ovlašćen je Sudskim poslovníkom da godišnjim rasporedom sam organizuje suđenja u sudskim jedinicama na području „svog“ suda. Tako u nekim sudovima (Požega, Čačak, Užice, Požarevac, Smederevo, Bor, i drugi) sudije sa sudskim osobljem „putuju“ u sudske jedinice, dok su u drugim v. f. predsednika odredili da samo neke, a ne sve sudije rade u sudskim jedinicama (najčešće one koje u tim jedinicama i žive). U Osnovnom sudu u Novom Sadu čak u 6 od 10 sudskih jedinica (Bač, Beočin, Bački Petrovac, Žabalj, Titel i Srbobran) raspoređen je samo po jedan sudija (koji dobija sve građanske predmete iz te sudske jedinice, pa ne može biti govora da postoji sistem slučajnog sudije). ... Sudske takse su povećane za 50 odsto 2009. godine i veće su nego u mnogim evropskim državama, posebno kada se porede prosečne plate i kada se ima u vidu činjenica da je u Srbiji ¼ ljudi nezaposlena. Najniža sudska taksa za vrednost predmeta spora od 10.000 dinara je 1.900 dinara, i plaća se za tužbu, presudu, žalbu i drugostepenu presudu. Dakle, za vrednost predmeta spora od 10.000 dinara treba platiti 7.600 dinara takse. Pred privrednim sudom za ovaj iznos predmeta spora taksa je 3.900 dinara. Najviša sudska taksa za jednu radnju je 97.500 dinara (u privrednim sporovima 390.000 dinara). Isključenje materijalne istine kroz pravilo o teretu dokazivanja i formalno izjednačavanje stranaka i u krivičnom i u parničnom postupku *onemogućava pristup pravdi siromašnjima*. Oni koji su finansijski moćniji moći će da obezbeđuju kvalitetnije dokaze (privatne istražitelje, veštake).“⁵

5 Ibid, 1 i 3.

Konačno, valja imati u vidu i činjenicu da je teza o manjem broju sudova i sudija da bi se smanjili troškovi funkcionisanja, potpuno ugušena na terenu, čudnim i necelishodnim rešenjima. „Sudske zgrade mnogih opštinskih sudova, savremene, nedavno renovirane i dobro opremljene, zvrje skoro prazne (Gornji Milanovac, Guča, Ivanjica, Žagubica, Vrnjačka Banja, Beočin, Bela Crkva, Žabari, npr.). Za sudije, tužioce i osoblje su troškovi i veći. Na primer, od 47 sudija u kragujevačkoj apelaciji samo je 14 iz Kragujevca, dok svi ostali putuju. I svakom od njih valja isplatiti, osim plate, i naknadu za odvojeni život u visini od 40 odsto od plate, naknadu za rentiranje stana, kao i troškove za vozača, benzin i službeni automobil, za prevoz do kuće i posle do posla dva puta nedeljno.“⁶

Osim navedenih nedostataka, valjalo bi ukazati i na neke novine koje su nastale donošenjem novih zakona, ili nedonošenjem zakona za kojima postoji realna potreba. Iako će oni biti predmet razmatranja u daljem tekstu, na dostupnost pravdi direktno utiču odredba novog Zakona o parničnom postupku⁷ (u daljem tekstu: ZPP), kao i nedostatak zakona o pružanju besplatne pravne pomoći. Kada je reč o novom ZPP-u, članom 85. predviđeno je da stranka mora isključivo lično ili preko advokata da preduzima radnje u postupku. Samo je pravnim licima ostavljena mogućnost da ih zastupa diplomirani pravnik sa položenim pravosudnim ispitom, stalno zaposlen u tom pravnom licu. Ovime se troškovi stranke dalje uvećavaju, veoma često bez ikakve potrebe. Zakon ne pravi razliku između različitih vrsta sporova, pa nije nerealno da u sporovima male vrednosti advokatska tarifa višestruko prevaziđe vrednost spora. Posmatrano u kontekstu dostupnosti pravde, lice iz nekog grada u kojem „ne funkcioniše“ sudska jedinica, povodom zaštite svojih prava, moraće da plaća putne troškove do grada u kojem se nalazi nadležni osnovni sud, ili punomoćnika iz tog grada, ili će imati oba troška. Nerealno je očekivati da ovakvo rešenje nije umanjilo dostignuti stepen ljudskih prava, odnosno uskratilo pristup pravdi određenim kategorijama građana (ne ograničava se, ali se podrazumeva da su oni socijalno najugroženiji građani ovime zapravo stavljeni u još gori položaj). Zvanično objašnjenje da će se time povećati efikasnost sudova i pojačati dostojanstvo suda, suviše su iracionalni da bi se njima uopšte bavili.

Sa druge strane, najugroženiji građani mogu da računaju na besplatnu pravnu pomoć, koju trenutno pružaju uglavnom nevladine organizacije, pravne klinike i pojedine lokalne samouprave (kao i pojedine političke partije i sindikati, za svoje članstvo). Besplatna pravna pomoć nužno je potrebna i ne predstavlja izuzetak ni u jednom razvijenom društvu. U Srbiji se, međutim, već duži niz godina okleva sa donošenjem zakonskog akta koji bi regulisao ovu važnu pravnu oblast. Deregulisana, ona je često predmet različitih zloupotreba. Ministarstvo pravde u prethodnom sazivu sačinilo je Nacrt zakona o pravnoj pomoći. Iako zasnovan na progresivnim načelima i funkcionalno postavljen sa stanovišta korisnika, ovaj nacrt imao je veliku manu jer je, kada je reč o tzv. „sekundarnoj pravnoj pomoći“, davao praktičan monopol advokatskim udruženjima. Ova udruženja, koja dugi niz godina nisu pridavala nikakvu pažnju, niti pokaziva-

6 *Ibid.*, 2.

7 Zakon o parničnom postupku, *Sl. glasnik RS*, br. 72/2011.

la interesovanje za pružanje besplatne pravne pomoći, očigledno su uticala na stvaranje monopola, koji se ne može realno objasniti, a može vrlo lako dovesti do zloupotreba besplatne pravne pomoći i nerealnog opterećenja budžeta, dok istovremeno kvalitet zastupanja stranaka pred sudovima opada. Sudbina Nacrta nakon izbora nove Vlade Srbije neizvesna je i pitanje je da li će ikada u analiziranom obliku biti poslat ovom organu na razmatranje.⁸

3. EFIKASNOST SUDOVA

Osnovna ideja povećanja efikasnosti sudstva bila je, logično, da manji broj sudija rešava veći broj predmeta, a predmeta u sudovima u Srbiji već duži niz godina ima izuzetno mnogo i opterećenje po pojedinačnom sudiji u nekim trenucima iznosi gotovo nerealnih nekoliko hiljada. To naravno utiče na dužinu trajanja postupka, pa je Srbija do sada već više desetina puta bila kriva pred Evropskim sudom za ljudska prava za kršenje prava na suđenje u razumnom roku propisanim članom 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.⁹ Činjenica je da i u predmetima koji su po svojoj prirodi hitni (npr. radni sporovi), presuda može da se čeka i po nekoliko godina, što prava građana čini nezaštićenim, a potencijalne kršioce praktično osnažuje u nezakonitom delovanju.¹⁰

Iako su izmene u pravosuđu, pre svega u organizaciji i broju sudova, bile najavljivane kao osnova za uspostavljanje daleko efikasnijeg rada sudija, to se nije dogodilo. Pretpostavka da će za četvrtinu manji broj sudija moći efikasnije da obavlja poslove i reši veći apsolutni broj predmeta, nije delovala logično ni pre uspostavljanja nove mreže. Cilj je pre svega trebalo da bude ravnomernije opterećenje sudova (pa i samih sudija) na osnovu čega bi svi oni radili na ispunjenju optimalne radne norme (koja zavisi od materije u kojoj sudija radi) i ne bi se događalo da postoje tzv. „mali sudovi“ u kojima sudije nikako ne mogu da ispune normu zbog slabog priliva predmeta, dok u većini sudova sudije dobijaju višestruko više predmeta nego što je realno da reše u toku jednog meseca, pa ostvaruju i preko 200 odsto predviđene norme a broj predmeta se i dalje povećava. Za povećanje efikasnosti sudova bilo je ključno uravnotežavanje priliva pred-

8 Sa druge strane, postoje nacrti Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći koje je uradio nevladin sektor, a koji mogu predstavljati odličnu osnovu za budući zakonski tekst. V. S. Gajin, *Pravna pomoć*, Centar za unapređivanje pravnih studija, Beograd, 2007, <http://cups.rs/wp-content/uploads/2010/03/Pravna-pomoc.pdf>, 01.09.2012.

9 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, *Sl. list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 9/2003, 5/2005 i 7/2005 – ispr.

10 Postoje i mišljenja da se ovaj problem posmatra sa pogrešnog aspekta dužine trajanja postupka: „Sve je podređeno rešavanju predmeta a ne problema. ... Međutim, iz izveštaja zastupnika Srbije proizlazi da se struktura utvrđenih povreda u do sada razmatranim predmetima odnosi na dužinu postupka 26 odsto, povredu prava na pravično suđenje u 20 odsto predmeta, dok se u 54 odsto slučajeva radi o povredama ostalih prava. Dakle, u ¾ predmeta, u velikoj većini njih, dakle, do povrede je došlo zbog problema sa kvalitetom pravne zaštite, odnosno zbog stručnosti i zbog uslova u kojima sudije rade (prvenstveno preopterećenost) i to je osnovno pitanje koje treba popravljati. Kada se to reši, samim tim će se u velikoj meri rešiti i suđenje u optimalnom roku. V. *Jednaki pred sudom i zakonom: država vs. građanin*, 4.

meta, odnosno ravnomernije angažovanje i onih sudija koje (bez lične krivice) do tada nisu imale veliki broj predmeta u radu.

Ovo se, međutim, nije ostvarilo. Kako se navodi u pomenutom izveštaju Društva sudija Srbije, broj predmeta po sudiji je povećan, a opterećenje je i dalje izuzetno nesrazmerno (u tekstu se koristi termin „raspon u broju predmeta“, što predstavlja količnik najmanjeg i najvećeg opterećenja sudija predstavljen kroz broj dodeljenih predmeta). „Broj predmeta po sudiji naročito je povećan u istrazi i krivici – po dva, tri, negde i po 50 puta, što je posebno veliki problem jer su upravo to predmeti u kojima dolazi do zastarevanja krivičnog gonjenja. I tužilaca je manje iako im se prenosi tužilačka istraga. Zato je neravnomerna opterećenost sudija i sudova enormno uvećana. Tako je krajem 2010. godine raspon u broju predmeta po sudiji bio u:

- osnovnim sudovima:
 - 74 puta u istrazi (812 u Beogradu, 11 u Prijepolju)¹¹;
 - skoro 5 puta u krivici (482 u Novom Pazaru, 109 u Kikindi); i
 - 9 puta u parnici (811 u Prijepolju, 93 u Prokuplju);
- višim sudovima:
 - 47 puta u istrazi (95 u Sremskoj Mitrovici, 2 u Negotinu);
 - 30 puta u krivici (121 u Beogradu, 4 u Pirotu);
 - 205 puta u parnici (205 u Beogradu, po 1 u Negotinu, Pirotu, Prokuplju); i
 - čak 1742 puta u žalbenoj građanskoj materiji (1742 u Beogradu, nijedan u Valjevu, Negotinu i Pančevu, 1 u Somboru, 2 u Kruševcu);
- apelacijama:
 - 4 puta u žalbenoj krivičnoj materiji (167 u Novom Sadu, 42 u Kragujevcu); i
 - 8 puta u žalbenoj građanskoj materiji (176 u Beogradu, 22 u Kragujevcu).

U godišnjem izveštaju za 2010. godinu nema podataka o broju predmeta u radu po sudiji u privrednim sudovima. Kada se, međutim, uporedi broj primljenih predmeta po sudiji u raznim materijama, vidi se da su i tu sudije različito opterećene. Tako je raspon predmeta primljenih po sudiji:

- 3 puta u parnici (48 u Kragujevcu i 16 u Zrenjaninu);
- 12 puta u izvršenjima (1209 u Novom Sadu i 99 u Pančevu); i
- 5 puta u stečajevima (25 u Subotici, 5 u Užicu).¹²

Iz navedene analize primećuje se da je osnovni cilj reforme, kada je reč o efikasnosti, izveden krajnje neuspešno. Sasvim je irelevantno šta su razlozi tome

11 U zgradama se nalaze sudovi u kojima su sudijama dodeljeni najveći i najmanji broj predmeta u određenim materijama.

12 *Ibid*, 1–2.

– loše procene i analize, odsustvo istih ili proizvoljno prekranje mreže sudova. Ono što je izvesno jeste činjenica da će se ovakvi trendovi nastaviti i da će opterećeni sudovi biti sve više pod pritiskom novoprimljenih predmeta, odnosno da će opterećenje po sudiji prelaziti na mesečnom nivou njegovu višemesečnu normu. Ne treba zaboraviti ni činjenicu da se veliki značaj posvećuje rešavanju zaoostalnih, tzv. „starih predmeta“, i da se uspeh na tom polju uglavnom izražava kroz kvantitativne pokazatelje: apsolutni broj rešenih predmeta, procenat ispunjenosti norme i sl. Pri tome se zanemaruje kvalitet rada sudija, što je jako opasno, jer je sasvim evidentno da sudije koje rade na starim predmetima (uz istovremeni konstantni priliv novih) imaju granicu fizičkog savladavanja priliva predmeta, preko koje ne mogu da pređu a da ne dođu u situaciju da suviše malo vremena posvećuju pojedinačnom predmetu i samim tim rizikuju da naprave nenamerne greške u korist jedne, a na štetu druge strane. Ovo u krajnjem slučaju donosi veći broj žalbi i veće opterećenje drugostepenih sudova, a isti mogu presudu ukinuti i predmet vratiti prvostepenom sudu, što u krajnjem ishodu samo znači dvostruko opterećenje prvostepenog sudije istim predmetom. Dakle, sistemska rešenja kao rezultat daleko kvalitetnije i dublje analize su jedini način na koji efikasnost pravosuđa može da se unapredi, a da se pri tome ne umanjí kvalitet rada sudija koji nužno dovodi do umanjenja pravne sigurnosti i poverenja u sudove i doprinosi dodatnom uvećanju broja predmeta.

4. PREISPITIVANJE IZVRŠENOG REIZBORA SUDIJA I TUŽILACA

Nakon usvajanja novog Ustava 2006. godine, usvojen je niz zakona¹³ kojima su stvorene pretpostavke za početak temeljne reforme pravosudnog sistema u Srbiji. Izabrani su prvi sazivi Državnog veća tužilaca (u daljem tekstu: DVT) i Visokog saveta sudstva (u daljem tekstu: VSS). U decembru 2009. godine, nakon objavljenog konkursa u julu iste godine, obavljen je tzv. „opšti izbor sudija i tužilaca“. Odluke su objavljene 16. (VSS) i 17. decembra (DVT). Sastojale su se jedino iz spiskova izabranih sudija, odnosno nosilaca javnotužilačkih funkcija (javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca). Nekoliko dana kasnije VSS je objavio i listu neizabranih sudija, onih koji prema njegovoj proceni nisu ispunjavali uslove za izbor na sudijsku funkciju. Nijedna od ovih grupnih odluka nije bila obrazložena, dakle nije postojalo navođenje razloga, činjenica i dokaza u odnosu na svakog izabranog i neizabranog kandidata, zašto se baš on/ona našao na listi izabranih, odnosno neizabranih.

Ovako sprovedenim „opštim izborom“ narušena je stalnost sudijske funkcije, kao jedno od njenih osnovnih obeležja – otprilike jedna četvrtina sudija ostala je bez posla. Nezavisnost sudstva bila je takođe ugrožena jer se nije moglo

13 Zakon o sudijama, *Sl. glasnik RS*, br. 116/2008, 58/2009, 104/2009, 101/2010; Zakon o Visokom savetu sudstva, *Sl. glasnik RS*, br. 116/2008, 101/2010; Zakon o organizaciji sudova, *Sl. glasnik RS*, br. 116/2008, 104/2009, 101/2010; Zakon o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava, *Sl. glasnik RS*, br. 116/2008; Zakon o Državnom veću tužilaca, *Sl. glasnik RS*, br. 116/2008; Zakon o javnom tužilaštvu, *Sl. glasnik RS*, br. 116/2008, 101/10.

videti na osnovu kojih parametara su pojedinci izabrani i da li su pri tome poštovani zakonski ili neki drugi kriterijumi. Neizabrane sudije i tužioci podneli su ustavne žalbe i žalbe Ustavnom sudu na odluke od 16. (17) i 25. decembra 2009. godine. Ustavni sud je u pilot-odluci u slučaju Saveljić¹⁴, po ustavnoj žalbi neizabrane sudije, usvojio žalbu i naredio da VSS i DVT donesu pojedinačne, obrazložene odluke za svakog neizabranog kandidata. Od oko 1000 slučajeva (837 sudija i 162 tužilaca), VSS je doneo oko 600 odluka; DVT takođe nije usvojio odluke u nekoliko desetina slučajeva. Postupajući po uložnim žalbama Ustavnom sudu, Ustavni sud je doneo pilot-odluku u slučaju Tasić¹⁵ kojom je usvojio žalbu i odredio osnovne parametre za *preispitivanje* slučajeva neizabranih sudija.

Tada, međutim, druge dve grane vlasti ponovo preuzimaju kontrolu nad „reformom“, i izmenama Zakona iz decembra 2010. godine *konvertuju* žalbe Ustavnom sudu neizabranih sudija i tužilaca u *prigovore*, određujući DVT i VSS kao nadležne za njihovo razmatranje. U aprilu 2011. godine su i VSS i DVT dobili nove, tzv. „stalne sastave“, u skladu sa relevantnim zakonima. U maju iste godine objavljena su Pravila VSS-a i Pravilnik DVT-a o postupku preispitivanja.¹⁶ Činjenica da o pravnom leku odlučuje isti organ koji je doneo odluku u prvom stepenu pravdana je drugačijim personalnim sastavom tih organa, iako su tzv. mesta po funkciji pripadala istim ljudima (ministarka pravde, predsednik skupštinskog Odbora za pravosuđe i predsednica Vrhovnog kasacionog suda, koja je bila i predsednica VSS-a, odnosno republički javni tužilac u DVT-u – takođe po funkciji automatski predsednica tog organa).

Procedura preispitivanja inicijalnih odluka VSS-a počela je u junu, a DVT-a u julu 2011. VSS je u skladu sa Pravilima osnovao dve komisije (činile su ih po troje sudija koji su bili članovi VSS-a) pred kojima su se vodili razgovori sa neizabranim sudijama; DVT je protivno Pravilniku koji je predviđao da se postupak vodi pred DVT-om u punom sastavu, osnovao dva posebna radna tela isključivo od javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, članova DVT-a. Njihov zadatak bio je da na osnovu inicijalnih odluka (ako ih je bilo), razgovora sa neizabranim sudijama ili tužiocima i podataka koji su bili dostupni prvim sastavima VSS-a i DVT-a, preispitaju sve okolnosti i činjenice, i prosude da li je prvi sastav odlučio u skladu sa važećim kriterijumima i doneo objektivnu i na dokazima zasnovanu odluku o neizboru. DVT je završio postupak preispitivanja i donošenje drugostepenih odluka u novembru 2011, dok je VSS to učinio u maju 2012. godine. I Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca usvojili su manje od 15 odsto prigovora, tako da je neizabranim nosiocima sudijskih i tužilačkih funkcija ostalo da upotrebe poslednji pravni lek koji im je omogućen izmenama zakona – žalbu Ustavnom sudu – čime se posle više od godinu i po dana postupak ponovo na-

14 Slučaj VIIIU-102/2010, odluka je objavljena u *Sl. glasniku RS*, br. 34/2010.

15 Slučaj VIIIU-189/2010, odluka je objavljena u *Sl. glasniku RS*, br. 27/2011.

16 Visoki savet sudstva doneo je 23. maja Pravila za primenu odluke o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti i za postupak preispitivanja odluka prvog sastava Visokog saveta sudstva o prestanku sudijske dužnosti (u daljem tekstu: Pravila), a DVT je 25. maja doneo Pravilnik o postupku preispitivanja odluka prvog sastava Državnog veća tužilaca i primeni kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti (u daljem tekstu: Pravilnik).

šao pred istom instancom na kojoj se nalazio pre pomenutih (neustavnih) intervencija iz decembra 2010. godine.

4.1. *Preispitivanje inicijalnih odluka državnog veća tužilaca*

Ovaj postupak otpočeo je kontroveržno jer je doneta odluka da se razgovor sa neizabranim nosiocima javnotužilačkih funkcija obavlja pred tzv. „radnim telima“ DVT-a, što je bilo direktno kršenje Pravilnika o preispitivanju¹⁷. Članom 3. Pravilnika predviđeno je da se saslušanja neizabranih nosilaca javnotužilačkih funkcija odvijaju pred punim sastavom DVT-a. Uprkos uložnim prigovorima da je nejasno o kakvim se telima radi, DVT je odgovorio da su ova tela sačinjena prema članu 12. Poslovnika o radu DVT-a¹⁸. Međutim, prema pomenutom članu DVT može da osniva *ad hoc* radna tela sačinjena od četiri člana. Radna tela oformljena za preispitivanje odluka prvog saziva imala su tri člana i prema tome nisu odgovarala formulaciji iz Poslovnika. Sva tri člana tako oformljenih „radnih tela“ bila su javni tužioci ili zamenici javnog tužioca; jedan je imao funkciju predsednika radnog tela a u svakom pojedinačnom slučaju jedan od članova bio je izvestilac koji je predstavljao slučaj i stanje u spisima.

Razgovori sa neizabranim nosiocima javnotužilačkih funkcija (u daljem tekstu: prigovarači) vođeni su prema jedinstvenom mehanizmu. Za svakog prigovarača određivan je izvestilac – jedan od članova „radnog tela“ – koji je u najkraćim crtama izlagao „stanje spisa u predmetu“, zapravo čitao sažetak prvobitne pojedinačne odluke (ukoliko je postojala), kao i rezultate rada. Ono što je ipak karakteristično jeste „evolucija“ ovako zamišljenih ročišta – već nakon nekoliko dana svog rada, „radna tela“ počela su da odlažu ročišta radi dopune rezultata rada iz matičnih javnih tužilaštava prigovarača. Ovi izveštaji uglavnom su se svodili na traženje negativnih aspekata rada prigovarača, čitani su do detalja na ročištima a kasnije su u obrazloženim drugostepenim odlukama zauzimali po pravilu ključno mesto. Oni su, međutim, imali dvostruku manu, zbog koje uopšte nisu smeli da budu upotrebljeni u postupku. Najpre, podaci u njima bili su neprecizni, u mnogim slučajevima i netačni. Prigovarači su stavljali čitav niz zamerki i prigovora na tako pribavljene izveštaje – počev od ukazivanja na formalne greške (izveštaji nisu imali naslov i zaglavlje, potpis, datum i pečat pa je veoma iznenađujuće da su mogli biti prihvaćeni kao dokaz) do suštinskih zamerki koje su se odnosile na njihovu netačnu ili zlonamerno prikazanu sadržinu, kao i na logičke nonsense. Očigledne nelogičnosti po pravilu su bile znak da predsednik „radnog tela“ zatraži ispravku izveštaja od strane tužilaštva koje ga je sačinilo, ali ni na koji način nisu uticale na vrednovanje izveštaja u celini kao validnog dokaza u kojem su svi neosporeni podaci – apsolutno istiniti. Dokazom se u upravnom postupku, prema članovima 149. i 154. ZUP-a smatra, između ostalog, javna isprava koja se definiše kao isprava koju je u propisanom obliku izdao

17 Pravilnik koji je donet kao osnova za postupak preispitivanja prvostepenih odluka DVT-a, rađen je uz asistenciju Delegacije Evropske unije i Kancelarije OEBS-a u Srbiji. Njegove odredbe se, međutim, nisu uvek poštovala ili su postojala krajnje iznenađujuća tumačenja istih.

18 Čl. 12, st. 1 i 2 Poslovnika o radu Državnog veća tužilaca, *Sl. glasnik RS*, br. 55/09.

državni organ u granicama svoje nadležnosti, preduzeće ili druga organizacija u okviru zakonom poverenog javnog ovlašćenja (javna isprava), uz napomenu da takva isprava može biti prilagođena elektronskoj obradi podataka. U praksi su se, međutim, koristili dokumenti koji su slati elektronskom poštom u izvornim fajlovima (nisu bili skenirani) pa samim tim nisu mogli imati ni potpis ni pečat. Ono što zabrinjava jeste da se ovakvim dokumentima u potpunosti davala zvanična snaga javne isprave, iako nisu imali čak ni zaglavlje, naziv organa koji ih je izdao, datum, ni druge elemente pomoću kojih bi se uopšte moglo utvrditi da li potiču od relevantnog organa i da li odgovaraju istini. Sa druge strane, izveštaji su se naročito fokusirali na tzv. „ažurnost u postupanju“, koja uopšte nije bila predviđena kao kriterijum prilikom izbora 2009. godine, niti se nalazila u Pravilniku iz 2012. godine. Ni odluke prvog saziva DVT-a takođe nisu pominjale ažurnost. To nije predstavljalo smetnju DVT-u da veći broj negativnih odluka zasnuje upravo na neažurnosti kao odlučujućem dokazu u postupku.

Izvestilac bi, nakon čitanja svih rezultata, konstatovao da nema mesta primeni skraćenog postupka koji je bio predviđen članom 14. Pravilnika, prema kojem je DVT mogao bez rasprave da donese pozitivnu odluku onda kada je bilo sasvim izvesno da u spisima predmeta ne postoji ništa što bi moglo opravdati negativnu odluku prvog saziva. Iako je ovakvih slučajeva bilo bar nekoliko desetina (oko 25 odsto), član 14. primenjen je samo u jednom slučaju, i to na način i pod okolnostima koje nisu razjašnjene, tako da se realno može sumnjati da je i takva primena bila motivisana ispunjenošću uslova iz Pravilnika.

Nakon završetka izlaganja izvestioca, predsednik „radnog tela“ davao je reč prigovaraču. Njegovo izlaganje najčešće se svodilo na monolog koji prisutni članovi DVT-a nisu pratili sa velikom pažnjom, osim ukoliko se radilo o slučajevima kada ni u dodatnim izveštajima nije bilo ničega što bi se moglo zameriti radu prigovarača. Tada su članovi „radnih tela“ po pravilu postajali jako neprijatni i zalazili u bizarne detalje postupanja prigovarača u vezi sa pojedinim predmetima, pa je ceo razgovor daleko više ličio na ispitivanje okrivljenog nego na razmenu argumenata sa kolegama. Ponašanje članova „radnih tela“ u potpunosti je prebacivalo teret dokazivanja u svakom pojedinačnom slučaju¹⁹ na prigovarača, koji se izjašnjavao o činjenicama iz prvostepene odluke, kao i o novim okolnostima koje je DVT, protivno Pravilniku, pribavio a da pri tome izvestilac nije ni na koji način ukazao na dokaze koji će se razmatrati prilikom odlučivanja, niti koje dokumente će DVT uopšte uzeti u razmatranje, i sl. Prigovarač se izjašnjavao a da nije ni znao o čemu se izjašnjava, odnosno koje su to okolnosti koje mu se stavljaju na teret. Sa druge strane, „radna tela“ iznosila su isključivo negativne činjenice u vezi sa radom prigovarača, selektivno birajući dostupnu statistiku i izveštaje, i jasno pokazujući pristrasnost i neobjektivnost postupanja.

Na ročištima podnosilaca prigovora koji nisu imali pojedinačnu odluku, ceo postupak bio je besmislen jer podnosioci prigovora nisu mogli da se fokusiraju na ono što im se stavljalo na teret kao loš radni rezultat. S obzirom na to da se cela aktivnost izvestioca iscrpljivala u čitanju novopribavljenih izveštaja, u

19 Protivno čl. 3, st. 6 Pravilnika.

kojima se – pod pretpostavkom da su bili tačni – nije posebno navodilo šta bi zapravo bio loš radni rezultat, prebacivanje tereta dokazivanja je u potpunosti oduzimalo bilo kakav smisao održavanju razgovora sa prigovaračem. Oni su različito reagovali u takvim situacijama, a „radna tela“ su po pravilu imala potpuno pasivan stav bez ikakvog usmeravanja izlaganja prigovarača na ono što su smatrala relevantnim.

Trebalo bi napomenuti i druge elemente koji su značajni za sagledavanje procesnog položaja prigovarača – kao što su npr. izjave da će se sve što prigovarač ne pobije smatrati utvrđenom istinom, bez obzira na čemu se zasnivaju podaci o kojima se prigovarač nije izjasnio, kao i da su prigovarači sami morali da vrše uvid u pojedinačne spise brojnih krivičnih predmeta kako bi ispravili netačne izveštaje. Sve ovo, pod „pretnjom“ predsednika „radnih tela“ da će svaki neproveren podatak biti utvrđen kao materijalna istina, dovelo je prigovarače u veoma težak položaj u postupku, koji nikako ne može da se smatra pravičnim i kojim su se teško kršili kako pravo na pravičan postupak, tako i pretpostavka ispunjenosti kriterijuma iz Pravilnika.²⁰

Nakon izjašnjavanja prigovarača, predsednik „radnog tela“ zaključivao je ročišta, uz napomenu da će ga DVT obavestiti o odluci kada ista bude doneta.

„Radna tela“ DVT-a nisu uspela u ostvarivanju svojih zadataka i ciljeva, koji su se pre svega sastojali u razjašnjavanju okolnosti i činjenica na osnovu kojih je doneta prvostepena odluka. Na osnovu sprovedenog postupka, može se sa sigurnošću tvrditi da je jedini cilj njegove realizacije bio da se opravda prvostepena odluka, a tamo gde to nije bilo moguće ili takva odluka nije ni doneta, da se pronadu i predstave podaci o radu prigovarača, koji bi mogli opravdati buduću negativnu odluku i odbijanje prigovora. Pri tome je gotovo obesmišljeno bilo kakvo pozivanje na standarde pravičnog suđenja (postupka) – Pravilnik je tako često i temeljno kršen, i to po pravilu na štetu neizabranih tužilaca i zamenika tužilaca, da nije moguće uopšte govoriti o postupku u kojem su ravnopravno učestvovalе obe strane. „Radna tela“ sprovela su postupak po istražnim pravilima, pretpostavljajući „krivicu“ (tj. neispunjenost kriterijuma za izbor) prigovarača, na kojem je bio potpuni teret dokazivanja suprotnog. Pored toga, uvođenjem novog kriterijuma ažurnosti, koji je postao centralna tačka oko koje se u većini slučajeva vodila rasprava, obesmišljeni su i svi drugi rezultati rada, kao i mišljenja nadređenog tužioca i kolega tužilaca svakog od prigovarača.

Postupak preispitivanja nastavljao se na opštoj sednici DVT-a, na kojoj su donošene drugostepene odluke. Diskutabilno je da li se može govoriti o DVT-u kao nezavisnom, a posebno nepristrasnom telu, u postupku u kojem je drugostepeni organ identičan prvostepenom. Iako su u periodu između donošenja odluke u prvom i drugom stepenu izvršene izvesne personalne promene u DVT-u, one ne mogu da budu dovoljna garancija da će se ova tela ponašati kao nepristrasna i da će biti omogućena osnovna svrha drugostepenog preispitivanja neke odluke – da o predmetu odlučuje organ koji ga može sagledati na objektivan način, neopterećen okolnostima koje bi mogle da utiču na razumevanje činjenica na kojima

20 Čl. 3, st. 5 Pravilnika.

će se drugostepena odluka zasnivati. Čak i ako bi se prihvatila mogućnost da tzv. „stari (stalni) članovi“ DVT-a ne glasaju (što ne može da se potvrdi s obzirom na to da je većina sednica bila zatvorena za opštu javnost, a i sednice na kojima je prisustvo posmatrača EU i OEBS-a bilo dozvoljeno bile su zatvorene u delu koji se odnosio na većanje i glasanje), samo njihovo prisustvo i moguće učešće u raspravi, u potpunosti obesmišljava princip nepristrasnosti u odlučivanju, što je zaključak do kojeg je došao i Ustavni sud u odluci od 18. jula 2012.

Sednice DVT-a na kojima se odlučivalo o prigovorima sastojale su se od „javnog“ dela koji je bio otvoren za posmatrače Evropske unije, OEBS-a i Udruženja tužilaca, i neavnog dela u kojem se glasalo. Izvestioci bi dali veoma kratke osvrte na predmete koji su bili na dnevnom redu, nakon čega je DVT pristupao glasanju. Izlaganja izvestilaca svodila su se na prepričavanje rezultata rada i prvostepene odluke, ukoliko bi postojala; ponekad bi izvestioci izložili i informacije koje nisu mogle da se čuju na ročištu i o kojima prigovarači nisu mogli da se izjasne. Kao što se može zaključiti, ovakva izlaganja bila su krajnje tendenciozna. Diskusija, ukoliko je nje uopšte bilo, svodila se na pojašnjenje nekih irelevantnih detalja iz izlaganja izvestioca. Sasvim je jasno da članovi DVT-a nisu mogli na osnovu kratkog referisanja izveštača da procene da li se radi o slučaju u kojem bi valjalo usvojiti ili ne usvojiti prigovor. Princip na osnovu kojeg su članovi DVT-a glasali ostao je nejasan. To upućuje na mogućnost da se o pojedinim predmetima raspravljalo i nakon formalnog završetka rasprave – dakle u delu za većanje i glasanje, kada su posmatrači morali da napuste sednicu. Druga mogućnost jeste da su članovi DVT-a pre same sednice primali informacije o pojedinim predmetima i na osnovu njih određivali kako će glasati, dok je sednica služila samo kao ispunjenje forme.

Kada je reč o odlukama koje je DVT objavio u postupku preispitivanja, može se konstatovati da one „pate“ od istih nedostataka koje su uočene i u prvostepenim odlukama, i da predstavljaju samo ispunjenje forme kako bi se udovoljilo standardu da svaki prigovarač mora dobiti pojedinačnu obrazloženu odluku. Osnovni utisak prilikom analize odluka – pozitivnih kao i negativnih – jeste da su obrazloženja pisana da bi se uskladila sa dispozitivom, a ne obrnuto. Parcijalna statistika, uvođenje novih i nedostatak bilo kakvih dokaza koji bi potkrepili tvrdnje iz odluke – samo su neki od važnih nedostataka koji su uočeni u ovim odlukama. U mnogim odlukama su jednostavno zanemareni iskazi i dokazi prigovarača – kada bi ih čitao neko ko nije znao kako se postupak odigrao, nikada ne bi saznao da je ročište sa prigovaračem održano. Sa druge strane, neformalni izveštaji matičnih tužilaštava, koji su kako je već rečeno bili lišeni bilo kakve zvanične forme na osnovu koje bi imali dokaznu snagu i bili smatrani validnim dokazima, posmatrani su kao odlučujući kad god su sadržali negativne aspekte rada prigovarača, najčešće povezane sa ažurnošću u radu. Kada bi se sistematično sagledali, nedostaci u odlukama mogli bi da se podele na četiri vrste:

- *Povrede u vezi sa dokazima kojima su odluke potkrepljenje.* Ovo se pre svega odnosi na formalne i faktičke nedostatke upotrebljenih dokumenata i kvazidokumenata; na ocenu dokaza i zanemarivanju onih koje su dostavili prigovarači; na nedostatak bilo kakvih dokaza (u odluci stoji samo

konstatacija koja ničim nije potkrepljena); na pribavljanje dokaza koji sasvim sigurno nisu mogli biti dostupni 2009. godine, niti su postojali, pa nisu mogli biti ni predmet odlučivanja prvog sastava DVT-a (samim tim ni postupka preispitivanja); konačno, odnosi se i na pribavljanje dokaza nakon zatvaranja ročišta na način koji je onemogućavao prigovaraču da zna da oni postoje i da se o njima izjasni. Sve ove povrede sasvim su dovoljne da se velika većina donetih odluka preinači.

- *Uvođenje kriterijuma ažurnosti*, iako ažurnost nije bila predviđena ni 2009. prilikom inicijalnog odlučivanja, niti Pravilnikom iz 2011. godine. Ona nigde nije definisana, niti *kvantitativno određena*, što je zloupotrebљeno u mnogim odlukama u kojima su prigovarači nekonzistentno proglašavani „izrazito neažurnim“.
- *Selektivna upotreba člana 14. Pravilnika*. Kao što će se kasnije i pokazati u odluci Ustavnog suda iz jula 2012. godine, institut skraćenog postupka iz člana 14. jednostavno je zanemaren od strane DVT-a u toku postupka preispitivanja, iako je mogao da bude primenjen u nekoliko desetina slučajeva. Jedina njegova primena bila je u slučaju u kojem se može smatrati opravdanom, ali nije dovoljno objašnjeno u samoj odluci zašto je primenjen samo u jednom slučaju, a nije u mnogim drugim, u kojima je praktično postojalo isto činjenično stanje.
- *Primedbe i zapažanja iz izveštaja o instruktivnim pregledima i mišljenje višeg tužioca kao bitan ili jedini osnov za odbijajuću odluku*. U jednom broju odluka, obrazloženje se zasniva isključivo na mišljenjima republičkog javnog tužioca ili na izveštajima o instruktivnim pregledima koje je Republičko javno tužilaštvo sprovodilo. Zanemaruju se sve ostale okolnosti, mišljenja i rezultati rada, koji su u tim slučajevima po pravilu bili pozitivni. Ostaje potpuno nejasno kako je to moguće, posebno kada se radi o izveštajima koji su pisani *za celo tužilaštvo u pitanju*, a ne samo za pojedinačnog tužioca, ili kada je mišljenje republičkog javnog tužioca u suprotnosti sa mišljenjem kolegijuma Republičkog javnog tužilaštva, kao i kolegijuma matičnog javnog tužilaštva prigovarača. Iz ovakvih obrazloženja odluka može se izvući zaključak da je za gubitak javnotužilačke funkcije bilo dovoljno da republički javni tužilac dā paušalne i ničim potkrepljene utiske o radu nosioca javnotužilačke funkcije – što je opasan presedan koji daleko prevazilazi postojeći odnos subordinacije u javnom tužilaštvu u Srbiji.

Kada se postupak preispitivanja inicijalnih odluka DVT-a posmatra kao celina – dakle, kada se daje zajednička ocena ročišta (razgovora sa prigovaračima), odlučivanja DVT-a i analize odluka DVT-a, može se zaključiti da je on sproveden ispod svakog kriterijuma profesionalizma, nezavisnosti i stručnosti, kao i da je garantovano pravo na pravično suđenje (pravičan postupak) temeljno, uporno i potpuno pogaženo postupanjima tzv. „radnih tela“, a potom i DVT-a u celini. Ovaj postupak samo je iznova otkrio izuzetan uticaj izvršne vlasti na rad DVT-a, kao i potpuno odsustvo moralnih kvaliteta članova DVT-a, svesti o važnosti njihove funkcije i odgovornosti za posledice koje proističu iz njihovog postupanja.

4.2. Preispitivanje inicijalnih odluka Viskog saveta sudstva

Postupak pred Visokim savetom sudstva nije se odvijao uz poštovanje zakona, pravila ni standarda pravičnog suđenja. Ovakve ocene stručna javnost iznosila je tokom gotovo čitavog trajanja postupka, ali je njihova ključna institucionalna potvrda usledila tek nakon dve vrste akata koje su doneli državni organi:

1. Mišljenja koje je u decembru 2011. godine izneo zaštitnik građana u vezi sa pitanjem kvoruma u Visokom savetu sudstva;²¹ i
2. Odluka koje je u julu 2012. godine doneo Ustavni sud Srbije postupajući po žalbama koje su uložile neizabrane sudije protiv odluka koje je Visoki savet sudstva doneo u postupku revizije.²²

U vezi sa postupkom preispitivanja odluka prvog sastava VSS-a neophodno je napraviti razgraničenje između dve ključne faze postupka – postupka koji se odvijao pred Komisijama VSS-a i postupka odlučivanja o prigovorima, koji se odvijao pred punim sastavom VSS-a.

Naime, Pravilima postupka²³ propisano je da će se postupak preispitivanja odluka odvijati pred Komisijama sačinjenim od članova Visokog saveta sudstva iz redova sudija. Komisije su bile zadužene za ono što je trebalo da bude okosnica postupka – ispitivanje spisa predmeta, za šta je bio zadužen izvestilac, održavanje ročišta na kojima se obavlja razgovor sa podnosiocem prigovora i omogućava mu se da podnese svoje dokaze, te donošenje odluke o tom predmetu. Ovim se okončava ona faza postupka koja se odvija isključivo pred članovima VSS-a koji su izabrani iz reda sudija. Namera je očigledno bila da se najvažniji deo postupka poveri onim članovima VSS-a koji, osim što imaju najviše znanja o primeni kriterijuma za izbor sudija i realnosti obavljanja sudijskog poziva, nisu učestvovali u donošenju odluka prilikom opšteg izbora sprovedenog 2009. godine. Time se istovremeno obezbeđuje poštovanje evropskog standarda²⁴ da o karijeri sudije odlučuje telo čiju najmanje jednu polovinu čine njegove kolege, sudije.

Odluka koju Komisija donese iznosi se potom pred Visoki savet sudstva u punom sastavu, koji donosi konačnu odluku o usvajanju ili odbijanju prigovora neizabranog sudije. Visoki savet sudstva može da odluči da je potrebno da se dodatno ispituju neka pitanja i da predmet vrati na dopunski postupak Komisiji. Postupak pred punim sastavom Visokog saveta sudstva može se posmatrati kao druga faza postupka.

Prva faza postupka, ona koja se odvijala pred Komisijama VSS-a, mogla bi da se oceni kao faza koja je u većoj meri sprovedena uz poštovanje standarda

21 Mišljenje od 11.01.2012.

22 Odluka u predmetu VIIIY-534/2011, na sednici održanoj 11. jula 2012. i odluke u predmetima VIIIY-364/2011, VIIIY-570/2011 i VIIIY-727/2011 na sednici održanoj 18. jula 2012.

23 Čl. 8–10 Pravila.

24 Izraženog u čl. 1.3. Evropske povelje o statutu za sudije, *European Charter on the statute for judges* DAJ/DOC (98) 23, <http://www.judicialcouncil.gov.az/Law/echarte.pdf>, 01.09.2012.

u vezi sa pravičnim postupkom. Ipak, i tu je moguće ukazati na određene nedostatke:

- tokom ročišta teret dokazivanja bio je prebačen na podnosioca prigovora. Naime, u skladu sa Pravilima, jedan od članova Komisije imao je ulogu izvestioca. Na ročištu je izvestilac trebalo da ukratko prikaže stanje predmeta i ukaže na glavna sporna pitanja o kojima će se na ročištu raspravljati. Izvestioci su, međutim, po pravilu, postupali tako što su ukratko izveštavali o podnosiocu prigovora, toku predmeta, čitali delove obrazloženja inicijalne odluke (ako je takve odluke bilo) a potom i zvanične statističke rezultate o radu podnosioca prigovora. Potom bi se od podnosioca tražilo da se o svemu što je čuo izjasni. Jasno je da je ovakvom praksom teret dokazivanja *de facto* bio prebačen na podnosioca prigovora – umesto da VSS ispituje osnovanost razloga prvog sastava da podnosica ne izabere. S obzirom na to da je za podnosice, prema Pravilima, važila pretpostavka da ispunjavaju kriterijume za izbor, podnosilac bi se našao u situaciji u kojoj je morao da dokazuje da ove kriterijume odista i ispunjava, da se, figurativno rečeno, „brani“. Situacija je bivala naročito apsurdna u onim slučajevima u kojima nisu postojale pojedinačne obrazložene odluke. Da je teret dokazivanja u celokupnom postupku zapravo bio na podnosiocima prigovora, a ne na VSS-u pokazala je i potonja analiza obrazloženih odluka – u preko stotinu izričito je navedeno da je prilikom odlučivanja VSS pošao od sumnje u to da podnosilac prigovora ispunjava kriterijume za izbor, a da je sumnja zasnovana na odluci prvog sastava VSS-a;
- sednice Komisija koje su se održavale pre ročišta, kao ni one nakon ročišta, a na kojima je trebalo da se usvoji odluka o prigovoru, suprotno Pravilima²⁵, nisu bile otvorene za javnost, bez ikakvog obrazloženja. Takva praksa uzrokovala je sumnje u transparentnost postupka;
- nije poznato da li su i u kom obliku Komisije donosile odluke o prigovorima. Ovo pitanje naročito je značajno u svetlu transparentnosti ili, tačnije rečeno, nedostatka transparentnosti i nepoštovanja standarda pravičnog postupka tokom revizije. Naime, kako je već objašnjeno, sam postupak pred Visokim savetom sudstva, kao i pred Državnim većem tužilaca, jedinstven je zakonodavni iskorak iz redovnih postupaka, a organi koji su ga primenjivali klasifikovali su ga kao upravni postupak *sui generis*. Otuđeno je na sva pitanja koja nisu izričito propisana Pravilima potrebno primeniti odredbe Zakona o opštem upravnom postupku. Problem u vezi sa odlukama Komisije javio se kada je, postupajući po zaključku poverenika za informacije od javnog značaja²⁶, Visoki savet sudstva izdao obaveštenje u kome je izložen stav da, budući da članom 25. Pravila nije predviđeno da se odluka Komisije dostavlja u pisanoj formi, Komisije Visokog saveta sudstva to nisu ni činile, već su svoje predloge izvestioci usmeno obrazlagali na sednicama VSS-a. Razlog iz kog je uopšte tražen zvaničan

25 Čl. 31 Pravila.

26 Zaključak broj 07–00–00036/2012–03 od 24.01.2012.

stav VSS-a o odlukama Komisija leži u činjenici da je u toku preispitivanja pojedinačnih odluka prvog saziva VSS-a, takođe na osnovu odluka poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, izvestan broj prigovarača došao do zvaničnog odgovora da je odluka Komisije bila pozitivna, ali da je ipak usvojena negativna odluka. Da bi se tako nešto dogodilo, zapravo da bi matematički bilo moguće – pod oborivom pretpostavkom da članovi VSS-a iz prvog saziva ne glasaju – članovi Komisija morali su da izmene svoje mišljenje na samoj sednici. S obzirom na to da ni u jednom slučaju nisu pronađene nove okolnosti koje bi ukazivale na izmenu mišljenja članova Komisija (a i da su pronađene, to bi bio povod da se ročište ponovo zakaže, a ne da se izmeni odluka Komisije), postavilo se pitanje kako i zašto su članovi Komisija menjali svoje stavove. Vođeno zaključkom da je možda posredi uticaj stalnih članova VSS-a na članove iz reda sudija, Društvo sudija Srbije zatražilo je sve odluke – predloge Komisija VSS-u, i dobilo zvaničan odgovor da tih pisanih odluka nema. Indikativno je da i u samom odgovoru Visoki savet sudstva odluku Komisije naziva „predlogom“, iako ona to nije, niti prema odredbama Pravila, niti prema Zakonu o upravnom postupku, iako se može tvrditi da ona u logičkom smislu predstavlja predlog za odluku Visokog saveta sudstva. Radi se, zapravo, o zasebnom rešenju koje se mora obrazložiti u pisanom obliku i kao takva odluka mora da se dostavi Visokom savetu sudstva.²⁷ Ovakva praksa rada Komisija i Visokog saveta sudstva ne samo što je predstavljala kršenje člana 25. Pravila, kao i kršenje Zakona o opštem upravnom postupku, već jasno pokazuje da su ročišta pred Komisijama, koja predstavljaju najkorektniji deo postupka, ne samo relativizovana već u potpunosti zanemarena. Ako odluke Komisija odista nisu donošene u pisanom obliku i nisu sadržale obrazloženje, to znači da nema nikakvog pisanog traga o analizi spisa predmeta, dokaza iznetih na ročištu, većanju članova Komisije. To takođe znači da je moguće da je odluka koja se donese pred punim sastavom Visokog saveta sudstva utemeljena ne na savesnoj oceni dokaza iznetih na ročištu, o kojima je podnosilac prigovora imao priliku da se izjasni, već i na drugim činjenicama, dokazima, pa čak i slobodnim ocenama. Mora se istaći da su u prilog ovakvom tumačenju postupanja Komisije i Visokog saveta sudstva išle u najmanju ruku neobične okolnosti u vezi sa radom Visokog saveta sudstva, o kojima će biti reči dalje u tekstu.

Činjenicu da su se ročišta pred Komisijama odvijala uz najveći stepen poštovanja pravila pravičnog postupka (u poređenju sa drugim delovima postupka) ipak ne treba razumeti kao pozitivnu ocenu ovog dela postupka. Osim toga, kako je već istaknuto, pojedinačne odluke koje je doneo Visoki savet sudstva, a naročito njihova obrazloženja, pokazala su da je ovaj deo postupka bio od zane-marljivo malog uticaja na donošenje konačne odluke u postupku preispitivanja.

27 Budući da ne postoje okolnosti koje bi omogućile donošenje usmenog rešenja (čl. 204 Zakona o opštem upravnom postupku), nije moguće u smislu čl. 203 ZUP-a doneti rešenje koje se sastoji samo od dispozitiva.

Utisak je da su ročišta održavana samo kako bi se zadovoljila forma, dok je istinsko odlučivanje o prigovorima u potpunosti ostalo u nadležnosti punog sastava Visokog saveta sudstva, čija su četiri člana, podsetimo, učestvovala i u donošenju prvobitnih odluka.

Druga faza postupka preispitivanja obuhvata sednice Visokog saveta sudstva i odluke koje se na njemu donose. Sednice Visokog saveta sudstva nisu bile otvorene za javnost sve do 8. marta 2012. godine, kada je na internet stranici VSS-a objavljeno obaveštenje da sednicama mogu da prisustvuju posmatrači Evropske unije i OEBS-a. Osim ovog obaveštenja, ne postoji nijedan podatak o rešenju na osnovu kog je takvo selektivno prisustvo javnosti bilo dozvoljeno. Odluka nipošto nije utemeljena na odredbama Pravila, niti Poslovnika o radu Visokog saveta sudstva.²⁸ Otuda se mora smatrati da su i ove sednice VSS-a zapravo bile nejavne, a da je jednostranom i pravno neutemeljenom odlukom dozvoljeno prisustvo pojedinih predstavnika stručne javnosti.

Zbog čega je bilo važno da javnost prisustvuje sednicama VSS-a?

Očigledan odgovor na ovo pitanje jeste – da bi se otklonile sve sumnje u rad ovog tela, izražene nakon odluka koje je doneo njegov privremeni sastav krajem 2009. godine. Ovo je naročito važno ako se ima u vidu činjenica da su čak četiri člana VSS-a učestvovala u donošenju tih odluka, te da standard pravičnog suđenja u smislu člana 6. Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda nalaže da se ovi članovi izuzmu iz postupka – što je bio i razlog da se Pravilima najveći deo postupka prenese u nadležnost Komisija sačinjenih od novih članova. Poslovnik Visokog saveta sudstva promenjen²⁹ je kako bi se omogućilo da sednicama prisustvuje javnost, što uključuje i podnosioca prigovora. Ipak, kako se pokazalo u praksi, VSS nije bio spreman da poštuje duh propisa koje je usvojio, i tokom većeg dela postupka sednice su bile zatvorene za javnost. Osim toga, već posle dva meseca od početka postupka uočeno je da se broj pozitivnih odluka – dakle odluka kojima se prigovor usvaja – bitno smanjuje, a da za to nije postojalo valjano utemeljenje, s obzirom na dokaze koji postoje u spisima predmeta i s obzirom na one koji su izneti na ročištu. Otuda su se javile dodatne sumnje u to da članovi VSS-a iz redova sudija trpe nedozvoljene pritiske. Potom je usledilo nemalo iznenađenje – jedan od članova Visokog saveta sudstva iz redova sudija, Blagoje Jakšić, uhapšen je 23. septembra zbog krivičnog dela Zloupotreba službenog položaja.³⁰ Indikativno je to da je, kako se može videti iz

28 Poslovnik o radu Visokog saveta sudstva, *Sl. glasnik RS*, br. 43/2009.

29 Izmenama Poslovnika od 24. marta 2011, a u skladu sa čl. 14, st. 1 Zakona o VSS-u, VSS je u čl. 5 uvrstio odredbu da VSS može da odlučuje u javnoj sednici, na predlog predsednika ili člana VSS-a. Na osnovu izmenjenog čl. 24 Poslovnika, sednica može biti javna samo u jednom delu, a odluka o tome donosi se na početku sednice. Novi čl. 5a razrađuje odredbe čl. 5 i čak dopušta prisustvo akreditovanim predstavnicima sredstava javnog informisanja. Ovako je u potpunosti omogućena transparentnost rada VSS-a a da se ne povredi tajnost većanja i glasanja o prigovorima, ukoliko za to postoji volja samih članova.

30 Blagoje Jakšić je i dalje član VSS-a i ne može da se razreši do pravosnažnosti presude u krivičnom postupku (naravno, samo ukoliko ona bude osuđujuća), ali mu je, na osnovu Izmena Zakona o Visokom savetu sudstva, funkcija u ovom telu suspendovana. V. čl. 9a Zakona o visokom savetu sudstva.

Zapisnika sa sednice VSS-a održane 16. avgusta 2011,³¹ sudija Jakšić protestovao zbog pritisaka koji se vrše na njega kao člana VSS-a, i sa tim upoznao ostale članove VSS-a iz redova sudija. Dva meseca kasnije, 23. novembra 2011. godine, drugi član VSS-a iz redova sudija, Milimir Lukić, podneo je ostavku, navodeći da to čini jer se na sednicama Saveta krše odredbe Poslovnika o radu VSS-a, zapisnici se ne dostavljaju redovno, dok članovi Komisija različito glasaju na sednicama Saveta u odnosu na glasanje na sednicama Komisija; Visoki savet sudstva ne može da obezbedi nezavisnost članova Saveta dok Ministarstvo pravde svojim aktivnostima zadire u njegove nadležnosti.³² Nakon ove ostavke postalo je očevidno da članovi Visokog saveta sudstva trpe nedozvoljene pritiske, i moglo je opravdano da se postavi pitanje legitimnosti odluka koje je doneo. Opravdano je, takođe, moglo da se sumnja da glavni razlog što javnosti nije dozvoljen pristup sednicama VSS-a leži upravo u činjenici da su predstavnici drugih grana vlasti, što znači i oni članovi VSS-a koje je trebalo izuzeti od odlučivanja, zapravo imali najveći uticaj na usvajanje ili odbijanje prigovora.

Ostavka sudije Lukića otvorila je još jedno pitanje – pitanje postojanja kvoruma za odlučivanje u Visokom savetu sudstva, koje je dodatno komplikovala činjenica da je izborni član iz redova profesora pravnih fakulteta u sukobu interesa, na osnovu odluke Agencije za borbu protiv korupcije.³³ Preovlađujući stav stručne javnosti bio je da je ovakav sastav nelegitiman, ako ne i nelegalan³⁴ – što je ocena koju je u mišljenju³⁵, iznetom na zahtev Društva sudija Srbije, dao i zaštitnik građana. On je izneo da je suština postojanja VSS-a kao institucije da sudije same odlučuju o statusu svojih kolega i na taj način brane i održavaju nezavisnost i samostalnost, tj. integritet svoje profesije. Imajući ovu činjenicu u vidu, VSS krši Ustav Republike Srbije, koji izričito predviđa učešće šest izbornih članova iz redova sudija, što se ponavlja i u Zakonu o VSS-u, pa je svaka odluka doneta nakon ostavke sudije Lukića (uhapšeni sudija Jakšić je i dalje član VSS-a jer ne postoje uslovi za njegovo razrešenje) – *neustavna i nezakonita*. Ubrzo na-

31 Zapisnici sa sednica VSS-a proglašeni su informacijom od javnog značaja na osnovu više rešenja poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (npr. 07-00-02594/2011-03 od 30.11.2011, 07-00-003319/2012-03 od 01.03.2012. godine, itd.).

32 Zapisnik sa XXI redovne sednice VSS-a (delovodni broj 06-00-49/2011-01), 3-4.

33 Odluka je doneta 9. 12. 2010. Kada je ovo pitanje stavljeno na dnevni red Narodne skupštine Srbije, godinu dana kasnije, Narodna skupština odbila je da potvrdi odluku i profesor Dimitrijević nastavio je da obavlja svoju funkciju člana VSS-a. Smatramo, ipak, da ovakvo postupanje Narodne skupštine može da ima posledice po samu konstataciju postojanja sukoba interesa, i smatramo da je učešće profesora Dimitrijevića u radu VSS-a nelegitimno.

34 U odnosu na odluku donete nakon hapšenja sudije Jakšića 24.09.2011, kada je VSS radio sa petoro izabranih sudija (ukupno šestoro sudija, računajući i predsednicu), četvero članova koji su odlučivali u prvom stepenu (troje članova po položaju i predstavnik advokata) i jednim članom kome je funkcija prestala po sili zakona, mora se zauzeti stav da su *nelegitimne* jer VSS nije imao potrebnu većinu od šest glasova za bilo kakvo odlučivanje. Jedini načini da se obezbedi šest glasova jeste glasanje člana kome je prestala funkcija po sili zakona – čime su takve odluke *nezakonite*, ili glasanjem nekog od članova koji su odlučivali i u prvom stepenu – što ih čini *nelegitimnim* i obesmišljava dvostepenost postupka i pravo na pravično suđenje, koji su garantovani Ustavom i potvrđeni članom 2 Pravila.

35 Mišljenje od 11.01.2012.

kon što je ovo mišljenje objavljeno, raspisani su i sudijski izbori, da bi se izabrao novi član VSS-a, koji će zameniti sudiju Lukića. Izbori su održani 19. januara, a 27. februara Narodna skupština izabrala je novog člana VSS-a, sudiju Miroljuba Tomića. Uprkos ovoj personalnoj promeni, mora se konstatovati da problemi u vezi sa kvorumom, kao i problemi u vezi sa legitimnošću odlučivanja, nisu razrešeni, budući da je pun legitimitet za odlučivanje i dalje imalo samo petoro članova VSS-a iz redova sudija.

Imajući u vidu pritiske stručne javnosti kao i Delegacije Evropske unije u Srbiji da se postupak preispitivanja učini transparentnijim, od 8. marta 2012. godine, kako je već istaknuto, na sednicama VSS-a bilo je dozvoljeno prisustvo posmatrača Delegacije, OEBS-a i strukovnih udruženja, ali ne i podnosilaca prigovora, predstavnika medija ili opšte javnosti.³⁶ Osim što je pravno neutemeljeno, ovo rešenje VSS-a još jednom svedoči o tome da je Visoki savet sudstva u postupku preispitivanja poštovao formu, a ne suštinu postupka.

U analizi postupka preispitivanja posebna pažnja mora se posvetiti odlukama, na šta je ukazao i Direktor za proširenje.³⁷

Prve ocene osnovanosti (opravdanosti) dispozitiva odluke u svakom pojedinačnom predmetu pokazale su visok procenat neusklađenosti između iskaza datih na ročištima i predstavljenih i izvedenih dokaza. Nakon analize obrazloženih odluka, taj broj povećao se na 329 od ukupno 554 odluke, ili 60 odsto odluka o kojima su autori mogli da donesu sud na osnovu podataka kojima su raspolagali. Ovo svakako svedoči o tome da je Visoki savet sudstva odluke temeljio na nedоследnom, širokom a nekada i pogrešnom tumačenju Pravila koje je sam usvojio, te da su obrazloženja nepotpuna utoliko što se u njima podaci prikazuju selektivno. Opšti je utisak da su, kao i u slučaju Državnog veća tužilaca, obrazloženja pojedinačnih odluka pisana da bi se opravdala odluka doneta na sednici Visokog saveta sudstva.

Valja istaći i to da je kvalitet odluka Visokog saveta sudstva ipak bolji od kvaliteta odluka Državnog veća tužilaca, najviše zato što su u njima po pravilu predstavljeni navodi podnosilaca prigovora iz prethodnih pravnih lekova (ustavne žalbe, žalbe Ustavnom sudu), predloženi su iskazi sa ročišta i podneti dokazi podnosilaca prigovora, te data ocena ovih dokaza. Tehnički nedostaci su nešto ređi nego u odlukama DVT-a, ali i ovde ima slučajeva pisanja u pogrešnom rodu, te grešaka u navođenju datuma održavanja ročišta.

Sa druge strane, ponovimo, opšti je utisak da su obrazloženja, naročito u odbijajućim odlukama, pisana da bi se opravdala već doneta odluka, nasuprot, čini se, nužnoj praksi da se svi dokazi prethodno savesno ispituju i ocene. Otuđi i odluke Visokog saveta sudstva sadrže brojne materijalnopravne nedostatke, koji se mogu sistematizovati, uz napomenu da, kao i u slučaju odluka Državnog veća tužilaca, pojedine odluke sadrže više vrsta povreda, na sledeći način:

36 <http://www.vss.sud.rs/obavestenje-14-03-2012.pdf>, 01.09.2012.

37 http://www.danas.rs/danasrs/politika/brisel_ozbiljno_zabrinut_zbog_reforme_pravosudja.56.html?news_id=234993, 01.09.2012.

a) *Selektivna upotreba statističkih podataka i izvođenje zaključaka iz njih*

Da bi se u ovom postupku donela valjana odluka, neophodno je da se statistički podaci prikupe i analiziraju u celosti, te sagleda celokupan rad sudije. U svojim obrazloženim odlukama Visoki savet sudstva to izričito ponavlja. Otud je nejasno zbog čega brojne obrazložene odluke sadrže nepotpuno prikazane statističke podatke. Statistički podaci iz izveštaja o radu sudova po pravilu su prikazani po godinama i po materijama, i retki su primeri kada je neki od podataka predstavljen i na trogodišnjem nivou. Problem je, zapravo, u tome što je praksa predstavljanja rezultata rada sudija isključivo po godinama i po materijama podložnija negativnom tumačenju rezultata i izvođenju zaključka o nestručnosti i/ili neosposobljenosti sudije.

Visoki savet sudstva takođe je nedosledno tumačio pravilo da sudije moraju da ispunjavaju kriterijume, te da istovremeno rezultati njihovog rada ne smeju da odstupaju od proseka suda. U pojedinim odlukama VSS izričito navodi da su proseci suda/odeljenja „korektiv“ koji se uzima u obzir kada postoje odstupanja u odnosu na normu; sa druge strane, jedan broj odluka zasnovan je upravo na odstupanjima od proseka suda, čak i kada je kriterijum ispunjen. U nekim odlukama proseci suda nisu ni ispitani, niti je navedeno da je VSS, na primer, razmotrio mogućnost primene pravila o malom broju ukinutih odluka, propisanog Merilima, ili da je, u slučaju da sudija nije rešio dovoljan broj predmeta, ispitao prosek suda i priliv predmeta u sud. Otuda se mora uzeti da VSS ili nije potpuno utvrdio činjenično stanje, ili pogrešno primenjuje pravo.

b) *Nepostojanje kriterijuma u pogledu toga šta se smatra grubim odstupanjem i propuštanje primene alternativnih kriterijuma koji bi mogli da budu povoljniji za podnosioca*

Jedan od ključnih problema u vezi sa obrazloženim odlukama Visokog saveća sudstva leži u činjenici da ovo telo ne daje čak ni naznake u vezi sa time šta će se smatrati grubim odstupanjem od merila i/ili proseka suda, dok istovremeno temelji nemali broj odluka upravo na tome što je pretpostavka stručnosti i/ili osposobljenosti oborena dokazima o grubim odstupanjima od merila ili proseka suda. Ako se i uzme da savesna i sveobuhvatna ocena dokaza u svakom pojedinačnom predmetu isključuje postavljanje čvrstih standarda, ostaje i dalje nejasno zbog čega je Visoki savet sudstva u nekim predmetima isti procenat odstupanja uzimao kao grubo odstupanje i stoga obarao pretpostavku stručnosti ili osposobljenosti, dok je u drugim isti taj procenat sagledavao zajedno sa ostalim rezultatima rada podnosioca prigovora i donosio usvajajuću odluku.

c) *Nepoštovanje prepostavke da sudija ispunjava kriterijume stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti*

U brojnim obrazloženim odlukama Visoki savet sudstva izričito navodi da je prilikom odlučivanja „pošao od postojanja sumnje u ispunjenost kriterijuma stručnosti i osposobljenosti na osnovu odluke prvog sastava Visokog saveća sudstva“. Ovakva polazna tačka za celokupan postupak preispitivanja odluka prvog

sastava VSS-a vidljiva je i u obrazloženjima drugih odluka, u kojima VSS iznosi dokaze ili izvodi zaključke koji su suprotni onima izraženim u odluci prvog sastava Visokog saveta sudstva, te utvrđuje da pretpostavke stručnosti ili osposobljenosti nisu oborene. Praksa Komisija Visokog saveta sudstva na ročištima u vezi sa prebacivanjem tereta dokazivanja na podnosioc prigovora dodatno je potvrđena i opšti je utisak da je ona postojala u svim predmetima. Naročito je, međutim, problematično to što je utisak da je ovakva praksa postojala, izričito ili prećutno, i u slučajevima kada prvi sastav VSS-a nije dostavio ni pojedinačnu obrazloženu odluku, niti je u odgovoru na pravne lekove uložene pred Ustavnim sudom dostavio individualizovane razloge za neizbor podnosioca prigovora.

d) *Široko tumačenje kriterijuma dostojnosti*

U vezi sa kriterijumom dostojnosti izdvajaju se dve vrste povreda. Prva se odnosi na činjenicu da je Visoki savet sudstva neretko određene elemente kriterijuma osposobljenosti (izrada odluka, rešavanje starih predmeta) tumačio kao nesavesno postupanje i na osnovu toga utvrđivao da je podnosilac prigovora nesavestan, te stoga i nedostojan. Obrazloženja neretko sadrže i iskaz da bi protiv podnosioca zbog takvog postupanja mogao da se pokrene disciplinski postupak, te da bi to bio razlog za izricanje ozbiljnih disciplinskih mera. Činjenica da postupak nije pokrenut, dakle, u potpunosti se zanemaruje. Druga vrsta povreda odnosi se na sve vrste činjenica koje VSS razmatra u okviru dostojnosti. Na primer, činjenica da su brat i otac podnosioca prigovora vlasnici ugostiteljskog objekta; činjenica da su u postupku okrivljeni angažovali kao zastupnika snaju podnosioca prigovora, nakon čega je on tražio svoje izuzeće; činjenica da je jedan od optuženih u postupku koji se vodio pred Posebnim većem za organizovani kriminal naveo ime podnosioca prigovora kao sudije sa kojim je tzv. „Zemunski klan“ sarađivao, iako u vezi sa time nije pokrenut postupak protiv podnosioca prigovora, i slično.

Opšta je ocena da selektivnost u upotrebi statističkih podataka i široko tumačenje kriterijuma dostojnosti u obrazloženjima navode na zaključak da su obrazložene odluke pisane da bi se opravdali dispozitivni odluka usvojeni na netransparentan način na sednicama Viskog saveta sudstva, gde su stalni i politički uticajni članovi VSS-a vršili pritisak na izabrane članove, naročito na one iz redova sudija. Iako je kvalitet obrazloženih odluka Visokog saveta sudstva bolji od kvaliteta odluka Državnog veća tužilaca, on se i dalje ne može oceniti kao dobar, a brojni propusti u primeni materijalnog prava ostavili su širok prostor za žalbu i dalji postupak pred Ustavnim sudom.

4.3. *Odluke Ustavnog suda*

Postupajući po žalbama neizabranih javnih tužilaca, zamenika javnih tužilaca i sudija čiji su prigovori odbijeni u postupku preispitivanja prvostepenih odluka DVT-a i VSS-a, Ustavni sud Srbije je u odlukama od jula 2012. godine³⁸

38 U odnosu na tužioce i zamenike javnih tužilaca radi se o odluci VIIIY-421/2011, na sednici održanoj 11. jula 2012. U odnosu na sudije, radi se o odlukama u predmetu VIIIY-534/2011,

usvojio sve žalbe i naložio DVT-u i VSS-u da podnose žalbi u roku od 60 dana od prijema odluke izaberu na odgovarajuće funkcije. Zanimljivo je da je obe odluke Ustavni sud obrazložio koristeći istu argumentaciju kao i stručna javnost koja je upozoravala na pogubne nedostatke celog postupka i jasno izraženo odsustvo prava na pravičan postupak. O evidentnosti tih nedostataka govori i činjenica da je Ustavni sud saslušao stranke u manjem procentu slučajeva. Smatrajući da se isti nedostaci simptomatično javljaju u svim posmatranim slučajevima, odluka je doneta primenom analogije. U pitanju su jedna, grupna, obrazložena odluka kojom su obuhvaćeni svi neizabrani tužioci i zamenici javnih tužilaca i četiri odluke o neizabranim sudijama.

Okosnica argumentacije u svim odlukama je istovetna – Ustavni sud je izneo stav da su DVT i VSS imali svojstvo svojevrsnog suda ili tribunala, budući da su neposredno odlučivali o pravima i obavezama neizabranih javnih tužilaca, zamenika javnih tužilaca i sudija, te stoga njihove odluke i postupak u kome se donose podležu zahtevima pravičnog suđenja. To znači da oba tela moraju da ispune standarde prava na pravično suđenje iz člana 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima, uspostavljene u praksi Evropskog suda za ljudska prava – da predstavljaju nezavisan, nepristrasan i zakonom ustanovljen sud koji će u razumnom roku javno raspraviti i odlučiti o pravima i obavezama prigovarača, tj. o osnovanosti sumnje u ispunjenost kriterijuma za izbor na javnotužilačku funkciju. Ustavni sud je potom našao da nijedno telo nije ispunilo standard nepristrasnosti, koja se odražava kroz odsustvo svake predrasude i ličnu neutralnost u radu i odlučivanju. Naime, s obzirom na to da su u drugom (stalnom) sazivu oba tela po prigovorima odlučivali neki od članova koji su se nalazili i u inicijalnom sazivu, i koji su učestvovali u prvostepenom odlučivanju, Ustavni sud konstatuje da to nedvosmisleno utiče na nepristrasnost tih članova. Pravo na pravično suđenje *nespojivo* je sa činjenicom da iste osobe odlučuju u prvom i drugom stepenu. Nijedan od članova koji je učestvovao u radu prvog saziva nije smeo da učestvuje u radu stalnog saziva, pri čemu Ustavni sud pod učestvovanjem smatra i samo prisustvo sednicama, raspravi i odlučivanju, bez obzira na to da li ti članovi u raspravi aktivno učestvuju i da li glasaju.

Ustavni sud je u svojim obrazloženjima ukazao i na neke nedostatke koji postoje u obrazloženjima pojedinačnih odluka DVT-a i VSS-a, na koje je ukazano i u ovom tekstu, i utvrdio da pretpostavka izbornosti podnosilaca žalbi ni u jednom slučaju nije oborena.

I jednom i drugom telu naloženo je da u primeni odluke Ustavnog suda prvo ispituju da li postoje zakonske pretpostavke za izbor podnosilaca žalbi na odgovarajuće funkcije, kao i donošenje odgovarajućih odluka o broju potrebnih sudija i tužilaca, kako bi se omogućio izbor podnosilaca žalbi na funkcije.

Na ovaj način je proces izbora sudija i tužilaca vraćen gotovo u isto stanje, kao i u stanje pre odluka donetih u decembru 2009. godine. To je, istovremeno, tužno svedočanstvo o neiskrenim namerama sa kojima se stupilo u postupak opšteg

na sednici održanoj 11. jula 2012. i u predmetima VIIIY–364/2011, VIIIY–570/2011 i VIIIY–727/2011 na sednici održanoj 18. jula 2012.

izbora sudija i tužilaca, i temeljnom nedostatku volje da se pravosudni sistem u Srbiji istinski reformiše u skladu sa standardima modernog evropskog pravosuđa.

5. NOVI PROCESNI ZAKONI I INSTITUTI

Jasno je da reforma pravosuđa ne može uspešno da se sprovede ukoliko se zadrži samo na izmenama propisa kojima se reguliše status sudija i tužilaca. Kako je naglašeno još u Nacionalnoj strategiji za reformu pravosuđa iz 2006. godine³⁹, koja je, istini za volju, bila prevashodno usmerena na sudstvo, neophodne su i izmene propisa kojima se regulišu samostalne pravosudne profesije, te i odgovarajuće izmene procesnih zakona. Ministarstvo pravde ujedno je odlučno pristupilo reformi ključnih procesnih zakona – Zakona o krivičnom postupku i Zakonika o krivičnom postupku – sa ciljem da se sudski postupci učine efikasnijim, što bi, barem u teoriji, minimalizovalo probleme koje građani imaju u vezi sa dužinom trajanja postupka pred sudovima u Srbiji (i naknade štete koje Srbija treba da plaća zbog kršenja standarda prava na suđenje u razumnom roku). Kako je to učinjeno i u kojoj meri su nova zakonska rešenja opravdana?

5.1. *Pravosudne profesije*

Svakako najznačajnija novina u pravosudnom sistemu Srbije jeste usvajanje Zakona o javnom beležništvu⁴⁰ i shodno tome, uvođenje instituta javnog beležnika. Ova dugo najavljivana promena⁴¹ nesumnjivo predstavlja korak napred – olakšava pristup pravdi, ubrzava neke postupke, rasterećuje sudove. Sam zakon je dugo i pažljivo pripreman, i usvojena rešenja predstavljaju dobar osnov za buduće praktičare.⁴² Ipak, iako je Zakon usvojen još u maju 2011, još se ne primenjuje. Razlog za to leži u prelaznim i završnim odredbama Zakona, kojima se izričito predviđa da se on primenjuje od 1. septembra 2012. godine. Predviđen je rok od devet meseci od dana stupanja Zakona na snagu za raspisivanje konkursa za izbor javnih beležnika⁴³, te da prvih 100 javnih beležnika bude imenovano u roku od godinu dana od stupanja Zakona na snagu. Propisani rokovi za imenovanje prvih 100 javnih beležnika nisu ispoštovani. Ministarstvo pravde uputilo je poziv kandidatima za polaganje javnobeležničkog ispita 3. aprila 2012. Pismeni deo ispita polagao se 27. maja, a spisak kandidata koji su ispit položili objavljen je na internet stranici Ministarstva 7. juna 2012. godine.⁴⁴ U trenutku pisanja

39 V. <http://www.mpravde.gov.rs/lt/articles/pravosudje/nacionalna-strategija-reforme-pravosudja/>, 01.09.2012.

40 Zakon o javnom beležništvu – ZJB, Sl. glasnik RS, br. 31/2011.

41 Nacrt Zakona o javnom beležništvu Vlade Republike Srbije od 18. juna 2004, Model zakona o javnom beležništvu, Knežić–Popović, Vodinelić–Rakić i Palačković–Davić, Beograd, 2002, u daljem tekstu MZJB.

42 Više o konkretnim nadležnostima javnih beležnika V. M. Trgovčević-Prokić, *Ovlašćenja javnog beležnika i organizacija beležništva*, Beograd, 2012.

43 Čl. 178, st. 1 ZJB.

44 <http://www.mpravde.gov.rs/cr/news/vesti/obavestenje-o-ocenjivanju-pismenog-dela-javnobeležnickog-ispita.html>, 01.09.2012.

ovog rada, nijedan javni beležnik još nije bio imenovan, pa je jasno da se nisu stvorili uslovi za osnivanje javnobeležničke komore, kako je predviđeno članom 179. Zakona, kao ni za primenu Zakona o javnom beležništvu. Bilo bi svakako bolje da su rokovi poštovani, jer bi to nesumnjivo rasteretilo sudove i olakšalo pristup pravdi, o čemu je bilo reči ranije u tekstu.⁴⁵

Za razliku od javnih beležnika, privatni izvršitelji, još jedna nova pravosudna profesija predviđena Zakonom o izvršenju i obezbeđenju,⁴⁶ počeli su da rade. Komora izvršitelja osnovana 12. maja 2012, usvojila je svoj statut i izabrala organe. Prvi imenovani privatni izvršitelji položili su zakletvu 31. maja 2012. godine. Uz privatne izvršitelje, i sudski izvršitelji nastavljaju da rade, zadržavajući isključivu nadležnost u vezi sa porodičnim odnosima i vraćanjem zaposlenog na rad. Sam Zakon dobio je prilično povoljne ocene⁴⁷ uz kritike da zakonske odredbe u vezi sa Komorom izvršitelja nisu dovoljno precizne, te da se Zakonom ne jemči dovoljan stepen njene autonomije, već da je pod suviše velikim uticajem Ministarstva pravde.⁴⁸ Praktični rezultati ove institucionalne novine tek treba da se pokažu. Iako je nesumnjivo da i uvođenje privatnih izvršitelja predstavlja koristan korak napred u uspostavljanju delotvornog pravosudnog sistema i poštovanja prava na pravično suđenje, koje uključuje i razumno trajanje izvršenja,⁴⁹ iskustvo sa načinom rada stečajnih upravnika svakako nalaže oprez.

Radnom verzijom Zakona o pravobranilaštvu, dostupnom na internet stranici Ministarstva pravde⁵⁰, pravobranilac se i izričito određuje kao pripadnik pravosudne profesije, a pravobranilaštvo organizuje kao samostalan organ koji obavlja poslove pravne zaštite, kako na republičkom nivou (državno pravobranilaštvo), tako i na nivou autonomnih pokrajina i lokalnih samouprava. Javna rasprava o ovoj radnoj verziji Zakona tek predstoji, ali je nesumnjivo da je neophodno ažurirati postojeći pravni okvir kojim se ovo pitanje reguliše.

5.2. Procesni zakoni

Efikasnost i uopšte poboljšanje načina na koji funkcioniše celokupan pravosudni sistem nije moguće bez izmena procesnih zakona, kao osnovnih instrumenata koje pravosudni organi primenjuju. Otuda donekle iznenađuje što pomenutom Strategijom reforme pravosuđa iz 2006. godine nije predviđen veliki

45 V. deo 2. ovog rada.

46 Zakon o izvršenju i obezbeđenju, *Sl. glasnik RS*, br. 31/2011.

47 <http://www.mpravde.gov.rs/cr/news/vesti/zakon-o-izvršenju-i-obezbeđenju.html>, 01.09.2012.

48 N. Bodiroga, „Izvršitelj“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta*, Novi Sad, vol. 45, 2/2011, 193–220.

49 Počev od presude u predmetu Hornsbi protiv Grčke (*Hornsby v. Greece*), predstavka br. 18357/91, presuda od 19. marta 1997, ECHR 1997-II. Takođe videti i presude u predmetima: *Estima Jorge v. Portugal*, 16/1997/800/1003, presuda od 21. aprila 1998, *Immobiliare Sfi v. Italy*, br. 22774/93, presuda od 28. jula 1999, *Burdov protiv Rusije* (*Burdov v. Russia*), br. 59498/00, presuda od 7. maja 2002; *Prodan protiv Moldavije* (*Prodan v. Moldova*), br. 49806/99, ECHR 2004-IV (izvodi); *Šarenok protiv Ukrajine* (*Sharenok v. Ukraine*), br. 35087/02, presuda od 22. februara 2005; *Okjaj i ostali protiv Turske* (*Okay and Others v. Turkey*), br. 36220/97, presuda od 12. jula 2005. Takođe v. i Preporuku o izvršenju Saveta Evrope, Rec 2003(17).

50 <http://www.mpravde.gov.rs/cr/news/vesti/zakon-o-pravobranilaštvu.html>, 01.09.2012.

broj izmena procesnih zakona. Sa druge strane, još od prvih napora usmerenih ka sistemskoj reformi pravosudnog sistema Srbije, od 2002. godine do danas, najznačajniji procesni zakoni – Zakon o parničnom postupku, Zakonik o krivičnom postupku te Zakon o izvršnom postupku i Zakon o stečaju – pretrpeli su brojne izmene, neke od njih ne sasvim opravdane, što je išlo na uštrb pravne sigurnosti.

Ovom prilikom potrebno je da se ukratko ukaže na najkontroverznija rešenja Zakona o parničnom postupku⁵¹ koji se, podsetimo, primenjuje supsidijarno u svim građanskim postupcima, kao i Zakonika o krivičnom postupku. Čini se da je opravdano zaključiti da su oba ova procesna zakona bitno ugrozila pravo stranke na pravično suđenje, dok su istovremeno povećala šanse da se postupak reši administrativno, nekada i bez rešavanja sporne situacije.

Iz opravdane, oštre, ali ne i usamljene kritike Zakona Vesne Rakić Vodine-
lić⁵² moguće je izdvojiti nekoliko zaključaka:

- vremenski okvir za preduzimanje parničnih radnji, koji je zakonom propisan kao obavezan, uz prekluziju za predlaganje i izvođenje dokaza, može dovesti do nepoštovanja prava na pravično suđenje;
- uvođenje pravila da stranku mora da zastupa advokat,⁵³ kao i propisivanje da besplatnu pravnu pomoć mogu da pružaju samo advokati,⁵⁴ nepotrebno je strogo i neopravdano rešenje. Možda se može nagađati da je ova-ko omogućena monopolizacija advokature ustupak koji je Ministarstvo učinilo predstavnicima ove struke, koji su bili nezadovoljni uvođenjem instituta javnog beležnika, smatrajući da im se na taj način oduzima deo posla i zarade. Bilo koji da su razlozi koji leže iza ovakve pravno-političke odluke, ova rešenja ne mogu se oceniti kao opravdana niti korisna;
- državi kao tuženom dat je povoljniji položaj nego drugim strankama utoliko što je propisan obavezan pokušaj medijacije, čime je narušeno načelo jednakosti stranaka;
- bitno je povećan broj procesnih presuda, što uistinu može da dovede do bržeg rešavanja spora pred sudom, ali ne i nužnog razrešenja spornog pitanja;
- bitno su suženi razlozi za reviziju a vrednost sporova u kojima je revizija dozvoljena je previsoka, što otežava pristup Vrhovnom kasacionom sudu.⁵⁵

Zakonikom o krivičnom postupku⁵⁶ u potpunosti je promenjen položaj javnog tužioca, utoliko što javni tužilac sada vodi istragu umesto suda. Kako je

51 Novi Zakon o parničnom postupku – ZPP, *Sl. glasnik RS*, br. 72/2011.

52 V. Rakić Vodine-
lić, *Zakon o parničnom postupku Srbije 2011*, Pravni zapisi 2/2011, 515–567.

53 Čl. 85 ZPP.

54 Čl. 170 ZPP.

55 Čl. 403 ZPP propisano je da revizija nije dozvoljena u imovinsko-pravnim sporovima kada vrednost predmeta spora pobijanog dela ne prelazi 100 000 evra u dinarskoj protivvrednosti.

56 Zakon o krivičnom postupku, *Sl. glasnik RS*, br. 72/2011 i 101/2011.

primena Zakonika otpočela samo za određene oblike kriminala 2012. godine, nije moguće dati sveobuhvatnu ocenu načina na koji se Zakonik primenjuje u praksi. Ipak, intenzitet stručne debate koja se razvila još u toku pisanja zakona svedoči o tome da je uvođenje tužilačke istrage izuzetno kontroverzna novina u pravosuđu Srbije.⁵⁷ Načelno, u prilog tužilačkoj istrazi ističe se poboljšanje ukupne efikasnosti krivičnog postupka, tužilac više nema pasivnu, već aktivnu ulogu u istrazi, a ističu se i pozitivna uporednopravna iskustva – kako iz npr. Međunarodnog krivičnog tribunala za bivšu Jugoslaviju, tako i iz pojedinih država. Sa druge strane, iznosi se da je rešenjima Zakonika o krivičnom postupku povređena ravnopravnost stranaka,⁵⁸ na primer time što osumnjičeni nema pravo na podnošenje pravnog leka protiv odluke javnog tužioca o otvaranju istrage. Za pokretanje tužilačke istrage dovoljna je sumnja najnižeg stepena saznanja – osnov sumnje – umesto ranije osnovane sumnje. Uopšte uzev, iako nova zakonska rešenja daju prava okrivljenom i njegovom braniocu da prikupljaju dokaze i vrše uvid u dokaze javnog tužioca, čini se da su opravdane zamerke da ovakav način istrage, u kombinaciji sa nedostatkom valjanog pravnog okvira za pružanje besplatne pravne pomoći ipak pogoduje onim osumnjičenim i okrivljenim koji raspolazu značajnijim finansijskim sredstvima.

Nadalje, moguće je izneti još jednu, nipošto manje važnu, zamerku u vezi sa ulogom tužilaca u krivičnom postupku. Kako je već pokazano u ovoj analizi,⁵⁹ zakonska pravila o izboru tužilaca kao i način na koji je sproveden njihov izbor i reizbor u Srbiji svedoče o neopravdano velikom uticaju izvršne vlasti na izbor tužilaca i dovode njihovu nepristrasnost u opravdanu sumnju.

6. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA – KOLIKO JE UGROŽENA NEZAVISNOST SUDSTVA U SRBIJI?

Nažalost, kako ova analiza pokazuje, uprkos izjavama predstavnika svih grana vlasti o neophodnosti uspostavljanja istinski nezavisnog pravosuđa u najširem smislu, i potrebi da se poverenje građana u sudove i druge pravosudne institucije povрати, zakonodavna rešenja i praksa u Srbiji pokazuju upravo suprotno.

Nesumnjivo je da postojeći zakonodavni okvir ima brojne nedostatke. Praksa je pokazala da postoji nedostatak političke volje, kao i onoga što bi se moglo nazvati pozitivnim naporom pravosuđa da se korisna rešenja, preuzeta iz uporedne prakse, valjano i dosledno sprovedu.

Moguće je u tom smislu tvrditi da ciljevi reforme pravosuđa u Srbiji ne samo da nisu postignuti, već i da se otišlo korak unazad. Osnovano je kao polaznu

57 Argumente u prilog tužilačke istrage zastupa, na primer, S. Bejatović, *Tužilačko-policijski koncept istrage (razlozi normiranja i očekivanja)*, Zbornik radova XLIII redovnog godišnjeg savetovanja Udruženja za krivično pravo i kriminologiju – *Nova rešenja u krivičnom zakonodavstvu i dosadašnja iskustva u njihovoj primeni*, Beograd 2006, 294–303, dok protivargumente zastupa, na primer, M. Grubač, *Nove ustanove i rešenja ZKP Srbije od 26. 09. 2011*, Pravni zapisi 2/2001, 491–495.

58 M. Grubač, 492.

59 V. deo 4.

pretpostavku za postojanje i rad dobrog i efikasnog pravosudnog sistema uzeti nezavisne i nepristrasne sudije. Opšti izbor sudija i tužilaca, sproveden 2009. godine, te postupak revizije odluka donetih tom prilikom, sproveden tokom 2011. i 2012. godine, nesumnjivo je pokazao da izvršna vlast i dalje ima nedopustivo veliki uticaj na sudije, čak i na one koje obavljaju funkcije u najvišim sudskim telima. Načelno, sudije u Srbiji nemaju sistemskih uslova da budu odista nezavisne. Samim tim proklamovanu težnju da se kroz reformu sudstva povрати poverenje građana u pravosuđe, nije moguće ostvariti. Odluke koje je u vezi sa ovim pitanjem doneo Ustavni sud Srbije u julu 2012. godine omogućavaju da se greške u procesu opšteg izbora sudija donekle isprave. Ipak, opravdano se postavlja pitanje zbog čega je uopšte moralo da se prolazi kroz ovaj mukotrpan trogodišnji proces – nije li se ovaj opšti izbor mogao valjano obaviti još prvi put? Poverenje građana u pravosudni sistem ne samo da nije vraćeno, već je dodatno podriiveno.

Brojne zakonodavne intervencije preduzete u procesu reforme pravosuđa usmerene su na povećanje efikasnosti pravosuđa. Iako su pravosudnom sistemu Srbije upućivane opravdane kritike u pogledu njegove sporosti, utisak je da je zakonodavac propustio da uspostavi valjanu ravnotežu između načela efikasnosti postupka, sa jedne strane, i načela dostupnosti pravde i poštovanja ljudskih prava, sa druge strane. Kako je ova analiza pokazala, sudovi u Srbiji danas ne funkcionišu efikasnije nego pre 2009. godine. Građanima pravosuđe nije ništa dostupnije nego ranije, a brojne procesne odredbe usmerene su na što brže rešavanje predmeta pred sudom umesto na razrešavanje spornog pitanja. Novi instituti uvode se u zakonodavstvo ili nedovoljno brzo, kao u slučaju javnih beleznika, ili nedovoljno promišljeno i bez uzimanja u obzir svih konkretnih okolnosti, kao što je to slučaj sa tužilačkom istragom.

Da li je onda potrebna reforma reforme? Po svemu sudeći, nažalost, jeste. Praksa je pokazala da je za valjanu primenu evropskih standarda dobrog pravosuđa potrebno više od samo deklarativne rešenosti da se to učini – potrebni su istinska volja i zajednički napor svih relevantnih činilaca.

Što se tiče procesnih zakona, čini se da je opet potrebno preispitivanje novih rešenja osnovnih procesnih zakona – o parničnom i o krivičnom postupku – i njihovo temeljno usaglašavanje sa standardima pravičnog postupka, kao i sa realnošću sudske prakse u Srbiji. U odnosu na javne beleznike, osim formalnog produženja roka za početak rada ove pravosudne profesije, potrebno je i opštu javnost jasnije i preciznije pripremiti za prenošenje dela nadležnosti iz sudova i organa uprave na javne beleznike.

U vezi sa postupkom izbora sudija, tužilaca i zamenika javnih tužilaca mora se još jednom istaći da je ovaj pokušaj reforme značajno unazadio nezavisnost pravosuđa i uzrokovao nepotrebne troškove, čiji račun još ne može da se svede. Stoga bi valjalo da Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca u što kraćem roku⁶⁰ donesu odluke o izboru sudija i tužilaca na njihove

60 Iako je od Ustavnog suda tražen jedinstven rok za izbor na sudijsku funkciju, V. http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2012&mm=08&dd=22&nav_category=12&nav_id=636768, 01.09.2012.

funkcije. Najavljeno anketiranje sudija kako bi se ispitalo da li žele da se vrate na svoju funkciju⁶¹ u cilju pravljenja što bolje finansijske konstrukcije i slična praksa Državnog veća tužilaca, pravno su potpuno neutemeljene. Bilo kakva izjava neizabranog sudije, tužioca ili zamenika javnog tužioca u tom pogledu nije pravno obavezujuća, a oba tela dužna su da sva lica obuhvaćena odlukom Ustavnog suda koja ispunjavaju Zakonom propisane uslove izaberu na odgovarajuće funkcije, uz konstataciju, tamo gde je potrebno, da su za neka od njih ispunjeni uslovi za starosnu penziju. Svako drugo rešenje predstavljalo bi nedopustivu improvizaciju i ponovno nepoštovanje prava sudija i nosilaca javnotužilačke funkcije.

U odnosu na očekivanja Evropske komisije, koja su od značaja za početak pregovaranja o članstvu u Evropskoj uniji, postupak reforme pravosuđa direktno je povezan sa ostvarivanjem funkcija države na način koji odgovara modernoj, demokratski uređenoj zajednici, sa daleko efikasnijom borbom protiv korupcije i organizovanog kriminala nego što je to do sada bilo, kao i većim i ozbiljnijim garancijama poštovanja osnovnih ljudskih prava i sloboda. Srbija neće moći da otpočne svoj evropski put bez ispunjenja ovih pretpostavki, a u njihovom osnovu nalazi se nezavisno, stručno i efikasno pravosuđe, lišeno političkih i drugih upliva i nedozvoljenih uticaja.

Ana Knezevic Bojovic, PhD

Mario Reljanovic, PhD

JUDICIAL SYSTEM REFORM

Summary

The judicial system reform has been an important issue in Serbia ever since the democratic changes of 2000. The reform was motivated by the desire to achieve the ideal of an efficient and competent judiciary, capable of responding to the challenge of managing the massive backlog of unresolved cases, a judiciary that will depart from the legacy of the authoritarian regime, which was characterised by politically motivated decisions and instrumentalisation of the judicial office. The efforts made have yielded little results, and the implementation of new legislative solutions was postponed. Lustration was not carried out; the judiciary was compromised by new scandals; an unfavourable media image was created.

Following the constitutional change of 2006, a comprehensive judicial system reform was implemented. The reform had three components – setting up the new court and prosecutorial network, which implied changes of the number, names and competence of courts and prosecutor's offices; a general appointment of all judges, prosecutors, and deputy prosecutors; the adoption of a number of statutes directly or indirectly related to the judiciary and access to justice.

61 Saopštenje sa sednice Visokog saveta sudstva od 22. avgusta 2012. godine, V. <http://www.vss.sud.rs/Saopstenja.htm>, 01.09.2012.

The authors investigate the judicial reform process and its practical consequences by analysing several topical issues – access to justice, efficiency of the judiciary, review of the reappointment of judges and prosecutors, changes to legislation and introduction of new legal institutes. They show that the objectives of the judicial reform in Serbia not only remain unaccomplished, but that the reform is a step back in many respects. The authors challenge the plausibility of the new judicial network, heavily criticise the review process conducted with regards to the re-appointment of judges and prosecutors (from first-hand experience) and challenge the viability of some new legislative solutions.

Key words: judicial system reform, access to justice, reappointment of judges and prosecutors, new legislative solutions, Serbia.

POLITIKA BORBE PROTIV KORUPCIJE

1. UVOD

Korupcija i antikorupcijska politika važna su politička pitanja u Srbiji od sredine devedesetih godina XX veka. Zahvaljujući pritiscima i uslovljavanju Evropske komisije,¹ Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju iz 2008.² i podne-toj kandidaturi za članstvo u EU u 2009. godini, borba protiv korupcije utvrđena je kao jedan od prioriteta Vlade Srbije. U cilju sprovođenja Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije iz 2005. i Akcionog plana iz 2006. godine, uveden je u Srbiji značajan broj antikorupcijskih institucionalnih mehanizama i pravnih instrumenata.

Borba protiv korupcije na centralnom i lokalnom nivou predstavlja za Srbiju jedan od glavnih izazova na putu evropskih integracija. Uspesne antikorupcijske aktivnosti moraju da budu prilagođene specifičnostima države, ali ključni elementi za uspeh obuhvataju:

- zajedničke napore i aktivnosti između svih aktera na svim administrativnim nivoima;
- koherentan i koordinisan pristup;
- koordinaciju, nadzor i pregled aktivnosti;
- rezultate primene preventivnih mera i antikorupcijskih obrazovnih mera;
- odgovarajuće ljudske resurse sa adekvatnom stručnošću; kao i
- konsultacije sa civilim društvom.

U Analitičkom izveštaju Evropske Komisije [SEC (2011) 1208], politika borbe protiv korupcije ocenjuje se u okviru političkih uslova i sposobnosti preuzimanja obaveza koje proističu iz članstva (poglavlje 23, Pravosuđe i osnovna prava).

Prema oceni u Analitičkom izveštaju Srbija je uspostavila pravni i institucionalni okvir za borbu protiv korupcije, uključujući i Agenciju za borbu protiv korupcije i novi Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, u skladu sa evropskim standardima. Vlasti su pokrenule reviziju Strategije borbe protiv korupcije iz 2005. godine, preduzeti su koraci u pravcu specijalizacije agencija za sprovođenje

* Istraživač saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd.

1 U oblasti borbe protiv korupcije u EU postoji ono što je poznato kao „meko pravo“ (*soft law*) u formi dva saopštenja (Communication) koje je izdala Evropska Komisija [COM (2003)317 i COM (2011)308], značajan je i Stokholmski program, kao i propisi poznati kao deo takozvanog čvrstog prava – *hard law*.

2 *Sl. glasnik RS*, br. 83/2008.

zakona i veći broj predmeta je procesuiran. Prema Izveštaju, međutim, korupcija je i dalje rasprostranjena u mnogim oblastima i ostaje ozbiljan problem. Pored postojanja političke volje, neophodno je da se ojačaju kapaciteti i nadležnosti za borbu protiv korupcije. Policijski organi moraju da usvoje proaktivni pristup u istrazi i krivičnom gonjenju korupcije, a pravosuđe mora postepeno i značajno da uspostavi sistem praćenja ostvarenih rezultata u pravosnažnim presudama, uključujući i predmete „visoke korupcije“. Komisija konstatuje da je formirana i Agencija za borbu protiv korupcije, koja je nadležna za procenu integriteta nosilaca javnih funkcija i kontrolu finansiranja političkih aktivnosti. Uspostavljen je unapređeni okvir za kontrolu finansiranja aktivnosti političkih stranaka i izbornih kampanja, u skladu sa evropskim standardima. Uprava carina i policija pojačale su svoju unutrašnju kontrolu. Preduzeti su koraci ka specijalizaciji policije. Prema mišljenju Komisije potrebno je, međutim, značajno povećati broj sprovedenih istraga, krivičnih gonjenja i izvršnih presuda u slučajevima korupcije na svim nivoima. Oblasti za koje Evropska unija i dalje izražava zabrinutost jesu nadzori nad javnim nabavkama, privatizacijama, prostornim planiranjem i građevinskim dozvolama.³

Nova Vlada Republike Srbije formirana u julu 2012, pokazala je spremnost da se suoči sa problemom korupcije i formirala je timove za istraživanje spornih slučajeva privatizacije na koje je ukazala i Evropska komisija. Iako su početni rezultati ohrabrujući, ostaje da se vidi uolikoj meri će pokrenute istrage dobiti svoj epilog u pravosnažnim presudama nadležnih sudova, što će zavisiti od kapaciteta svih institucija koje su nadležne za procesuiranje slučajeva korupcije.

U ovom radu će biti obrađena politika borbe protiv korupcije u Srbiji, sa osvrtom na Analitički izveštaj Evropske komisije, uključujući pravni i institucionalni okvir koji se razvijao u prethodnoj dekadi, preventivne i represivne mere, nezavisne institucije za sprovođenje zakona (Agencija za borbu protiv korupcije, Savet za borbu protiv korupcije, Uprava za javne nabavke, policija, tužilaštvo), koje su vlasti u Srbiji uvele da bi ispunile preporuke GREKO i Evropske komisije i obaveze preuzete ratifikovanjem međunarodnih konvencija. Zbog obimnosti materije, u radu, nažalost, nećemo biti u mogućnosti da posvetimo pažnju svim nezavisnim institucijama značajnim za borbu protiv korupcije, kao što su zaštitnik građana, poverenik za slobodan pristup informacijama i zaštitu podataka o ličnosti i Državna revizorska institucija, koje su nesumnjivo dale veliki doprinos kako prevenciji tako i otkrivanju slučajeva korupcije u Srbiji.

2. INSTITUCIONALNI I PRAVNI OKVIR

Pravni i institucionalni okvir uspostavljen u cilju borbe protiv korupcije relativno je nov u Srbiji. Glavne komponente počele su da se uspostavljaju od 2002. godine, a značajan paket zakona usvojen je 2008. i 2009. godine i uključuje: Za-

3 Analitički izveštaj koji prati Saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu i Savetu, Mišljenje Komisije o zahtevu Srbije za članstvo u Evropskoj uniji, [SEC (2011) 1208], Brisel, 48.

kon o Agenciji za borbu protiv korupcije,⁴ Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i posebno teških krivičnih dela,⁵ Zakon o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela.⁶ Pored novih zakona, izmena postojećih akata bila je usmerena ka poboljšanju efikasnosti u borbi protiv korupcije. Donošenje navedenih propisa od velikog je značaja i kod usklađivanje pravnog okvira sa brojnim preporukama GREKO (Grupa zemalja protiv korupcije).⁷

Institucionalni razvoj u oblasti borbe protiv korupcije nastavio je da se unapređuje osnivanjem Agencije za borbu protiv korupcije, čija su ovlašćenja u 2011. godini naknadno proširena na kontrolu finansiranja političkih aktivnosti i izbornih kampanja (novi Zakon o finansiranju političkih aktivnosti). Odnos, međutim, između ove i drugih institucija, kao što je Državna revizorska institucija ili Ministarstvo pravde, ostaje nejasan. Pravi efekti osnivanja Agencije sputani su nedoslednim zakonskim rešenjima u Zakonu o Agenciji, kao i njenom pretežno preventivnom funkcijom.

Glavni problem za efikasno sprovođenje strateškog okvira pojavio se u oblasti izvršenja antikorupcijskih mera. Veliki broj institucija proširio je svoj mandat da bi se bavio organizovanim kriminalom i korupcijom, uključujući i proširenje mandata tužioca za organizovani kriminal. Do sredine septembra 2011. godine, tužilaštvo za organizovani kriminal i korupciju pokrenulo je istragu u 330 slučajeva. Analitički izveštaj nakon Mišljenja Delegacije EU iz 2011, međutim, navodi da su „potrebni dalji naponi u ukupnom cilju uspostavljanja evidencije proaktivnih gonjenja i pravosnažnih presuda, posebno u slučajevima na visokom novou koji dovode do značajnog ugrožavanja državnih fondova“.

2.1. *Pravni okvir*

Narodna Skupština Republike Srbije ratifikovala je Konvenciju UN protiv korupcije⁸ u oktobru 2005. i preuzela obavezu da uspostavi tela za sprečavanje korupcije, predviđenu članom 6. Konvencije. Pored Konvencije UN Srbija je ratifikovala i konvencije Saveta Evrope: Građanskopravnu konvenciju o korupciji,⁹

4 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, *Sl. glasnik RS*, br. 97/2008, 53/2010 i 66/2011.

5 Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i posebno teških krivičnih dela, *Sl. glasnik RS*, br. 42/2003, 27/2003, 39/2003, 67/2003, 29/2004, 45/2005, 61/2005, 72/2009, 72/2011.

6 Zakon o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela, *Sl. glasnik RS*, br. 97/2008.

7 GREKO je mehanizam Saveta Evrope osmišljen radi unapređenja antikorupcijskih propisa i njihove primene u državama članicama, a pre svega primene antikorupcijskih konvencija Saveta Evrope. Srbija je članica GREKO od 2003. godine. Glavni deo procesa u GREKO odvija se kroz evaluacije koje vrše kvalifikovani predstavnici država članica u drugim državama članicama.

8 Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije, *Sl. list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 12/2005.

9 Zakon o potvrđivanju Građanskopravne konvencije o korupciji, *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 102/2007.

Krivičnopravnu konvenciju o korupciji,¹⁰ kao i Dodatni protokol uz Krivičnopravnu konvenciju o korupciji.¹¹ Srbija, međutim, nije potpisala Konvencije OECD-a iz 1999. godine o borbi protiv podmićivanja stranih državnih zvaničnika u međunarodnim poslovnim transakcijama i o borbi protiv podmićivanja u međunarodnim poslovnim transakcijama.

Kao deo aktivnosti na ispunjavanju obaveza preuzetih potpisanim međunarodnim dokumentima Narodna Skupština Republike Srbije usvojila je Nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije u decembru 2005. Strategija obuhvata tri ključna elementa: a) efikasnu primenu antikorupcijskih propisa; b) sprečavanje korupcije smanjivanjem ili eliminisanjem mogućnosti za korupciju; i c) podizanje svesti i obuku javnosti da bi se obezbedila podrška za sprovođenje Strategije. Aktivnosti neophodne za primenu Strategije utvrđene su u Akcionom planu koji je usvojila Vlada u decembru 2006. Strategija i Akcioni plan su u procesu revizije i Agencija za borbu protiv korupcije koordinira rad radne grupe za izradu nove strategije borbe protiv korupcije, koja bi trebalo da obuhvati period do 2016. godine.

Prema izveštaju GREKO usvojenom 1. oktobra 2010, nakon trećeg kruga evaluacije,¹² Krivični zakonik Srbije je u velikoj meri u skladu sa Krivičnopravnom konvencijom o korupciji. Treći krug evaluacije sadrži sledeću ocenu: *Krivično zakonodavstvo Srbije pruža dobru osnovu za istrage, krivično gonjenje i suđenje za krivična dela korupcije, ali efikasnost u praksi treba da bude povećana. Mora se više raditi u pravcu da se obezbedi donošenje presuda ne samo za manje slučajeve davanja mita, već i za visoku korupciju u javnom sektoru. Vlasti moraju preduzimati mere u pravcu sprovođenja istraga ne samo za davanje mita, kao tradicionalno krivično delo, već i za krivična dela trgovine uticajem i korupciju u privatnom sektoru.* Ministar pravde je u septembru 2012. formirao radnu grupu za pripremu izmena i dopuna Krivičnog zakonika. Cilj ove radne grupe je da unapredi zakonski okvir i krivična dela koja se odnose na korupciju. U tom smislu menjaće se članovi koji se odnose na zloupotrebu službenog položaja, a uvodi se i krivično delo zloupotrebe od strane odgovornog lica, kako bi se omogućilo da se za zloupotrebu procesuiraju i lica u privatnom sektoru. Zbog izraženog problema korupcije u oblasti javnih nabavki, stručna javnost je predložila i uvođenje posebnog krivičnog dela „Zloupotreba u javnim nabavkama“.

2.1.1. Krivični zakonik¹³

Trideset treća glava Krivičnog zakonika pod nazivom „Krivična dela protiv službene dužnosti“ sastoji se od 12 krivičnih dela. Poslednje izmene Krivičnog zakonika bile su u septembru i decembru 2009. godine. Izmenama i dopunama

10 Zakon o potvrđivanju Krivičnopravne konvencije o korupciji, *Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 2/2002 i *Sl. list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 18/2005.

11 Zakon o potvrđivanju Dodatnog protokola uz Krivičnopravnu konvenciju o korupciji, *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 102/2007.

12 *Evaluation Report on the Republic of Serbia Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2), Greco Eval III Rep (2010) 3E, Strasbourg, 1 October 2010.*

13 Krivični zakonik, *Sl. glasnik RS*, br. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009 i 111/2009.

pooštravaju se kazne za trećinu krivičnih dela i uvode se nova dela u cilju jačanja generalne prevencije i odvracanja potencijalnih počinilaca krivičnih dela. Izmenama i dopunama lišenje života nosioca pravosudne funkcije ili policijskog službenika u vezi sa vršenjem službene dužnosti definisano je kao teško ubistvo. Zakon uvodi mogućnost „kućnog zatvora“, pooštravaju se uslovi za određivanje uslovnog otpusta, kao i granice za ublažavanje kazne zatvora.

U prvoj polovini 2012, imajući u vidu preporuke koje je izdao GREKO u trećem krugu evaluacije za Srbiju, Vlada Srbije usvojila je Izmene i dopune Krivičnog zakonika, upućene Narodnoj skupštini. Nakon formiranja nove Vlade u julu 2012. godine predlog je povučen iz skupštinske procedure i radna grupa Ministarstva pravde i državne uprave priprema novi tekst izmena i dopuna Zakonika, koji će se odnositi na trideset treću glavu Krivičnog zakonika tj. na dela protiv službene dužnosti.

Članom 359. Zakonika regulisana je zloupotreba službenog položaja ili ovlašćenja. Ovim članom regulisano je i sticanje koristi od službenog lica, kao i nanošenje štete prekoračenjem granice službenog ovlašćenja ili neobavljanjem dužnosti. Sticanje koristi može biti i u korist trećeg lica. Kazne su u rasponu od šest meseci do pet godina zatvora. Visina kazne je proporcionalna iznosu imovinske koristi koja je zatečena. Maksimalna kazna za ovo krivično delo je 12 godina, ako je korist veća od 1500000 dinara. Kada je u pitanju ovo krivično delo potrebno je da se precizira i razdvoji zloupotreba službenog položaja od zloupotrebe koja može da nastane u privatnom sektoru.

Član 360. Krivičnog zakonika odnosi se na kršenje zakona od strane sudije, sudije porotnika, javnog tužioca ili njegovog zamenika u sudskim postupcima u nameri da se drugome pribavi korist ili da mu se nanese šteta.

Nesavestan rad u službi regulisan je članom 361. Propisana je kazna zatvora do tri godine ukoliko službeno lice kršenjem zakona, drugih propisa ili opštih akata, propuštanjem dužnosti nadzora ili na neki drugi način, očigledno nesavesno postupa u vršenju službe. Stavom 3. ovog člana predviđeno je da odgovorno lice u ustanovi ili drugom subjektu, osim onih koji se bave privrednom delatnošću, koje učini delo nesavesnog rada u službi, bude kažnjeno kaznom propisanom za to delo.

Naredna dva člana regulišu finansijski kriminal, uključujući nezakonito prikupljanje i uplate i nepravilne upotrebe budžetskih sredstava. Maksimalna kazna za prvo krivično delo je do tri godine zatvora, dok je za drugo delo maksimalna kazna zatvora do jedne godine.

Članom 363. Krivičnog zakonika regulisana je prevara u službi, koja se od zloupotrebe službenog položaja razlikuje po tome što se zasniva na podnošenju lažnih računa ili na dovođenju na neki drugi način u zabludu ovlašćenog lica da izvrši nezakonitu isplatu. Prevara u službi se razlikuje od zloupotrebe službenog položaja i zbog toga što se protivpravna imovinska korist ostvaruje prisvajanjem imovine poverene funkcioneru po službenoj dužnosti.

Članom 366. Krivičnog zakonika regulisana je trgovina uticajem. Trgovina uticajem prema Krivičnom zakoniku postoji kada lice koristi službeni ili društveni položaj i stvarni i pretpostavljeni uticaj za posredovanje da se izvrši ili ne

izvrši neka službena radnja, a u zamenu zahteva ili primi nagradu ili neku drugu korist za sebe ili drugog, neposredno ili preko trećeg lica.

U istoj grupi krivičnih dela nalaze se i dela primanja i davanja mita, kao i odavanje službene tajne.

Davanje mita definisano je članom 368. Krivičnog zakonika, kojim se utvrđuju dva oblika dela: (1) kada službeno lice izvrši neku radnju u okviru svog službenog ovlašćenja, koju ne bi smelo da izvrši ili ne izvrši službenu radnju koju bi moralo da izvrši; (2) kada službeno lice u okviru svog službenog ovlašćenja izvrši službenu radnju koju bi moralo da izvrši ili ne izvrši službenu radnju koju ne bi smelo da izvrši.

Krivično delo primanja mita regulisano je članom 367. Krivičnog zakonika. Relevantne odredbe razlikuju sledeće vrste ponašanja: kada je mito zahtevan ili primljen pre nego što je službeno lice izvršilo službenu radnju koju ne bi smelo da izvrši ili nije izvršilo službenu radnju koju bi moralo da izvrši, odnosno kada službeno lice izvrši radnju koju bi trebalo da izvrši ili ne izvrši službenu radnju koju ne bi smelo da izvrši; kada je mito zahtevan ili primljen posle izvršenja, odnosno neizvršenja službene radnje.

Podaci iz Ministarstva pravde pokazuju da se 42,39 odsto slučajeva koruptivnih krivičnih dela tokom 2011. odnose na zloupotrebu službenog položaja iz člana 359. Krivičnog zakonika. Od ukupnog broja lica koja su prijavljena i procesuirana, preovlađujući je broj odgovornih lica u odnosu na službena lica.

Na osnovu analize usklađenosti zakonskog okvira u Srbiji sa Krivičnopravnom konvencijom o korupciji i Dodatnim protokolom, GREKO je sastavio sledeće preporuke, koje je Srbija trebalo da ispuni do aprila 2012. godine:

- 1) da preduzme zakonske mere neophodne kako bi se obezbedilo da krivično delo primanja i davanja mita u javnom sektoru obuhvata sve radnje/propuste u vršenju javne funkcije, bez obzira da li su u okviru zvanične nadležnosti;
- 2) da preduzme neophodne zakonske mere kako bi se obezbedilo da strani arbitri i porotnici budu obuhvaćeni odredbama o primanju mita u Krivičnom zakoniku u skladu sa Dodatnim protokolom uz Krivičnopravnu konvenciju o korupciji;
- 3) da se na odgovarajući način precizira da zakonski propisi koji se odnose na primanje mita u privatnom sektoru uključuju i lica koja u bilo kom svojstvu upravljaju ili rade u privatnom sektoru;
- 4) da se ukine zahtev dvostruke kažnjivosti u vezi sa krivičnim delima podmićivanja i trgovine uticajem koja su počinjena u inostranstvu; da se uspostavi nadležnost za krivična dela korupcije koja su u inostranstvu počinili strani državljani, ali uključujući zvaničnike međunarodnih organizacija, članove međunarodnih parlamentarnih skupština i zvaničnike međunarodnog suda, koji su i državljani Srbije;
- 5) da se ukine mogućnost predviđena članom 368. stav 6. Krivičnog zakonika (da se poklon odnosno druga korist koja bude oduzeta od lica koje je

primilo mito, može vratiti licu koje je dalo mito u slučaju da je prijavilo delo pre nego što je saznalo da je ono otkriveno).¹⁴

Tek nakon usvajanja Zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika, koje su planirane za decembar 2012. godine, može se procenjivati koje preporuke je Srbija ispunila.

2.1.2. Zakon o javnim nabavkama

Zakon o javnim nabavkama iz 2002. godine bio je prvi u setu antikorupcijskih zakona koji je usvojila Narodna skupština Srbije. Zanimljivo je napomenuti da su tim zakonom javne nabavke u Srbiji regulisane prvi put posle Drugog svet-skog rata. Iako se ovaj novi zakon pokazao kao kontroverzan, transparentnost javnih nabavki značajno je poboljšana u odnosu na 1990. godinu, kada nije bilo institucionalnog okvira.

Novi Zakon o javnim nabavkama,¹⁵ koji je imao za cilj da obezbedi institucionalnu nezavisnost organa zaduženih za javne nabavke, posebno Uprave za javne nabavke i Republičke Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki donet je 2008. godine. Novim zakonom dato je ovlašćenje Narodnoj skupštini da izabere predsednika i članove Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, što je pre izmena bilo u nadležnosti izvršne vlasti. Transparentnost postupka javnih nabavki povećana je sužavanjem mogućnosti za sprovođenje pregovaračkog postupka i utvrđivanjem liste izuzetaka. Jedna od ključnih izmena je i unapređenje specijalizacije u oblasti javnih nabavki uvođenjem profesionalne obuke i sertifikacije državnih službenika koji rade na poslovima javnih nabavki. Ovim odredbama direktno je primenjena preporuka GREKO iz prvog i drugog kruga evaluacije,¹⁶ koja sadrži obavezu unapređenja primene Zakona o javnim nabavkama, posebno obučavanjem državnih službenika uključenih u javne nabavke. Uvedene su, takođe, i antikorupcijske klauzule.

Novi Zakon o javnim nabavkama regulisao je oblast javnih nabavki na sveobuhvatan način. Njime su obuhvaćena sva pitanja u vezi sa pokretanjem i sprovođenjem postupaka javnih nabavki, kao i zaštita prava u postupcima javnih nabavki; obaveze naručioca u pogledu izveštavanja; definisani su osnovni pojmovi javnih nabavki, kao što su ugovor o javnoj nabavci, pojam naručioca, predmet javne nabavke, postupci javnih nabavki, javne nabavke u posebnom sektoru (energetika, saobraćaj, vodoprivreda, rudarstvo i telekomunikacije); definisane su nadležnosti Uprave za javne nabavke i osnivanje, način rada i nadležnosti Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. Zakon o javnim nabavkama uveo je nekoliko značajnih novina u sistem javnih nabavki: sertifikaciju službenika za javne nabavke; elektronsko oglašavanje na portalu javnih nabavki; tromesečno izveštavanje Uprave za javne nabavke o sprovedenim postup-

14 *Evaluation Report on the Republic of Serbia Incriminations, Third Evaluation Round, Greco Eval III Rep (2010) 3 E Theme 1, Strasbourg, 1 October 2010.*

15 Zakon o javnim nabavkama, *Sl. glasnik RS*, br. 116/08.

16 *Evaluation Report on the Republic of Serbia, Joint First and Second Evaluation Round, Greco Eval I – II Rep (2005) 1 E Revised, Strasbourg, 23 June 2006.*

cima javnih nabavki i zaključenim ugovorima; osnivanje Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, kao nezavisnog organa itd.

U dosadašnjoj primeni Zakona o javnim nabavkama, međutim, uočene su određene slabosti, i to: suviše administrativno zahtevan postupak javne nabavke, na šta ukazuje veliki broj iz formalnih razloga neuspešno sprovedenih postupaka; zakon propisuje suviše obaveznih uslova za učešće u postupku javnih nabavki, čime se smanjuje broj potencijalnih učesnika u postupku i ograničava konkurencija; dokazivanje ispunjenosti uslova je, zbog nedostatka jedinstvenih i lako pristupačnih javnih evidencija, veoma otežano, što takođe utiče na smanjeno učešće ponuđača u postupcima javnih nabavki; pregovarački postupak treba učiniti još jasnijim i transparentnijim; nedovoljna transparentnost kod sprovođenja nabavki male vrednosti, koja ukazuje na potrebu uvođenja obaveze njihovog oglašavanja na portalu javnih nabavki i uvođenja pravila kod odabira potencijalnih naručilaca koji će biti pozivani da daju ponude.¹⁷

Mogućnosti elektronskog oglašavanja u praksi nisu iskorišćene do kraja – štampanim oglašavanjem produžava se postupak javne nabavke, dok podnošenje ponuda elektronskim putem i elektronske licitacije nisu zaživele u praksi.

Zakon o javnim nabavkama je takođe u pojedinim pitanjima neusklađen sa odgovarajućim direktivama EU: definicije određenih pojmova, kao što je npr. definicija naručioca, potrebno je uskladiti sa definicijama iz direktiva EU. Zakon propisuje veći broj slučajeva u kojima se ne primenjuje u odnosu na slučajeve određene direktivama EU. Zakon ne uređuje određene postupke i načine sprovođenja javnih nabavki propisane direktivama, dok se određeni postupci razlikuju po načinu i razlozima za sprovođenje (restriktivni postupak); kada se radi o prednosti datoj domaćim ponuđačima Zakon je predvideo da će prednost postati prednost izražena u ceni i da će se u periodu od pet godina, nakon stupanja na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, postepeno smanjivati u skladu sa dinamikom navedenom u tom sporazumu.

Iz navedenih razloga neophodno je pristupiti izmenama i dopunama Zakona radi obezbeđenja, na prvom mestu, usklađenosti i koordinacije sistema javnih nabavki u Republici Srbiji sa zahtevima propisanim u pravnim tekovinama EU. Izmenama Zakona o javnim nabavkama potrebno je obezbediti efikasan, ekonomičan i transparentan sistem javnih nabavki uz usklađivanje sa postojećim zahtevima propisanim pravnim tekovinama EU. Mora se, takođe, voditi računa da se novim zakonskim okvirom ne ugrozi samostalnost i nezavisnost Uprave za javne nabavke, kao centralne institucije koja je zadužena za javne nabavke.

2.1.3. Zakon o finansiranju političkih aktivnosti¹⁸

Prvi Zakon o finansiranju političkih stranaka, usvojen je 2003. godine. Prema tom zakonu svi prilozi moraju da budu na posebnom računu, tako da do-

17 Strategija razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji, *Sl. glasnik RS*, br. 71/2011.

18 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, *Sl. glasnik RS*, br. 43/2011.

natori mogu biti identifikovani preko računa i izveštaja izborne kampanje. Političke stranke, međutim, nisu bile voljne da otkriju imena donatora, bilo zbog toga što donatori žele da ostanu anonimni, ili zbog doprinosa donatora koji nisu prikupljeni u skladu sa pravilima finansiranja izborne kampanje. Do osnivanja Agencije za borbu protiv korupcije i početka njenog rada 1. januara 2010, odgovornost za nadgledanje finansiranja političkih partija i političkih kampanja bila je u nadležnosti Odbora za finansije Narodne skupštine i Republičke izborne komisije.

Novi Zakon o finansiranju političkih aktivnosti donet je 2011. godine i trebalo je da ukloni nedostatke uočene u primeni prethodnog Zakona: proširen je krug subjekata na koje se Zakon odnosi; izvršena je liberalizacija količine sredstava koja se može prikupiti za finansiranje političkih aktivnosti; uvedena je javnost podataka o finansiranju političkih stranaka izvorima i potrošnoj strani; i uveden je princip kontrole – sa jedne strane kontrole izveštaja političkih subjekata, proveru njihove imovine, prihodne i rashodne strane poslovanja u vezi sa redovnim aktivnostima političkih subjekata, a sa druge strane monitoring aktivnosti političkih subjekata, koji se obavlja u procesu izborne kampanje.

Politička stranka ili njen zastupnik dužni su da podnesu račune kampanje Agenciji za borbu protiv korupcije. Agencija zatim proverava podatke sadržane u izveštaju u roku od 90 dana od dana prijema izveštaja. Može, takođe, angažovati ovlašćene revizore da obavljaju određene zadatke i reviziju računa. Izveštaj se objavljuje u *Službenom glasniku Republike Srbije* o trošku političke stranke. Finansijski izveštaj političkih kampanja smatra se javnom ispravom.

Jedna od glavnih promena u novom Zakonu iz 2011. godine, bio je formalni prenos odgovornosti za nadgledanje političkih partija i finansiranja političkih kampanja na nezavisnu instituciju, Agenciju za borbu protiv korupcije. Agencija je počela da radi 2010. godine, a za razliku od institucija koje su bile ranije uključene u nadzor nad finansijama političkih stranaka, ima izrazito nestranački sastav.

Važno je napomenuti da novi Zakon zahteva od političkih stranaka da podnesu finansijske izveštaje Agenciji, ali ne uspostavlja obavezu Agencije da obavlja bilo kakvo razmatranje primljenih informacija, niti sadrži instrukcije o tome kako treba da angažuju Agenciju.

Agencija, međutim, ima ovlašćenje da zahteva informacije od političkih subjekata da omoguće pristup svom snimku (svaki politički subjekt je dužan da registruje „ovlašćeno lice“ sa kojim Agencija može direktno da komunicira). Agencija može dodatno da traži informacije od fizičkih i pravnih lica o finansiranju političkih subjekata i obavlja za njih ili u njihovo ime određeni krug usluga.

Novi Zakon omogućava Agenciji da „angažuje relevantne stručnjake i institucije“ (član 33). Za parlamentarne izbore, Agencija treba da dobije ekvivalent od jedan odsto sredstava namenjenih za finansiranje izbornih kampanja iz budžeta.

2.1.4. Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela¹⁹

Zakon reguliše osnivanje, organizaciju, nadležnosti i ovlašćenja državnih organa i posebnih organizacionih jedinica državnih organa za otkrivanje, krivično gonjenje i suđenje krivičnih dela utvrđenih ovim zakonom. Tužilaštvo za organizovani kriminal nadležno je od 2009. godine za istragu i krivično gonjenje ozbiljnih slučajeva korupcije u koje su uključena službena, odnosno odgovorna lica.

Ovim zakonom ustanovljeno je Tužilaštvo za organizovani kriminal, Služba za suzbijanje organizovanog kriminala u Ministarstvu unutrašnjih poslova i Posebno odeljenje Višeg suda u Beogradu za postupanje u predmetima krivičnih dela iz ovog zakona. Ove posebne organizacione jedinice imaju nadležnost za teritoriju cele države.

Zakon se primenjuje u cilju otkrivanja, istrage i podizanja optužnice za krivična dela protiv službene dužnosi (članovi 259, 366, 367. i 368. Krivičnog zakonika), kada je okrivljeni, to jest lice kojem se daje mito, službeno ili odgovorno lice koje vrši javnu funkciju na osnovu izbora, imenovanja ili postavljenja od strane Narodne skupštine, Vlade, Visokog saveta sudstva ili Državnog veća tužilaca; kada je u pitanju krivično delo zloupotrebe službenog položaja (član 359. stav 3. Krivičnog zakonika), a vrednost pribavljene imovinske koristi prelazi iznos od 200.000 dinara; kada je u pitanju krivično delo međunarodnog terorizma i krivično delo finansiranja terorizma (član 391. i 393. Krivičnog zakonika); i kada je u pitanju krivično delo pranja novca (član 231. Krivičnog zakonika), ako imovina koja je predmet pranja novca proističe iz krivičnih dela ovog zakona.

2.1.5. Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela²⁰

Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela donela je Narodna skupština Republike Srbije u 2008. godini. Od svih država bivše Jugoslavije, Srbija je poslednja usvojila Zakon koji se odnosi na krivičnu odgovornost pravnih lica.

U Izveštaju GREKO iz 2006. godine, jedna od preporuka vlastima u Srbiji je da usvoje zakone kojima bi se ubrzalo utvrđivanje odgovornosti pravnih lica za krivična dela korupcije i obezbede odgovarajuće sankcije, u skladu sa Krivično-pravnom konvencijom o korupciji.

Iako Zakon direktno ne reguliše krivična dela korupcije, primenjiv je i na ta krivična dela, jer sadrži odredbu da će pravno lice biti odgovorno za bilo koje krivično delo iz posebnog dela Krivičnog zakonika i na osnovu drugih zakona, ako su ispunjeni uslovi za odgovornost pravnog lica.

19 Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela, *Sl. glasnik RS*, br. 42/2002, 27/2003, 39/2003, 67/2003, 29/2004, 58/2004, 45/2005, 61/2005, 72/2009, 72/2011, 101/2011.

20 Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela, *Sl. glasnik RS*, br. 97/2008.

2.1.6. Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije²¹

Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, koji je usvojen u oktobru 2008, predstavljao je jedan od ključnih prioriteta Vlade Srbije u procesu pridruživanja Evropskoj uniji. Ovaj zakon predstavljao je, takođe, i ispunjavanje obezbe Srbije preuzetih Konvencijom UN protiv korupcije, koje se odnose na postojanje odgovarajućeg nezavisnog tela ili organa zaduženog za prevenciju korupcije.

Pored toga, ovaj zakon je od velikog značaja prilikom usklađivanja srpskog pravnog i institucionalnog okvira sa preporukama GREKO. U skladu sa ovim zakonom, osniva se Agencija za borbu protiv korupcije, koja postaje potpuno operativna od 1. januara 2010. godine.

2.2. *Institucionalni okvir*

Narodna skupština ima značajnu ulogu u izboru nezavisnih institucija, kao i u godišnjem izveštavanju o njihovom radu. Kada je u pitanju borba protiv korupcije Narodna skupština bira članove Odbora Agencije, a Agencija ima obavezu da podnese godišnji izveštaj Narodnoj skupštini do 31. marta. Godišnji izveštaj obuhvata izveštaj o sprovođenju Strategije, Akcionog plana i sektorskih akcionih planova. Radna tela Skupštine, nakon razmatranja godišnjeg izveštaja pripremaju izveštaj sa zaključcima i preporukama i dostavljaju ga Skupštini. Narodna skupština razmatra izveštaj nezavisne institucije i izveštaj nadležnog skupštinskog odbora, sa predlogom zaključka, odnosno preporuke i odlučuje o predlogu zaključka, odnosno preporukama mera za unapređenje stanja u tim oblastima, većinom glasova narodnih poslanika prisutnih na toj sednici. Tek u 2011. godini Skupština je počela da razmatra i usvaja zaključke o izveštajima koje su nezavisne institucije podnele za 2010. godinu, dok su do tada institucije podnosile izveštaje, ali Narodna skupština nije usvajala zaključke.

2.2.1. Agencija za borbu protiv korupcije

Institucionalni okvir u oblasti borbe protiv korupcije značajno je unapređen, posebno osnivanjem Agencije za borbu protiv korupcije, kao i naknadnim proširenjem ovlašćenja Agencije u 2011. godini i donošenjem Zakona o finansiranju političkih aktivnosti (kontrola finansiranja političkih stranaka i finansiranja izbornih kampanja).

Od 1. januara 2010. godine Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije u potpunosti se primenjuje. Ovim zakonom proširena je definicija „funkcionera“ podređujući sudije i tužioce odredbama o sukobu interesa. Zakonom se zabranjuje narodnim poslanicima da istovremeno vrše dve ili više javnih funkcija. Takođe, značajno unapređenje pravnog okvira za prevenciju korupcije je i opšta zabrana kretanja osoblja između javnog i privatnog sektora, koja se odnosi na članove Vlade i druge službenike. U tom smislu član 38. sadrži odredbu da funkcioner kome je prestala javna funkcija, dve godine po njenom prestanku ne može da zasnuje radni odnos, odnosno poslovnu saradnju sa pravnim licem,

21 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, *Sl. glasnik RS*, br. 97/2008, 53/2010, 66/2011.

preduzetnikom ili međunarodnom organizacijom koja obavlja delatnosti u vezi sa funkcijom koju je funkcioner vršio, osim po dobijenoj saglasnosti Agencije.

Agencija ima širok spektar nadležnosti koje su ranije obavljala druga tela. Dve ključne odgovornosti Agencije su praćenje sprovođenja Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana, i koordinacija rada državnih institucija u borbi protiv korupcije. Osim toga, Agencija ima ovlašćenja da postupa u slučajevima sprečavanja sukoba interesa (ovlašćenje je preuzeto od Odbora za rešavanje o sukobu interesa 1. januara 2010. godine), ima nadzor nad finansiranjem političkih partija (ovlašćenje preuzeto od skupštinskog Odbora za finansije) i nadzor nad finansiranjem izbornih kampanja (ovlašćenje preuzeto od Republičke izborne komisije 1. oktobra 2009. godine).

Iako je Narodna skupština izabrala Odbor Agencije u aprilu 2009, Agencija nije preuzela osnovne aktivnosti pre 1. januara 2010. godine. Agencija je počela da radi u januaru 2010. sa 13 zaposlenih, koji su preuzeti iz Odbora za rešavanje o sukobu interesa. Dva člana Odbora Agencije bila su prethodno članovi Odbora za rešavanje o sukobu interesa. Na taj način obezbeđen je određeni stepen kontinuiteta u radu, kao i institucionalne memorije u oblasti sukoba interesa. Krajem 2011, Agencija je imala oko 60 zaposlenih na neodređeno vreme.

Prema članu 3. Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, Agencija je samostalni i nezavisni državni organ koji odgovara Narodnoj skupštini Republike Srbije. Agencijom rukovodi direktor (član 15), koji je imenovan od strane Odbora Agencije za borbu protiv korupcije. Članove Odbora imenuje Narodna skupština (član 7).

Glavni zadaci Agencije definisani su članom 5. Zakona o Agenciji: nadzor nad sprovođenjem Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije i sektorskih akcionih planova; rešavanje sukoba interesa; kontrola finansiranja političkih stranaka; izdavanja smernica za razvoj i primenu planova integriteta i praćenje njihovog usvajanja i primene; kao i praćenje i koordinacija državnih organa i međunarodna saradnja u borbi protiv korupcije. U nadležnosti Agencije nalazi se rukovođenje registrom javnih funkcionera, registrom imovine i prihoda funkcionera; pružanje stručne pomoći u oblasti borbe protiv korupcije; postupanje po zamolnicama; zajedničko učešće sa nadležnim državnim organima u međunarodnoj saradnji u oblasti borbe protiv korupcije.

Zakon o Agenciji sadrži precizne odredbe koje regulišu sukob interesa dok jedno lice vrši javnu funkciju, pravila o poklonima koje dobije javni službenik prilikom obavljanja javne funkcije, način izveštavanja o imovini i prihodima, kao i postupak i odlučivanje Agencije u slučaju povrede Zakona. Agencija takođe vrši verifikaciju izjava o imovini, što je veoma zahtevan posao, imajući u vidu veoma veliki broj funkcionera koji imaju obavezu prijavljivanja imovine.

U Izveštaju Evropske komisije, istaknuto je da je Agencija bila veoma aktivna u verifikaciji izjava o imovini: do kraja 2011. godine, prikupljeno je oko 20000 izjava o imovini od oko 25000 funkcionera, koji imaju tu obavezu. Prema Godiš-

njem izveštaju²² Agencija je u 2011. godini kontrolisala 586 izveštaja o imovini funkcionera, prema utvrđenom godišnjem planu provere imovinskih izveštaja, kao i prema predstavkama i pritužbama. Između oktobra 2010. i septembra 2011. godine, Agencija je pokrenula prekršajni postupak za osam predmeta i krivični postupak u dva slučaja, a dva predmeta su prebačena javnom tužilaštvu. U Izveštaju Evropske komisije, međutim, istaknuto je da Agenciji nedostaju kapacitet i ovlašćenja da preuzme istražnu ulogu i da istraži lažne deklaracije i protivurečnosti između prihoda i sredstava koja nedostaju. Prilikom budućih koraka, mora se razmisliti o potrebi da se Agenciji daju istražna ovlašćenja ili na neki drugi način ojača njena uloga i saradnja sa policijom i drugim državnim organima prilikom provere podataka o imovini funkcionera.

Odnos između Agencije za borbu protiv korupcije i drugih institucija, kao što su Državna revizorska institucija i Ministarstvo pravde, ostaje, takođe, nejasan u važnim segmentima. Kada je u pitanju odnos između Ministarstva pravde i Agencije za borbu protiv korupcije: a) nije jasno definisano koja od ove dve institucije je nadležna za izradu novih strateških dokumenta u oblasti borbe protiv korupcije; b) Ministarstvo pravde je određeno kao nadležna institucija koja će da obezbedi poštovanje primene Konvencije UN za borbu protiv korupcije; c) Sektor za normative poslove i međunarodnu saradnju Ministarstva pravde nadležan je za koordinaciju međunarodnih antikorupcijskih mehanizama i funkcioniše kao kontakt za praćenje sprovođenja međunarodnih i regionalnih antikorupcijskih inicijativa kao što su evaluacija koju sprovodi Grupa država protiv korupcije (GREKO), Program protiv korupcije i organizovanog kriminala u Jugoistočnoj Evropi (PAKO) i IMPAKT projekat Saveta Evrope; Ministarstvo je nadležno za pripremanje izveštaja, ali pozivaju se i predstavnici Agencije na sastanke; d) Vlada Srbije imenovala je u julu 2011. godine tadašnju ministarku pravde za koordinatora Vlade u oblasti borbe protiv korupcije. Iz svega navedenog nejasno je koja institucija ima vodeću ulogu u iniciranju i kreiranju antikorupcijske politike. Kada se radi o odnosu između Državne revizorske institucije (DRI) i Agencije, nadležnosti im se preklapaju u oblasti finansiranja političkih aktivnosti. Ne postoji formalni mehanizam obaveštavanja između Agencije i DRI o sumnjivim aktivnostima ili potrebama za unapređenje zakonskog okvira.

Pravi efekti osnivanja i rada Agencije ostali su sputani nejasnim i nedоследnim zakonskim rešenjima Zakona o Agenciji i pretežno preventivnom funkcijom Agencije. Nadležnosti Agencije za borbu protiv korupcije u vezi sa kontrolom prijava imovine takođe su ograničene zbog veoma velikog broja funkcionera koji su obavezi da prijave imovinu i nemogućnosti da se sve prijave, ili njihova većina, i verifikuju. Agenciji su, takođe, potrebni dodatni resursi kako bi mogla da obavlja svoje poslove u svojstvu glavnog nadzornog organa za borbu protiv korupcije.

Izmenama i dopunama Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije u 2010. godini i Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja oja-

22 Godišnji izveštaj o radu Agencije za borbu protiv korupcije za 2011. godinu, Beograd, mart 2011.

čan je pravni osnov za zaštitu uzbunjivača. Uviđajući potrebu da se pruži zaštita uzbunjivačima, Agencija je 2011. donela Pravilnik o zaštiti lica koje prijavi sumnju na korupciju (Pravilnik o uzbunjivačima)²³ i dokument je stupio na snagu u avgustu 2011. Zaštita uzbunjivača, međutim, primenjuje se samo u slučajevima u kojima nisu objavljene poverljive informacije, tako da je praktična primena i dalje slaba.

2.2.2. Policijski i pravosudni organi

2.2.2.1. Ministarstvo unutrašnjih poslova

U osnovi se slučajevi korupcije tretiraju kao i druga krivična dela, odnosno spadaju u nadležnost kriminalističke policije u organizacionoj jedinici u sedištu i odgovarajućim jedinicama u 26 područnih policijskih uprava, s obzirom na to da korupcija nije definisana u Krivičnom zakoniku (Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije sadrži definiciju korupcije), već se nalazi u krivičnim delima koja mogu da sadrže elemente korupcije. Stoga je razumljivo zašto nema jasno specijalizovanog odeljenja za korupciju unutar policije. Kriminalistička policija bavi se slučajevima korupcije u kojima ne postoji pojava organizovanog kriminala, na način na koji je to definisano u Zakonu o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela.

U okviru Uprave kriminalističke policije, naročito je značajna uloga Službe za borbu protiv organizovanog kriminala (SBPOK). Ova uprava osnovana je 2001. godine sa zadatkom da otkriva i istražuje krivična dela koja su počinile organizovane kriminalne grupe. Za rad ove uprave posebno su značajne odredbe Zakonika o krivičnom postupku koje pružaju mogućnost da ova služba primenjuje posebne istražne tehnike.

2.2.2.2. Javno tužilaštvo

U Republičkom javnom tužilaštvu 2008. godine osnovano je Odeljenje za borbu protiv korupcije. Republički javni tužilac je 26. marta 2010. izdao obavezno uputstvo br. 194/10, da apelaciona i viša tužilaštva u Beogradu, Novom Sadu, Kragujevcu i Nišu uspostave odeljenja za borbu protiv korupcije i pranja novca. Viši tužioci bili su dužni da imenuju u svojim tužilaštvima po jednog zamenika javnog tužioca da prati sve slučajeve korupcije i pranja novca u svojim jurisdikcijama, i tužilaštva na svim nivoima usmerena su da odmah obaveste kancelariju Republičkog tužilaštva kada prime krivične prijave za krivična dela korupcije i pranja novca ili kada donose odluke o ovim predmetima. U Godišnjem statističkom izveštaju navedeno je da je u 2010. godini tužilaštvo radilo na 1001 takvom slučaju, što predstavlja povećanje u odnosu na stabilan rast iz prethodnih godina: 908 u 2009, 760 u 2008, a 578 u 2007. U Izveštaju je navedeno da niža tužilaštva moraju da prijave sva krivična dela korupcije Odeljenju za borbu protiv korupcije u okviru Republičkog javnog tužilaštva, gde tri zamenika tužioca prikupljaju relevantne podatke za celo javno tužilaštvo.

23 Pravilnik o zaštiti lica koje prijavi sumnju na korupciju, *Sl. glasnik RS*, br. 56/2011.

Republičko tužilaštvo ima zamenika tužioca kao koordinatora za predmete korupcije, međutim, efekti ove organizacije nisu vidljivi u praksi. To je više unutrašnja hijerarhijska kontrola nad svim predmetima korupcije i osetljivim slučajevima.

Novi Zakonik o krivičnom postupku usvojen je u septembru 2011. godine, i počće da se primenjuje od januara 2013, osim u slučajevima organizovanog kriminala i ratnih zločina, gde se Zakonik primenjuje od januara 2012. godine. Implementacija novog ZKP-a zahtevaće ogromne resurse u praksi, ali i obuku o različitim novinama. Zakon sadrži niz novih instituta koji nisu testirani u srpskom pravnom sistemu.

Novi Zakonik o krivičnom postupku sadrži važne novine u vezi sa javnim tužiocem, jer uvodi „tužilačku istragu“. Javni tužioci sada imaju vodeću ulogu u istražnoj fazi, jer će usmeravati policiju, zahtevati podatke od drugih državnih organa, izdavati naređenja, u otkrivanju svih krivičnih dela, uključujući i ona koja se odnose na korupciju. Javnim tužiocima date su sada veće nadležnosti u vođenju istrage i nadležnosti u cilju olakšavanja dobijanja važećih dokaza u pretkrivičnom postupku. Sudija za prethodni postupak uveden je umesto istražnog sudije sa ograničenim nadležnostima. Javni tužilac odgovoran je za uspeh istrage i podizanje optužnice tokom celog krivičnog postupka. Teret dokazivanja je na javnom tužiocu i sudovi imaju neutralnu poziciju.

Dokazne radnje mogu da bude sprovedene nakon naloga tužilaštva za pokretanje istrage. Javni tužilac, nakon naloga za pokretanje istrage, pribavlja dokaze, kao i odbrana koja u toku istrage, takođe, prikuplja dokaze i može da predloži javnom tužiocu da pribavi dokaze. Ako javni tužilac odbije da pribavi dokaze, odbrana ima pravo da podnese žalbu sudiji za prethodni postupak. Javni tužilac je dužan da prikupi i dobije sve dokaze, podatke i informacije koje su u korist odbrane. Nije u interesu javnog tužioca da dokaže optužnicu, već da se slučaj rasvetli.

Veoma je važno uspostaviti dobru saradnju između javnog tužilaštva i Agencije za borbu protiv korupcije. Kada postoji opravdan osnov za sumnju, Agencija može podneti krivičnu prijavu tužiocu protiv pojedinaca. Imajući u vidu da Agencija ima više preventivnu ulogu i nema istražna ovlašćenja, postoji potreba za jačom saradnjom i konsultacijama između tužilaca i zaposlenih u Agenciji (da li postoji osnov za podizanje optužnice, potrebni dokazi, itd.). Ako se takav nivo saradnje bude uspostavio, izbeći će se situacije u kojima tužilaštvo odbacuje krivične prijave Agencije u roku od samo nekoliko dana, bez valjanog obrazloženja tužioca. Bolja saradnja doprinela bi povećanju poverenje građana u državne institucije.

2.2.3. Drugi organi

2.2.3.1. Uprava za javne nabavke

U svim državama Evropske unije javne nabavke predstavljaju izuzetno važnu oblast, jer je država pojedinačno najveći naručilac (kupac) i samim tim najveći ekonomski akter, a javne nabavke predstavljaju važan izdatak u budžetima

država članica EU. Vrednost javnih nabavki u Republici Srbiji rasla je poslednjih godina, i u 2010. godini, iznosila je dvesta sedamdeset tri milijarde dinara ili 9,96 odsto bruto domaćeg proizvoda. S obzirom na to da su javne nabavke tako značajna ekonomska kategorija, veoma je važno kako se regliš trošenje tih sredstava. U Nacionalnoj strategiji Srbije za pristupanje Evropskoj uniji posebno se ukazuje na značaj oblasti javnih nabavki u okviru procesa pristupanja EU, jer njeno funkcionisanje ima uticaja na odnos između države i privrednog sektora, pravilno korišćenje budžeta, privredni razvoj Republike Srbije, ali i na druge neekonomske parametre, kao što je borba protiv korupcije.

Prema novom Zakonu o javnim nabavkama²⁴, koji je stupio na snagu u januaru 2009, neki od glavnih zadataka Uprave obuhvataju: obaveštavanje Državne revizorske institucije, budžetske inspekcije i drugih nadležnih organa za pokretanje postupka o nepravilnostima u vezi sa javnim nabavkama; izdavanje sertifikata službenicima za javne nabavke, kao i vođenje registra službenika za javne nabavke, kojima su izdati sertifikati; i formiranje i održavanje portala javnih nabavki radi unapređenja opšte informisanosti naručilaca i ponuđača.

S druge strane, Uprava za javne nabavke ima značajnu odgovornost u jačanju kapaciteta naručioca za pravilno sprovođenje Zakona putem sledećih aktivnosti: a) organizovanja obuke za državne službenike; b) pružanja savetodavnih usluga i saveta naručiocima i ponuđačima, kao i pružanja tumačenja Zakona o javnim nabavkama; c) priprema smernica, uputstva, obrazaca, i d) priprema standardne tenderske dokumentacije i ugovora za tipične vrste javnih nabavki. Uprava, takođe, ima ulogu nadzornika, s obzirom na to da je ovlašćena da prati postupke javnih nabavki.

Iz ovog pregleda može se zaključiti da je uloga Uprave za javne nabavke u borbi protiv korupcije u suštini preventivna, ali i dalje nedovoljna za omogućavanje efikasnog i antikorupcijskog procesa. Planiranje javnih nabavki i kontrola realizacije ugovora, koji su posebno značajni segmenti u borbi protiv korupcije, ostali su van liste ovlašćenja Uprave za javne nabavke, o čemu bi trebalo razmišljati pri pripremi izmena i dopuna Zakona o javnim nabavkama koje se očekuju u narednom periodu.

2.2.3.2. Savet za borbu protiv korupcije

Krajem 2001. godine Vlada Republike Srbije osnovala je Savet za borbu protiv korupcije, kao savetodavno telo Vlade. U suštini, pravno gledano, Savet ima status državnog „radnog tela“, što znači da nema institucionalne garancije nezavisnosti. Mandat Saveta i njegovih članova nije ograničen. Naime, Savet ima svoju budžetsku apropijaciju, što nije slučaj sa drugim „radnim telima“.

Glavna odgovornost Saveta jeste da sveobuhvatno prati primenu antikorupcijskih mera, da predlaže nove antikorupcijske mehanizme u cilju povećanja efikasnosti borbe protiv korupcije i da nadzire sprovođenje predloženih mera, predlaže zakone, programe i druge akte i mere u ovoj oblasti.

24 Zakon o javnim nabavkama, *Sl. glasnik RS*, br. 116/08.

Prema Odluci o obrazovanju Saveta za borbu protiv korupcije,²⁵ Savet može da ima do 13 članova koje imenuje Vlada, koji mogu biti članovi Vlade i funkcioneri koji upravljaju drugim telima Vlade. Među članovima Saveta, međutim, nema članova Vlade ili rukovodilaca drugih Vladinih tela. Trenutni članovi Saveta imenovani su na osnovu njihovog ugleda, integriteta i izvrsnosti u svojim oblastima.

Obim aktivnosti Saveta za borbu protiv korupcije veoma je širok. Prema Izveštaju Saveta za 2011. godinu, uspesi su bili značajni, iako je saradnja sa pojedinim državnim organima bila prilično oskudna. Saradnja sa Vladom uglavnom se ogleda u saradnji sa Ministarstvom pravde. Naime, Savet za borbu protiv korupcije učestvovao je u radu radne grupe odgovorne za izradu nove Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije. Nivo saradnje sa građanima u vezi sa prijavljivanjem slučajeva korupcije veoma je visok. U 2011, građani su prijavili 222 slučaja korupcije Savetu.

Antikorupcijski savet osnovan je kao savetodavno telo Vlade. Uloga i nadležnosti Saveta definisane su odlukom Vlade (što poziciju Saveta čini vrlo slabom). Međutim, rad Saveta i integritet njegovih članova postavljen je u percepciji građana kao jedina državna institucija koja ulože napore u borbi protiv korupcije.

3. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Iz navedene analize pravnog i institucionalnog okvira za borbu protiv korupcije, potvrđuje se tvrdnja Komisije da je neophodno da Srbija uloži znatne i kontinuirane napore kako bi uskladila propise sa pravnim tekovinama EU i delotvorno ih primenila u srednjem roku u oblasti pravosuđa i osnovnih prava. Kao najznačajnije oblasti u kojima je neophodno da Srbija preduzme važne korake mogu se izdvojiti:

3.1. *Zaštita uzbunjivača*

Pravni okvir u Srbiji ne pruža odgovarajuću zaštitu uzbunjivača. Član 9. Konvencije Saveta Evrope o korupciji identifikuje značaj uzbunjivača u otkrivanju i prikupljanju dokaza u slučajevima korupcije: *U praksi slučajevi korupcije se veoma teško otkrivaju i istražuju i zaposleni ... su često prvi koji su saznali ili sumnjali da nešto nije u redu.* Srbija je ratifikovala Konvenciju gde se u članu 9. navodi da *svaka strana treba da predvidi u svom unutrašnjem pravu odgovarajuću zaštitu od bilo koje neopravdane sankcije za zaposlene koji imaju razumne osnove za sumnju korupcije i koji u dobroj nameri prijave sumnju odgovornim licima ili vlastima.*

Nedostatak zaštite uzbunjivača u Srbiji kao posledicu ima činjenicu da se većina građana plaši da prijavi slučajeve korupcije. Iako je Agencija donela Pravilnik o uzbunjivačima 2011. praktična primena ovog instituta i dalje je slaba.

25 Odluka Vlade o obrazovanju Saveta za borbu protiv korupcije, *Sl. glasnik RS*, br. 59/01, 3/02, 42/03, 64/03, 14/06.

Pored toga, Pravilnik, pruža zaštitu koja je prilično ograničena na nekoliko načina: a) Agencija za borbu protiv korupcije nema dovoljno zakonskih ovlašćenja da obezbedi efikasnu zaštitu od odmazde, osim za čuvanje anonimnosti onih koji prijavljuju korupciju; b) zaštita se može dati samo licima koja su korupciju prijavila Agenciji, a ne i drugim organima; i c) subjekti zaštite su samo zaposleni u javnim institucijama i samo ako se prijavljeni slučaj odnosio neposredno na njihov delokrug rada. Zbog toga smatramo da je neophodno doneti zakon o zaštiti uzbunjivača koji bi na sveobuhvatan način regulisao ovu materiju.

3.2. Javne nabavke

Tekovine EU u oblasti javnih nabavki sadrže opšte principe transparentnosti, jednakog tretmana i nediskriminacije. Analitički izveštaj Evropske komisije govori o rasprostranjenosti korupcije u nekim oblastima, pa se tako posebno ističe da ona utiče na *javne nabavke, postupke privatizacije i javne rashode....* Zakonski okvir i koordinacija između svih zainteresovanih strana mora da se ojača kako bi se obezbedila efektivna prevencija i obrada predmeta korupcije u oblasti javnih nabavki.

Iako se Zakon o javnim nabavkama u najvećoj meri zasniva na pravnim tekovinama EU u oblasti javnih nabavki, on, međutim, nije u potpunosti usaglašen sa EU standardima. Konkretno, definicije izuzetih i isključenih ugovora šire su od dozvoljenih direktivama EU. Štaviše, obim korišćenja pregovaračkog postupaka širi je nego što je utvrđeno pravilima EU, dok je prostor za korišćenje restriktivnog postupka ograničen. Dodeljivanje javnih ugovora koji se odnose na komunalne poslove nije u potpunosti usklađeno sa pravnim tekovinama EU. Reforme propisa o koncesijama i javno-privatnim partnerstvima treba da budu u skladu sa važećim pravilima EU.

Osim toga, potrebno je da se obezbedi efikasna primena i sistematski monitoring i da se uspostavi mehanizam prijave nepoštovanja propisa svim nadležnim institucijama: Državnoj revizorskoj instituciji, Budžetskoj inspekciji, Narodnoj skupštini i Vladi Srbije.

Mehanizam koordinacije između glavnih aktera u sistemu javnih nabavki i dalje treba da bude uspostavljen, posebno sa ciljem smanjenja mogućnosti za korupciju, koja je široko rasprostranjena u procesu dodele javnih ugovora. Neophodno je, takođe, da se odredbe Zakona o javnim nabavkama iz 2009. godine, koje se odnose na preferencijalni tretman preduzeća iz Republike Srbije postepeno usklade sa pravnim tekovinama EU.

3.3. Institucionalni kapaciteti Agencije za borbu protiv korupcije i efikasna kontrola izveštaja o imovini funkcionera, sukoba interesa, finansiranja političkih stranaka

U narednom periodu neophodno je unaprediti institucionalne kapacitete Agencije za borbu protiv korupcije. Organizaciona šema Agencije sadrži 96 radnih mesta, a samo je 60 bilo popunjeno početkom 2012. godine. Da bi se ojačali trenutni kapaciteti Agencije, neophodno je da se najpre popune sva slobodna

radna mesta predviđena sitematizacijom, a zatim i radi na izgradnji kapaciteta postojećeg osoblja u vidu kontinuiranih obuka. Agenciji nedostaje kapacitet i ovlaštenje da istraži lažne izjave i neslaganja između prihoda i imovine, tako da je neophodno da se uvede efikasniji sistem kontrole izveštaja o imovini funkcionera.

Kada se radi o finansiranju stranaka, novi Zakon usvojen u junu 2011. godine, povećao je transparentnost izvora finansiranja i raspodelu javnih sredstava, i ojačao istražna ovlaštenja Agencije za borbu protiv korupcije. Sam Zakon još nije povećao transparentnost finansiranja političkih stranaka, već samo stvorio šanse da se to učini, i zato je neophodno da se obezbedi efikasna kontrola finansiranja političkih stranaka.

3.4. Koordinacija antikorupcionih aktivnosti (Ministrastvo pravde, Agencija za borbu protiv korupcije, policija, tužilaštvo)

Neophodno je da se Agencija pozicionira kao krovna institucija za prevenciju, odnosno borbu protiv korupcije. Agencija ima mogućnost da prikuplja procenjuje i analizira podatke kako bi se utvrdili obrasci korupcije i trendovi.

Potrebno je da se Agencija nametne kao centar svim relevantnim institucijama u pogledu prevencije, međuagencijske saradnje, znanja i razvoja informacija. To može da se ostvari ako: sprovodi monitoring i organizuje koordinaciju državnih tela u borbi protiv korupcije; sprovodi istraživanja i analizira statističke i druge podatke o stanju korupcije; kao i ako predloži izmene procedure za prikupljanje i procesuiranje relevantnih podataka za monitoring stanja korupcije.

3.5. Efikasnost institucija u sprovođenju zakona

Evropska komisija pridaje veliki značaj krivičnim istragama korupcije, naročito onim koje se odnose na korupciju na visokom nivou. Naročito se naglašava potreba da se za korupcijom traga proaktivno (npr. na osnovu prethodno uočenih obrazaca koruptivnog ponašanja ili na osnovu podataka koji su dostupni svima, pa i javnim tužiocima i policiji), a ne samo reaktivno (npr. po dobijanju krivične prijave). Veliki značaj pridaje se, takođe, i specijalizovanim antikorupcijskim odeljenjima u okviru policije i tužilaštva i rezultatima njihovog rada i jasno se ukazuje na potrebu jačanja kapaciteta. Primena politike borbe protiv korupcije treba da dovede do opipljivih rezultata i da ishoduje osudama u krivičnim predmetima.

Kada je u pitanju proaktivnost tužilaštva neophodno je prethodno odgovoriti na dva pitanja koja se odnose na ustavni i zakonski položaj tužilaštva i njegove kapacitete: 1) da li tužilaštvo ima kapacitete (ljudske, finansijske, stručne) za krivični progon učinilaca krivičnih dela sa elementima tzv. „visoke korupcije“?; 2) da li je nedovoljna samostalnost i nepostojanje nezavisnosti tužilačke funkcije osnovna prepreka boljim rezultatima rada tužilaštva u borbi protiv korupcije? Tek nakon utvrđivanja nedostataka koje je potrebno otkloniti u vezi sa položajem i kapacitetima tužilaštva, potrebno je utvrditi mere koje su neophodne za unapređenje organizacije i nadležnosti tužilaštva kako bi mogla da se ispune

očekivanja iz Analitičkog izveštaja. Izvesno je da je neophodno da se obezbedi nezavisnost tužilaštva i umanji hijerarhijska organizacija rada kako bi javno tužilaštvo moglo da preuzme proaktivne istrage.

Marina Matic, LL.M

ANTI-CORRUPTION POLICY

Summary

The paper examines a comprehensive legal and institutional framework in the area of the fight against corruption that was established in Serbia over the past decade, both with respect to the corruption prevention and suppression. The author first provides an outline of the key legislation concerning incrimination of corruption and the legal regulation of areas which are particularly susceptible to corruption, such as the public procurement and political party financing. The paper further analyses the key institutions established to fight corruption, such as the Government Council for Fight Against Corruption and the recently established Anti-Corruption Agency, as well as the roles of the Ministry of Interior and the Public Prosecutor Offices in this field. The author concludes that in order to make a visible progress in the fight against corruption, there is a need to undertake a number of measures such as: the adoption the new anticorruption strategy; the introduction of a better protection of whistle-blowers; strengthening the capacity of law enforcement agencies and judiciary; and improving the legislative framework in the area of corruption prevention (anticorruption agency, public procurement).

Key words: fight against corruption, corruption prevention, public procurement, political party financing, whistle-blowers protection.

ZABRANA DISKRIMINACIJE LGBT POPULACIJE I SLOBODA OKUPLJANJA I UDRUŽIVANJA

1. UVOD

Predmet rada je analiza stanja u procesu usklađivanja domaćih propisa sa pravom Evropske unije u oblasti antidiskriminatorne politike koja se odnosi na LGBT¹ populaciju i u odnosu na slobodu okupljanja i slobodu udruživanja, a u vezi sa tim prikazaće se kraća jurisprudencija Evropskog suda za ljudska prava.

U Mišljenju Komisije o zahtevu Srbije za članstvo u Evropskoj uniji² u delu koji analizira političke kriterijume, između ostalog, napominje se da je zakonski okvir za borbu protiv diskriminacije znatno poboljšan i da su razvijeni mehanizmi kojima se prati njeno sprovođenje, koje je još u ranoj fazi. Napominje se, takođe, da nadležni organi posvećuju sve veću pažnju očuvanju slobode okupljanja i slobode udruživanja. O ovim problemima nešto se detaljnije govori u Analitičkom izveštaju³, pa se između ostalog, daje prikaz ustavnog, zakonskog i institucionalnog okvira ovih oblasti, kao i najznačajnijih događaja u vezi sa njima. Kao najznačajnije preporuke za ove oblasti izdvajaju se neophodnost izmene i dopune Zakona o okupljanju građana i Zakona o zabrani diskriminacije, i posebno njihova primena u praksi, kao i konstatacija da „mehanizmi za prevenciju, nadgledanje i zaštitu slučajeva koji su predmet diskriminacije nisu dovoljno razvijeni i treba da se unaprede“⁴. U Izveštaju o napretku Srbije za 2012. godinu⁵ kaže se da je ostvaren izvestan napredak na polju antidiskriminacione politike, a da se sloboda okupljanja i sloboda udruživanja uglavnom poštuju. Napominje se da je Ustavni sud Srbije razvio sudsku praksu o slobodi okupljanja⁶.

* Naučni saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd.

1 LGBT je skraćenica za lezbejke, gejeve, biseksualne i transrodne osobe. U poslednje vreme ova skraćenica je proširena za još dva slova – IQ, što predstavlja interseksualne i *queer* osobe.

2 Saopštenje Evropske komisije Evropskom parlamentu i Savetu – Mišljenje Komisije o zahtevu Srbije za članstvo u Evropskoj uniji, SEC (2011) 668, Brisel, 12. 10. 2011.

3 Analitički izveštaj koji prati Mišljenja Komisije o zahtevu Srbije za članstvo u Evropskoj uniji, SEC (2011) 1208, Brisel, 12. 10. 2011.

4 Analitički izveštaj, 131.

5 Izveštaj o napretku Srbije za 2012. godinu koji prati Saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu i Savetu – Strategija priširenja i ključni izazovi za 2012–2013. godinu, SEC (2012) 333, Brisel, 10. 10. 2012.

6 Izveštaj o napretku Srbije, 70.

2. ZABRANA DISKRIMINACIJE PO OSNOVU SEKSUALNE ORIJENTACIJE

Zabrana diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije spada u prava koja su eksplicitno garantovana međunarodnim dokumentima novijeg datuma. Širim tumačenjem zabrana ovakve diskriminacije sadrži se u Evropskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKPS). U pravu Evropske unije najznačajniji akti su Amsterdamski sporazum i Povelja o osnovnim pravima Evropske unije⁷.

U Srbiji postoji relativno zadovoljavajući pravni okvir kojim se zabranjuje diskriminacija LGBT osoba, tako da Ustav Srbije u članu 21. zabranjuje svaku neposrednu ili posrednu diskriminaciju, po bilo kom osnovu, a naročito po osnovu rase, pola, nacionalne pripadnosti, društvenog porekla, rođenja, veroispovesti, političkog ili drugog uverenja, imovnog stanja, kulture, jezika, starosti i psihičkog ili fizičkog invaliditeta. Činjenica je da Ustav ne navodi eksplicitno zabranu diskriminacije zbog seksualne orijentacije, već se ona podrazumeva pod zabranom diskriminacije „po bilo kom osnovu“. Pored brojnih međunarodnih konvencija i paktova koji zabranjuju diskriminaciju, što se posredno odnosi i na diskriminaciju LGBT populacije, koje je i Srbija potpisala i ratifikovala, postoji veliki broj zakona koji regulišu ovu oblast. Kao opšti, antidiskriminacioni zakon koji reguliše sve oblasti diskriminacije u Srbiji donet je Zakon o zabrani diskriminacije⁸, koji zabranjuje, između ostalog, diskriminaciju po osnovu rasnog i etničkog porekla, državljanstva, nacionalnog opredeljenja, jezika i verskih ubeđenja, kao i diskriminaciju po osnovu seksualne orijentacije (član 21). Zakon zabranjuje direktnu i indirektnu diskriminaciju, kao i viktimizaciju, rad rasističkih organizacija, govor mržnje, uznemiravanje i ponižavajuće postupanje. Pored ovog zakona direktno ili indirektno i drugi zakoni (Krivični zakonik Republike Srbije⁹, Zakon o radu¹⁰, Zakon o zdravstvenom osiguranju¹¹, Zakon o visokom

7 Ovu oblast regulišu i sledeće direktive EU: Direktiva Evropskog Saveta 75/117 o jednakoj naknadi za rad (*Council Directive 75/117/EEC of 10 February 1975 on the approximation of the laws of the Member States relating to the application of the principle of equal pay for men and women* OJ L 045, 19/02/1975), Direktiva Evropskog Saveta 76/207 o jednakom postupanju, izmenjena i dopunjena Direktivom Evropskog parlamenta i Saveta 2002/73/EC, (*Council Directive 76/207/EEC of 9 February 1976 on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions*, OJ L 039, 14/02/1976 amended by Directive of European Parliament and Council 2002/73/EC), Direktive Evropskog Saveta 79/7 i 86/378 o socijalnom osiguranju (*Council Directive 79/7/EEC of 19 December 1978 on the progressive implementation of the principle of equal treatment for men and women in matters of social security*, OJ L 6, 10.1.1979. and *Council Directive 86/378/EEC of 24 July 1986 on the implementation of the principle of equal treatment for men and women in occupational social security schemes*, OJ L 225, 12/08/1986), Direktiva Evropskog Saveta 97/80 o teretu dokazivanja (*Council Directive 97/80/EC of 15 December 1997 on the burden of proof in cases of discrimination based on sex*, OJ L 014, 20/01/1998) itd.

8 Zakon o zabrani diskriminacije, *Sl. glasnik RS*, br. 22/2009

9 Krivični zakonik Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/09 i 111/2009.

10 Zakon o radu, *Sl. glasnik RS*, br. 24/2005 i 61/2005 i 54/2009.

11 Zakon o zdravstvenom osiguranju, *Sl. glasnik RS*, br. 107/2005, 109/2005, 57/2011.

obrazovanju¹², Zakon o radiodifuziji¹³, Zakon o javnom informisanju¹⁴ i Zakon o mladima¹⁵), regulišu ovu oblast, a tome treba dodati i druga podzakonska akta, strategije, preporuke, itd. Svakako treba napomenuti i rad poverenika za zaštitu ravnopravnosti, koji postupa po pritužbama za diskriminaciju. Reklo bi se naizgled da je pravna regulativa u Srbiji koja se odnosi na antidiskriminaciju LGBT populacije na zavidnom nivou¹⁶, ali kada se pogleda primena tih propisa u praksi, primećuje se potpuno drugačija slika. Ovde se neće navoditi pojedinačni primeri diskriminacionog ponašanja prema LGBT osobama i kršenju njihovih ljudskih prava¹⁷, kojih svakako ima, već će se samo prikazati kvalitet i usklađenost zakona i drugih pravnih akata koji se odnose na ovu oblast i njihovo sprovođenje.

„Diskriminacija po osnovu seksualne orijentacije takođe je veoma raširena pojava i u javnim i u privatnim prostorima, prvenstveno zbog ekstremno negativne društvene percepcije LGBT osoba i visokog nivoa homofobije, tako da LGBT populacija spada u najranjivije grupe jer se svakodnevno suočava sa marginalizacijom, diskriminacijom, šikaniranjima, pretnjama, nasiljem i govorom mržnje“.¹⁸

Jedna od glavnih zamerki organizacija koje se bave promocijom prava i zaštitom LGBT osoba je nepostojanje krivičnog dela „zločina iz mržnje prema seksualnim manjinama“. Iz ovog razloga nasilje po osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta, može se kvalifikovati samo kao nanošenje lakših, odnosno teških povreda, jer Krivični zakonik Republike Srbije ne poznaje adekvatnije krivično delo, pa samim tim su i sankcije blaže prema počiniocima ovih dela.

U oblasti obrazovanja, posebno srednjeg, primećeno je veoma rasprostranjeno homofobično ponašanje prema LGBT osobama. Prema nekim istraživanjima iz 2008. i 2009. godine, pokazalo se „da 60 odsto srednjoškolaca smatra da je nasilje prema LGBT populaciji opravdano....dok 70 odsto građana smatra da je homoseksualnost bolest“¹⁹. Pored vaspitanja koje su učenici stekli u porodici, svakako je veoma važno i vaspitanje koje se sprovodi u školama i visokoškolskim ustanovama. Iz tog razloga od velikog je interesa da nastavni programi, užbenici i drugi nastavni materijali budu adekvatnog sadržaja kojim se afirmišu ravnopravnost, ljudska prava i nediskriminacija. U tom smislu poverenica za ravnopravnost uputila je 2011. godine Preporuku Ministarstvu prosvete i nauke

12 Zakon o visokom obrazovanju, *Sl. glasnik RS*, br. 93/2012.

13 Zakon o radiodifuziji, *Sl. glasnik RS*, br. 85/2006.

14 Zakon o javnom informisanju, *Sl. glasnik RS*, br. 43/2003, 61/2005, 71/2009 i 89/2010.

15 Zakon o mladima, *Sl. glasnik RS*, br. 50/2011.

16 Prema podacima organizacije ILGA-Europe u okviru mape koja pokazuje položaj LGBT osoba u nacionalnom pravnom i ljudsko-pravnom okviru, Srbija se nalazi u sredini tabele zajedno sa Švajcarskom Francuskom, Rumunijom, Bugarskom i Albanijom sa indeksom 6 od mogućih –14 do 30.

17 V. *Sloboda se ne dobija, sloboda se osvaja – izveštaj o stanju ljudskih prava LGBT osoba u Srbiji*, 2011, Beograd, 2012.

18 N. Petrušić, *Preporuka Vladi Republike Srbije za usvajanje Nacionalne strategije za borbu protiv diskriminacije*, Beograd, 2011, 3.

19 M. Radoman, *Stavovi i vrednosne orijentacije srednjoškolaca u Srbiji*, Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, Beograd, 2011, 31.

Republike Srbije Narodnoj skupštini, Nacionalnom prosvetnom savetu i Zavodu za unapređenje kvaliteta vaspitanja i obrazovanja za uklanjanje diskriminatornih sadržaja iz nastavnih materijala i nastavne prakse i promovisanje tolerancije, uvažavanja različitosti i poštovanja ljudskih prava. Stoga bi trebalo što pre izvršiti sve neophodne izmene kako u nastavnim planovima, tako i u udžbenicima na svim nivoima školovanja, kako bi se sprečilo diskriminatorno ponašanje prema LGBT osobama.

U oblasti zdravstvene zaštite 2011. godine doneti su zakoni o izmenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju²⁰ i Zakona o zdravstvenoj zaštiti²¹, i to predstavlja značajan kvalitativni pomak u uspešnom sprečavanju diskriminacije prema LGBT osobama, posebno u unapređenju procesa promene i prilagođavanja pola kod transseksualnih osoba. Ovim zakonskim izmenama i dopunama je „proširen krug osoba koje ispunjavaju uslove da budu osiguranici i omogućeno pravo na promenu pola iz medicinskih razloga o trošku fonda Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje, čime je osobama sa problemima neusklađenosti polnog i rodnog identiteta omogućeno da ostvare neka od osnovnih ljudskih prava na identitet i na zdravstvenu zaštitu“²².

U oblasti prava na rad, Zakon o radu u članu 18, eksplicitno zabranjuje neposrednu i posrednu diskriminaciju lica koja traže zaposlenje, kao i zaposlenih, s obzirom na seksualno opredeljenje. Ovo je jedan od retkih primera zakonskog teksta gde se izričito napominje zabrana diskriminacije s obzirom na seksualno opredeljenje, što predstavlja odličan model za izmenu i dopunu antidiskriminacionih odredbi i drugih zakona.

S obzirom na to da Republika Srbija (Ustav, Porodični zakon i Zakon o nasleđivanju) ne priznaje ni brak ni vanbračnu zajednicu istopolnim partnerima, ove osobe ne mogu da ostvare nikakva prava koja proizilaze iz ovih institucija.

3. SLOBODA OKUPLJANJA I UDRUŽIVANJA

Slobode okupljanja i udruživanja građana su neke od osnovnih sloboda sadržanih u Evropskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKPS). Pored Konvencije ovo pravo garantuje se i Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima od 16. decembra 1966. godine, Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima od 10. decembra 1948. godine, donekle Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima od 16. decembra 1966. godine, Poveljom o osnovnim pravima Evropske unije iz 2000. godine, kao i drugim međunarodnim i regionalnim konvencijama, poveljama i sl. U Republici Srbiji sloboda okupljanja i sloboda udruživanja zagarantovane su članovima 54. i 55. Ustava. Pored ustavnog postoji i zakonsko uređenje slobode okupljanja i slobode

20 Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju, *Sl. glasnik RS*, br. 57/2011.

21 Zakona o zdravstvenoj zaštiti, *Sl. glasnik RS*, br. 57/2011.

22 *Sloboda se ne dobija, sloboda se osvaja – Izveštaj o stanju ljudskih prava LGBT osoba u Srbiji*, 2012, 57.

udruživanja i to Zakonom o okupljanju građana²³, Zakonom o udruženjima²⁴ iz 2009. godine, Zakonom o političkim strankama²⁵ i Zakonom o zabrani manifestacija neonacističkih ili fašističkih organizacija i udruženja i zabrani upotrebe neonacističkih ili fašističkih simbola i obeležja²⁶.

3.1. Sloboda okupljanja

Ustavna formulacija slobode okupljanja u potpunosti je usaglašena sa onim iz međunarodnih konvencija i paktova i podrazumeva da je mirno okupljanje građana slobodno i da se samo okupljanja na otvorenom prostoru prijavljuju državnom organu. Državni organ može ograničiti slobodu okupljanja samo ako je to neophodno radi zaštite javnog zdravlja, morala, prava drugih ili bezbednosti Republike Srbije. Upravo ta mogućnost državnog organa da zabrani različita okupljanja na otvorenom prostoru, iako je uobičajena u međunarodnim dokumentima, u poslednjih nekoliko godina izazvala je različite problematične situacije, posebno u vezi okupljanja LGBT populacije. Venecijanska komisija iznela je u svom Mišljenju²⁷ primedbu da se pravo na slobodu okupljanja, kako je formulisano u Ustavu, ne odnosi na sve, već samo na građane, što isključuje strane državljane. U Mišljenju se, između ostalog, navodi da iako član 16. EKPS dozvoljava državama da ograniče političku delatnost stranaca, potpuno ograničenje prava na okupljanje stranaca nije opravdano jer postoje i drugi ciljevi okupljanja koji nisu političke prirode. Još se dodaje da većina evropskih ustava više ne ograničava slobodu okupljanja samo na svoje državljane, kao i da će ukoliko ovo ograničenje ostane u Ustavu, biti potrebni određeni napor u primeni klauzula o tumačenju iz člana 18, st. 3. i člana 19. Ustava kako bi se postigao rezultat koji je u skladu s EKPS.

Što se tiče Zakona o okupljanju građana koji je donet još 1992. godine i više puta menjan, može se konstatovati da nije u potpunosti usaglašen ni sa Ustavom iz 2006. godine, ni sa relevantnim međunarodnim dokumentima. Na molbu Ministarstva za ljudska i manjinska prava Republike Srbije 2010. godine Venecijanska komisija i OEBS doneli su Zajedničko mišljenje o Zakonu o okupljanjima Republike Srbije²⁸. U Mišljenju su iznete brojne primedbe i preporuke za promenu i unapređenje ovog zakona, počev od samog naslova, načina prijavljivanja skupa, proširenja važnosti Zakona na strance, emigrante i ostale, preciznijeg određivanja mesta za održavanje skupa, ukidanja odredbi kojima se okupljanje otežava, onemogućuje ili zabranjuje, smanjenja i otklanjanja odgovornosti i finansiranja

23 Zakon o okupljanju građana, *Sl. glasnik RS*, br. 51/1992, 53/1993, 67/93 i 48/94, *Sl. list SRJ*, br. 21/2001 (odluka Saveznog ustavnog suda) i *Sl. glasnik RS*, br. 101/2005 – dr. zakon.

24 Zakon o udruženjima, *Sl. glasnik RS*, br. 51/2009.

25 Zakon o političkim strankama, *Sl. glasnik RS*, br. 36/2009.

26 Zakon o zabrani manifestacija neonacističkih ili fašističkih organizacija i udruženja i zabrani upotrebe neonacističkih ili fašističkih simbola i obeležja, *Sl. glasnik RS*, br. 41/2009.

27 Mišljenje o Ustavu Srbije, br. 405/2006, CDLAD(2007)004, 19. mart 2007, tač. 37, 10.

28 *Joint Opinion on the Public Assembly Act of the Republic of Serbia*, CDL-AD(2010)031), Strasbourg, Warsaw, 18.10.2010.

organizatora skupa, boljeg i blagovremenijeg žalbenog postupka, predviđenog zbog eventualne zabrane organizovanja skupa, itd. U svakom slučaju od Narodne skupštine se očekuje da u što kraćem vremenu donese novi zakon o mirnom okupljanju građana, koji bi u potpunosti bio u skladu sa Ustavom i sa ratifikovanim međunarodnim aktima iz ove oblasti.

Istinska demokratija podrazumeva pored slobode izražavanja i slobodu okupljanja za sve osobe bez obzira na rasu, pol, nacionalnu pripadnost, društveno poreklo, rođenje, veroispovest, političko ili drugo uverenje, imovno stanje, kulturu, jezik, starost i psihički ili fizički invaliditet, ili na seksualno opredeljenje, bez mešanja države, ali već nekoliko godina smo svedoci odsustva ovakve državne politike. Kao jedan od načina slobode izražavanja LGBT osoba, skup i šetnja pod nazivom „Parada ponosa“, u poslednje četiri godine samo je jednom održan i to 2010. godine, uz velike proteste, nemire i nasilje lica koja se nisu slagala sa ovakvim načinom ispoljavanja Ustavom zagaranovanog prava i slobode. „Parada mora biti važno sredstvo u borbi protiv nasilja i homofobije koje ubuduće treba da komunicira sa LGBT zajednicom, prepoznae njene realne potrebe, učini ih vidljivim i dovede do njihove realizacije, kao i da posluži da se smanji homofobija, da se građanima objasne i približe problemi LGBT osoba, pre svega problem nasilja, diskriminacije, da se poveća tolerancija, da se pridobiju novi i zadrže stari saveznici, da se osnaže LGBT osobe, da one dođu na Paradu i ponosno prošetaju iako do tada možda i nisu bili za njeno održavanje, da ih podrže njihovi roditelji, prijatelji i svi oni koji žele da žive u istinski demokratskom društvu i državi“²⁹. Zakazani skup Parada ponosa 2009. godine odlukom Ministarstva unutrašnjih poslova nije zabranjen već izmešten na drugu lokaciju (van centra grada), dok je 2011. i 2012. godine odlukama istog Ministarstva skup zabranjen, bez utvrđivanja činjeničnog stanja i pravnog osnova, već samo pozivanjem na član 11. stav 1. Zakona o okupljanju građana, tj. da na skupu može da dođe do ometanja javnog saobraćaja, ugrožavanja zdravlja, javnog morala ili bezbednosti ljudi i imovine. S obzirom na to da Parada ponosa nije zabranjena 2009. godine, nije ni postojao efikasni pravni lek, te su se organizatori ustavnom žalbom obratili Ustavnom sudu Republike Srbije, koji je usvojio žalbu krajem 2011. godine i proglasio odluku Ministarstva unutrašnjih poslova neustavnom. Što se tiče zabrane Parade ponosa 2011. i 2012. godine, postoji uverenje da državni organi nisu preduzeli sva raspoloživa sredstva kako bi omogućili održavanje mirnog skupa. „Takođe, postoje osnovani razlozi za verovanje da državni organi nisu zaštitili slobodu okupljanja organizatora Parade ponosa iz sopstevnih diskriminatornih pobuda, te je Beogradski centar za ljudska prava povodom ovog slučaja podneo predstavku i Evropskom sudu za ljudska prava“³⁰. Jasno je da državni organi Republike Srbije ne treba da čekaju donošenje presude Evropskog suda za ljudska prava, već da ubuduće učine sve potrebne radnje kako bi omogućili nesmetano uživanje zagaranovanog ustavnog prava i slobode na mirno okupljanje svih lica.

29 *Sloboda se ne dobija, sloboda se osvaja*, 48.

30 *Ljudska prava u Srbiji 2011*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2012, 140.

3.2. Sloboda udruživanja

Kada se posmatra pravni okvir kojim je regulisana sloboda udruživanja u Republici Srbiji, može se konstatovati da on ne odudara od standarda Evropske unije. Članom 55. Ustava garantuje se sloboda političkog, sindikalnog i svakog drugog oblika udruživanja, kao i pravo da se ostane van svakog udruženja. Zakonski okvir usaglašen je sa međunarodnim konvencijama i paktovima, kao i jurisprudencijom Evropskog suda za ljudska prava i ne postoje značajnije primedbe na primenjeni način regulisanja ove oblasti. Udruženja se upisuju u Registar udruženja koji vodi Agencija za privredne registre, dok se političke stranke upisuju u Registar političkih stranaka koji vodi Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu, dok se sindikalne organizacije upisuju u Registar koji vodi ministarstvo nadležno za poslove rada.

Ukoliko se steknu uslovi propisani zakonom, odluku o zabrani rada političkih stranaka ili udruženja donosi Ustavni sud, na predlog Vlade, republičkog javnog tužioca ili ministarstva nadležnog za poslove uprave, odnosno, ministarstva nadležnog za oblast u kojoj se ostvaruju ciljevi udruženja ili registratora. Ustavni sud je juna 2011. godine doneo odluku kojom se utvrđuje da je „Nacionalni stroj“ tajno udruženje, čiji su rad i delovanje zabranjeni, dok se na predlog republičkog javnog tužioca za zabranu 14 navijačkih podgrupa, čije je delovanje usmereno na kršenje zajemčenih ljudskih i manjinskih prava i izazivanje rasne, nacionalne i verske netrpeljivosti oglosio nenadležnim. Pred Ustavnim sudom vodi se i postupak za zabranu udruženja „Otačastveni pokret ‚Obraz‘“, dok je Republičko javno tužilaštvo donelo odluku da odustane od daljeg postupka za zabranu udruženja građana „Pokret 1389“.

4. JURISPRUDENCIJA EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

Iako je još Monteskje govorio „kada idem u jednu zemlju, ja ne gledam da li ona ima dobre zakone, nego da li se oni primenjuju, jer svugde ima dobrih zakona“³¹, ovde se neće govoriti o nacionalnim rešenjima primene i zaštite ovih sloboda,³² već će se načelno govoriti o njihovim kršenjima, kao i o tome kako ih obrađuje praksa Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu. Sloboda okupljanja i sloboda udruživanja regulisane su članom 11, dok je zabrana diskriminacije uređena članom 14. i članom 1. protokola 12, EKPS. Međutim, za razliku od člana 14, koji ne pruža opštu i autonomnu zabranu diskriminacije, član 1. protokola 12. odnosi se na vršenje bilo kog zakonskog prava i postupanja javnih vlasti, bez potrebe da bude povezan sa bilo kojim drugim pravom garantovanim EKPS.

31 Montesquieu, „Notes sur l'Angleterre“ *Ceuvres Complètes*, Editions du Seuil, 331–332.

32 O nacionalnim rešenjima primene Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda V. R. Blackburn, J. Polakiewicz, *Fundamental Rights in Europe and ECHR and its Member States, 1950–2000*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

4.1. Sloboda okupljanja

Član 11. nalazi se na „granici između civilnih i političkih prava i ekonomskih i socijalnih prava“³³ i „prava na slobodno okupljanje i slobodno udruživanje su sličnog karaktera ali različite sadržine, s određenim prizvukom kolektivnosti jer nije moguće da neko individualno može u praksi da koristi ove slobode bez drugih ljudi“³⁴. Po samoj definiciji skup zahteva najmanje dve osobe. Jasno je da ne može strogo da se gleda na kolektivnost ovih sloboda jer sama Konvencija individualno proklamuje prava svakom pojedincu, a uostalom i samo pravo na sindikalno udruživanje je individualna volja svakog čoveka.

Država je dužna da obezbedi demokratsko sprovođenje prava na okupljanje što podrazumeva sprečavanje svakog kontrademonstrantskog delovanja i ispoljavanja nasilnog ponašanja protivnika pristalica dotičnog okupljanja. U jurisprudenciji Suda jedan od najpoznatijih slučajeva je slučaj „Plattform Ärzte für das Leben“ u kome su povorku demonstranata napali kontrademonstranti, a organizatori skupa žalili su se da nije bila obezbeđena dovoljna policijska zaštita. Udruženje lekara koji se zalažu za ukidanje prava na abortus prilikom planirane i odobrene demonstracije, bilo je napadnuto od strane kontrademonstranata, te su odlučili da promene predviđenu maršrutu. Policija, koja je bila prisutna, nije odbila da obezbeđuje demonstrante, ali se žalila da se odustalo od prvobitno utvrđenog mesta demonstracija. Sud³⁵ je zauzeo stanovište da je nadležni državni organ, garantujući pravo na okupljanje iz člana 11, svojim aktivnim delovanjem, dužan da preduzme razumne i odgovarajuće mere zaštite sprovođenja ovog prava, jer niko koristeći svoje pravo na slobodu okupljanja ne sme da strahuje da će zbog toga biti podvrgnut fizičkom ili psihičkom nasilju.

Ako posmatramo uskraćivanja prava na okupljanje pripadnicima LGBT zajednice, najveći broj slučajeva datira posle 2000. godine. U većini slučajeva radi se o zabrani Parade ponosa ili sličnih skupova od strane državnih vlasti, kao i o nedovoljnoj policijskoj zaštiti učesnika takvih skupova. Da bi se shvatila situacija u kojoj se nalaze LGBT osobe, daće se jedna kraća komparativna analiza nemogućnosti uživanja slobode okupljanja ovih osoba. U Varšavi je gradonačelnik zabranio održavanje Parade ponosa i to 2004. godine zato što je dan ranije bio značajan verski praznik, a 2005. godine bilo je najavljeno održavanje mnogobrojnih skupova protivnika LGBT populacije. Slična situacija bila je i u drugom poljskom gradu Poznanju, dok je u Krakovu Parada tolerancije 2004. godine bila prekinuta zbog nasilja kontrademonstranata, a 2005. godine bila je zabranjena zbog opasnosti od nereda. U Letoniji je 2006. godine gradsko veće Rige odbilo da dozvoli održavanje Parade ponosa zbog informacija o pretnjama nasiljem nad učesnicima povorke. U estonskoj prestonici Talinu je organizacija Parade ponosa prošla mirno 2004. i 2005, ali su učesnici skupa napadnuti 2006. godine. U Moldaviji u gradu Chisinau, 2006. godine Parada ponosa je zabranjena zbog petici-

33 M. de Salvia, *Compendium de la CEDH*, Editions N. P. Engel, Kehl, Strasbourg, i Arlington, 1988, 267.

34 N. Valticos, „Article 11“, *La Convention européenne des droits de l'homme*, Economica, Pariz, 1999, 419.

35 Plattform „Ärzte für das Leben“ v Austria (1988) 13 EHRR 204, EctHR.

je građana tog grada i najave religijskih grupa da će protestovati protiv takvog skupa. I u Moskvi je 2006, 2007. i 2008. godine zabranjena Parada ponosa jer je policija izjavila da nije u mogućnosti da pruži potpunu zaštitu učesnicima skupa, a slična situacija bila je i u Bukureštu i u Istanbulu. Zajednička za sve nasilje nad učesnicima Parade ponosa (gde nije bila zabranjena) jeste činjenica da policija ili nije blagovremeno intervenisala ili uopšte nije ni pokušala da reaguje i spreči napade kontrademonstranata.

Prva odluka Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu u vezi povrede iz člana 11. EKPS, koja se odnosi na pravo na slobodno okupljanje LGBT populacije doneta je 2007. godine. U slučaju *Bączkowski and Others v. Poland*³⁶ radi se o zabrani Parade ponosa 2005. godine u Varšavi, čime su povređeni članovi 11. i 14. EKPS. Želja učesnika skupa bila je da povorkom koja bi se kretala po centralnim ulicama Varšave ukažu na diskriminaciju seksualnih manjina, žena i osoba sa invaliditetom. Sud je ukazao na obavezu države da obezbedi uživanje svih sloboda zagarantovanih EKPS, a naročito kada se radi o licima koja zastupaju stavove koji su potpuno neprihvaćeni ili pripadaju manjinskim grupama, jer je njihov položaj podložniji viktimizaciji. Organizatorima skupa nije pružena ni adekvatna pravna zaštita jer žalba nije mogla na vreme (pre zakazanog skupa) da bude procesuirana. Ponašanje i izjave gradonačelnika Varšave, ukazuju da je pravi razlog zabrane Parade njegovo protivljenje homoseksualnosti. Iz svih ovih razloga Sud je utvrdio da je došlo do povrede članova 11. (sloboda okupljanja), 13. (pravo na delotvorni pravni lek) i 14. (zabrana diskriminacije).

Slična odluka Suda o zabrani Parade ponosa doneta je u slučaju *Alekseyev v. Russia*³⁷ u Moskvi 2006, 2007. i 2008, te u slučaju *Genderdoc-M v. Moldova*³⁸ u kojem je zabranjena povorka LGBT osoba u moldavskom gradu Chisinau.

Prema prikazanoj jurisprudenciji Suda, u narednom periodu očekuju se odluke sa sličnim ishodom, u vezi zabrane skupova LGBT osoba u ostalim gradovima, što uključuje i zabranu Parade ponosa u Beogradu.

4.2. Sloboda udruživanja

„Institucije Konvencije jasno su dale do znanja da je udruženje formalnije i organizovanije od skupa, uz pretpostavku da se radi o dobrovoljnom formiranju grupe u svrhu ostvarenja zajedničkog cilja.“³⁹ Sloboda udruživanja pretpostavlja da pojedinci mogu da stvaraju udruženja i da budu njihovi članovi, a da pri tome ova sloboda nije potčinjena dozvoli države. Komisija je iznela svoj stav da značenje udruživanja pretpostavlja voljno grupisanje radi zajedničkog cilja.⁴⁰ Udruživanje, prema tome, pretpostavlja postojanje dva faktora i to: volje za udruživanjem i postojanje cilja koji se želi njime ostvariti.

36 Predstavka br. 1543/06, presuda doneta 3.05.2007.

37 Predstavke br. 4916/07, 25924/08 i 14599/09, presuda doneta 21.10.2010.

38 Predstavka br. 9106/06, presuda doneta 12.06.2012.

39 D. Gomien, *Kratki vodič kroz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima*, izdanje Saveta Evrope, Strazbur, 2000, 131.

40 Odluka *Young, James and Webster v. United Kingdom*, (1981) in Comm. Report, 14.12.79 par. 167, Eur. Court HR, Series B no. 39.

U prvo vreme, Sud u svojoj jurisprudenciji nije mogao da se odluči o pitanju „negativne slobode, tj. one slobode da se ne udruži.“⁴¹ Po članu 11. Konvencije pojedincu se garantuje zaštita prava na udruživanje, odnosno prava izbora da se udruži ili da se ne udruži. Treba, međutim, imati u vidu da većina država propisuje za pojedine profesije obavezno članstvo u izvesnim organizacijama, odnosno udruženjima. U slučaju *Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgium*,⁴² Sud je smatrao da obavezno učlanjenje u Udruženje belgijskih lekara ne predstavlja povredu slobode prava na udruživanje jer udruženje nije osnovano od strane njenih članova već ga je zakonodavac stvorio i zakonski regulisao. Smatra se da su ovakva udruženja ili organizacije vid javne kontrole nad zanimanjima, bilo da je reč o lekarima, pravnicima, veterinarima ili inženjerima⁴³. Ukoliko neko privatno udruženje obavlja poslove od javnog značaja, na njega se ne odnose iste odredbe kao na udruženja čiji je osnivač država⁴⁴.

Član 11. stav 2. razlikuje se od ostalih odredbi koje garantuju osnovne slobode, jer propisuje mogućnost ograničenja slobode udruživanja za određene profesije i to za pripadnike vojske, policije i državne uprave. Ovako široko definisana ograničenja slobode udruživanja, ostavljaju mogućnost različitog tumačenja. U slučaju *Rekvényi v. Hungary*⁴⁵ podnosilac žalbe Sudu bio je policajac i u isto vreme generalni sekretar Nezavisnog sindikata policije. Aktom 107. (1993) izmenjen je član 40/B(4) Ustava, te je svim pripadnicima vojske, policije i tajne službe zabranjeno političko angažovanje i učlanjenje u političke stranke. Članovi Sindikata policije podneli su žalbu Ustavnom sudu Mađarske, pozivajući se da je Akt 107. neustavan jer ugrožava njihova ustavna prava i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava. Ustavni sud odbio je žalbu uz tvrdnju da nema nadležnost menjanja Ustava. Podnosilac žalbe tražio je da se ustanovi da su njegova prava zagarantovana članovima 10. i 11. ugrožena, međutim Sud u Strazburu nije tako smatrao i presudio je da pravo na slobodno udruživanje nije bilo ugroženo, a jedan od razloga takve odluke treba tražiti u politizaciji ovih profesija u prošlom režimu i loša iskustva koja su proistekla iz te činjenice.

Kada govorimo o slobodi udruživanja LGBT osoba, pred Sudom u Strazburu je u toku slučaj *Zhdanov and Rainbow House v. Russia*⁴⁶ u kome se podnosioci predstavke žale na nemogućnost registrovanja udruženja LGBT populacije.

4.3. *Zabrana diskriminacije*

U vreme pisanja EKPS, krajem četrdesetih godina prošlog veka, zabrana diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije nigde se ne pominje, što je potpuno normalno, ako imamo u vidu položaj LGBT populacije u tom vremenu. Taj

41 V. Coussirat-Coustere, „Article 11.2.“, *La Convention européenne des droits de l'homme*, Economica, Pariz, 1999, 435.

42 *Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgium*, (1981), 4 EHRR 1, EctHR.

43 L. Clements, N. Mole, A. Simmons, *European Human Rights: Taking a Case under the Convention*, Sweet & Maxwell, London, 1999, 204.

44 V. odluku *Sigurjonsson v Iceland*, (1993) 16 EHRR 462, EctHR.

45 *Rekvényi v. Hungary* (20 May 1999), EctHR.

46 Predstavka br. 12200/08.

nedostatak je prevaziđen širim tumačenjem „zabrane diskriminacije po osnovu drugog statusa“, što podrazumeva i zabranu diskriminacije LGBT osoba. Ova pravna nedorečenost, u Evropskoj uniji prevaziđena je potpuno članom 13. Amsterdamskog sporazuma (iz 1997. godine), gde se nedvosmisleno kaže da Evropska unija „mora preduzeti neophodne mere za borbu protiv svake diskriminacije zasnovane na osnovu.....seksualne orijentacije“, kao i članom 21. Povelje o osnovnim pravima Evropske unije iz 2000. godine.⁴⁷

Praksa Evropskog suda za ljudska prava koja se odnose na povredu prava na slobodno okupljanje pripadnika LGBT populacije, odnosi se i na povredu člana 14. (zabrane diskriminacije). Iz tog razloga će se navesti samo neki slučajevi koji pokazuju u kom smeru se kreću razmišljanja Suda o zabrani diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije. Najčešće se kršenje prava na zabranu diskriminacije povezuje sa članom 8. (pravo na privatni i porodični život) EKPS.

Dudgeon v. the United Kingdom (1981) je prvi slučaj koji je pozitivno rešen pred Evropskim sudom za ljudska prava, a odnosio se na diskriminaciju homoseksualaca. Ovim slučajem je homoseksualnost „dekriminalizovana“ u Severnoj Irskoj. Gej aktivista u Belfastu, Jeff Dudgeon, kog je policija ispitivala zbog seksualnih sklonosti obratio se predstavkom Sudu radi zaštite svojih prava.

Pitanje priznavanja braka između istopolnih partnera⁴⁸, kao i prava koja proizilaze iz njega ostavljena su nacionalnim zakonodavstvima da ih sama regulišu, s tim što članice Evropske unije radi sprečavanja diskriminacije moraju da obezbede da zajednice istopolnih partnera uživaju ista prava kao i bračni partneri. O ovom pitanju⁴⁹ slučajevi pred Sudom završavaju se uglavnom odlukama da nema povrede članova EKPS.

I povodom mogućnosti usvajanja deteta od strane istopolnih partnera, zauzeto je stanovište da države same slobodno regulišu ovo pitanje. U slučajevima Fretté v. France⁵⁰ Gas and Dubois v. France⁵¹, Sud je odlučio da nije došlo do kršenja ni člana 14. ni člana 8. U oba slučaja radilo se o žalbi na sudske odbijanje usvajanja deteta od strane homoseksualnog para.

U slučaju Salgueiro Da Silva Mouta⁵² predmet rasprave je roditeljsko pravo, i Sud je konstatovao da je došlo do povrede članova 8. i 14. EKPS. U ovom slučaju radi se o promeni roditeljskog prava nakon razvoda braka, koje je prvo dodeljeno ocu, ali je kasnije preneto na majku, zbog činjenice da je otac bio u

47 Pored ovih pravnih akata za ovu oblast veoma su važni i sledeći dokumenti: *Principles on the application of international law in relation to issues of sexual orientation and gender identity* („the Yogyakarta Principles“), 2006. i *Preporuka CM/Rec (2010.) 5. Saveta ministara država članica o merama za borbu protiv diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije ili rodnog identiteta*, 2010. i *Priručnik za promovisanje i zaštitu užívanja svih ljudskih prava LGBT osoba*, 2010.

48 Do sada brak između istopolnih i heteroseksualnih supružnika u potpunosti izjednačavaju i priznaju Holandija, Belgija, Španija, Norveška i Švedska.

49 Schalk and Kopf v. Austria (Predstavka br. 30141/04, presuda doneta 24.06.2010), Chapin and Charpentier v. France (Predstavka br. 40183/07).

50 Predstavka br. 36515/97, presuda doneta 26.05.2002.

51 Predstavka br. 25951/07, presuda doneta 15.03. 2012.

52 Predstavka br. 33290/96, presuda doneta 21.12.1999.

homoseksualnoj vezi sa drugim muškarcem. Slično postupanje Suda bilo je i u slučaju J. M. v. the United Kingdom⁵³.

U slučaju P. B. and J. S. v. Austria⁵⁴ radi se o odbijanju državnog organa da produži zdravstveno osiguranje homoseksualnom partneru nosioca osiguranja. Sud je doneo odluku da je došlo do povrede člana 14. kao i člana 8. EKPS.

5. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Na prvi pogled zakonski okvir koji reguliše oblasti zabrane diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije, slobode okupljanja i slobode udruživanja je zadovoljavajući i uglavnom harmonizovan sa pravom EU. Da bismo, međutim, govorili o potpunoj usklađenosti sa evropskim standardima, neophodno je izvršiti određene zakonske promene i pre svega unaprediti sprovođenje zakona u praksi.

U oblasti antidiskriminatorne politike prema LGBT zajednici potrebno je usvojiti i primeniti mehanizme za prevenciju ugrožavanja ovih prava i sprovođenje u delo ustavnih i zakonski zagwarantovanih sloboda. U Krivični zakonik Republike Srbije treba, takođe, uvesti krivično delo „zločina iz mržnje prema seksualnim manjinama“ kako bi se adekvatno sankcionisali počinioci ovog krivičnog dela. Treba izvršiti izmene i dopune antidiskriminacionih odredbi po osnovu seksualnog opredeljenja u svim relevantnim zakonskim tekstovima.

Zakon o okupljanju je u ovom trenutku samo delimično usklađen sa relevantnim međunarodnim dokumentima i potrebno ga je promeniti ili, možda, bolje doneti novi zakon. Čak i ovakav zakon, državni organi ne sprovode, te je neophodno da se usvoje i primene mehanizmi koji će omogućiti primenu u praksi ustavno i zakonski zagwarantovanih sloboda.

Potrebno je pratiti i primenjivati jurisprudenciju Evropskog suda za ljudska prava, prvenstveno što je Srbija u obavezi da sprovodi donete odluke, ali i radi jačanja mehanizama za zaštitu ljudskih prava i bržeg napretka ka članstvu u Evropskoj uniji.

Oliver Nikolic, PhD

PROHIBITION OF DISCRIMINATION OF LGBT POPULATION AND FREEDOM OF ASSEMBLY AND ASSOCIATION

Summary

*The paper discusses the degree of alignment of the Serbian legislation with *acquis communautaire* in the area of prohibition of discrimination of LGBT population and freedom of assembly and association. The author agrees with the European Commis-*

53 Predstavka br. 37060/06, presuda doneta 28.09. 2010.

54 Predstavka br. 18984/02, presuda doneta 22.07. 2010.

sion's view that some progress has been achieved concerning the alignment of the legal framework in these areas, but also underlies the need to introduce additional amendments to the existing legislation in order to ensure protection of LGBT population and the citizens freedom of assembly and association. The need for effective implementation of the existing legislation is also strongly underlined in the paper. The second part of the paper provides the overview of the selected jurisprudence of the European Court for Human Rights, where it relates to the examined subject matter areas. The jurisprudence is important because it shows the direction in which the Court's considerations are going regarding violations of fundamental freedoms, which is to be reflected automatically in the legislation in Serbia, as a signatory of the European Convention of Human Rights.

Key words: Prohibition of discrimination, LGBT population, freedom of assembly and association

*Blaženka Stojanović **

*Milan Lipovac ***

*Branko Lakić ****

ZAŠTITA IMOVINSKIH PRAVA: PITANJE RESTITUCIJE

1. UVOD

Evropskim integracionim procesima otvorena su složena pravna pitanja koja izazivaju promene u teoriji i u praksi. Usaglašavanje nacionalnog zakonodavstva država članica, kao i država kandidata za članstvo sa pravom Evropske unije i prihvatanje zajedničkih evropskih vrednosti predstavljaju veliki izazov za svaku državu ponaosob. Različita istorija, drukčiji politički, pravni i kulturološki ambijent uticao je na to da se izazov harmonizacije prava ispoljava na način koji uvažava sve specifičnosti države koja je bila ili se još nalazi u procesu pridruživanja Evropskoj uniji.

Svojinska transformacija u državama Srednje i Istočne Evrope zauzela je mesto ključnog pokretača posrnulih privrednih sistema i uspostavljanja slobodnog tržišta. Imajući u vidu da se ove države dugoročno nisu pokazale kao dobri privrednici, očekivanja su da će privatna svojina predstavljati permanentan faktor ekonomske motivacije jer su privatni vlasnici prirodno zainteresovani za efikasno raspolaganje svojom imovinom. Sastavni deo svojinske transformacije, u bivšim socijalističkim zemljama, čini i denacionalizacija kroz restituciju i obeštećenje bivših vlasnika kojima je bez naknade ili uz simboličnu naknadu oduzeta i podržavljena imovina.¹

U okviru reformskih procesa u Srbiji koji su otpočeli krajem 2000. godine sa ambicijom pristupanja EU, prioritet su imale ekonomske reforme. To je bilo neophodno imajući u vidu da je Srbija bila iscrpljena dugogodišnjom ekonomskom krizom, spoljnim sankcijama, ratom na svojoj teritoriji i ratovima u okruženju, problemima u privredi i sl. U skladu sa preporukama međunarodnih organizacija, tokom poslednje decenije, odražavajući preorijentisanje zemlje na tržišnu privredu, razvoj demokratije, unapređenu zaštitu ljudskih prava i harmonizaciju sa pravom EU, usvojeni su novi i izmenjeni i dopunjeni brojni zakoni i propisi, od kojih su oni u oblasti svojinskih prava zauzeli naročito važno mesto. Iako i dalje suočena sa nerešenim pitanjima u oblasti svojinskih odnosa, naročito u oblasti privatizacije, Srbija je započela proces vraćanja oduzete imovine prvo usvaja-

* Generalni sekretar Udruženja za javnu upravu Srbije.

** Istraživač saradnik – Fakultet bezbednosti, Univerzitet u Beogradu.

*** Šef Kabineta u Agenciji za restituciju.

1 V. Todorović, „Zakonsko uređivanje denacionalizacije“, *Pravni život*, 5–6/2001, 23–54.

njem Zakona o vraćanju (restituciji) imovine crkvama i verskim zajednicama,² a nedugo zatim i Zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju.³

Donošenjem propisa o restituciji učinjen je početni korak u ovom procesu, ali će sposobnost Srbije za njihovo sprovođenje biti od ključne važnosti za njenu sposobnost da uspešno funkcioniše u sklopu EU. U tom smislu, Srbija mora da preduzme sve neophodne mere kako bi stvorila adekvatan institucionalni okvir za sprovođenje propisa, kao i da svoje administrativne i tehničke kapacitete dovede do neophodnog nivoa potrebnog da se obezbedi delotvorna primena propisa.

2. ISPUNJENJE KRITERIJUMA ZA ČLANSTVO U EU

Nakon obimnog posla kompletiranja odgovora na Upitnik, Evropska komisija je u oktobru 2011. godine objavila Mišljenje o zahtevu Republike Srbije za članstvo u EU. Na samitu održanom decembra 2011. godine, šefovi država i vlada zemalja članica EU konstatovali su značajan napredak koji je Srbija ostvarila u ispunjavanju političkih kriterijuma. Srbija je dobila status kandidata za članstvo 1. marta 2012. godine⁴ i počela da se priprema za naredni korak, dobijanje datuma početka pregovora o članstvu.

U okviru dokumenta „Analitički izveštaj koji prati saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu i Savetu – Mišljenje Komisije o zahtevu Srbije za članstvo u Evropskoj uniji“,⁵ u delovima koji se odnose na ocenu ispunjenosti političkih kriterijuma – ljudska i manjinska prava i na sposobnosti za preuzimanje obaveza koje proističu iz članstva⁶ konstatovano je, pored ostalog, da su svojinska prava zaštićena Ustavom. Ocenjeno je da je pitanje eksproprijacije uređeno Zakonom o eksproprijaciji, koji je izmenjen i dopunjen 2009. godine,⁷ kao i da je eksproprijacija dozvoljena samo ako postoji javni interes i ako se obezbedi pravična naknada. Komisija je, međutim, procenila da je pitanje podržavljenja imovine sprovedeno četrdesetih, pedesetih i šezdesetih godina 20. veka, rešavano samo delimično. U tom smislu konstatovano je da je deo poljoprivrednog zemljišta vraćen devedesetih godina, kao i da je Zakon o vraćanju (restituciji) imovine crkvama i verskim zajednicama usvojen 2006. godine. Posebno je ukazano da je Zakonom o planiranju i izgradnji iz 2009. godine⁸ predviđena konverzija prava korišćenja u pravo svojine, koja predstavljala *de facto* restituciju u naturalnom obliku u slučajevima gde je korisnik bivši vlasnik, ali sprečava takvu restituciju u

2 Zakon o vraćanju (restituciji) imovine crkvama i verskim zajednicama, *Sl. glasnik RS*, br. 46/06.

3 Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju – ZVOIO, *Sl. glasnik RS*, br. 72/11.

4 Odluka Saveta ministara EU, EUCO 35/12, PRESSE 84

5 Evropska komisija, Brisel, XXX, SEC (2011) 1208 {COM(2011) 668}

6 V. Kriterijumi za članstvo, 1. Politički kriterijumi, 1.2. Ljudska prava i zaštita manjina, 1.4. Opšta ocena, 2.3. Opšta ocena – 3.23. Poglavlje 23. Pravosuđe i osnovna prava.

7 Zakon o eksproprijaciji, *Sl. glasnik RS*, br. 53/9, 23/01, 20/09.

8 Zakon o planiranju i izgradnji, *Sl. glasnik RS*, br. 72/09, 81/09 i 24/11.

slučajevima u kojima korisnik nije bivši vlasnik. Ocenjeno je da je takva situacija dovela do nesigurnosti svojinskih prava i negativno se odrazila na investicionu klimu, jer investitori žele rešene svojinske odnose kako bi znali šta i od koga kupuju. Zatim je u septembru 2011. godine usvojen Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju, kojim se utvrđuje načelo prioriteta vraćanja u naturalnom obliku. Onda kada to nije moguće ili je isključeno vraćanje u naturalnom obliku, predviđeno je finansijsko obeštećenje od ukupno dve milijarde evra. Ukazano je da treba obezbediti da se restitucija sprovede bez daljih odlaganja i na nediskriminatorski i transparentan način, kako bi se rešila dosadašnja nejasna situacija u pogledu svojinskih prava i kako bi se ostvarila pravna sigurnost. Ovim zakonom, takođe, prevaziđen je raniji neujednačeni pristup rešavanju pitanja restitucije. Ukazno je i da je Zakonom o javnoj svojini koji je usvojen u septembru 2011. godine,⁹ predviđen prenos prava svojine sa državnog na pokrajinski i opštinski nivo, kao i da su utvrđena pravila o javnoj svojini nad imovinom. Konstatovano je i to da se u sprovođenju navedenih zakona i dalje nailazi na značajne izazove, a posebno je iskazana bojazan da, u nedostatku pouzdanog pregleda državne svojine, u prenosu prava svojine sa državnog na pokrajinski i opštinski nivo, ostaje prostora za potencijalnu korupciju i zloupotrebe.

Konačno, ocenjeno je da je pravni okvir za zaštitu ekonomskih prava uspostavljen i da su usvojeni dugo očekivani propisi u oblasti svojinskopravnih odnosa. Ukazano je, ipak, na to da se mora obezbediti transparentno i nediskriminatorno sprovođenje zakona, kao i da se moraju preduzeti dodatne mere da se obezbedi potpuna jasnost propisa o svojinskim pravima.

3. PRAVNI OKVIR ZA RESTITUCIJU

3.1. *Selektivno vraćanje oduzete imovine*

Devedesetih godina prošlog veka u Srbiji je započet proces vraćanja oduzete imovine bivšim vlasnicima, tako da se još od tog perioda može govoriti o restituciji koja se selektivno i sporadično odvijala na više koloseka. Lica koja su po ovom osnovu iskoristila pravo na vraćanje imovine su: seljaci i sitne zanatlije, kojima je konfiskovano zemljište i druga imovina zbog neizvršavanja obaveze iz obaveznog otkupa poljoprivrednih proizvoda u periodu posle 1945. godine; poljoprivrednici, koji su bili vlasnici delova seoskih utrina, pašnjaka, šuma i imovinskih zajednica; sela, koja su bila vlasnici eksproprijiranih seoskih utrina, pašnjaka, šuma, zemljišnih zajednica i graničarskih imovnih opština; zadruge, koje su imovinu stekle svojim radom i poslovanjem; bivši vlasnici neizgrađenog građevinskog zemljišta; crkve i verske zajednice, kojima je imovina bez naknade oduzeta posle 1945. godine.

Zakonom o načinu i uslovima priznavanja i vraćanju zemljišta koje je prešlo u društvenu svojinu po osnovu poljoprivrednog zemljišnog fonda i konfiskacijom zbog neizvršenih obaveza iz obaveznog otkupa poljoprivrednih pro-

9 Zakon o javnoj svojini, *Sl. glasnik RS*, br. 72/11.

izvoda¹⁰ propisana je mogućnost da se ranijim vlasnicima ili njihovim pravnim sledbenicima (seljaci i zanatlije) vrati zemljište oduzeto po osnovu neizvršenja obaveza normiranog otkupa poljoprivrednih proizvoda i ono zemljište, veće od deset hektara, koje je bez naknade oduzeto i postalo društvena svojina po Zakonu o poljoprivrednom zemljišnom fondu opštenarodne imovine i o dodeljivanju zemlje poljoprivrednim organizacijama¹¹.

Ustavni zakon o dopuni Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava Republike Srbije¹² i Zakon o vraćanju utrina i pašnjaka selima na korišćenje¹³, predvide li su mogućnost da se zemljoradnicima i selima vrate nepokretnosti – utrine, pašnjaci i šume, imovina urbanijalnih i njima sličnih zajednica koja je postala državna, odnosno duštvena svojina.

Svojinski odnosi na nepokretnostima regulisani su i Zakonom o uslovima i načinu vraćanja imovine stečene radom i poslovanjem zadruga posle 1. jula 1953. godine,¹⁴ tako što je trebalo da zatečena društvena poljoprivredna preduzeća koja u svojoj imovini imaju takva zemljišta, zgrade i dr. ista vrate zemljoradničkim zadrugama čija je ta imovina ranije i bila.

Zakon o planiranju i izgradnji iz 2003. godine¹⁵ propisao je mogućnost naturalne restitucije neizgrađenog ostalog građevinskog zemljišta u državnoj svojini ranijim vlasnicima i njihovim pravnim sledbenicima. U skladu sa ovim zakonom, bivši vlasnik ne stiče pravo svojine, već prometljivo pravo korišćenja na vraćenom građevinskom zemljištu, jer ga može, kao „pravo korišćenja“ prodati trećem licu, što je kvalitativno značajna prednost. Sem ovog pravnog diskursa, ovaj zakon je u svemu ostalom ostao na ekskluzivnom državnosvojinskom konceptu građevinskog zemljišta. Ipak, izmenama ovog zakona iz 2009. godine predviđena je konverzija prava korišćenja u pravo svojine u slučajevima kada je korisnik imovine istovremeno i bivši vlasnik.

Zakon o vraćanju (restituciji) imovine crkvama i verskim zajednicama u primeni je od druge polovine 2006. godine. Na osnovu ovog zakona svim crkvama i verskim zajednicama do kraja 2010. godine u naturalnom obliku vraćeno je blizu 40 odsto oduzetog zemljišta i 15 odsto oduzetih objekata.¹⁶ Ovaj zakon daje ravnopravan pravni položaj svim crkvama i verskim zajednicama, predviđa

10 Zakon o načinu i uslovima priznavanja i vraćanju zemljišta koje je prešlo u društvenu svojinu po osnovu poljoprivrednog zemljišnog fonda i konfiskacijom zbog neizvršenih obaveza iz obaveznog otkupa poljoprivrednih proizvoda, *Sl. glasnik RS*, br. 18/91, potom noveliran u br. 20/92, sa Uredbom za sprovođenje tog zakona, *Sl. glasnik RS*, br. 41/91 i 44/91.

11 Zakon o poljoprivrednom zemljišnom fondu opštenarodne imovine i o dodeljivanju zemlje poljoprivrednim organizacijama, *Sl. list FNRJ*, br. 22/53.

12 Ustavni zakon o dopuni Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 50/92.

13 Zakon o vraćanju utrina i pašnjaka selima na korišćenje, *Sl. glasnik RS*, br. 16/92.

14 Zakon o uslovima i načinu vraćanja imovine stečene radom i poslovanjem zadruga posle 1. jula 1953. godine, *Sl. glasnik RS*, br. 46/90.

15 Zakon o planiranju i izgradnji, *Sl. glasnik RS*, br. 47/03 i 34/06.

16 *Studija o trogodišnjoj primeni Zakona o vraćanju (restituciji) imovine crkvama i verskim zajednicama (2007–2010)*, Direkcija za restituciju Republike Srbije, Beograd 2010.

prioritet naturalne restitucije, ali i novčano obeštećenje, jemči zaštićenost stečenih prava trećih lica i kao predmet vraćanja navodi sve nepokretne stvari, a od pokretnih stvari samo one koje imaju određenu kulturnu, istorijsku ili umetničku vrednost. Proces vraćanja imovine crkava i verskih zajednica u ime Republike Srbije sprovodila je Direkcija za restituciju. Napominjemo, ipak, da navedeni zakon do donošenja tzv. „Zakona o opštoj restituciji“ nije mogao biti primenjen u punom obimu imajući u vidu da nisu doneti relevantni prateći propisi koji se tiču metodologije procene i izdavanja državnih obveznica.¹⁷

U kontekstu preduslova za proces opšte restitucije, treba pomenuti i Zakon o rehabilitaciji¹⁸. U skladu sa odredbama ovog zakona, lica kojima je konfiskovana imovina mogu biti potražioc i imovine, pod uslovom da su prethodno pred nadležnim sudom sprovedli postupak rehabilitacije.¹⁹

3.2. *Opšta restitucija*

U Srbiji se od 1995. godine pojavilo više od deset nacrt a zakona o tzv. „opštoj restituciji“, koji su izrađivani od strane pojedinih pravnih eksperata, grupa građana i nevladinih organizacija, kao i od strane institucija vlasti. Konačno, krajem 2011. godine Narodna skupština usvojila je Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju, (Zakon) kojim su uređeni uslovi, način i postupak vraćanja oduzete imovine i obeštećenja za oduzetu imovinu, koja je na teritoriji Republike Srbije primenom propisa o agrarnoj reformi, nacionalizaciji, sekvestraciji, kao i drugih propisa, na osnovu akata o podržavljenju, posle 9. marta 1945. godine oduzeta od fizičkih i određenih pravnih lica i prenesena u opštenarodnu, državnu, društvenu ili zadružnu svojinu. Ovaj zakon primenjuje se i na vraćanje imovine čije je oduzimanje posledica Holokausta na teritoriji koja danas čini teritoriju Republike Srbije.

Pitanje oduzete imovine Zakon rešava na sveobuhvatan način. Navedena je lista propisa na osnovu kojih je oduzimana imovina²⁰ koja sadrži sve zakone i podzakonske propise na osnovu kojih su sprovedene pravno-političke mere oduzimanja. Što se tiče eksproprijacije, ova mera oduzimanja privatne svojine u javnom interesu pod Zakonom utvrđenim uslovima poznata je i u savremenom pravu demokratskih država. Imajući, međutim, u vidu da je u jednom periodu posle Drugog svetskog rata novčana naknada za eksproprijisanu nepokretnost u privatnoj svojini bila daleko ispod naknade koja bi se mogla smatrati odgovarajućom, Zakonom je predviđeno pravo na vraćanje imovine, odnosno obeštećenje i u ovim slučajevima.²¹ Kao vremensko ograničenje za sprovedene eksproprijacije za koje se pod propisanim uslovima može tražiti obeštećenje, određen je

17 R. M. Slijepčević, V. Todorović, „Restitucija oduzete imovine s posebnim osvrtom na mogućnosti vraćanja crkvene imovine“, *Pravni život*, 3–4/2002, 33–54.

18 Zakon o rehabilitaciji, *Sl. glasnik RS*, br. 33/06.

19 „Rehabilitacija i restitucija u Srbiji“, *Zbornik radova sa okruglog stola* – Biblioteka Hereticus 4, 2009.

20 Čl. 2 ZVOIO.

21 Čl. 6, st. 2 i 3 ZVOIO.

15. februar 1968. godine, odnosno dan stupanja na snagu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o eksproprijaciji²².

Pravo na vraćanje imovine ili obeštećenje imaju domaća lica, a pod propisanim uslovima i strani državljani. Domaća lica su, pre svega, domaća fizička lica – bivši vlasnici oduzete imovine ili njihovi zakonski naslednici, čije svojstvo se utvrđuje na osnovu Zakona o nasleđivanju.²³ Od pravnih lica, kao korisnici obeštećenja mogu se javiti zadužbine kojima je podržavljena imovina, odnosno njihovi pravni sledbenici, a ostala pravna lica pod uslovom da su svoju nekadašnju imovinu koja im je oduzeta vratila u svojinu na osnovu teretnog pravnog posla. Strani državljani ili njihovi zakonski naslednici mogu biti korisnici vraćanja imovine, odnosno obeštećenja pod uslovom reciprociteta. Vraćanje imovine, odnosno obeštećenje ne mogu tražiti strani državljani za koje je obavezu obeštećenja preuzela strana država po osnovu međunarodnog ugovora, zatim strani državljanin koji je i bez postojanja međunarodnog ugovora obeštećen ili mu je pravo na vraćanje imovine, odnosno obeštećenje, priznato pravom strane države, kao ni lice koje je bilo pripadnik okupacionih snaga na teritoriji Republike Srbije za vreme Drugog svetskog rata. Pravo na vraćanje imovine, odnosno obeštećenje ima i bivši vlasnik koji je svoju oduzetu imovinu vratio u svojinu na osnovu teretnog pravnog posla.

Otklanjanje posledica oduzimanja imovine žrtvama Holokausta na teritoriji Republike Srbije koje nemaju živih naslednika biće uređeno posebnim zakonom.²⁴ U vezi sa tim, a u cilju sprečavanja legalizacije oduzimanja jevrejske imovine za vreme Drugog svetskog rata, direktor Agencije za restituciju doneo je Uputstvo o postupanju u predmetima vraćanja imovine za koju postoji sumnja da je stečena kao posledica Holokausta.²⁵ Ovim aktom sprečeno je da lica koja su na protivpravan način došla do jevrejske imovine za vreme Holokausta, odnosno njihovi zakonski naslednici, ostvare pravo na vraćanje te imovine.

Zakonom je utvrđeno načelo prioriteta vraćanja imovine u naturalnom obliku. Oduzeta imovina vraća se bivšem vlasniku u svojinu i državinu, a ako to nije moguće, bivši vlasnik ima pravo na obeštećenje. Ako vraćanje državine na oduzetoj nepokretnosti nije odmah moguće, bivšem vlasniku vratiće se svojina na oduzetoj stvari, a sa licem koje je držalac u vreme stupanja na snagu Zakona, uspostaviće se zakupni odnos pod tržišnim uslovima.²⁶

Obveznik vraćanja podržavljene imovine u naturalnom obliku je Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave, javno preduzeće, privredno društvo ili drugo pravno lice čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, privredno društvo sa većinskim društvenim kapitalom i zadruga, uključujući i privredna društva i zadruge u postupku stečaja i likvidacije, a koji je, na dan stupanja na snagu ovog zakona, vlasnik,

22 Zakon o izmenama i dopunama Zakona o eksproprijaciji, *Sl. list SFRJ*, broj 5/68.

23 Zakon o nasleđivanju, *Sl. glasnik RS*, br. 46/95.

24 Čl. 5, st. 1, 3 i 4 ZVOIO.

25 Uputstvo br. 359/2012 od 04.06.2012, Agencija za restituciju.

26 Čl. 8 ZVOIO.

držalac ili nosilac prava korišćenja, odnosno raspolaganja na podržavljenoj imovini – u odnosu na pravo koje mu pripada.²⁷

Radi obezbeđenja sigurnosti prava stečenih zakonitim pravnim poslom, Zakon jamči zaštitu savesnog sticaoca imovine. Tako je utvrđeno da sticalac imovine koji je, nakon njenog podržavljenja, u skladu sa Zakonom, stekao pravo svojine, ostaje vlasnik i držalac stvari, i da njegova stečena prava ne smeju biti povređena.²⁸

Pri utvrđivanju prava na vraćanje imovine, odnosno obeštećenje, po pravilu, ne uzima se u obzir naknada koja je u vreme oduzimanja isplaćena korisniku vraćanja imovine, odnosno obeštećenja, jer je nakon analize propisa na osnovu kojih je oduzimana imovina i njihovog sprovođenja u praksi utvrđeno da su za oduzimanu imovinu isplaćivane simbolične naknade koje nisu bile ni približne tadašnjim tržišnim cenama. Isto tako, ne može se zahtevati vraćanje plodova, niti naknada štete po osnovu izgubljene dobiti zbog nemogućnosti korišćenja, odnosno upravljanja podržavljenom imovinom, kao i po osnovu njenog održavanja u periodu od dana podržavljenja do vraćanja imovine.²⁹

Vraćaju se nepokretne i pokretne stvari u javnoj svojini Republike Srbije, autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave, u državnoj, društvenoj i zadružnoj svojini, osim stvari u svojini zadrugara i društvenoj i zadružnoj svojini koje je imalac stekao uz naknadu. Predmet vraćanja imovine odnosno obeštećenja su oduzete nepokretnosti, pokretne stvari i preduzeća, odnosno delovi preduzeća. Pod nepokretnostima podrazumevaju se: građevinsko zemljište, poljoprivredno zemljište, šume i šumsko zemljište, stambene i poslovne zgrade, stanovi i poslovne prostorije i druge nepokretnosti. Imajući u vidu protekli period od izvršenog oduzimanja i praktično nemogućnost verodostojnog dokazivanja, vraćanje imovine, odnosno obeštećenje za pokretne stvari, ograničeno je na one kategorije pokretnih stvari koje imaju veću ili trajnu vrednost i koje se mogu utvrditi, kao što su oduzete pokretne stvari upisane u javni registar u koji se upisuje pravo svojine na tim stvarima, kao i druge pokretne stvari koje, prema propisima o kulturnim dobrima, predstavljaju kulturna dobra i dobra od velikog i izuzetnog značaja, a koje postoje na dan stupanja na snagu ovog zakona. Predmet obeštećenja su i preduzeća, odnosno delovi preduzeća, a oduzimanjem dela preduzeća smatra se i oduzimanje dela akcija ili udela jednog preduzeća.³⁰

Zakonom su propisana opšta pravila za vraćanje nepokretnosti. Tako je utvrđeno da je obveznik vraćanja dužan da, u skladu sa ovim zakonom, bivšem vlasniku vrati pravo svojine i državinu na oduzetoj nepokretnosti, osim ako objekat nije uvećan. Ako se oduzeta nepokretnost ne može vratiti u celini, bivšem vlasniku vратиće se deo oduzete nepokretnosti, uz obeštećenje za nevraćeni deo.³¹

27 Posebno je regulisana situacija u vezi sa odredbom čl. 103, st. 1 Zakona o planiranju i izgradnji, *Sl. glasnik RS*, br. 72/09, 81/09 i 24/11.

28 Čl. 10 ZVOIO.

29 Čl. 14 ZVOIO.

30 Čl. 15 ZVOIO.

31 Čl. 16 ZVOIO.

Utvrđivanje izuzetaka od vraćanja u naturalnom obliku motivisano je javnim interesom, a definisano namenom, odnosno statusom nepokretnosti.³²

Opet radi zaštite zakonito stečenih prava, Zakonom je detaljno regulisan i pravni položaj zakupca nepokretnosti koja je predmet vraćanja. Obveznik vraćanja imovine ima pravo da i nakon donošenja rešenja o vraćanju nepokretnosti, kao zakupac koristi predmetnu nepokretnost za svoju delatnost, u periodu koji je neophodan za prilagođavanje njegovog poslovanja, a prava i obaveze između bivšeg vlasnika i obveznika za to vreme uređuju se ugovorom. U slučaju da se ugovor ne zaključi u roku od tri meseca od dana izvršnosti rešenja o vraćanju imovine, svaka strana može zahtevati da sud svojom odlukom uredi njihov odnos.³³ Zakupac nepokretnosti koja je predmet vraćanja ima pravo da koristi nepokretnost za obavljanje svoje delatnosti, ali ne duže od tri godine od izvršnosti rešenja o vraćanju imovine, s tim što se bivši vlasnik i obveznik mogu i drukčije sporazumeti.³⁴ Ugovor o zakupu zaključen sa namerom da se osujeti ostvarenje prava bivšeg vlasnika ne proizvodi pravno dejstvo.³⁵

Što se tiče tereta na nepokretnostima koje su predmet vraćanja, one se vraćaju oslobođene hipotekarnih tereta koji su ustanovljeni od momenta njihovog podržavljenja. Za potraživanja koja su bila obezbeđena hipotekom garantuje Republika Srbija, uz pravo regresa prema hipotekarnom dužniku. Postojeće stvarne službenosti konstituisane u korist ili na teret nepokretnosti ne prestaju, a postojeće lične službenosti u korist trećih lica se gase.³⁶

U cilju preciznog određivanja predmeta vraćanja Zakonom je posebno uređeno vraćanje podržavljenog građevinskog zemljišta, šuma i šumskog zemljišta, kao i stambenih i poslovnih objekata.³⁷

U slučaju da se oduzeta imovina ne može vratiti u naturalnom obliku, bivši vlasnik, odnosno njegovi zakonski naslednici, imaju pravo na obeštećenje koje se vrši u vidu državnih obveznica Republike Srbije i u novcu za isplatu akontacije obeštećenja. Da se ne bi ugrozila makroekonomska stabilnost i privredni rast Republike Srbije, ukupan iznos obeštećenja limitiran je na iznos od dve milijarde evra, uvećan za zbir pripadajućih kamata za sve korisnike obeštećenja, obračunatih po kamatnoj stopi od dva odsto godišnje, za period od 1. januara 2015. godine do rokova dospeća utvrđenih Zakonom.³⁸

Iznos obeštećenja utvrđuje se u evrima, tako što se osnovica obeštećenja pomnoži koeficijentom koji se dobija kada se stavi u odnos iznos od dve milijarde evra i iznos ukupnog zbira osnovica obeštećenja. Koeficijent se izražava sa dve decimale. Vlada će, na predlog ministarstva nadležnog za poslove finansija,

32 Čl. 18 ZVOIO.

33 Čl. 19 ZVOIO.

34 Izuzeci su propisani odredbom čl. 20 ZVOIO.

35 Čl. 20 ZVOIO.

36 Čl. 21 ZVOIO.

37 Čl. 22–29 ZVOIO.

38 Čl. 30 ZVOIO.

utvrditi predmetni koeficijent u roku od tri godine od dana objavljivanja javnog poziva za podnošenje zahteva, odnosno najkasnije do 1. 3. 2015. godine.

Osnovice obeštećenja za imovinu koja prema Zakonu ne može da se vrati u naturi, određuju se na različite načine u zavisnosti od toga da li se radi o nepokretnostima, pokretnim stvarima ili o oduzetim preduzećima.

Osnovica za obeštećenje za oduzete nepokretnosti jednaka je vrednosti nepokretnosti, utvrđenoj procenom nadležnog organa,³⁹ u skladu sa Zakonom, izraženoj u evrima, prema zvaničnom srednjem kursu Narodne banke Srbije na dan procene. Na zahtev Agencije za restituciju, nadležni organ, u postupku koji odgovara postupku utvrđivanja poreske osnovice poreza na prenos apsolutnih prava, utvrđuje vrednost nepokretnosti. Vrednost nepokretnosti utvrđuje se prema stanju na dan oduzimanja, a prema vrednosti na dan procene. Ukoliko je oduzeto zemljište u vreme oduzimanja bilo poljoprivredno, a na dan procene ima status građevinskog zemljišta, vrednost tog zemljišta proceniće se kao vrednost građevinskog zemljišta. Vrednost objekata koji ne postoje u vreme procene, utvrđuje se na osnovu vrednosti istih ili sličnih objekata, sa istom ili sličnom namenom, na istom mestu ili u bližoj okolini. Ako je objektu, posle oduzimanja, na osnovu povećanja površine u kvadratnim metrima uvećana vrednost utvrđena procenom nadležnog organa, izvršiće se smanjenje njene vrednosti, srazmerno uvećanju bruto površine.⁴⁰

Vrednost postojećih pokretnih stvari utvrđuje se u evrima prema njihovoj tržišnoj vrednosti, koju utvrđuje Agencija za restituciju, preko sudskog veštaka odgovarajuće struke. Način i metodologija utvrđivanja vrednosti pokretnih stvari bliže će se utvrditi uredbom Vlade, na predlog ministarstva nadležnog za poslove finansija.⁴¹

Vrednost oduzetog preduzeća, koja predstavlja osnovicu obeštećenja utvrđuje se prema vrednosti čiste aktive navedene u aktu o oduzimanju imovine, valorizovane na osnovu pariteta dinara prema američkom dolaru na dan oduzimanja i pariteta dinara prema američkom dolaru na dan isteka roka za podnošenje zahteva. Ukoliko čista aktiva nije navedena u aktu o oduzimanju imovine, osnovicu obeštećenja čini registrovani osnovni kapital na dan oduzimanja, valorizovan na navedeni način. Za oduzeto preduzeće koje ima suvlasnike, vrednost predmeta obeštećenja deli se na suvlasnike srazmerno učešću u vlasništvu nad tim preduzećem.⁴²

U slučaju da oduzeta stvar prestane da postoji usled dejstva više sile, korisnik obeštećenja nema pravo na obeštećenje.⁴³

Obeštećenje se vrši u vidu državnih obveznica Republike Srbije i u novcu za isplatu akontacije obeštećenja bivšem vlasniku na osnovu pravosnažnog rešenja o pravu na obeštećenje, u iznosu od deset odsto od osnovice obeštećenja po svim

39 Nadležna Poreska uprava prema mestu gde se nepokretnost nalazi.

40 Čl. 32 ZVOIO.

41 Čl. 33 ZVOIO.

42 Čl. 34 ZVOIO.

43 Čl. 7 ZVOIO.

osnovima bivšeg vlasnika, s tim da taj iznos ne može preći 10.000 evra. Ukoliko umesto bivšeg vlasnika pravo na akontaciju ostvaruju njegovi zakonski naslednici, iznos akontacije se deli na te naslednike saglasno utvrđenim udelima.⁴⁴

U cilju zaštite opšteg interesa ukupno obeštećenje po osnovu oduzete imovine jednog bivšeg vlasnika, po svim osnovima ne može preći iznos od 500.000 evra. Takođe, u slučaju kad jedan zakonski naslednik ostvaruje pravo po osnovu oduzete imovine od više bivših vlasnika, obeštećenje tom nasledniku po osnovu svih bivših vlasnika, u okviru njihovog zakonskog maksimuma ne može preći iznos od 500.000 evra.⁴⁵

U cilju sprečavanja izigravanja odredaba Zakona, propisana je zabrana otuđenja i opterećenja podržavljene imovine. Naime, od njegovog stupanja na snagu, imovina koja je oduzeta bivšim vlasnicima za koju je podneta prijava u skladu sa Zakonom o prijavljivanju i evidentiranju oduzete imovine,⁴⁶ a koja može biti vraćena, ne može biti predmet otuđivanja, hipoteke ili zaloge, do pravosnažnog okončanja postupka po zahtevu za vraćanje. Ukoliko nije podnet zahtev za vraćanje oduzete imovine, odnosno obeštećenje, ova zabrana prestaje po isteku roka za podnošenje zahteva, a ukoliko je podnet, do pravosnažnog okončanja postupka po zahtevu. Vraćena imovina je u slobodnom prometu, a Republika Srbija, autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave ima pravo preče kupovine prilikom prvog otuđenja. Akt otuđenja i opterećenja imovine koji je suprotan navedenom zakonskom rešenju je ništav.⁴⁷

Očekuje se da će primena Zakona imati višestruki pozitivan uticaj. Pre svega, rešiće otvoreno pitanje prava lica kojima je nakon Drugog svetskog rata oduzeta imovina od strane države, a koja do danas nisu dobila naknadu, odnosno odgovarajuću naknadu. Posebno naglašavamo da primenu ovog zakona treba posmatrati pre svega kao restituciju,⁴⁸ odnosno vraćanje, ili ukoliko to nije moguće kao obeštećenje, zbog oduzetog ljudskog prava garantovanog ustavima svih modernih i demokratskih država – prava na svojinu. Restitucijom se na taj način, u meri u kojoj ekonomska moć Republike Srbije to omogućava, ispravlja povreda prava na imovinu, koje predstavlja jedan od stubova svih savremenih društava.

Šest meseci od početka sprovođenja postupka vraćanja imovine i obeštećenja uočeno je da postoji potreba za određenim izmenama i dopunama Zakona, naročito u delu kojim bi se omogućila i naturalna supstitucija oduzetog poljoprivrednog zemljišta. Pre svega imajući u vidu problem identifikacije imovine koja je obuhvaćena komasacijom, a i zbog podataka do kojih je Agencija za restituciju došla, da ipak postoji manja površina poljoprivrednog zemljišta čije se vraćanje zahteva od zemljišta koje se i dalje nalazi u državnoj svojini. U prilog tome ide i intencija razvoja privatnog poljoprivrednog preduzetništva u Srbiji.

44 Čl. 37 ZVOIO.

45 Čl. 31 ZVOIO.

46 Zakonom o prijavljivanju i evidentiranju oduzete imovine, *Sl. glasnik RS*, br. 45/05.

47 Čl. 62 ZVOIO.

48 *Od restitutio in integrum*.

Rešavanjem zahteva bivših vlasnika i njihovih zakonskih naslednika, vraćanjem oduzete imovine istovremeno se otklanja svaka neizvesnost u pogledu dalje pravne sudbine oduzete imovine, koja se sada nalazi u vlasništvu države ili fizičkih i drugih pravnih lica. Ovim se, zajedno sa rešenjima predviđenim drugim zakonima u oblasti svojinskoopravnih odnosa, u našem pravnom sistemu ponovo uspostavlja princip *superficies solo cedit* i stvaraju uslovi za nesmetan i brži promet nepokretnosti, kao i razvoj tržišta hartija od vrednosti.

3.3. Usaglašenost Zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju sa drugim propisima

Efikasnost i delotvornost postupka vraćanja imovine, odnosno obeštećenja u velikoj meri zavisi od usaglašenosti Zakona o vraćanju imovine sa drugim propisima koji su od značaja za njegovu primenu.

Imajući u vidu specifičnost ovog postupka, propisano je da se na pitanja procesne prirode koja nisu uređena Zakonom primenjuju odredbe zakona kojim je uređen opšti upravni postupak.⁴⁹ Kada je reč o pitanjima materijalne prirode utvrđeno je, takođe, da se Zakonom ne dira u primenu drugih propisa o zaštiti prava svojine i drugih stečenih prava u skladu sa Zakonom, osim ukoliko su u suprotnosti sa njim.⁵⁰

S obzirom na propise koji su prethodili donošenju Zakona, danom njegovog stupanja na snagu⁵¹ prestala je da važi odredba Zakona o prijavljivanju i evidentiranju oduzete imovine kojom je bilo propisano da podnošenje prijave oduzete imovine u smislu ovog zakona ne predstavlja zahtev za ostvarivanje prava na povraćaj oduzete imovine ili obeštećenje za tu imovinu, već uslov da se takav zahtev podnese u skladu sa posebnim zakonom.⁵²

Pored toga, regulisan je i odnos Zakona o vraćanju imovine i Zakona o vanparničnom postupku⁵³ (ZVP) u vezi sa raspravljanjem zaostavštine. Tako je ZVP utvrđeno da u postupku za raspravljanje zaostavštine sud utvrđuje ko su naslednici umrlog, koja imovina sačinjava njegovu zaostavštinu i koja prava iz zaostavštine pripadaju naslednicima i drugim licima.⁵⁴ Imajući u vidu specifičnosti postupka vraćanja imovine i obeštećenja, Zakonom je utvrđeno da je Agencija za restituciju nadležna da za potrebe ovog postupka utvrdi zakonske naslednike bivšeg vlasnika na osnovu pravosnažnog rešenja o nasleđivanju bivšeg vlasnika, ako takvo rešenje postoji. Ako takvog rešenja nema, rešenjem će odrediti korisnike samo u slučaju kad je iz dostavljene dokumentacije moguće nesporno utvrditi sve zakonske naslednike.⁵⁵

49 Čl. 11, st. 1 ZVOIO.

50 Čl. 11, st. 2 ZVOIO.

51 Čl. 66 ZVOIO.

52 Čl. 8 Zakon o prijavljivanju i evidentiranju oduzete imovine.

53 Zakon o vanparničnom postupku, *Sl. glasnik RS*, br. 18/05 – prečišćeni tekst.

54 Čl. 87 Zakona o vanparničnom postupku.

55 Čl. 47 ZVOIO.

Dosadašnja praksa Agencije za restituciju identifikovala je i prve probleme u primeni i tumačenju Zakona i ukazala na određene neusaglašenosti Zakona o vraćanju imovine i Zakona o kulturnim dobrima, Zakona o nasleđivanju, Zakona o opštem upravnom postupku i Zakona o osnovama svojinsko pravnih odnosa.

Zakon o kulturnim dobrima⁵⁶ (ZKD) reguliše sistem zaštite i korišćenja kulturnih dobara i utvrđuje kulturna dobra od velikog značaja kao jednu od kategorija. Zakonom je propisano⁵⁷ da se ne vraćaju nepokretna kulturna dobra od izuzetnog značaja u državnoj svojini. U praksi se, međutim, pojavio niz slučajeva u kojima se zahteva vraćanje posebnih zgrada koje su proglašene za kulturno dobro od velikog značaja, a istovremeno se nalaze u okviru prostornih celina koje su u skladu sa ZKD proglašene za kulturna dobra od izuzetnog značaja. Tako, iako s jedne strane postoje Zakonom utvrđeni uslovi da se zgrade kao posebne celine vrate, s druge strane postoje i tumačenja da to nije moguće, jer se iste te zgrade nalaze u okviru prostornih celina od izuzetnog kulturnog značaja. Sistematskim i logičkim tumačenjem, kako Zakona, tako i ZKD prevagnulo je mišljenje da su predmet zahteva zgrade kao objekti, te je relevantan njihov status u smislu ZKD, a ne prostorne celine koje neretko predstavljaju područja površine nekoliko kilometara kvadratnih. Važno je naglasiti da se kulturno dobro koje je u režimu državne svojine može otuđiti⁵⁸ pod uslovima utvrđenim ZKD, i da se takva nepokretnost može prodati fizičkom licu, ali se ne može vratiti u postupku restitucije. Imajući u vidu navedeno, neophodno je da nadležni organi preduzmu mere za prevazilaženje ovog problema i predlože odgovarajuće izmene i dopune propisa.

Zakonom o nasleđivanju (ZN) propisan je krug zakonskih naslednika,⁵⁹ u okviru kojeg je i bračni drug ostavioca. S obzirom na nadležnost Agencije za restituciju da utvrđuje korisnike imovine koja se vraća, jedan od problema prilikom sprovođenja postupka identifikovan je već prilikom utvrđivanja aktivne legitimacije podnosioca zahteva. Naime, u praksi su se pojavili različiti stavovi o tome da li snaja bivšeg vlasnika ima pravo da bude stranka u postupku, u slučaju kada sin bivšeg vlasnika nije živ. S obzirom na rešenja propisana ZN snaja jeste zakonski naslednik sina bivšeg vlasnika, ali se postavlja pitanje da li se ona shodno Zakonu može smatrati naslednikom bivšeg vlasnika. Agencija za restituciju stala je na stanovište da snaja nije zakonski naslednik bivšeg vlasnika. U narednom periodu Ministarstvo finansija i privrede će u drugostepenom, a nadležni sudovi u sudskom postupku, zauzeti stav u vezi sa ovim pitanjem.

Zakonom o opštem upravnom postupku (ZUP)⁶⁰ propisana su opšta pravila za mesnu nadležnost za rešavanje u upravnom postupku. Tako je, pored ostalog, propisano da se u upravnim stvarima koje se odnose na nepokretnost mesna nadležnost određuje prema mestu gde se ona nalazi.⁶¹ Stvarna i mesna nadlež-

56 Zakon o kulturnim dobrima, *Sl. glasnik RS*, br. 71/94.

57 Čl. 18, st. 1 ZVOIO.

58 Čl. 14 Zakona o kulturnim dobrima.

59 Čl. 8–77 Zakona o nasleđivanju.

60 Zakon o opštem upravnom postupku, *Sl. list SRJ*, br. 33/97 i 31/01 i *Sl. glasnik RS*, br. 30/10.

61 Čl. 21, st. 1, tač. 1 Zakona o opštem upravnom postupku.

nost za rešavanje u postupku vraćanja imovine, odnosno obeštećenja utvrđena je Zakonom. Po zahtevu za vraćanje imovine postupak vodi Agencija za restituciju, preko područnih jedinica.⁶² Sedište Agencije je u Beogradu, a područne jedinice su u Beogradu, Kragujevcu, Nišu i Novom Sadu.⁶³ Zahtev se podnosi Agenciji – nadležnoj područnoj jedinici.⁶⁴ Nadležnost područne jedinice Agencije utvrđuje se prema prebivalištu, odnosno boravištu bivšeg vlasnika u Republici Srbiji u vreme oduzimanja imovine. U slučaju da na taj način nije moguće odrediti mesnu nadležnost, nadležna je područna jedinica Agencije koju odredi direktor Agencije.⁶⁵

U toku dosadašnjeg rada pokazalo se da ovako utvrđena mesna nadležnost negativno utiče na efikasnost i ekonomičnost postupka. U tom smislu trebalo bi razmotriti mogućnost da se izmenama i dopunama Zakona uvede da direktor odredi mesno nadležnu jedinicu, odnosno da se primene opšta pravila mesne nadležnosti u skladu sa ZUP-om. Dodatni razlog za predloženo rešenje je činjenica da se postupak vodi pred jednim pravnim licem – Agencijom, a da su područne jedinice njene organizacione jedinice.

Zakonom o osnovama svojinskopravnih odnosa⁶⁶ propisano je da je obveznik vraćanja dužan da bivšem vlasniku vrati pravo svojine i državinu na oduzetu nepokretnosti.⁶⁷ Obaveza obveznika vraćanja da bivšem vlasniku vrati državinu na oduzetoj nepokretnosti je nesporna, ali obaveza obveznika vraćanja da vrati pravo svojine bivšem vlasniku neusklađena je sa drugim odredbama Zakona, ali i odredbama Zakona o osnovama svojinskopravnih odnosa. Naime, Agencija za restituciju u rešenju o vraćanju imovine utvrđuje korisnika, odnosno bivšeg vlasnika ili njegove zakonske naslednike i imovinu koja se vraća.⁶⁸ Rešenjem o vraćanju imovine usvaja se zahtev podnosioca i utvrđuje njegovo pravo svojine na nepokretnosti koja se vraća. Imajući to u vidu dovodi se u pitanje svrha i potreba zakonskog rešenja na osnovu kojeg Agencija nalaže obvezniku vraćanja da bivšem vlasniku vrati pravo svojine.⁶⁹ U vezi sa tim ukazujemo da na osnovu pravosnažnog rešenja o vraćanju imovine vlasnik ima pravo da upiše svojinu na predmetnoj nepokretnosti.⁷⁰ Kako rešenje o vraćanju ima snagu izvršne isprave i predstavlja osnov za upis prava svojine vlasnika u katastar nepokretnosti, ne traži se bilo kakav dodatni akt za sticanje prava svojine.

S druge strane, dužnost obveznika vraćanja da bivšem vlasniku vrati pravo svojine i državinu na oduzetoj nepokretnosti može se tumačiti i na taj način da pravosnažno rešenje Agencije o vraćanju imovine nije dovoljno za sticanje prava

62 Čl. 40 ZVOIO.

63 Čl. 53 ZVOIO.

64 Čl. 42, st. 2 ZVOIO.

65 Čl. 44 ZVOIO.

66 Zakon o osnovama svojinskopravnih odnosa, *Sl. listu SFRJ*, br. 6/80 i 36/90 i *Sl. list SRJ*, br. 29/96.

67 Čl. 16, st. 2 ZVOIO.

68 Čl. 47 ZVOIO.

69 Čl. 16, st. 2 ZVOIO.

70 Čl. 49 ZVOIO.

svojine i da se njime obavezuje obveznik vraćanja da vrati pravo svojine bivšem vlasniku, odnosno njegovom zakonskom nasledniku. To bi značilo da na osnovu rešenja Agencije obveznik vraćanja i lice kome se vraća imovina moraju da zaključe pravni posao na osnovu koga bi bio izvršen prenos prava svojine na nepokretnosti.⁷¹ Navedeno tumačenje bi usporilo i u krajnjoj liniji obesmisliło postupak restitucije. U cilju prevazilaženja navedenog problema, neophodno je izvršiti odrgovarajuće izmene Zakona.

4. INSTITUCIONALNI OKVIR ZA RESTITUCIJU

4.1. Status i uloga Agencije za restituciju

U skladu sa Zakonom,⁷² u januaru 2012. godine počela je da radi Agencija za restituciju (Agencija) koja obavlja poslove koji se odnose na sprovođenje navedenog zakona i zakona kojim se uređuje vraćanje imovine crkvama i verskim zajednicama. Agencija vodi postupak i odlučuje o zahtevima za vraćanje imovine, odnosno obeštećenje; pruža stručnu pomoć podnosiocima zahteva i obveznicima vraćanja; vodi evidencije propisane Zakonom; godišnje izveštava Vladu, preko ministarstva nadležnog za poslove finansija, o obavljenim poslovima iz svoje nadležnosti; obavlja druge poslove propisane Zakonom.⁷³ Navedene poslove Agencija obavlja kao poverene.⁷⁴

Agencija posluje u skladu sa propisima o javnim agencijama, ima svojstvo pravnog lica, sa pravima, obavezama i odgovornostima utvrđenim ovim zakonom i statutom.⁷⁵

Organi Agencije su Upravni odbor⁷⁶ i direktor.⁷⁷ Članove Upravnog odbora i direktora imenuje i razrešava Vlada na period od pet godina. Direktor, odnosno član Upravnog odbora Agencije, ne može biti lice koje može ostvariti pravo na vraćanje imovine i obeštećenje.⁷⁸

Opšti akti Agencije su statut, pravilnik i drugi akti kojima se na opšti način uređuju određena pitanja. Statut je osnovni opšti akt Agencije koji sadrži odred-

71 U skladu sa čl. 20 Zakona o osnovama svojinskopравnih odnosa kojim je propisano da se pravo svojine stiče na osnovu samog zakona, pravnim poslom i nasleđivanjem.

72 Čl. 51, st. 1 ZVOIO.

73 Čl. 55 ZVOIO.

74 Čl. 51, st. 2 ZVOIO.

75 Čl. 52 ZVOIO.

76 Čl. 57 ZVOIO – Upravni odbor ima predsednika i četiri člana. Upravni odbor, uz saglasnost Vlade, donosi statut Agencije i program rada i usvaja finansijski plan, godišnji izveštaj o radu Agencije i završni račun. Takođe, Upravni odbor donosi opšte akte, poslovnik o svom radu i obavlja druge poslove utvrđene Zakonom i statutom.

77 Direktor: zastupa Agenciju; organizuje i rukovodi Agencijom; predlaže akte koje donosi Upravni odbor; izvršava odluke Upravnog odbora i preduzima mere za njihovo sprovođenje; stara se o zakonitosti rada i odgovara za zakonitost rada i korišćenje i raspolaganje imovinom Agencije; donosi akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta; predlaže program rada; vrši i druge poslove utvrđene Zakonom i statutom (Čl. 58 ZVOIO).

78 Čl. 56, st. 1 ZVOIO.

be o: delatnosti Agencije; načinu obavljanja poslova; organima, organizacionim jedinicama i njihovom delovanju; zastupanju; pravima, obavezama i odgovornostima zaposlenih; postupku saradnje sa organima teritorijalne autonomije i lokalne samouprave; i drugim pitanjima od značaja za rad Agencije.⁷⁹

U skladu sa Zakonom,⁸⁰ Agencija je preuzela predmete, sredstva za rad, arhivu i zaposlene u Direkciji za restituciju.⁸¹ Sredstva za rad i osnivanje Agencije obezbeđuju se iz budžeta Republike Srbije, donacija i drugih oblika bespovratnih sredstava, kao i drugih izvora.⁸²

Agencija za restituciju vodi postupak za vraćanje imovine na zahtev stranke.⁸³ Javni poziv za podnošenje zahteva za vraćanje imovine objavljen je 6. februara 2012.⁸⁴ Od početka rada Agencije, kontinuirano se primaju zahtevi za vraćanje oduzete imovine i obeštećenje.⁸⁵

Stranka u postupku je lice po čijem je zahtevu pokrenut postupak ili koje ima pravni interes, obveznik, kao i republički javni pravobranilac.⁸⁶ Pravo na podnošenje zahteva imaju svi bivši vlasnici oduzete imovine, odnosno njihovi zakonski naslednici i pravni sledbenici. Zakonski naslednici bivšeg vlasnika zahtev mogu podneti zajedno ili svaki od njih pojedinačno.⁸⁷

Postupak vraćanja imovine, odnosno obeštećenja, pokreće se podnošenjem zahteva nadležnoj područnoj jedinici Agencije, na propisanom obrascu i sa potrebnim dokazima,⁸⁸ preko šaltera pošte.⁸⁹ Rok za podnošenje zahteva je dve godine od dana objavljivanja javnog poziva. Zakonom je uređena sadržina zahteva i dokazi koje uz njega treba priložiti, kao i obavezni elementi zbog čijih se odsustava zahtev odbacuje kao neuredan. U slučaju odbacivanja zahteva iz navedenog razloga, lice čiji je zahtev odbačen ima pravo da novi zahtev podnese do isteka roka za podnošenje zahteva.⁹⁰ Napominjemo da je hitnost postupanja utvrđena kao princip za postupanje svih organa i organizacija koje u okviru svo-

79 Čl. 59 ZVOIO.

80 Čl. 63, st. 2 ZVOIO.

81 Početkom marta 2012. godine.

82 Čl. 54 ZVOIO.

83 Čl. 40 ZVOIO.

84 Poziv je objavljen u javnim glasilima – dnevnom listu „Politika“ i „Večernje novosti“, kao i na internet stranicama Ministarstva finansija, <http://mfp.gov.rs/pages/article.php?id=7975&#txt7975> i Agencije za restituciju <http://www.restitucija.gov.rs/index.php>, 17. 09. 2012.

85 Evidencija podnetih zahteva dostupna je na internet stranici Agencije za restituciju <http://www.restitucija.gov.rs/vesti.php#24>, 17. 09. 2012.

86 Čl. 39 ZVOIO.

87 Čl. 40 ZVOIO.

88 Pravilnik o obrascu zahteva za vraćanje oduzete imovine, odnosno obeštećenju, načinu i postupku prijema i obrade zahteva, spisku pošta u kojima će se vršiti podnošenje zahteva i obliku i sadržini izvoda iz zahteva, *Sl. glasnik RS*, br. 94/11.

89 Spisak pošta koje primaju zahteve objavljen je u *Sl. glasniku RS*, br. 94/11, kao i na internet stranici Ministarstva finansija. <http://mfp.gov.rs/UserFiles/File/podzakonski%20akti/2012/Pravilnik%20o%20obracu%20zahteva%20za%20vracanje%20oduzete%20imovine.pdf>, 17. 09. 2012.

90 Čl. 42 i 43 ZVOIO.

jih nadležnosti raspoložu dokumentacijom i podacima potrebnim za ostvarivanje prava na vraćanje imovine odnosno obeštećenje.⁹¹

Ako Agencija za restituciju utvrdi da podneti zahtev sadrži propisane elemente, zahtev sa priloženim dokazima u originalu ili overenoj kopiji upućuje podružnoj jedinici prema prebivalištu, odnosno boravištu bivšeg vlasnika u Republici Srbiji u vreme oduzimanja imovine, navedenog u zahtevu za vraćanje imovine odnosno obeštećenje tog vlasnika. U slučaju da se za imovinu koja je predmet zahteva vodi postupak legalizacije, rehabilitacije, ili kada se kao prethodno pitanje pojavi pitanje čije rešavanje spada u isključivu nadležnost suda, kao i u slučaju nepodnošenja zahteva ili okončanja postupka konverzije u skladu sa Zakonom,⁹² Agencija će prekinuti postupak do okončanja navedenih postupaka.⁹³

Postojanje reciprociteta sa stranom državom i međunarodnog ugovora, u smislu utvrđivanja lica koje ima pravo na vraćanje imovine, odnosno obeštećenje, Agencija utvrđuje po službenoj dužnosti. Pretpostavlja se da postoji reciprocitet sa državom koja nije uređivala vraćanje imovine ako domaći državljanin može da stekne pravo svojine i nasledi nepokretnosti u toj državi.⁹⁴

O potpunom zahtevu Agencija je dužna da odluči najkasnije u roku od šest meseci, a izuzetno kod posebno složenih predmeta, godinu dana od dana prijema potpunog zahteva.⁹⁵

Agencija utvrđuje sve činjenice i okolnosti od značaja za odlučivanje o zahtevu i donosi rešenje kojim utvrđuje korisnika, imovinu koja se vraća, odnosno za koju se daje obeštećenje, visinu osnovice obeštećenja i akontacije, obveznika, način i rokove za izvršavanje utvrđenih obaveza. Iznos obeštećenja utvrđuje se po utvrđivanju koeficijenta, dopunom rešenja o utvrđivanju prava na obeštećenje.⁹⁶ Ukoliko zahtev obuhvata više nepokretnosti, odnosno pokretnih stvari, može doneti više rešenja kojima se vrši povraćaj imovine. U rešenju o vraćanju nalaže se nadležnim organima izvršenje rešenja, kao i brisanje eventualnih tereta.⁹⁷ U rešenju o vraćanju imovine izdaje se i nalog nadležnim organima za izvršenje rešenja. Prvostepeno rešenje Agencija dostavlja podnosiocu zahteva, obvezniku i republičkom javnom pravobraniocu. Pravosnažno rešenje Agencija dostavlja i Republičkoj direkciji za imovinu Republike Srbije, a za poljoprivredno zemljište, šume i šumsko zemljište ministarstvu nadležnom za poslove poljoprivrede.⁹⁸ Protiv prvostepenog rešenja može se podneti žalba,⁹⁹ a protiv drugostepenog rešenja može se voditi upravni spor.¹⁰⁰

91 Čl. 13 ZVOIO.

92 Čl. 23, st. 4 i 5 ZVOIO.

93 Čl. 45 ZVOIO.

94 Čl. 5, st. 2 i 5 ZVOIO.

95 Čl. 46 ZVOIO.

96 Čl. 33 ZVOIO.

97 Podaci o broju zakazanih rasprava i broju vraćenih poslovnih prostora, zgrada i stanova dostupni su na internet stranici Agencije za restituciju www.restitucija.gov.rs.

98 Čl. 47 ZVOIO.

99 Čl. 48, st. 1 ZVOIO.

100 Čl. 48, st. 3 ZVOIO.

Na osnovu pravosnažnog rešenja o vraćanju imovine vlasnik ima pravo da upiše svojinu na predmetnoj nepokretnosti. Na osnovu pravosnažnog rešenja o vraćanju imovine čiji je obveznik vraćanja društvo kapitala ili zadruga u postupku stečaja, odnosno likvidacije, bivši vlasnik ima pravo da zahteva izlučenje iz stečajne, odnosno likvidacione mase stečajnog, odnosno likvidacionog dužnika. Na osnovu izvršnog rešenja kojim se određuje obeštećenje, organ ili organizacija nadležna za predaju državnih obveznica, odnosno potvrde o njihovom izdavanju, predaće obveznice korisniku, odnosno korisnicima. Rešenje se smatra izvršenim upisom vlasništva korisnika na obveznicama u Centralni registar.¹⁰¹

Agencija je dužna da vodi, u elektronskom obliku, evidenciju o podnetim zahtevima, utvrđenoj vrednosti imovine (osnove obeštećenja) i obeštećenja po podnetim zahtevima, kao i rešenim predmetima. Imajući u vidu navedenu obavezu, započela je aktivnosti u vezi sa uspostavljanjem navedenih evidencija. Na osnovu navedene evidencije i podataka, a u roku od tri godine od dana objavljivanja javnog poziva, dužna je da Vladi, preko ministarstva nadležnog za poslove finansija, dostavi procenu ukupnog iznosa osnove obeštećenja po podnetim zahtevima. Agencija, takođe, objavljuje zbirni izvod¹⁰² iz zahteva koji nisu odbačeni iz napred navedenih razloga, jednom mesečno na svojim internet prezentacijama.¹⁰³

Transparentnost postupka vraćanja imovine i obeštećenja od velikog je značaja, kako za korisnike restitucije kao direktno zainteresovane, tako i za javnost uopšte. Sprovođenje efikasnog i ekonomičnog postupka umnogome zavisi od obaveštenosti stranaka, kako u vezi sa pravilima i procedurama za pokretanje postupka, tako i u vezi sa tokom postupka, praksom postupanja i referentnim propisima za postupak restitucije.

Iako se u Agenciji kontinuirano ostvaruju konstitutivne aktivnosti planirane za 2012. godinu, s obzirom na preporuke Evropske komisije, neophodno je nastaviti sa jačanjem institucionalnih kapaciteta Agencije kako bi se postigao optimalan stepen stručnosti i efikasnosti rada. Praćenje stanja i analiza u oblasti restitucije i drugih svojinsko-pravnih odnosa, kao i stručno usavršavanje zaposlenih Agencije imaće ključnu ulogu u tom procesu.

4.2. Uloga drugih organa Republike Srbije, autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave i drugih organa i organizacija

Imajući u vidu prirodu postupka za vraćanje imovine i obeštećenje, u daljem tekstu dat je prikaz uloge drugih organa i organizacija koje su od značaja za njegovu sprovođenje.

S obzirom na to da organi državne uprave pripremaju nacрте zakona, druge propise i opšte akte za Vladu kojima se oblikuje politika Vlade,¹⁰⁴ da mi-

101 Čl. 49 ZVOIO.

102 Izvod naročito sadrži: ime, ime jednog roditelja i prezime podnosioca zahteva, broj zahteva, podatke o imovini čije se vraćanje zahteva i poziv svima koji ispunjavaju uslove da se u zakonskom roku zahtevu pridruže.

103 Čl. 50 ZVOIO.

104 Čl. 12 Zakona o državnoj upravi, *Sl. glasnik RS*, br. 79/05, 101/07, 95/10.

nistarstva u okviru svog delokruga pripremaju, usvajaju, odnosno predlažu tehničke propise,¹⁰⁵ kao i da je predlagač materijala za sednicu Vlade organ državne uprave u čijem je delokrugu pitanje na koje se materijal odnosi,¹⁰⁶ za normativnu aktivnost u oblasti restitucije nadležno je Ministarstvo finansija i privrede koje, između ostalog, obavlja poslove državne uprave koji se odnose na: uređivanje prava javne svojine u skladu sa zakonom koji uređuje javnu svojinu; svojinskopravne i druge stvarnopravne odnose; eksproprijaciju; zaštitu imovine Republike Srbije u inostranstvu; primenu Sporazuma o pitanjima sukcesije.¹⁰⁷ U vezi sa tim,¹⁰⁸ ministar nadležan za finansije doneo je Pravilnik o obrascu zahteva za vraćanje oduzete imovine, odnosno obeštećenju, načinu i postupku prijema i obrade zahteva, spisku pošta u kojima će se vršiti podnošenje zahteva,¹⁰⁹ propisao je i oblik i sadržinu izvoda iz zahteva.¹¹⁰ Osim toga, shodno Zakonu,¹¹¹ Ministarstvo finansija priprema, a Vlada treba da donese uredbu kojom se uređuju bliži kriterijumi za utvrđivanje površine zemljišta koje se ne vraća,¹¹² kao i uredbu o načinu i metodologiji utvrđivanja vrednosti pokretnih stvari.¹¹³

Ministarstvo finansija i privrede ima i kontrolnu funkciju u odnosu na Agenciju s obzirom na to da mu je poveren upravni nadzor nad imovinskopравnim poslovima, kao i drugostepeni upravni postupak u oblastima iz delokruga Ministarstva.¹¹⁴ Zakonom je propisano da protiv prvostepenog rešenja, podnosilac zahteva, obveznik i republički javni pravobranilac mogu podneti žalbu ministarstvu nadležnom za poslove finansija, kao drugostepenom organu, u roku od 15 dana od dana dostavljanja rešenja. Ministarstvo je dužno da odluči o podnetoj žalbi u roku od 90 dana od dana prijema.¹¹⁵

Treba pomenuti ulogu ovog ministarstva i u smislu obezbeđivanja budžetskih sredstava za rad Agencije, kao i u vezi sa izdavanjem državnih obveznica.¹¹⁶ Radi regulisanja javnog duga koji nastaje po osnovu obeštećenja, Republika Srbija će emitovati obveznice koje glase na evro sa rokom dospeća od 15 godina, osim za lica koja su na dan stupanja na snagu Zakona starija od 70 godina, kada je rok dospeća pet godina i isplaćuju se u jednakim godišnjim ratama počevši od 2015. godine. Obveznice glase na ime i prenosive su, a isplaćuju se u evrima ili, na zahtev vlasnika tih obveznica, u dinarima. Obveznice se mogu kupovati i prodavati na berzi. Osnovne elemente obveznica, iznos emisije kao i uslove

105 Čl. 22 Zakona o ministarstvima – ZM, *Sl. glasnik RS*, br. 72/12.

106 Čl. 35 Poslovnika Vlade, *Sl. glasnik RS*, br. 61/06, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11 i 37/11.

107 Čl. 4, st. 1 ZM.

108 Čl. 61, st. 1 ZVOIO.

109 Čl. 42, st. 8 ZVOIO.

110 Čl. 50, st. 5 ZVOIO.

111 Čl. 61, st. 2 ZVOIO.

112 Čl. 25, st. 2 ZVOIO.

113 Čl. 33, st. 2 ZVOIO.

114 Čl. 4, st. 1 ZM.

115 Čl. 48, st. 1 i 2 ZVOIO.

116 Čl. 4, st. 1 ZM.

distribucije i naplate obveznica urediće se posebnim zakonom najkasnije do 31. decembra 2014.¹¹⁷

Izvori sredstava za izmirenje obaveza po osnovu izdatih obveznica su: namenski izdvojena sredstva u postupku privatizacije; deo sredstava ostvaren konverzijom prava korišćenja građevinskog zemljišta u svojinu uz naknadu, predviđen posebnim zakonom; 100 odsto sredstava ostvarenih otuđenjem oduzete imovine u državnoj svojini čiji je vlasnik, odnosno korisnik Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, i namenska sredstva predviđena budžetom Republike Srbije.¹¹⁸

Posebnu ulogu u postupku vraćanja imovine i obeštećenja ima Poreska uprava.¹¹⁹ Kao organ uprave u sastavu Ministarstva finansija i privrede, ova uprava obavlja stručne poslove i poslove državne uprave koji se između ostalog odnose na utvrđivanje poreza i poresku kontrolu. Na zahtev Agencije, u postupku koji odgovara postupku utvrđivanja poreske osnovice poreza na prenos apsolutnih prava, ovaj organ utvrđuje vrednost nepokretnosti prema mestu gde se nepokretnost nalazi. Takođe, na zahtev Agencije ovaj organ procenjuje i vrednost postojećih nepokretnosti u postupku koji odgovara postupku utvrđenja osnovice poreza na prenos apsolutnih prava.¹²⁰

Za postupak vraćanja imovine i obeštećenje značajna je i uloga Republičke direkcija za imovinu Republike Srbije.¹²¹ Zakonom je utvrđena obaveza ovog organa državne uprave da u roku od tri meseca od dana stupanja na snagu ovog zakona, dostavi podnosiocima prijava preporučenom pošiljkom na adresu navedenu u prijavi, prijave sa pratećom dokumentacijom koje su joj podnete na osnovu Zakona o prijavljivanju i evidentiranju oduzete imovine. Precizirano je da se u slučaju kada više lica poseduje potvrde o izvršenom evidentiranju oduzete imovine pod istim brojem, prijava sa pratećom dokumentacijom dostavlja prvom potpisniku prijave.¹²² Posebno naglašavamo da pravo na podnošenje zahteva imaju svi bivši vlasnici oduzete imovine, njihovi zakonski naslednici ili pravni sledbenici, bez obzira da li su podneli prijavu ovom organu u skladu sa Zakonom o prijavljivanju i evidentiranju oduzete imovine.¹²³

Imajući u vidu da se uz zahtev kojim se pokreće postupak vraćanja imovine i obeštećenja prilažu odgovarajući dokazi,¹²⁴ uloga organa koji vodi odgovarajuće registre od ključnog je značaja. U cilju efikasnosti postupka vraćanja oduzete imovine i obeštećenja, Zakonom je utvrđena obaveza svih organa Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinica lokalne samouprave i drugih organa i orga-

117 Čl. 35 ZVOIO.

118 Čl. 36 i 37 ZVOIO.

119 Čl. 4, st. 4 ZM.

120 Čl. 32 ZVOIO.

121 Čl. 29 ZM.

122 Čl. 64 ZVOIO.

123 Čl. 41, st. 3 ZVOIO.

124 Reč je o izvodu iz registra nepokretnosti, izvodu iz registra pokretnih stvari, uverenju Republičkog geodetskog zavoda o identifikaciji katastarske parcele starog i novog premera, osim za katastarske parcele za koje je sprovedena komasacija.

nizacija, da u okviru svojih nadležnosti i bez odlaganja, a najkasnije u roku od 30 dana od dana podnošenja zahteva za izdavanje, izdaju svu potrebnu dokumentaciju i podatke kojima raspolažu, za potrebe vođenja postupka vraćanja imovine i obeštećenja.¹²⁵ U slučaju nepostupanja predviđena je i kazna za odgovorno lice. Tako će se novčanom kaznom od 10.000 do 50.000 dinara kazniti za prekršaj odgovorno lice u organu Republike Srbije, organu autonomne jedinice, organu jedinice lokalne samouprave i drugom organu i organizaciji koje ne izda potrebnu dokumentaciju kojom raspolaže iz okvira svoje nadležnosti.¹²⁶

S obzirom na to da je Republika Srbija obveznik vraćanja oduzete imovine, treba pomenuti i republičkog javnog pravobranioca koji je, po pravilu, stranka u postupku.¹²⁷

Sudska kontrola zakonitosti konačnog rešenja donetog u postupku vraćanja imovine i obeštećenja ostvaruje se pred Upravnim sudom. Postupak po tužbi za pokretanje upravnog spora smatra se hitnim.¹²⁸

Imajući u vidu da efikasnost sprovođenja postupka restitucije u velikoj meri zavisi od međuinstitucionalnih odnosa i koordinacije ključnih učesnika u postupku, kontinuirano unapređenje ove saradnje jedan je od glavnih zadataka svih institucija koje učestvuju u ovom postupku.

5. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Proces vraćanja oduzete imovine bivšim vlasnicima u Republici Srbiji sproveden je selektivno i sporadično sve do usvajanja Zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju kojim su uređeni uslovi, način i postupak vraćanja oduzete imovine i obeštećenja za oduzetu imovinu, koja je na teritoriji Republike Srbije primenom propisa o agrarnoj reformi, nacionalizaciji, sekvestraciji, kao i drugih propisa, na osnovu akata o podržavljenju, posle 9. marta 1945. godine oduzeta od fizičkih i određenih pravnih lica i prenesena u opštenarodnu, državnu, društvenu ili zadružnu svojinu. Osnivanjem Agencije za restituciju, koja je počela da radi u januaru 2012, stvoren je i institucionalni okvir za sprovođenje postupka restitucije.

Dosadašnja praksa Agencije za restituciju identifikovala je prve probleme u primeni i tumačenju Zakona i ukazala na određene neusaglašenosti koje je neophodno prevazići odgovarajućim izmenama i dopunama propisa. Iako se u Agenciji kontinuirano ostvaruju konstitutivne planirane aktivnosti, s obzirom na preporuke Evropske komisije, neophodno je nastaviti jačanje institucionalnih kapaciteta Agencije kako bi se postigao optimalan stepen stručnosti i efikasnosti u radu. Praćenje stanja i analiza u oblasti restitucije i drugih svojinskopravnih odnosa, kao i stručno usavršavanje zaposlenih u Agenciji imaće ključnu ulogu u tom procesu. Pored toga, neophodno je i kontinuirano unapređenje međuinstitucionalnih odnosa i koordinacije ključnih učesnika u postupku restitucije.

125 Čl. 13 ZVOIO.

126 Čl. 60 ZVOIO.

127 Čl. 39 ZVOIO.

128 Čl. 48, st. 3 i 4 ZVOIO.

Blazenka Stojanovic

Milan Lipovac

Branko Lakic

PROTECTION OF PROPERTY RIGHTS: THE ISSUE OF RESTITUTION

Summary

Restitution of the nationalised property is one of the key issues prompted by the EU accession process. The paper first analyses the legal and institutional framework for the implementation of the restitution process. It further examines results achieved by recently established Restitution Agency in the process of property restitution and compensation of former owners whose property was seized on different bases (land reform, confiscation, nationalization, sequestration). The authors conclude that efficient and effective implementation of the restitution rules will have multidimensional effects including those of legal, political and economic nature. The restitution process will also be one of the key issues to be assessed by the EU Commission in the course of the upcoming negotiation process. Therefore there is an obvious need for further strengthening of the capacity of the Restitution Agency, which will have an important role to play in restitution of the Serbian citizens property rights.

Key words: restitution, property, compensation, nationalisation, confiscation, Serbian Restitution Agency

TREĆI DEO:
PRAVDA, SLOBODA I BEZBEDNOST

KONTROLA SPOLJNIH GRANICA, AZIL I IMIGRACIJE

1. UVOD

Harmonizacija u oblasti pograničnih poslova, kretanja i boravka stranaca i odgovarajuće saradnje koja se u tim oblastima uspostavlja ima za cilj prihvatanje ranije utvrđenih standarda u nekadašnjem trećem stubu Evropske unije. Lisabonskim sporazumom koji je ukinio granice između različitih stubova EU, naglašeno je da sprovođenje politike Unije u ovoj oblasti počiva na principima solidarnosti i pravične podele odgovornosti između država članica, uključujući i finansijske obaveze.

Kada govorimo o standardima, imamo u vidu kako pravne standarde, tako i standarde u širem smislu, koji podrazumevaju opšteprihvaćenu dobru praksu.

Pravni standard određuje se kao deo pravnog pravila ili odrediv pravni pojam. To su pravna pravila koja mogu da važe na području jedne zemlje, te su nacionalnog karaktera, kao i pravila koja su utemeljena u raznim međunarodnim aktima, bilo da su neposredno propisana ili proizlaze iz tih akata. Evropska unija donela je čitav niz akata koji sadrže pravila policijskog rada u okviru kontrole spoljnih granica, azila i imigracija, sa očekivanjem da postanu deo nacionalnog prava kojim se uređuje postupanje policije, kao i da ih pripadnici policije dosledno sprovode. Stoga će u ovom radu biti analizirana usklađenost standarda iz ove oblasti i nivo njihovog prihvatanja u okviru nacionalnog prava. Prihvatanjem ovih standarda podiže se nivo pravne izvesnosti i nivo profesionalizma policijskih službenika.

Pored pravnih standarda, međutim, koristi se često izraz „dobra praksa“. Šire određenje pojma standarda polazi od toga da svaki pravni sistem počiva na prihvatanju zajedničkih vrednosti i standarda, što je obično uslovljeno specifičnim potrebama, organizacionom kulturom i okruženjem svake države. Ovakve zajedničke vrednosti i kriterijumi, iako nisu definisani kao standard, zbog opšteg prihvatanja kao dobre prakse, zbog počivanja na „dovoljno širokoj saglasnosti“ imaju faktički karakter standarda.

Pored toga, za policijsko postupanje značajna su načela srazmernosti i ne-diskriminacije i posebno su apostrofirana u regulativama koje se odnose na rešavanje zahteva za azil, uskraćivanje prava na ulazak, rešavanje zahteva za vizu ili duži boravak u nekoj od država članica EU, te se podrazumeva da ih prihvate i one zemlje koje su na putu pridruživanja.

* Docent Fakulteta za poslovni menadžment (USEE).

1.1. Pravni okvir

Dana 14. juna 1985. godine zaključena je Konvencija o primeni Sporazuma iz Šengena između vlada država ekonomske unije Beneluks, Savezne Republike Nemačke i Francuske Republike o postepenom ukidanju kontrole na zajedničkim granicama, a 19. juna 1990. godine potpisana je Konvencija o implementaciji Šengenskog sporazuma od 14. juna 1985. godine između vlada država ekonomske unije Beneluks, Savezne Republike Nemačke i Francuske Republike o postepenom ukidanju kontrole na zajedničkim granicama. Ključne tačke Konvencije odnose se na mere kojima će se, imajući u vidu ukidanje kontrole na zajedničkim granicama, obezbediti funkcionisanje zajedničke oblasti bezbednosti i pravosuđa. Usklađivanje se posebno odnosi na sledeće:

- ulazak i kratak boravak na teritoriji Šengena onih lica koja nisu državljani Šengena (tzv. „jedinствена Šengen viza“);
- pitanje azila (određivanje u kojoj zemlji članici može da se podnese zahtev za azil);
- mere za borbu protiv prekograničnog kriminala;
- policijsku saradnju; i
- saradnju između šengenskih zemalja kada su u pitanju sudske stvari.¹

Konvencija za implementaciju Šengenskog sporazuma, poznata kao Šengen II, obuhvata sva važnija pitanja iz oblasti bezbednosti: uniformnu kontrolu spoljnih granica, vize, pravo azila, odgovornost prevoznika, policijsku saradnju, pravosudnu saradnju i Informativni sistem Šengena.

Za Šengenski sporazum važi dvostepeni sistem stupanja na snagu. Na osnovu posebnog sporazuma u Završnom aktu uz Šengenski sporazum, on se ne primenjuje odmah nakon potpisivanja, već nakon donošenja posebnog zaključka o stavljanju na snagu. Stoga se pravi razlika između formalnog potpisivanja (pristupanja) i stupanja na snagu – primena Šengenskog sporazuma nije aktivirana dok Izvršni odbor ne donese zaključak da postoje uslovi za njegovu primenu. Ovaj mehanizam važio je kod prvog stupanja na snagu i kod svih kasnijih pristupanja. Do stupanja na snagu Amsterdamskog ugovora (1. 5. 1999), ove zaključke je donosio Šengenski izvršni odbor, a nakon toga Savet za pravosuđe i unutrašnje poslove.²

Šengenski sporazumi nisu bili sastavni deo prava EU do stupanja na snagu Amsterdamskog ugovora. Član 134. Šengenskog sporazuma određuje da se *odredbe ove konvencije mogu primenjivati pod uslovom da su u skladu sa komunitarnim pravom*. Iz ovoga sledi zaključak da pravo Zajednice uživa prioritet nad šengenskim pravom. Usvajanjem Protokola o uključivanju Šengenskog sporazu-

1 *European Union, Summaries of EU Legislation*, http://europa.eu/legislation_dummaties/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/I33020_en.htm, 4.12.2012.

2 Šengenski protokol uz Amsterdamski ugovor, (čl. 2, st. 1, alineja 2). Savet ima nadležnost da kontroliše primenu Sporazuma. Svaku državu članicu zastupa ministar ili državni sekretar. Radi lakšeg obavljanja raznovrsnih poslova u Savetu su formirane radne grupe: policije i bezbednosti, za vize, za azil, pravnu saradnju, opojne droge, međunarodnu saradnju, upravna grupa za Informativni sistem Šengena i grupa za kontrolu zaštite podataka.

ma u okvir EU, koji je priložen uz Amsterdamski ugovor, šengenske regulative postale su sastavni deo prava EU. Integracija tekovina Šengenskih ugovora u institucionalni okvir EU nametnula se i zbog perspektive proširenja Evropske unije i obaveze trećih zemalja da poštuju standarde formirane razvojem integracije u okviru Šengena. Stoga, države koje pristupaju Uniji imaju obavezu da preuzmu kompletnu Šengensku regulativu a saglasno članu 8. Šengenskog protokola uz Amsterdamski ugovor.

U poglavlju 2. naslova IV Konvencije o implementaciji Šengenskog sporazuma uveden je Šengenski informativni sistem. Član 94. detaljno opisuje kategorije podataka koje obezbeđuju sve države potpisnice. Cilj Informativnog sistema Šengena jeste očuvanje javnog reda i unutrašnje bezbednosti država članica, kao i primena odredbi Konvencije koje se odnose na kretanje lica na teritoriji zemalja članica pomoću informacija koje taj sistem prenosi.³ Ovaj sistem predstavlja jedan od ključnih elemenata funkcionisanja integracije, to je sredstvo tehničke pomoći koje omogućava automatizovanu razmenu podataka između organa država članica koji raspolažu određenim podacima⁴.

Zaštita ličnih podataka regulisana je članovima 102–130. Konvencije i treba da obezbedi pravni minimum zaštite koji je utvrđen Konvencijom Saveta Evrope o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu podataka od 28. januara 1981, kao i Uredbom 45/2001 Evropskog parlamenta i Saveta od 18. decembra 2000. godine o zaštiti pojedinaca u pogledu obrade ličnih podataka od strane nacionalnih institucija i organa, i slobodnog kretanja takvih podataka.⁵ U poglavlju II koje reguliše opšta pravila o zakonitosti obrade ličnih podataka, između ostalog, naglašeno je da lični podaci moraju biti *prikupljeni za konkretan, eksplicitan i zakonski cilj i ne smeju biti dalje obrađivani na način koji nije dosledan tom cilju*, što je standard kojeg treba da se pridržava i policija u našoj zemlji. U vezi sa obradom ličnih podataka u Informativnom sistemu Šengena potrebno je pomenuti i Odluku Saveta od 13. septembra 2004. godine o usvajanju pravila za primenu Uredbe 45/2001⁶ i Direktivu 95/46/EC Evropskog parlamenta i Saveta od 24. oktobra 1995. godine o zaštiti pojedinaca u pogledu obrade ličnih podataka i slobodnog kretanja takvih podataka.⁷

3 Član 9 Konvencije o implementaciji Šengenskog sporazuma.

4 Informativni sistem Šengena obuhvata podatke koji sa odnose na:

- hapšenja lica u cilju ekstradicije;
- strance koji su evidentirani kao nepoželjni;
- nestala lica ili lica koja, u interesu svoje lične zaštite ili radi sprečavanja pretnji, treba privremeno da budu smeštena na bezbedno mesto ili im je potrebna privremena policijska zaštita;
- svedoke i lica pozvana na sud zbog učinjenog krivičnog dela, lica kojima treba da se uruči sudska presuda ili lica kojima treba da se uruči zahtev za upućivanje na izdržavanje kazne lišenja slobode;
- lica i vozila u cilju obezbeđenja nadzora ili kontrole; i predmete koji služe kao dokaz u krivičnom postupku ili su predmet zaplene.

5 OJ L8/1, 12. 01. 2001.

6 OJ L296 /16, 21. 09. 2004.

7 OJ L 281/31, 23. 11. 1995.

U ovom radu biće analizirani pravni standardi u pojedinim oblastima kontrole spoljnih granica, azila i imigracija, kao i standardi koje svojim postupanjem i tumačenjem u pojedinim slučajevima formira Evropski sud.

2. STANDARDI U OBLASTI KONTROLE SPOLJNIH GRANICA, AZILA I IMIGRACIJA

2.1. Kontrola prelaska granice

Pitanje prelaska granice i obavljanja kontrole jeste pitanje unutrašnjih i spoljnih granica. Ovde je došlo do integracije više koncepcija⁸ koje su rezultirale stvaranjem otvorenog prostora unutar EU. Budući da se krug država članica EU u ovom trenutku ne poklapa sa krugom zemalja koje su pristupile šengenskim sporazumima, šengenske granice nisu identične sa granicama EU.⁹

Težište kontrole spoljnih granica je na ulasku lica iz trećih zemalja. Kontrola se odnosi na sledeće:

- proveru dokumenata za prelazak granice;
- proveru ispunjenosti ostalih uslova za ulazak, boravak, zapošljavanje;
- tehničku proveru kroz evidenciju poternica; i
- proveru eventualne opasnosti po nacionalnu bezbednost, javni red i poredak (misli se na sve zemlje Šengena).

Praktična pitanja u vezi graničnog režima reguliše *Opšti šengenski priručnik* (2002/C 313/02), koji sadrži principe koji određuje kontrolu, službe koje su ovlašćene da vrše kontrolu, postupak kontrole, postupak odbijanja ulaska i praktične procedure kontrole. Pored ovog dokumenta, značajan je i Šengenski katalog najbolje prakse, koji je usvojio Savet Evropske unije 17. januara 2002. godine, koji sadrži preporuke za opštu strategiju upravljanja granicom i procenu rizika, obuku kadrova, rad službe koja prikuplja podatke, regionalnu ili lokalnu strategiju, organizaciju graničnog prelaza, sistem razdvajanja putnika i drugo. Sistem integrisanog upravljanja granicom (*IBM – Integrated Border Management*) razvijen je kako bi uvećao sigurnost granica, sprečio ilegalne migracije i prekogranični kriminal, a sa druge, omogućio nesmetani prelazak granice legalnim putnicima. Stoga je IBM određen kao važno sredstvo unutrašnje bezbednosti, što se postiže punom saradnjom svih učesnika na granici, odnosno graničnom prelazu, saradnjom različitih ministarstava i agencija, kao i bilateralnom saradnjom graničnih država i saradnjom šireg kruga država. Saradnja podrazumeva, između ostalog, implementaciju zakona, ali i „prihvaćene dobre prakse“ u pogledu organizacione strukture, procedura, treniranja, kao i investiranja u infrastrukturu, opremu, te snižavanja pojedinačnih troškova i uspostavljanja adekvatnog odnosa vlade

8 Ugovor o osnivanju EZ (čl. 62, tač. 1), Ugovor iz Mاستrihta (čl.100 C i K 1, tač. 2, Šengenski sporazum (1985), Konvencija o implementaciji Šengenskog sporazuma (1990), Naslov II.

9 Tako su Rumunija i Bugarska članice EU, ali ne pripadaju krugu šengenskih zemalja, te se njihovo priključenje očekuje sredinom 2013. godine.

prema upravljanju granicama. Konkretno, IBM podrazumeva da se na različitim frontovima primenjuje skup komplementarnih mera:

- aktivnosti u trećim zemljama, posebno u zemljama porekla i tranzita, uključujući i prikupljanje informacija od strane oficira za vezu, kao i ključnu ulogu konzularnih predstavništava u inostranstvu u postupku izdavanja viza;
- međunarodnu saradnju na granici;
- mere na spoljašnjim granicama – granične kontrole i nadzor uprave; i
- dalje aktivnosti na teritoriji država članica i između država članica.¹⁰

Najnoviji dokument u vezi sa granicama jeste Kodeks o pravilima za kretanje lica preko granica – Šengenski kodeks o granicama.¹¹ Šengenski kodeks o granicama, koji sadrži uslove za ulazak, način kontrole spoljnih granica, posebna pravila za sprovođenje graničnih provera na unutrašnjim granicama, potrebna dokumenta.

Lisabonski ugovor definiše da politika koju Unija vodi kada se radi o spoljnim granicama ima za cilj:

- 1) odsustvo kontrole lica na unutrašnjim granicama, nezavisno od njihovog državljanstva;
- 2) kontrolu lica i delotvorno nadgledanje prelaska spoljnih granica; i
- 3) postepeno uvođenje jedinstvenog sistema upravljanja spoljnim granicama.¹²

2.2. Pravo azila i upravljanje migracijama

Implementacija migracione politike postala je obaveza svih država članica stupanjem na snagu Sporazuma iz Amsterdama 1. maja 1999. godine. Na osnovu člana 63.(3) Sporazuma o osnivanju EZ, Savet treba da u periodu od pet godina nakon stupanja na snagu Sporazuma iz Amsterdama usvoji mere migracione politike kojima se uređuju sledeće oblasti:

- uslovi za ulazak i boravak;
- standardi i postupak izdavanja dugotrajnih viza i dozvola za boravak od strane država članica, uključujući i dozvole koje se izdaju u svrhu spajanja porodice; i
- ilegalne migracije i ilegalan boravak,¹³ uključujući repatrijaciju lica koja neovlašćeno borave u zemlji.

10 V. www.icmpd.org, 10.10.2012.

11 *Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code).*

12 D. Simović, A. Fira, *Institucionalni okvir Evropske unije nakon Lisabonskog ugovora*, Sremska Kamenica, 2008, 95.

13 V. J. Salt, *Current trends in international migration in Europe*, Strasbourg, 2005; R. Cholewinski, *Irregular migrants: access to minimum social rights*, Strasbourg, 2006.

Istim članom Savetu se nalaže donošenje mera kojima bi se definisali status i uslovi pod kojima državljani trećih zemalja koji legalno borave u nekoj državi članici mogu dobiti boravak u drugim državama članicama. Savet potvrđuje da legalne migracije imaju važnu ulogu u podsticanju razvoja ekonomije u Evropi i bržem ekonomskom razvoju. Legalne migracije *mogu takođe imati ulogu u uspostavljanju partnerskih odnosa sa trećim zemljama, pogotovo kada se radi o privremenim migracijama radne snage*¹⁴ Ovo je sadržano u tzv. „Haškom programu za jačanje slobode, bezbednosti i pravde u EU“.¹⁵ U ovom programu Savet ističe da *uspešna integracija državljana trećih zemalja i stabilnost njihovih potomaka koji legalno borave na našoj teritoriji, doprinosi jedinstvu i povezanosti naših društava. Za postizanje ovog cilja najvažnija je uspešna politika migracija i sprečavanje izolacije pojedinih grupa. Stoga je od ogromnog značaja usvajanje sveobuhvatnog pristupa koji uključuje sve aktere na lokalnom, regionalnom i nacionalnom nivou i nivou EU.*¹⁶ U cilju koordinacije nacionalnih politika integracije, Savet naglašava potrebu donošenja zajedničkih osnovnih principa za „izradu koherentnog evropskog okvira za integraciju.“¹⁷

Lisabonskim ugovorom potvrđeno je opredeljenje Evropske unije da razvija zajedničku imigracionu politiku koja ima za cilj da se, na svim nivoima, obezbedi delotvorno upravljanje migracionim talasima, pravedan tretman građana trećih zemalja sa legalnim boravkom u državama članicama (član 79). U tom smislu Evropski parlament i Savet mogu u redovnoj zakonodavnoj proceduri da usvajaju mere kojima podržavaju aktivnosti država članica ka integraciji državljana trećih država sa legalnim boravkom na njihovoj teritoriji. Ovo ne utiče na pravo država članica da odrede broj državljana trećih zemalja koji dolaze na njihovu teritoriju radi zaposlenja ili obavljanja samostalne delatnosti ličnim radom.

Uspostavljanje zajedničkog režima azila zahteva utvrđivanje jedinstvenog pristupa ovom pravu, a saglasno odredbama Ženevske konvencije i Protokola.¹⁸ Po Konvenciji o statusu izbeglica svako lice kod kojeg postoji osnovan strah da će biti progonjeno iz religioznih ili nacionalnih razloga, zbog pripadnosti socijalnoj grupi ili zbog svojih političkih uverenja ima pravo da zatraži zaštitu u drugoj zemlji. Ovako utvrđen pojam izbeglica vremenom je postao nepotpun, jer su lica tražila zaštitu zbog etničkih sukoba, građanskih ratova, prirodnih katastrofa i dr. Pored toga, nije zanemarljiv ni broj onih koji uđu legalno, sa važećom vizom ili bez nje, ukoliko je na snazi bezvizni režim, ali ostaju duže od njene važnosti ili menjaju osnov boravka bez dozvole nadležnih organa. Konačno, tu spadaju i neuspešni tražioci azila koji ne napuštaju zemlju nakon konačne negativne odluke.¹⁹

14 Dokument Saveta 13302/1/04 od 15. 10. 2004.

15 OJ L 176/1 od 10. 07. 1999. i OJ L 176/17 od 10. 07. 1999.

16 Dokument Saveta 13302/1/04 od 15. 10. 2004.

17 H. Becker, *Vodič kroz izbor pravnih i zakonodavnih instrumenata za upravljanje migracijama na teritoriji Evropske unije*, Beč, 2005, 9.

18 Ženevska konvencija o izbeglicama od 28. juna 1951, Protokol o statusu izbeglica od 31. januara 1967.

19 *Communication from the Commission on Policy priorities in the fight against illegal immigration of third country nationals*, COM (2006) 402 final, Brussels, 19. 07. 2006.

U EU je zastupljen koncept kojim se žele sprečiti ili smanjiti ilegalne migracije, a baziran je na jasnim i transparentnim pravilima o legalnim migracijama, u skladu sa politikom koju je Komisija usvojila.²⁰ Standardi koji se formiraju povodom priznavanja prava azila treba da omoguće: 1) utvrđivanje zemlje nadležne za rešavanje zahteva za azil; 2) usklađenost i efikasnost procedure koja se pri tome sprovodi; 3) utvrđivanje minimalnih zajedničkih uslova za prijem tražioca azila; i 4) približavanje i usklađivanje nacionalnih regulativa koje se odnose na priznavanje i pravno definisanje statusa azilanata.

Određivanje zemlje koja je nadležna za razmatranje zahteva za azil regulisano je Dablinskom konvencijom odnosno Konvencijom o određivanju države nadležne za razmatranje zahteva za azil podnetog u jednoj od država članica evropskih zajednica.²¹ Dablinskom konvencijom uspostavljen je koncept „sigurne treće zemlje“, koncept „sigurne zemlje porekla“ i „očigledno neosnovanog zahteva“ za dobijanje azila koji se može odbiti bez prava na žalbu sa suspenzivnim dejstvom.

Pitanje pozitivnog sukoba nadležnosti, kada je više zemalja odgovorno za razmatranje zahteva za azil, rešava se tako što se poverava zemlji članici koja ima najveću odgovornost. Ta zemlja je dužna da razmotri zahtev na osnovu člana 3, tačka 3. Konvencije, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom i međunarodnim obavezama. Procedura notifikacije zahteva za azil koju utvrđuje Komitet, sastavljen od predstavnika svake zemlje članice u skladu sa članom 18. Konvencije, sprečava istovremeno duplo vođenje procedure u dve zemlje članice.

Potrebno je pomenuti i odgovarajuće direktive Saveta EU: Direktivu Saveta EU 2001/55/EC o minimalnim standardima za dodelu privremene zaštite u slučaju masovnog priliva raseljenih lica i o merama za uspostavljanje ravnoteže među državama članicama u naporima za pružanje pomoći pri prijemu takvih lica i snošenju posledica tog prijema,²² Direktivu Saveta EU 2003/9/EC kojom se nalažu minimalni standardi za prijem lica koja traže azil,²³ B Direktivu Saveta EU 2004/83/EC o minimalnim standardima za kvalifikovanje i status državljana trećih država ili lica bez državljanstva kao izbeglica ili kao lica koja po nekom drugom osnovu imaju potrebu za međunarodnom zaštitom i o sadržaju zaštite koja se pruža²⁴, Direktivu Saveta EU 2005/85/EC o minimalnim standardima postupka u državama članicama za dodeljivanje i ukidanje statusa izbeglice.²⁵

Kao jedan od prioriteta zadatka i zahteva postavlja se uspostavljanje kontrole nad migracionim talasima.²⁶ Međunarodna organizacija rada ilegal-

20 *Policy Plan on Legal Migration*, COM (2005) 669, 21. 12. 2005.

21 Dablinska konvencija potpisana je 1990, a stupila je na snagu 1997. godine. Pored nje, značajna je i: *Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for Examining an Asylum application lodged in one of the Member states by third-country nationals*.

22 Direktiva je sačinjena u Briselu 20. jula 2001, OJ L 212, 7. 08. 2001.

23 Direktiva je doneta u Briselu 27. januara 2003.

24 Direktiva je doneta u Luksemburgu, 29. aprila 2004, OJ L 304, 30. 09. 2004.

25 Direktiva je usvojena u Briselu 1. decembra 2005, OJ L 326, 13. 12. 2005.

26 Poznata su tri tipa međunarodnih migracija: permanentne migracije, privremene migracije i *brain drain* (odliv visokostručne radne snage). U poslednje vreme sve se češće govori i o četvrtom tipu – ilegalnim migracijama.

nim migrantom smatra osobu koja, zbog nezakonitog ulaska u zemlju ili zbog isteka vize, nema zakonski status u zemlji tranzita ili zemlji boravka. Suzbijanje ilegalnih migracija podrazumeva uspostavljanje saradnje sa zemljama porekla i tranzita, intenziviranje napora na obaveštavanju državljana trećih zemalja o mogućnostima legalne migracije, utvrđivanje zajedničke vizne politike, efikasno otkrivanje falsifikovanih dokumenata i prihvatanje utvrđenih standarda zaštite i sigurnosti prilikom izdavanja dokumenata, uspostavljanje tesne saradnje između konzularnih predstavništava zemalja članica EU sa organima trećih zemalja i otvaranje zajedničkih kancelarija (integrirana konzularna kancelarija) Unije za izdavanje ulaznih viza za njenu teritoriju.²⁷ Uredbom Saveta iz maja 1999. uveden je Sistem za rano upozoravanje – An Early Warning System (EWS) na migracionu pojavu u nekoj zemlji članici.

Značajan u suzbijanju ilegalne migracije jeste Sveobuhvatan plan za suzbijanje ilegalne migracije i trgovine ljudima u Evropskoj zajednici, poznat i kao Akcioni plan iz Santjaga²⁸ Ovim planom obuhvaćene su aktivnosti u oblasti vizne politike, razmene informacija i analize, predgraničnih mera, mera koje se odnose na upravljanje granicom, politike readmisije i povratka, mera kojima se proširuje uloga EVROPOL-a i kaznenih sankcija.²⁹

U okviru Pakta za stabilnost Jugoistočne Evrope formirana je Regionalna inicijativa za migracije, azil i izbeglice – *MARRI*. Od jula 2004. godine ova inicijativa je deo Procesu saradnje zemalja u Jugoistočnoj Evropi. Regionalna inicijativa ima za cilj jačanje saradnje u oblasti azila i izbeglica, migracija, integrisanog upravljanja granicom, vizne politike i konzularne saradnje. Zemlje članice – Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Makedonija, Srbija i Crna Gora sastaju se dva puta godišnje na Regionalnom forumu.³⁰

Borba protiv ilegalnih migracija obuhvatila je i definisanje omogućavanja neovlašćenog ulaska, tranzita i boravka, što je učinjeno Direktivom 2002/90/EC od 28. novembra 2002. godine. Ovom direktivom (čl. 1) određeno je da će svaka država članica uvesti odgovarajuće kaznene sankcije za: 1) svako lice koje svesno pomaže licu koje nije državljanin države članice da uđe ili pređe preko teritorije države članice suprotno zakonima te države o ulasku ili tranzitu državljana trećih zemalja, i 2) svako lice koje u cilju sticanja finansijske koristi svesno pomaže licu koje nije državljanin države članice da boravi na njenoj teritoriji suprotno

27 M. Janjević, *Treći stub Evropske unije (saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova)*, Beograd, 2003, 79, Informacija Komisije o zajedničkoj politici u pogledu ilegalne imigracije od 15.11. 2001. (COM (2001) 672) u kojoj se Savet EU poziva da u što kraćem roku odobri Akcioni plan za suzbijanje i borbu protiv ilegalne migracije.

28 OJ C142/23 od 14. 06. 2002.

29 Ovim dokumentom se, u delu koja se odnosi na upravljanje granicom, ističe potreba definisanja zajedničkog nastavnog plana i obuke, te da se u kratkom periodu analizira moguća pomoć CEPOL-a (Evropski policijski koledž) u oblasti unapređenja obuke, a da se u srednjoročnom periodu stvori nacionalna mreža obrazovnih institucija koje bi se bavile obukom u ovom segmentu.

30 K. Qirjako, „Strategija MARRI i program aktivnosti“, *Politika viza i Zapadni Balkan*, Beograd, 2006, 153.

zakonima te države o boravku državljana trećih zemalja. Okvirnom odlukom Saveta o pooštavanju kaznenog okvira u cilju sprečavanja omogućavanja neovlašćenog ulaska, tranzita i boravka³¹ određeno je da krivične sankcije mogu pratiti sledeće mere: konfiskacija prevoznih sredstava, zabrana vršenja delatnosti prilikom kojih je učinjeno delo ili deportacija. Ukoliko je omogućavanje ilegalne migracije vršeno radi sticanja finansijske koristi, biće izrečena maksimalna zadržanska kazna koja nije kraća od osam godina, a posebno kada je delo počinjeno od strane članova kriminalne organizacije ili ako su životi lica koja su predmet ovog prekršaja ugroženi.

Lisabonskim ugovorom podržana je ovakva zajednička politika u oblasti azila, supsidijarne i privremene zaštite „kojom se svakom državljaninu treće države koji ima potrebu za međunarodnom zaštitom pruža odgovarajući status i jemči poštovanje osnovnog principa o njegovom nevraćanju sa granice“ (čl. 78). Kako bi se razvijala zajednička imigraciona politika, Evropski parlament i Savet, mogu da usvajaju mere kojima se regulišu:

- 1) uslovi ulaska i boravka, kao i standardi država članica o izdavanju dugoročnih viza i boravišnih dozvola, uključujući i one koji imaju za cilj ponovno spajanje porodice;
- 2) određivanje prava državljana trećih država koji legalno borave u nekoj od država članica, kao npr. slobode kretanja i boravka u drugim državama članicama;
- 3) nelegalna imigracija i nelegalni boravak, uključujući njihovo udaljavanje i repatrijaciju, u kom smislu Unija može zaključivati sporazume o readmisiji sa trećim državama.
- 4) suzbijanje trgovine ljudima, posebno ženama i decom.

Standardi koje nastoji da definiše i uspostavi EU u ovoj oblasti ne tiču se samo postupanja granične i imigracione policije država članica. Tako je Savet usvojio Direktivu o obavezama prevoznika da razmenjuju informacije o putnicima.³² Države članice obezbeđuju da se ovi podaci prenose elektronskim putem, čuvaju u privremenom direktorijumu, te da se, nakon ulaska putnika, obrišu u roku od 24 sata.

2.3. Vizni režim

Politika viza predstavlja suštinski element imigracione politike i element unutrašnje politike koji se odnosi na pitanje bezbednosti i preventivno delovanje protiv ilegalne migracije. Član K 1. tačka 3. govori o politici viza, te su kao pitanja od zajedničkog interesa navedeni uslovi ulaska na teritoriju i kretanja državljana trećih zemalja na teritoriji država članica. Sa druge strane, član 100. C Ugovora o EZ predviđa usvajanje liste trećih zemalja čiji državljani moraju posedovati vize za prelazak spoljnih granica zemalja članica, kao i usvajanje za-

31 OJ L 328 /1 od 5. 12. 2002.

32 OJ L 261/24 od 6. 08. 2004.

jedničkog modela vize.³³ Kriterijume za utvrđivanje liste zemalja čiji državljani moraju da poseduju vize prilikom prelaska spoljnih granica zemalja članica određuje Savet ministara.

Šengenski sporazum u članu 5. (stavovi 1, 18. i 21) reguliše pravo na ulazak, proputovanje i kratkotrajni boravak. Ove odredbe imaju prioritet nad nacionalnim pravom za strance i neposredno ovlašćuju lica iz trećih zemalja za ulazak i boravak. Šengenska viza izdaje se sa napomenom o važenju u svim šengenskim državama. Ako lice iz treće zemlje ne poseduje putni dokument koji je priznat u svim šengenskim zemljama, viza može da se izda sa prostornim ograničenjem na one države koje priznaju taj dokument (član 14, stav 1. Šengenskih sporazuma). Postoje tri vrste šengenskih viza:

1) tip A – viza za aerodromski tranzit, 2) tip B – viza za proputovanje (tranzit) i 3) tip C – viza za kratkotrajni boravak. Pored ovih, šengenske zemlje mogu da izdaju nacionalne vize za dugoročne ili trajne boravke prema merilu nacionalnog prava. Ove vize nisu šengenske vize i označavaju se slovom „D“. Ova viza daje pravo vlasniku na jednokratno proputovanje kroz druge šengenske zemlje do one koja je vizu izdala, pod određenim uslovima.

Odlukom Izvršnog komiteta od 14. decembra 1993. godine o jedinstvenim principima za poništenje, ukidanje ili skraćenje perioda važenja jednoobraznih viza (SCH/Com-ex(93)24) utvrđen je postupak poništenja, ukidanja ili skraćanja perioda važenja vize, čime se ili sprečava pristup teritoriji države potpisnice Šengenske konvencije ili se skraćuje period trajanja važnosti vize ili planirana dužina boravka. Mogućnost žalbe podnosioca zahteva za vizu ili imaoca vize stvar je nacionalnog zakonodavstva svake države članice.

Vize za dugi boravak regulisane su članom 63, tačka 3. Ugovora o EZ. Prema pravu EU, pravo na boravak duži od tri meseca u državi članici koja nije zemlja njihovog porekla mogu uživati lica koja: a) su angažovana u lukrativnoj delatnosti u svojstvu zaposlenog ili samozaposlenog lica, i to kad putuju u prihvatnu državu članicu da bi tamo bili radno angažovani, i b) poseduju dovoljno materijalnih sredstava, kao i zdravstveno osiguranje koje pokriva sve rizike u prihvatnoj državi. Šengenski sporazum ne predviđa jedinstven režim izdavanja viza za dugi boravak zbog toga što se radi o nacionalnim vizama, što je u nadležnosti nacionalnih regulativa.

33 Pitanje viza i viznih politika predmet je sledećih uredbi EU:

- Uredbe Saveta br. 539/01 od 15. marta 2001. godine o određivanju trećih država čiji državljani moraju posedovati vizu kada prelaze spoljne granice i onih država čiji su državljani izuzeti od te obaveze, dopunjena Uredbom Saveta br. 2414/01 od 7. decembra 2001. i Uredbom Saveta br. 453/03 od 6. marta 2003. godine;
- Uredbe Saveta br. 851 od 2. juna 2005. godine kojom se dopunjuje Uredba Saveta br. 539/01 o određivanju treće države čiji državljani moraju posedovati vize kada prelaze spoljne granice i onih država čiji su državljani izuzeti od te obaveze;
- Saopštenje Komisije o primeni Uredbe Saveta br. 539/01 od 15. marta 2001. godine o određivanju trećih država čiji državljani moraju posedovati vizu kada prelaze spoljne granice i onih država čiji su državljani izuzeti od te obaveze.

2.4. Readmisija

Članice EU su poslednjih godina izložene pritiscima ilegalne migracije iz trećih zemalja. Stoga je Savet ministara za imigraciona pitanja još krajem 1994. godine osnovao Centar za informacije, obradu i razmenu podataka u vezi sa prelaskom spoljnih granica i imigracijom (*Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Frontiers and Immigration /CIREFI*).³⁴ Usvajanjem konkretnih zajedničkih instrumenata trebalo je uspostaviti saradnju između zemalja članica, što zahteva prevazilaženje uskih nacionalnih interesa i stvaranje uslova za vođenje zajedničkih aktivnosti i uspostavljanje sistema za brzo prenošenje podataka i informacija o ilegalnoj migraciji i kanalima njenog dolaska.

Za pitanje readmisije značajni su i sledeći akti Evropske unije: Preporuka Saveta od 30. novembra 1994. godine u vezi bilateralnih sporazuma o readmisiji između države članice EU i treće zemlje,³⁵ Preporuka Saveta od 24. jula 1995. godine o principima izrade protokola o implementaciji sporazuma o readmisiji,³⁶ Odluka Saveta od 2. decembra 1999. godine o unošenju modela odredbi o readmisiji u nacionalne sporazume i sporazume između EU, njenih zemalja članica i trećih zemalja³⁷ i Odluka Šengenskog izvršnog odbora od 15. decembra 1997. godine o vodećim principima za način dokazivanja i obezbeđivanje dokaza u okviru sporazuma o readmisiji zemalja Šengenskog sporazuma.³⁸ Savet pravosuđa i unutrašnjih poslova usvojio je Akcioni plan prema državljanima trećih zemalja, koji je decembra 1993. godine odobrio Evropski savet. Njime je Evropska unija utvrdila praksu zaključivanja bilateralnih konvencija o readmisiji koja je dopunjena sporazumima o saradnji i asocijaciji. Pri opredeljenju za multilateralne ili bilateralne sporazume ima se u vidu da multilateralni sporazumi omogućavaju kvalitetniju saradnju koja počiva na jedinstvu i snazi EU, ali su pregovarački procesi, kao i proces ratifikacije, dugi i teški; bilateralni sporazumi su jednostavniji i lakši za realizaciju, prilagođeni su stvarnim potrebama pojedinih zemalja zbog toga što se sve članice ne sreću sa istim migratornim talasima.³⁹

Zahtevi koji se postavljaju kod readmisije su jednostavni i bez formalnosti, a svode se na: recipročnu obavezu prijema državljana koji ilegalno borave na teritoriji članice Unije ili treće zemlje, obavezu obezbeđivanja neophodnih identifikacionih dokumenata i obuhvaćenost readmisijom i onih državljana neke druge zemlje, kao i apatrida, koji su došli na teritoriju zemlje članice EU iz ove treće zemlje i obrnuto.

34 Zaključak Saveta o osnivanju Centra nije javno objavljen.

35 OJ C 274/20, 19. 09. 1996.

36 OJ C 274/25, 19. 09. 1996.

37 Dokument Saveta br. 13461/99, 2. 12.1999.

38 SCH/Com-eh (97).

39 Tako je, npr. Nemačka imala problem sa readmisijom državljana Vijetnama, dok ostale članice nisu (V. M. Janjević, 76).

Preporukom Saveta o principima izrade protokola o implementaciji Sporazuma o readmisiji (1995) utvrđeni su standardi u određivanju državljanstva.⁴⁰ Odlukom Izvršnog odbora Šengena o vodećim principima za način dokazivanja i obezbeđivanje dokaza u okviru Sporazuma o readmisiji između zemalja Šengenskog sporazuma (1997) određeno je koji dokumenti mogu poslužiti kao dokaz boravka ili tranzita.

2.5. Sistem analize rizika

Sistem analize rizika možemo svrstati u standarde u širem smislu, koji odražavaju *prihvaćenu dobru praksu* i to ne samo od zemalja EU, već i od zemalja u okruženju. U praksi analiza rizika znači usmeravanje nadzora i kontrole na lica, vozila, pravce kretanja i dokumente, koji zahtevaju istragu i dodatne mere pograničnih organa. Prilikom izrade analize rizika koristi se metodologija koju je razvio *FRONTEX (European agency for the Management of operational cooperation at the External borders of the Member States of the European union – Evropska agencija za upravljanje i saradnju na spoljnim granicama država članica EU)*. FRONTEX je uspostavljen 26. oktobra 2004. godine⁴¹ i ima sledeće zadatke:

1. planira, koordinira, sprovodi i ocenjuje zajedničke operacije država članica na spoljnim granicama EU;⁴²
2. sprovodi treninge osnovnog i specijalističkog nivoa;
3. analizira obaveštajne podatke o stanju na spoljnim granicama;
4. sprovodi istraživanja i nastoji da premosti tehničko-tehnološke razlike na spoljnim granicama;
5. obezbeđuje timove za reagovanje u kriznim situacijama (European border Guard Teams) i za brze intervencije (Rapid Border Intervention Teams);⁴³
6. pomaže zemljama članicama u operacijama vraćanja stranaca koji ilegalno borave u nekoj od zemalja članica, sa ciljem unapređenja efikasnosti, ekonomičnosti i poštovanja ljudskih prava prilikom tih operacija; i

40 Tako se državljanstvo dokazuje bilo kojim tipom pasoša (nacionalnim, diplomatskim, službenim ili duplikatom pasoša sa fotografijom), konzularnom kartom, identifikacionom kartom, maloletničkim putnim dokumentom koji je izdat umesto pasoša, privremenim identifikacionim dokumentom ili vojnom legitimacijom.

41 *Regulation (EC) 2007/2004 of 26 October 2004 establishing an European Agency for the management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union.*

42 *Regulation (EU) No. 1168/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 amending Council Regulation (EC) No. 2007/2004 establishing an European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union.*

43 *Regulation (EC) No. 863/2007 of the European Parliament and the Council of 11 July establishing a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention teams and amending council Regulation (EC) No. 2007/2004 as regards that mechanism and regulating the tasks and powers of guest officers.*

7. upozorava na moguće rizične situacije, a na bazi analize rizika – *An Early Warning System – EWS*.

Analiza rizika je osnova svih aktivnosti FRONTEX-a, kojom se identifikuju kratkoročni i dugoročni trendovi u oblasti politike, ekonomije, socijalnog staranja, prava, tehnološkog razvoja, zaštite životne sredine, koji mogu da utiču na sigurnost granica. S tim u vezi, FRONTEX nastoji da korišćenjem podataka koje dobija putem analize rizika spreči prekogranični kriminal, posebno trgovinu ljudima i krijumčarenje. Preporuke koje se na bazi analize rizika upućuju graničnim službama, koriste se za koordinaciju aktivnosti i zajedničke operacije na dnevnom nivou i dugoričnije.

FRONTEX-ov model analize rizika poznat je kao CIRAM (*The Common Integrated Risk Analysis Model*), i ima dva oblika – stratešku i operativnu analizu rizika. Pri izradi strateške analize rizika FRONTEX koristi podatke graničnih službi EU i trećih zemalja, podatke Evropske komisije, EVROPOLA-a, EVROSTAT-a, podatke međunarodnih organizacija i druge izvore, kao npr. naučne članke, studije, medije i sl. FRONTEX je na taj način formirao mrežu FRAN (*FRONTEX Risk Analysis Network*) kao i WB RAN (*Western Balkans Risk Analysis Network*) i EB RAN (*Eastern Borders Risk Analysis Network*). Za izradu analize rizika FRONTEX ima ovlašćenje da koristi i prosleđuje podatke u depersonalizovanom obliku,⁴⁴ koje je dobio od graničnih službi, i to ka EVROPOL-u i drugim organizacijama, a zatim da ih odmah uništi. FRONTEX nema ovlašćenja da sprovodi istrage.

Analiza rizika i obaveštajni rad u pograničnoj policiji obavljaju se na taktičkom, operativnom i strateškom nivou. Pod taktičkom analizom rizika podrazumeva se usmeravanje nadzora ili nekih mera na pojedine objekte u realnom vremenu. Taktička analiza rizika vrši se na nivou punktova ili regionalno. Pod indikatorom rizika podrazumeva se pojedina okolnost koja ukazuje na povećani rizik, kao npr. državljanstvo, pravac kretanja, izgled. Profil rizika znači unapred prepoznatu kombinaciju različitih karakteristika tipičnih za neku protivzakonitu radnju, a predmet posebnog nadzora jeste određeno vozilo, lice, dokument, pravac kretanja i sl. koji zahtevaju mere koje nisu uobičajene, npr. intenziviranje granične kontrole, prosleđivanje podataka i saznanja radi daljeg korišćenja i dr.

Operativna analiza rizika podrazumeva sledeće:

- sažimanje podataka o svim otkrivenim nedozvoljenim prelascima granice i procenu nivoa nedozvoljenih aktivnosti na svakom graničnom punktu;
- određivanje statističkog rizika otkrivanja nezakonitosti, kao i procenu da li je rizik otkrivanja na prihvatljivom nivou u odnosu na broj otkrivenih i verovatnih (očekivanih) protivzakonitih događaja na granici za svaku oblast i oblik transporta;
- otkrivanje „praznina“ u sistemu nadzora, pod kojima se podrazumeva mesto, vreme ili postupak koji omogućavaju izbegavanje nadzora i ilegalni prelaz granice bez rizika otkrivanja;
- definisanje preporuka koje su rezultat napred navedenog.

44 *Regulation* (EC) No. 45/2001.

2.6. *Harmonizacija pravnog okvira i prakse u Srbiji sa standardima EU*

Slobodno kretanje ljudi i roba između država članica EU zahteva prihvatanje utvrđenih standarda kontrole spoljnih granica Unije. S obzirom na to da se na severu graničimo sa Mađarskom, a na istoku sa Rumunijom i Bugarskom, da se Hrvatska nalazi pred ulaskom u EU, kako za nas, tako i za EU izuzetno je značajno prihvatanje i potpuna primena koncepta integrisanog upravljanja granicom, koji treba da bude kompatibilan sa rešenjima EU. Stoga je bilo potrebno, pre svega, harmonizovati zakonski i podzakonski okvir postupanja granične policije. Srbija je izvršila pravno usklađivanje sa utvrđenim standardima EU. Zakoni o državnoj granici i strancima usvojeni pre nekoliko godina, (da podsetimo da su prethodni, doneti 1979. i 1980. godine, bili u najvećem delu prevaziđeni), potpuno podržavaju utvrđene standarde i procedure EU, kao i Zakon o azilu usvojen 2007. godine.

Vlada Republike Srbije donela je Strategiju integrisanog upravljanja granicom u Republici Srbiji januara 2006. godine, koja je zasnovana na Nacionalnoj strategiji Srbije za pristupanje EU i reformskim procesima koji su u toku. Kao izvor korišćene su Smernice Evropske komisije za integrisano upravljanje granicama za države Zapadnog Balkana, kao i Šengenski katalog, Šengenski sporazum i prihvaćene međunarodne konvencije u oblasti zaštite ljudskih prava, prava azila i statusa izbeglica. Pored ove strategije, Srbija je usvojila i Strategiju borbe protiv trgovine ljudima (2005), Strategiju suzbijanja ilegalnih migracija (2009) i Strategiju borbe protiv trgovine drogama.

Strategija o integrisanom upravljanju granicom sastoji se iz tri dela: osnovnog dokumenta koji utvrđuje okvire sistema integrisanog upravljanja granicom, ulogu graničnih službi, strategijske ciljeve na nacionalnom nivou i pravce akcije; drugog dela koji sadrži sektorske strategije koje treba da izvrše detaljnu analizu postojećeg stanja i daju predloge za postizanje ostvarljivih ciljeva; i trećeg dela koji se odnosi na funkcionalne strategije u vezi zajedničkih interesa više graničnih službi, kao što su npr. zajednička obuka, telekomunikacioni i informaciono-tehnološki sistemi, infrastruktura i oprema i sl.

Integrisano upravljanje granicom podrazumeva:

- saradnju unutar službe, odnosno između različitih unutrašnjih organizacionih jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova i područnih pograničnih službi (vertikalna saradnja), kao i saradnju između pojedinih stanica pogranične policije (horizontalna saradnja);
- saradnju između službi koje rade na graničnim prelazima, koja se zasniva na jasnom definisanju nadležnosti i procedura i integraciji informacionih sistema, zajedničkoj obuci zaposlenih i finansiranju novih infrastruktura; i
- međunarodnu saradnju koja se odvija na tri nivoa, a to su – lokalna saradnja graničnih službi sa obe strane granice, bilateralna saradnja susednih država i multilateralna saradnja u vezi sa pitanjima od značaja za integrisano upravljanje granicom.

Sistem integrisanog upravljanja granicom obuhvata saradnju i koordinaciju rada svih graničnih službi, a to su, pored Ministarstva unutrašnjih poslova (granične policije)⁴⁵, Ministarstvo finansija – Uprava carina, Ministarstvo poljoprivrede – Veterinarska i Fitosanitarna inspekcija.⁴⁶ Radna grupa za koordinaciju integrisanog upravljanja granicom formirana je juna 2010, i ima šest podgrupa koje se bave pravnim pitanjima, institucionalnim okvirom, zajedničkim operacijama i upravljanjem rizikom, ljudskim resursima i treningom, razmenom informacija i infrastrukturu i opremanjem.

Srbija se suočava sa problemom tzv. „ilegalnih migracija“ državljana trećih zemalja koji ulaze na teritoriju Srbije, sa namerom daljeg puta u neku od država članica EU ilegalno, kopnom, morem ili vazдушnim putem, uključujući i aerodromske tranzitne zone. Ovo se, uglavom, dešava uz korišćenje falsifikovanih dokumenata ili uz pomoć organizovanih kriminalnih grupa koje se bave krijumčarenjem. Pored toga, nije zanemarljiv ni broj onih koji uđu legalno, sa važećom vizom ili bez nje, ako je na snazi bezvizni režim, ali ostaju duže od njene važnosti ili menjaju osnov boravka bez dozvole nadležnih organa. Konačno, tu spadaju i neuspešni tražioci azila koji ne napuštaju zemlju nakon konačne negativne odluke.⁴⁷

Krivični zakonik Srbije⁴⁸ u članu 350. propisuje krivično delo Nedozvoljen prelaz državne granice i krijumčarenje ljudi, koje ima četiri radnje izvršenja: 1) prelaženje ili pokušaj prelaženja granice Srbije, naoružan ili uz upotrebu nasilja; 2) omogućavanje drugom licu da na nedozvoljeni način pređe granicu, boravi ili tranzitira preko teritorije Srbije sa namerom pribavljanja kakve koristi; 3) činjenje prethodno navedene radnje izvršenja od strane grupe, zloupotrebom službenog položaja ili na način kojim se ugrožava život i zdravlje lica čiji se nedozvoljeni prelaz granice Srbije, boravak ili tranzit omogućava ili se krijumčari veći broj lica; 4) ukoliko je delo učinjeno od strane organizovane kriminalne grupe. Kazna zatvora za ovo delo, zavisno od kvalifikacije, kreće se od šest meseci do dvanaest

45 Granična policija, kao organizaciona jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova – Direkcije policije, obavlja sledeće poslove: kontrolu prelaženja i obezbeđenje državne granice, preduzima mere suzbijanja prekograničnog kriminala – posebno ilegalnih migracija, trgovine ljudima, krijumčarenja opojnih droga, oružja, zabranjenih materija, suzbijanja korišćenja lažnih i falsifikovanih putnih isprava; obavlja kriminalističko-obaveštajne poslove – prikuplja i analizira kriminalističko-obaveštajne podatke u vezi sa prekograničnim kriminalom, prati kretanje međunarodnih izvršilaca krivičnih dela i terorista i preduzima mere prema njima, poslove u vezi sa kretanjem i boravkom stranaca, učestvuje u postupcima priznavanja azila i dr. Zakonom o zaštiti državne granice utvrđena je sledeća organizaciona struktura: Odeljenje za granicu, Odeljenje za strance, Odeljenje za suzbijanje prekograničnog kriminala i kriminalističko-obaveštajne poslove i Odsek za međunarodnu saradnju.

46 Februara 2009. godine potpisan je Sporazum o saradnji između Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva finansija, Ministarstva poljoprivrede, zaštite životne sredine i vodoprivrede i Ministarstva za kapitalne investicije, kojim je definisana saradnja u okviru integrisanog upravljanja granicom na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou.

47 *Communication from the Commission on Policy priorities in the fight against illegal immigration of third country nationals*, COM (2006) 402 final, Brussels, 19.07.2006.

48 Krivični zakonik Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009.

godina (slučaj organizovane kriminalne grupe), a pored kazne zatvora izreći će se i mera oduzimanja sredstava namenjenih ili upotrebljenih za izvršenje dela.

Ovakvim odredbama Krivičnog zakonika Srbija je potpuno prihvatila standarde definisane već pomenutom Direktivom 2002/90/EC od 28. novembra 2002. godine i Okvirnom odlukom Saveta o pooštavanju kaznenog okvira u cilju sprečavanja omogućavanja neovlašćenog ulaska, tranzita i boravka.

Članom 10. Zakona o strancima utvrđeni su razlozi za odbijanje ulaska stranca na teritoriju Srbije, i to: 1) ukoliko nema važeću putnu ispravu ili vizu; 2) ukoliko nema dovoljno sredstava za izdržavanje, povratak u zemlju porekla ili tranzit u treću zemlju; 3) ukoliko je u tranzitu, a ne ispunjava uslove za ulazak u treću zemlju; 4) ako je na snazi zaštitna mera udaljenja ili mera bezbednosti proterivanja ili mu je otkazan boravak, za vreme dok ta mera traje; 5) ukoliko nema potvrdu o vakcinisanju, a dolazi sa područja zahvaćenog epidemijom raznih bolesti; 6) ako to zahtevaju razlozi zaštite javnog poretka ili bezbednosti Republike Srbije i njenih građana; 7) ako se u odgovarajućim evidencijama vodi kao međunarodni prestupnik; 8) ako postoji opravdana sumnja da boravak neće koristiti u nameravanu svrhu.

Navedeni razlozi su harmonizovani sa indikatorima rizika na granici (metodologija analize rizika koju je utvrdio CIRAM), a odnose se na odbijanje ulaska u zemlju. Već smo pomenuli da je Savet usvojio Direktivu o obavezama prevoznika da razmenjuju informacije o putnicima, što je na nacionalnom nivou dalje razrađeno Zakonom o strancima (član 22).

Srbija je prihvatila odredbe koje sadrži Univerzalna deklaracija o pravima čoveka,⁴⁹ zatim, odredbe Pakta o građanskim i političkim pravima,⁵⁰ a takođe i odredbe Deklaracije o teritorijalnom azilu, koju je usvojila Generalna skupština UN 1967. godine.⁵¹ Zakon o azilu⁵² donet je 2007. godine i u potpunosti reguliše pitanje azila, saglasno međunarodnim dokumentima o azilu, preuzetim obavezama i evropskim standardima.

Srbija treba da uskladi Akcioni plan o prevenciji i borbi protiv trgovine ljudima sa odgovarajućim planom EU.⁵³

Zakon o strancima harmonizovao je deo o vrstama viza, uslovima za produženje vize, razlozima i postupku poništavanja već izdate vize, izmenio postojeću praksu da stranac koji je u Srbiju ušao sa jednom vrstom vize, ima mogućnost da promeni svrhu boravka, što je izričito zabranjeno propisima EU. Tako su članom 15. utvrđene sledeće vrste viza: aerodromska tranzitna viza – A, koja prethodnim

49 Čl. 14 predviđa da svako ima pravo da traži i uživa u drugim zemljama utočište od proganjanja, osim lica koja se gone zbog dela učinjenih protiv ciljeva i načela Povelje UN.

50 U čl. 13 garantuje se da se proterivanje stranaca može vršiti samo u skladu sa zakonom i nakon sprovedenog postupka.

51 Ova deklaracija ističe da pravo azila ne mogu koristiti lica za koja postoji osnovana sumnja da su počinili zločin protiv mira, ratni ili zločin protiv čovečnosti.

52 Zakon o azilu, *Sl. glasnik RS*, br. 109/07.

53 *The EU Plan on the best practices, standards and procedures for combating and preventing trafficking in human beings, adopted by the Council on 1 December 2005 and based on the Commission Communication COM(2005) 514, 18.10.2005.*

Zakonom nije propisana i čije je uvođenje bila preporuka EU, tranzitna viza – B, viza za kraći boravak (do 90 dana) – C i viza za privremeni boravak – D, koja je, takođe, rezultat harmonizacije zakona sa standardima EU. Odredbe o produžavanju vize, odbijanju zahteva za izdavanje vize i poništavanje vize su, takođe, usklađene sa evropskim standardima.

Kada je u pitanju izdavanje sigurnih dokumenata (putnih isprava, lične karte i viza) učinjen je pomak donošenjem Zakona o ličnoj karti i Zakona o putnim ispravama koji su usklađeni sa odgovarajućim regulativama, i to: Uredbom Saveta o standardima za sigurnosne karakteristike i biometriju u pasošima i putnim ispravama koje izdaju države članice,⁵⁴ Regulativom Saveta o utvrđivanju jedinstvenog obrasca vize⁵⁵, koja je dopunjena Regulativom Saveta (ES) br. 334/2002 od 18. februara 2002. koja sadrži standarde protiv prevara, falsifikata, tehničke standarde i metode popunjavanja jedinstvenih obrazaca vize, Uredbom Saveta (EC) br. 1030/2002 od 13. juna 2002, koja određuje jedinstveni obrazac za dozvolu boravka za državljane trećih zemalja.

Prostor bivše SFRJ je tokom 90-ih godina napustilo oko milion ljudi, što predstavlja približno pet procenata tadašnjeg stanovništva. Oni su zatražili trajnu ili privremenu zaštitu u zemljama Centralne i Zapadne Evrope.⁵⁶ Sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju poseban naglasak stavljaju na oblast migracija i azila. U tim okvirima najkonkretniji deo odnosi se na problematiku nelegalnih migracija i na princip obaveze ponovnog prihvata tih lica i zaključenje sporazuma o readmisiji. U okviru međunarodne saradnje do sada smo potpisali 15 sporazuma sa 17 zemalja.⁵⁷ Sporazum između Srbije i Evropske unije o readmisiji lica koja nezakonito borave potpisan je 18. septembra 2007. u Briselu, a ratifikovan je 7. novembra 2007. godine.⁵⁸

Analiza rizika vrši se saglasno već pomenutim standardima Zajedničkog integrisanog modela analize rizika (CIRAM), koji karakteriše upravljački pristup analizi rizika, koji se definiše kao funkcija pretnje, slabosti i uticaja. Budući da je Srbija deo Mreže za analizu rizika Zapadnog Balkana (WB RAN), razmenjuju se obaveštajni i drugi podaci.

3. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Srbija je uglavnom izvršila pravno usklađivanje sa utvrđenim standardima EU u oblasti kontrole spoljnih granica, azila i imigracija. Zakoni o državnoj granici i strancima usvojeni poslednjih godina, (da podsetimo da su prethodni do-

54 Uredba (EC) br. 2252/2004 od 13. decembra 2004. godine

55 Uredba (EC) br. 1683/95 od 29. maja 1995. godine. V. Becker, Hillka, *Vodič kroz izbor pravnih i zakonodavnih instrumenata za upravljanje migracijama na teritoriji Evropske unije*, Beč, 2005.

56 J. Kumin, „Committee for Refugees“, *Asylum in Europe – Sharing or Shifting the Burden?*, 1995, navedeno prema D. Rakić, „Evropske integracije i readmisija“, *Politika viza i Zapadni Balkan*, Beograd, 2006, 65.

57 Nemačkom, Švajcarskom, Švedskom, Danskom, Italijom, Belgijom, Holandijom, Luksemburgom, Austrijom, Slovačkom, Mađarskom, Slovenijom, Hrvatskom, Bosnom i Hercegovinom, Bugarskom i Francuskom. Usaglašeni su i parafirani sporazumi sa Češkom i Norveškom.

58 *Sl. glasnik RS*, br. 103/07.

neti 1979. i 1980. godine, bili u najvećem delu prevaziđeni), potpuno podržavaju utvrđene standarde i procedure EU, kao i Zakon o azilu usvojen 2007. godine.

Imajući, međutim, u vidu položaj Srbije u okruženju zemalja članica EU, kao i očekivani skori ulazak Hrvatske u EU (2013. godine), verovatni ulazak Rumunije i Bugarske u krug zemalja Šengena, takođe 2013, te pomeranje spoljnih granica EU ka Srbiji, potrebno je dalje razvijanje kapaciteta i prihvatanje procedura i utvrđenih standarda i prihvaćene dobre prakse. Ovo je posebno važno ako se zna da je tokom 2011. godine pritisak ilegalne migracije na zajedničke granice država Zapadnog Balkana i susednih država EU značajno porastao u odnosu na 2010. godinu, a kao posledica pritiska ilegalnih migranata na grčko-turskoj granici i povećanja broja direktnih letova između država Zapadnog Balkana i Turske. Pojačani naponi Pogranične policije Srbije rezultirali su time da je udeo Srbije u ukupnom broju otkrivenih ilegalnih prelazaka u regionu Zapadnog Balkana tokom 2011. bio 40 odsto, u odnosu na tri odsto u 2010. godini.

Potrebno je, ipak, formirati posebnu organizacionu jedinicu na centralnom nivou koja bi se bavila strateškom analizom rizika, kao i odgovarajućim treninzima osposobiti pogranične policajce koji bi se bavili analizom rizika na taktičkom i operativnom nivou. Ovo je potrebno tim pre što se ilegalni migranti, za razliku od prethodnih godina kada su se uglavnom kretali u manjim grupama na osnovu dobijenih uputstava i iscertanih mapa, sada povezuju sa labavo organizovanim, fleksibilnim i lako prilagodljivim kriminalnim mrežama koje se bave krijumčarenjem ljudi, uglavnom sa utvrđenim fazama transporta i pomagačima zaduženim za svaku rutu krijumčarenja.

U poslednje vreme uočena je i zloupotreba legalnih putnih kanala, posebno od strane državljana Turske kako bi ušli na teritoriju država Zapadnog Balkana i zatim ilegalno ušli na teritoriju EU. Zaključivanje sporazuma o slobodnoj trgovini sa svim državama Zapadnog Balkana i uspostavljanje bezviznog režima doprineli su porastu trgovine između Turske i Zapadnog Balkana i porastu regularnog prometa putnika. Trenutno postoji 67 nedeljnih direktnih letova sa zemljama Zapadnog Balkana što je uslovalo rast broja državljana Turske kojima je odbijen ulazak na teritoriju neke od država Zapadnog Balkana, kao i značajan rast broja otkrivenih ilegalnih prelazaka državljana Turske na teritoriju Slovenije, Mađarske i Hrvatske, koji su u region doputovali vazdušnim putem.

Stoga i ne iznenađuju sve češći i brojniji zahtevi zemalja članica EU (na dan 12.10. 2012. zahtev su podnele Belgija, Luksemburg, Francuska, Švedska, Nemačka⁵⁹ i Holandija) da se preispita vizna liberalizacija sa nekim od zemalja Zapadnog Balkana, pri čemu se pominju Srbija i Makedonija.

Profilisanje rizika sa ciljem sprečavanja ilegalnih migracija potrebno je obavljati i u postupku rešavanja zahteva za vize u diplomatsko-konzularnom predstavništvu, što je prihvaćena dobra praksa u EU gde su posebni službenici (*liaison officers*) zaduženi za otkrivanje slučajeva ilegalnih migracija ili potencijalne zloupotrebe putovanja.

59 Broj lažnih azilanata u Nemačkoj višestruko se povećao, pa je tako od 68 zahteva za azil u januaru 2010. taj broj porastao na 697 u januaru 2012, da bi u septembru 2012. godine dostigao broj od 1395 zahteva.

Sistem ranog upozoravanja uspostavljen je na osnovu Sporazuma o razumevanju koji je potpisan od strane Albanije, Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Makedonije i Srbije. On, međutim, ne funkcioniše u svom punom kapacitetu zbog nedostatka opreme i osposobljenih kadrova, te je potrebno dalje razvijati infrastrukturne i organizacione kapacitete, kao i organizovati osposobljavanje i dalje usavršavanje policijskih službenika kako bi sistem ranog upozoravanja bio efikasniji.

Imajući u vidu da je Srbija izložena konstantnom i rastućem riziku od ilegalnih migracija, i to talasa sekundarnih migracija iz Grčke, preko koje se više ne dolazi tako jednostavno vodenim putem do neke od zemalja članica EU, kao i talasa organizovane ilegalne migracije iz Turske dalje ka Zapadu, te stalnim zloupotrebama međunarodnih mehanizama zaštite, kako bi se otežalo zakonsko procesuiranje i otežao povratak, Srbija treba: 1) da uspostavi potpuniju saradnju sa FRONTEX-om u vezi sa analizom rizika i razmenom informacija na mesečnom nivou; 2) da se poveže sa Viznim informacionim sistemom – VIS; 3) da reši pitanje nedostatka biometrijskih podataka i uspostavi efikasni sistem razmene biometrijskih podataka na regionalnom i EU nivou – EURODAC; 4) da uspostavi sistem praćenja kretanja tražioca azila, budući da oni, već nekoliko dana nakon podnošenja zahteva za priznavanje statusa azila, napuštaju teritoriju Srbije i pokušavaju da se domognu neke od zemalja EU; 5) da izučava *modus operandi* i način organizovanja ilegalnih migranata i njihovih pomagača; i 6) da uspostavi saradnju sa Evropskim policijskim koledžom – CEPOL, radi obuke pograničnih policajaca po programima utvrđenim od strane EU.

Ljiljana Dapcevic Markovic, PhD

CONTROL OF EXTERNAL BORDERS, ASYLUM AND IMMIGRATION

Summary

The alignment of the Serbian legislation in the areas of border affairs, asylum and immigration, and adequate cooperation established in those areas, aim to ensure the adoption and implementation of the previously specified standards under the third pillar of the European Union. The Treaty of Lisbon, which abolished the EU's pillar structure, underlines that the EU policy implementation in this area is based on the principles of solidarity and equal division of responsibilities between the Member States, including the financial obligations. In this paper, the author provides the analysis of the level of the adoption of these principles in the Serbian legislation and practice. Particularly, the border management policy in Serbia is analysed, as well as the illegal migration prevention, visa liberalisation process status, readmission, risk analysis, co-operation and information exchange.

Key words: external borders, asylum, immigration, visa liberalisation, readmission, co-operation.

SUDSKA SARADNJA U GRAĐANSKIM I TRGOVAČKIM STVARIMA

1. UVOD

S obzirom na to da je Republika Srbija podnela zahtev za članstvo u Evropskoj uniji (EU), jedan od uslova pristupanja Zajednici je i ispunjenje kriterijuma u vezi sa sposobnošću za preuzimanje obaveza koje proizlaze iz članstva. To se svodi na preuzimanje detaljnih obaveza članstva, a odnosi se na pravne tekovine EU, koje su navedene u ugovorima, sekundarnom zakonodavstvu i politici Unije. No, činjenica je da usklađenost zakonodavstva Srbije sa pravnim tekovinama EU ne predstavlja dovoljan uslov za članstvo u EU. Naime, Srbija, kao i drugi kandidati za ulazak u EU, mora da obezbedi dovoljnu strukturu za sprovođenje navedenog. To su kriterijumi koje je Evropski savet definisao u Kopenhagenu u junu 1993. godine.¹ Pravne tekovine EU² podeljene su u 33 poglavlja (kao osnova za pregovore), a jedno od tih poglavlja je i „Pravda, sloboda i bezbednost“ u okviru kojeg se analizira i saradnja sudova i drugih organa u krivičnim i građanskim stvarima. Nas će interesovati samo saradnja u građanskim stvarima. Evropska komisija sačinila je Analitički izveštaj, kao i Saopštenje koje je upućeno Evropskom parlamentu i Savetu, a sadrži Mišljenje o zahtevu Srbije za članstvo u EU.

Saradnja u građanskim stvarima obuhvata, pre svega, saradnju sudova.³ Da bi saradnja funkcionisala, potrebno je da se za to stvori okvir. To je EU i učinila, s obzirom na to da je stvorena Evropska sudska mreža, koja omogućava komunikaciju između zemalja članica. Ne možemo, međutim, ograničavati primenu prava EU samo na zemlje članice, jer su u okviru EU doneti akti koji u pojedinim oblastima proširuju primenu prava EU i na zemlje nečlanice. Evropska unija je isto tako donela odluku o pristupanju Haškoj konferenciji za međunarodno privatno pravo.⁴ Srbija je članica Haške konferencije i potpisnik je mnogih konvencija koje su usvojene u okviru ove organizacije. Dakle, pravo EU je od značaja i za zemlje nečlanice, što govori o tome da unifikacija materije u vezi sa sudskom saradnjom u građanskim i trgovačkim stvarima može imati i širu primenu.

* Naučni savetnik Instituta za uporedno pravo, Beograd.

1 T. Marktler, „The power of Copenhagen Criteria“, *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2/2006, 344–345.

2 *Ibid.*

3 Videćemo kasnije da jedan od stubova EU predstavlja i sudska saradnja. No, saradnja u građanskim i trgovačkim stvarima obavlja se i između drugih organa, što, uostalom, definišu i akti EU.

4 *Council Decision of 5 October 2006 on the accession of the Community to the Hague Conference on Private International Law, Official Journal of the European Communities L 297*, 26.10. 2006, 1–10.

Do unifikacije ove oblasti još će se čekati. Donet je niz akata koji, manje ili više uspešno, regulišu neka pitanja saradnje u materiji građanskopravnih odnosa sa elementom inostranosti, ali to nikako ne znači da je stvoreno potpuno Međunarodno privatno pravo EU.

U pogledu zakonodavstva Srbija ima dobar osnov za usklađivanje sa pravnim tekovinama EU. Problemi su druge vrste, a u vezi su, na prvom mestu, sa obezbeđenjem strukture koja će omogućiti efikasnu primenu tih pravila u praksi. Upravo se na to odnosi glavna zamerka Evropske komisije, kada se radi o ovoj oblasti. Veću pažnju posvetićemo pravu EU, nego zakonodavstvu Srbije, imajući u vidu da se Mišljenje Evropske komisije više odnosi na sprovođenje saradnje u ovoj oblasti, a manje na unutrašnje i međunarodne izvore Srbije.

1.1. Međunarodna pravna pomoć kao osnovni element saradnje sudova i drugih organa u građanskim i trgovačkim stvarima

Saradnja između sudova je, kao što smo rekli, kompleksan institut, sa stano- višta prava EU i ne odnosi se samo na dostavljanje odluka, rešenja, obaveštenja o sadržini prava i drugih akata. Sudska saradnja sadrži niz instituta, koji čine neophodnom komunikaciju između navedenih subjekata.

Saradnja sudova u građanskim i trgovačkim stvarima ima svoje specifično- sti, koje izdvajaju ovu vrstu saradnje od onih u drugim oblastima prava. No, i u okviru građanskih i trgovačkih predmeta postoje određene razlike, koje proizla- ze iz različitog regulisanja jedne oblasti, odnosno, različitog načina definisanja najvažnijih pojmova u toj oblasti.

Ako pogledamo sve navedene oblasti koje čine saradnju u građanskim i trgovačkim stvarima, videćemo da mnoge predstavljaju međunarodnu pravnu pomoć. Najveći problem međunarodne pravne pomoći (kao i saradnje uopšte) jeste njeno efikasno sprovođenje. Međunarodni akti, doneseni ranije, koji regu- lišu ovu materiju, nisu u potpunosti obezbedili da između država potpisnica tih akata funkcioniše pravna pomoć, koja se sastojala ili u dostavljanju akata, ili u pružanju informacija o odredbama zakonodavstva, ili u izvođenju nekog od do- kaza. Više je razloga za neefikasno sprovođenje međunarodne pravne pomoći. Prvi je nedovoljna obučenost nadležnih državnih organa. Drugi je nedovoljna zainteresovanost za precizno i detaljno regulisanje međunarodne pravne pomo- ci, pa otud i mali broj ratifikacija kod nekih konvencija. Kao treći razlog ističemo i nedorečenost samih međunarodnih akata, koja je u tome da njihova primena nije obezbeđena.

1.2. Sudska saradnja kao stub EU

Ugovorom o osnivanju Evropske unije (EU) 1992. godine u Matrihtu, omo- gućeno je, između ostalog, i intenziviranje saradnje država u oblasti ujednačava- nja pravila građanskog sudskog postupka. Poglavljem IV Ugovora, sudska sarad- nja u građanskim stvarima stavljena je u domen tzv. „trećeg stuba“ EU – saradnje u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, a ova saradnja imala je međuvladin karakter, što znači da je podrazumevala zaključenje međunarodnih konvencija

radi regulisanja pojedinih oblasti saradnje. Ugovorom iz Amsterdama od 10. novembra 1997. godine, pravosudna saradnja u građanskim stvarima je premeštena u tzv. „prvi stub“ Unije, što je omogućilo da se, u domenu pravosudne saradnje u građanskim stvarima, donose akti koji imaju nadnacionalni karakter (regulative), koji neposredno obavezuju pravne subjekte na koje se odnose. Ugovor iz Nice je rezultat poslednje međuvladine konferencije koja je započela u februaru 2000. godine, a završena je u decembru iste godine. Na toj konferenciji raspravljalo se o sastavu i delovanju institucija Unije nakon proširenja, tj. primanja u članstvo prvih zemalja kandidata spremnih za punopravno članstvo. Stupanjem na snagu Ugovora iz Nice i proširenjem na nove članice promeniće se sastav i način delovanja Evropskog parlamenta, Saveta Evropske unije, Evropske komisije, Suda Evropske zajednice, Evropskog računskog suda, Ekonomskog i socijalnog saveta i Komiteta regija. Ugovor iz Nice potpisan je 26. februara 2001. godine⁵. Lisabonski ugovor⁶ potpisan je 13. decembra 2007, a stupio je na snagu 1. decembra 2009. godine. Lisabonski ugovor definiše sudsku saradnju u građanskim stvarima sa prekograničnim dejstvima na osnovu načela uzajamnog priznavanja sudskih odluka, kao i odluka u vansudskim predmetima. Ta saradnja uključuje i donošenje mera za usklađivanje zakona i drugih propisa država članica. Osim toga, ova saradnja uključuje i prekogranično dostavljanje sudskih i vansudskih dokumenata, saradnju u prikupljanju dokaza, pristup pravosuđu, razvoj alternativnih metoda rešavanja sporova, itd. (član 81)⁷.

Na ovom mestu, daćemo i definiciju pravnih tekovina EU (*acquis communautaire*), koje predstavljaju nesistematizovano zakonodavstvo koje čini velika grupa pravnih akata, ugovora, uredbi, smernica, odluka, preporuka, mišljenja, međudržavnih ugovora i presuda Evropskog suda.⁸ Do donošenja Ustava koji bi trebalo da objedini i unificira pravni sistem, zakonodavstvo Evropske unije deli se na nekoliko oblasti:

- primarno zakonodavstvo (ugovori o osnivanju Zajednice i opšta pravna načela);
- sekundarno zakonodavstvo (propisi i akti koje donose institucije EU); i
- ostali izvori prava EU (međunarodni sporazumi koje donosi EU, konvencije, sporazumi i ugovori između država članica, presude Suda EU kao i opšta načela prava EU).⁹

5 V. Čolović, *Saradnja sudova i drugih organa u građanskim stvarima u pravu Evropske unije*, Beograd 2009, 14.

6 Lisabonskim ugovorom se menjaju i dopunjuju Ugovor o Evropskoj uniji (Mastrihtski ugovor) i Ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice (Rimski ugovor)

7 Lisabonski ugovor Evropske unije (2007), Konsolidirani tekst Ugovora o Evropskoj uniji (Maastricht, 1992); Konsolidirani tekst Ugovora o funkcioniranju Evropske unije (Rim, 1957.), protokoli, prilozi i izjave, ADRIAS, Zbornik zavoda za znanstveni i umjetnički rad Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti u Splitu, svezak 16, Zagreb – Split 2009, 96.

8 Sajt Hrvatskog sabora, Europska unija, Usklađivanje zakonodavstva, <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=1201>, 21.09.2012.

9 Sources of European Union law, http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/l14534_en.htm, 22.09.2012.

1.3. Mišljenje Evropske komisije o zahtevu Srbije za članstvo u Evropskoj uniji

U pomenutom Analitičkom izveštaju i Saopštenju koje je upućeno Evropskom parlamentu i Savetu, Evropska komisija dala je ocenu zahteva Srbije za članstvo u Evropskoj uniji. U vezi sa pravosudnom saradnjom u građanskim stvarima, uglavnom je postavljen odgovarajući zakonski okvir. Na snazi je određen broj sporazuma o uzajamnoj pravnoj pomoći u građanskim stvarima i o priznanju stranih sudskih odluka. Srbija je pristupila jednom broju međunarodnih konvencija. Strane sudske odluke su pravosnažne i izvršne, samo ukoliko su priznate pred sudom u Srbiji. Statistički podaci o izvršenju stranih presuda i dalje govore o njihovom malom broju. Naime, 2010. godine Viši sud u Beogradu doneo je odluku u 79 slučajeva, a Privredni apelacioni sud u Beogradu u 10 predmeta. Broj nerešenih zahteva za međunarodnu pravnu pomoć u građanskim stvarima značajno se povećao tokom 2010. i 2011. godine, što znači da je septembra 2011. godine bilo 3376 nerešenih predmeta.¹⁰ Potrebna su dalja poboljšanja u praktičnoj primeni, kada se radi i o domaćem i o međunarodnom pravnom okviru.¹¹ U Saopštenju se navodi da Srbija treba da uloži znatne i kontinuirane napore kako bi uskladila svoje propise sa pravnim tekovinama EU i delotvorno ih primenila u srednjem roku, između ostalog, i u oblasti pravde, slobode i bezbednosti u okviru koje se analizirala pravosudna saradnja u građanskim stvarima između Srbije i EU.¹²

Iz navedenog možemo zaključiti da je mišljenje o ovoj oblasti uglavnom pozitivno. Ono o čemu mora da se vodi računa, odnosi se na praksu, što je „boljka“ kada se radi o predmetima sa elementom inostranosti, uopšte.

2. ZNAČAJ REGULISANJA SUDSKE SARADNJE U GRAĐANSKIM I TRGOVAČKIM STVARIMA U PRAVU EU ZA SRBIJU I PRIMENA TOG PRAVA U SRBIJI

Republika Srbija je oblast sudske saradnje u građanskim i trgovačkim stvarima, to jest međunarodnu pravnu pomoć, regulisala, pre svega, u dva zakonska izvora. To je Zakon o rešavanju sukoba zakona sa propisima drugih zemalja¹³ i Zakon o parničnom postupku.¹⁴ Imajući u vidu Izveštaj Evropske komisije, Sr-

10 Navedeno u Analitičkom izveštaju koji prati Saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu i Savetu – Mišljenje Komisije o zahtevu Srbije za članstvo u Evropskoj uniji, Evropska komisija, Brisel, SEC (2011) 1208, 136.

11 Analitički izveštaj koji prati Saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu i Savetu – Mišljenje Komisije o zahtevu Srbije za članstvo u Evropskoj uniji, Evropska komisija, Brisel, SEC (2011) 1208, 136.

12 Saopštenje Evropske komisije Evropskom parlamentu i Savetu – Mišljenje Komisije o zahtevu Srbije za članstvo u Evropskoj uniji, Evropska komisija, Brisel, COM (2011) 668, 11.

13 Zakon o rešavanju sukoba zakona sa propisima drugih zemalja – *Sl. list SFRJ*, br. 43/82 i 72/82 – ispr, *Sl. list SRJ*, br. 46/96 i *Sl. glasnik RS*, br. 46/2006 – dr. Zakon.

14 Zakon o parničnom postupku, *Sl. glasnik RS*, br. 125/2004 i 111/2009

bija treba da uskladi svoje propise sa aktima EU. Osim toga, u okviru EU, doneti su akti koji predviđaju mogućnost zaključenja sporazuma između država članica i država nečlanica u pojedinim oblastima, čime se odstupa od pravila da takvo ovlašćenje ima samo EU. Predstaviti sve akte EU koji regulišu ovu oblast nemoguće je na ovom mestu, ali je bitno odrediti osnov od kojeg se mora poći prilikom prilagođavanja našeg zakonodavstva pravnim tekovinama EU. Srbija je, kao što je rečeno, potpisnica niza sporazuma koji regulišu ili opšta pitanja sudske saradnje (ili međunarodne pravne pomoći) ili pojedine oblike te saradnje.

U svakom slučaju, jedan od najvažnijih elemenata sudske saradnje je omogućavanje njenog sprovođenja putem definisanja mehanizama koji će je olakšati. Sigurno je da primena opštih pravila u ovoj oblasti dovodi do toga da sudska saradnja predstavlja dugotrajan postupak u vezi sa komunikacijom sa sudskim organima, kao i sa svim oblicima te komunikacije. Uspostavljanje mehanizama, odnosno sistema za efikasnu sudsku saradnju, bio je jedan od najvažnijih zadataka EU. Osim toga, funkcionisanje međunarodne pravne pomoći zavisi od načina regulisanja njenih pojedinih oblika. Ne smemo zaboraviti ni mogućnost da stranci na domaćoj teritoriji ostvaruju prava pred pravosudnim, ali i drugim organima.

2.1. Evropska sudska mreža

Stvaranje Evropske sudske mreže je osnov saradnje u građanskim i trgovačkim stvarima u okviru EU. Naime, postavljanje okvira za saradnju sudova i drugih organa bio je jedan od najvažnijih zadataka koji je ispunjen u EU. Trebalo je usvojiti akt koji bi bio osnov svih ostalih akata, ne samo, u navedenoj oblasti, već i u drugim oblastima u vezi sa rešavanjem sporova alternativnim načinima, kao i određivanjem merodavnog prava u sporovima sa elementom inostranosti, tj. prekograničnim sporovima. Osim Odluke o uspostavljanju Evropske sudske mreže u građanskim i trgovačkim stvarima br. 470/2001 (dalje: Odluka 470/2001)¹⁵, u EU je doneta i Uredba Saveta EU o uspostavljanju opšteg okvira Zajednice za preduzimanje aktivnosti za unapređenje sudske saradnje u građanskim stvarima br. 743/2002, koja je bila ograničenog trajanja (dalje: Uredba 743/2002)¹⁶.

Cilj donošenja Odluke 470/2001 je uspostavljanje Evropske sudske mreže, odnosno, oblikovanje informacionog sistema, radi unapređenja sudske saradnje između članica (član 1).

Da bi se ostvarila sudska saradnja između članica, potrebno je direktno komuniciranje između ovlašćenih organa tih država i predviđeno je imenovanje:

- tela za saradnju, koja osniva svaka zemlja članica;
- centralnih ovlašćenih organa, koji moraju raspolagati instrumentima za saradnju između zemalja članica. Ti instrumenti moraju da budu u skladu sa pravilima, pre svega, domaćeg prava;

15 Council Decision of 28 May 2001 establishing a European Judicial Network in civil and commercial matters 2001/470/EC – Official Journal L 174, 27/06/2001, 0025–0031

16 Council Regulation (EC) No. 743/2002 of 25 April 2002 establishing a general Community framework of activities to facilitate the implementation of judicial cooperation in civil matters – Official Journal L 115, 01/05/2002, 0001–0005

- sudija, koji će biti zaduženi za ostvarivanje veza sa drugim sudovima u zemljama članicama i koji će za to snositi odgovornost u smislu poštovanja pravila, koja se primenjuju u ovoj materiji; i
- drugih ovlašćenih organa, koje će osnovati zemlje članice, a u skladu sa Odlukom 470/2001. To mogu biti sudski ili drugi administrativni organi (član 2, t.1).

Sa druge strane, Uredba 743/2002 imala je ograničeni rok trajanja (1.1. 2002–31.12. 2006), a imala je zadatak da uspostavi Opšti okvir za unapređenje sudske saradnje, u okviru kojeg je trebalo da se obezbedi unapređenje sudske saradnje u građanskim stvarima, poboljšanje uzajamne razmene iskustava i znanja zemalja članica o pravnim i sudskim sistemima u građanskim stvarima, osiguranje primene instrumenata Zajednice u oblasti sudske saradnje u građanskim stvarima i obezbeđenje dostupnosti informacija javnosti o sudskoj saradnji i pravnim sistemima članica (član 2)¹⁷.

Upravo direktna komunikacija nadležnih organa omogućava efikasnu saradnju. Činjenica je da su i ranije donete konvencije u ovoj oblasti predviđale imenovanje organa ili agencija koje direktno komuniciraju. Spomenućemo, na ovom mestu, dve, čiji je potpisnik Srbija. Jedna je Njujorška konvencija o ostvarivanju alimentacionih zahteva u inostranstvu koja je doneta 20. juna 1956. godine, čija je osnovna svrha olakšavanje ostvarivanja izdržavanja koje jedno lice potražuje od drugog, pod uslovom da se ta lica nalaze na teritorijama različitih država, koje su ugovornice ove konvencije.¹⁸ Svaka država koja je potpisala i ratifikovala Njujoršku konvenciju imenovaće jedno ili više sudskih ili upravnih tela, koja će, na njenoj teritoriji, vršiti funkciju otpremničkog organa. Isto tako, svaka strana ugovornica će imenovati jedno javno ili privatno telo koje će na njenoj teritoriji imati funkciju posredničkog organa. Zadatak otpremničkih i posredničkih organa je da stupe direktno u kontakt sa otpremničkim ili posredničkim organima u drugim državama koje su ratifikovale Njujoršku konvenciju¹⁹.

Druga je Evropska konvencija o obaveštenjima o stranom pravu, koju je Savet Evrope doneo 7. juna 1968. godine. Ona predviđa formiranje centralnih posebnih organa koji će međusobno komunicirati, odnosno koji će primati i dostavljati (slati) zahteve za obaveštenja o stranom pravu. Osnovni predmet Konvencije je obaveza ugovornica da se međusobno obaveštavaju o sadržini svojih materijalnih i procesnih prava, kao i o organizaciji pravosuđa (čl.1, st.1). U članu 2. Konvencije, predviđeno je formiranje agencije za prenos i agencije za prijem. Svaka strana ugovornica je dužna da imenuje telo, koje će imati ulogu agencije za prijem zahteva za obaveštenje o stranom pravu. U Konvenciji je predviđeno da agencija za prijem mora biti državni organ, odnosno ministarstvo. Osim

17 A. Nagy, *New instruments of judicial cooperation in civil and commercial matters*, 138, http://revcurentjur.ro/arhiva/attachments_201001/recjurid101_14F.pdf, 23.09.2012.

18 A. Ciurea, „The maintenance recovery in the member and non-member countries of the European Union“, *Legal Practice and International Laws, Faculty of Law, Transilvania University of Brasov*, April 7–9, 2011, 86.

19 Čl. 2 Njujorške konvencije.

toga, predviđa se i formiranje agencije za prenos, koja bi vršila poslove prijema zahteva za obaveštavanje od sudskih organa domaće zemlje i koja bi te zahteve dostavljala agenciji za prijem. Navodi se, međutim, da bi agencija za prijem mogla da vrši i poslove agencije za prenos, tako da se može zaključiti da osnivanje agencije za prenos i nije neophodno. Jedan od nedostataka Konvencije je neodređenost vremena u okviru kojeg se mora postupiti po zahtevu za obaveštenje. Drugi nedostatak ove Konvencije odnosio se na nedovoljnu primenu u praksi.

Dakle, regulisanje imenovanja organa ili agencija za slanje i prijem pismena u vezi je i sa međunarodnim izvorima koji su doneti u okviru drugih organizacija. Naravno, detaljno uređenje ove materije je potrebno, ali je bitnije obezbeđenje efikasnog dostavljanja i vršenja drugih oblika saradnje sudova i drugih organa. Direktna komunikacija sudova ili imenovanih organa prisutna je u Uredbama EU koje regulišu ovu materiju. Pomenućemo dve uredbe. Uredba br. 1393/2007 Evropskog parlamenta i Saveta o dostavljanju sudskih i vansudskih akata u građanskim i trgovačkim stvarima između zemalja članica i ukidanju Uredbe br. 1348/2000²⁰ predviđa formiranje organa koji će biti zaduženi za prenos i prijem navedenih akata. To mogu biti dva tela (agencija za prijem i agencija za prenos), a može biti i samo jedno. Svaka zemlja članica će svojim unutrašnjim aktima odrediti koja tela će vršiti navedene poslove. Uredba 1393/2007 određuje poslove tih tela (agencija). Uredba 1393/2007 uređuje i dostavljanje i postupanje po navedenim aktima od strane agencije za prijem, kao i postupanje te agencije u slučaju da akt ne bude dostavljen u skladu sa odredbama Uredbe, odnosno da lice kome je akt upućen, akt ne primi²¹. Zatim, Uredba o saradnji sudova zemalja članica u izvođenju dokaza u građanskim i trgovačkim stvarima br. 1206/2001²² se primenjuje u građanskim i trgovačkim stvarima u kojima sud zemlje članice zahteva od nadležnog suda druge zemlje članice izvođenje dokaza, odnosno zahteva da direktno izvede dokaz na teritoriji druge zemlje članice (čl. 1, tač. 1). Zahtevi za izvođenje dokaza se dostavljaju direktno sudu druge zemlje članice, koji treba da izvede dokaz, odnosno na čijoj teritoriji treba da se izvede dokaz (čl. 2, t. 1). Dakle, sudovi međusobno direktno komuniciraju. Svaka zemlja članica mora da sastavi listu nadležnih sudova za izvođenje dokaza na svojoj teritoriji (čl. 2, t. 2). Svaka zemlja članica imenovaće centralno telo²³, koje će biti odgovorno za dostavljanje obaveštenja sudovima, pronalaženje rešenja za eventualne probleme (čl. 3, tač. 1)²⁴. Ovom Uredbom previđena je direktna komunikacija sudova, ali,

20 *Regulation (EC) No 1393/2007 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2007 on the service in the member states of judicial and extrajudicial documents in civil or commercial matters (service of documents) and repealing Council Regulation (EC) No. 1348/2000 – Official Journal of the European Communities, L 324, 10.12.2007.*

21 P. Stone, *EU Private International Law*, Edward Elgar Publishing 2010, 63–64.

22 *Council Regulation (EC) No. 1206/2001 of 28 May 2001 on cooperation between the courts of the Member States in the taking of evidence in civil or commercial matters – Official Journal L 174, 27/06/2001, 0001–0024*

23 Nije definisano koji organi (državni ili drugi) mogu biti imenovani kao centralno telo.

24 N. Betetto, „Introduction and practical cases on Council Regulation (EC) No. 1206/2001 on cooperation between the courts of the Member States in the taking of evidence in civil or commercial matters“, *The European Legal Forum*, Issue 4–2006, I–138.

ipak, uz prisustvo jednog organa koji će kontrolisati sve radnje u vezi sa izvođenjem dokaza u državama članicama.

2.2. Sporazumi između država članica i država nečlanica

Drugo pitanje, značajno za Srbiju, ali i za druge države nečlanice, odnosi se na mogućnost zaključenja sporazuma direktno sa državama članicama. Regulisanje odnosa između EU i drugih zemalja – država nečlanica, označeno je kao jedno od važnijih pitanja u funkcionisanju ove organizacije i njenih članica. No, veoma važno je i pitanje da li države članice mogu zaključivati sporazume sa državama nečlanicama i da li je to u suprotnosti sa ovlašćenjima koja ima EU kao organizacija prema drugim državama i međunarodnim organizacijama. U okviru EU donete su 2009. godine dve uredbe koje regulišu ova pitanja u oblasti braka, roditeljske odgovornosti, izdržavanja, ugovornih odnosa, kao i vanugovorne odgovornosti. One su otvorile dalje mogućnosti za zaključenje međunarodnih ugovora kao izvora, pre svega, međunarodnog privatnog prava EU, koje će se primenjivati i van područja EU²⁵. Spoljna nadležnost EU u odnosu na stupanje u određene pravne odnose sa jednom ili više država, kao i međunarodnih organizacija regulisana je članom 47. Ugovora o osnivanju Zajednice, koji potvrđuje njen pravni subjektivitet, ali i druge odredbe regulišu postojanje spoljne nadležnosti EU, pa je samim tim potrebno odrediti njenu nadležnost i kod regulisanja međunarodnog privatnog prava EU. Mišljenje Evropskog suda pravde u vezi sa tim odnosi se na činjenicu da Zajednica želi da sprovede zajedničku politiku, koja je predviđena Ugovorom o osnivanju Zajednice, kada ona usvaja odredbe kojima se ustanovljavaju zajednička pravila, bez obzira na to kakav oblik ona imala. Tada države članice nemaju pravo da postupaju na individualan ili kolektivan način kako bi preuzimale obaveze prema državama nečlanicama. Isključiva spoljna nadležnost postoji ako je EU harmonizovala određeno područje prava, odnosno ako je uređila to područje u skladu sa svojom unutrašnjom nadležnošću, na takav način da te odredbe obuhvataju i pravila koja se odnose na državljane država nečlanica²⁶.

Prva uredba ove vrste je Uredba Saveta br. 664/2009 od 7. jula 2009. godine o uvođenju postupka za pregovore i sklapanje ugovora između država članica i trećih država koji se odnose na nadležnost i priznanje, kao i na izvršenje sudskih odluka u bračnim predmetima, predmetima roditeljske odgovornosti, zatim na predmete koji se odnose na izdržavanje, kao i na određivanje merodavnog prava u predmetima izdržavanja²⁷. Druga je Uredba Evropskog parlamenta i Saveta br.

25 V. Bouček, „Međunarodni ugovori – izvori Međunarodnog privatnog prava na području Evropske unije“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 61, 6/2011, 1818.

26 J. Alihodžić, „Uticaj vanjske nadležnosti Evropske unije na sklapanje međunarodnih ugovora država članica u oblasti Međunarodnog privatnog prava – osvrt na Uredbu EZ br. 664/2009 i njen značaj za BiH“, *Analiza Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici*, 6/3, 77.

27 *Council Regulation (EC) No 664/2009 of 7 July 2009 establishing a procedure for the negotiation and conclusion of agreements between Member States and third countries concerning jurisdiction, recognition and enforcement of judgments and decisions in matrimonial matters, matters of parental responsibility and matters relating to maintenance obligations, and the law applicable to matters relating to maintenance obligations – Official Journal of the European Communities*, L 200, 31.07.2009, 46–51.

662/2009 od 13. jula 2009. godine o uvođenju postupka za pregovore i sklapanje ugovora između država članica i trećih država koji se odnose na specifična pitanja merodavnog prava za ugovorne i vanugovorne obaveze²⁸. Obe uredbe se odnose na oblasti koje su regulisane posebnim uredbama koje ćemo kasnije pomenuti. Inače, tekst navedenih uredbi je identičan i obe su stupile na snagu istog dana (20. avgusta 2009). Jedina razlika je oblast na koju se odnose.

Značaj Uredbe 664/2009 i Uredbe 662/2009 je za Republiku Srbiju veliki. To se ne odnosi samo na njen položaj prema EU. Ipak, mora se reći, da je mali broj bilateralnih ugovora između Srbije i članica EU na snazi. Osim toga, skoro svi bilateralni ugovori su zaključeni dok je još egzistirala SFRJ. Srbija ima zaključene bilateralne sporazume sa sledećim članicama EU: Austrijom, Belgijom, Bugarskom, Češkom, Francuskom, Grčkom, Mađarskom, Švedskom i Velikom Britanijom. Srbija nema zaključene bilateralne ugovore sa članicama EU: Luksemburgom, Portugalom, Irskom, Maltom, Litvanijom, Letonijom, Estonijom, Slovenijom i Finskom²⁹.

2.3. Evropska unija kao članica Haške konferencije za međunarodno privatno pravo

Veoma značajan događaj za EU predstavlja pristupanje ove organizacije Haškoj konferenciji međunarodnog privatnog prava. To je od naročitog značaja za regulisanje saradnje sudova i drugih organa u pravu EU, s obzirom na to da je u okviru Haške konferencije međunarodnog privatnog prava donet niz konvencija koje regulišu navedenu oblast. Naime, 5. 10. 2006. godine doneta je Odluka Saveta o pristupanju EU Haškoj konferenciji³⁰. Junu 2005. godine, Diplomatska konferencija u okviru Haške konferencije konsenzusom je usvojila amandmane na Statut Haške konferencije, koji su bili neophodni za regionalno privredno povezivanje, a članice Haške konferencije bile su pozvane da glasaju za navedenu izmenu Statuta u roku od devet meseci. Naime, članom 2a omogućeno je da EU postane članica Haške konferencije kao regionalna privredna organizacija. Inače, po članu 2. Statuta, članice Haške konferencije su države koje su učestvovala na jednoj ili više konferencija i koje su prihvatile Statut. Svaka druga država može postati članica Haške konferencije odlukom vlada država učesnica, na predlog jedne ili više njih. Odluka o prijemu donosi se većinom glasova u periodu od šest meseci od dana kada je predlog dostavljen vladama država članica.

Član 2a Statuta odnosi se na prijem regionalnih privrednih organizacija. Odredbe Statuta, koje se odnose na države članice, odnose se i na navedene or-

28 *Council Regulation (EC) No. 662/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a procedure for the negotiation and conclusion of agreements between Member States and third countries on particular matters concerning the law applicable to contractual and non-contractual obligations – Official Journal of the European Communities, L 200, 31.07.2009, 25–30.*

29 V. Sajt Ministarstva pravde Republike Srbije – <http://www.mpravde.gov.rs/>, 24.09.2012.

30 *Council Decision of 5 October 2006 on the accession of the Community to the Hague Conference on Private International Law – Official Journal of the European Communities L 297, 26.10.2006, 1–10*

organizacije, osim ako nisu posebno isključene. Prijem organizacije formalno nastupa kada ona prihvati Statut Haške konferencije. Da bi pomenuta organizacija mogla da pristupi Haškoj konferenciji, ona mora biti konstituisana od suverenih država i one moraju da joj prenesu kompetencije u oblastima kojima se bavi Haška konferencija, uključujući i ovlašćenja za donošenje odluka u tim oblastima. U vezi sa tim, svaka regionalna privredna organizacija koja konkuriše za članstvo u Haškoj konferenciji, mora da da izjavu o kompetentnosti.

Značaj Haške konferencije, kao i pristupanja EU toj organizaciji je veliki za Srbiju, s obzirom na to da je Srbija članica Haške konferencije, kao i potpisnik nekoliko haških konvencija. Nakon raspada Državne zajednice Srbija i Crna Gora, Srbija je nastavila članstvo u Haškoj konferenciji. Naime, Ministarstvo spoljnih poslova Holandije, koji je depozitar Haških konvencija, konstatovalo je 5. jula 2006. godine da je donesena Deklaracija o nezavisnosti Republike Crne Gore, kao i pravo Republike Srbije da nastavi kontinuitet članstva u Haškoj konferenciji, što je i potvrđeno od strane Narodne skupštine Republike Srbije 5. juna 2006. godine. Srbija je potpisnik sledećih akata donesenih u okviru Haške konferencije, a koji se odnose na saradnju država u građanskim i trgovačkim stvarima:

- 1) Konvencije o građanskom sudskom postupku iz 1954. godine (*Sl. list FNRJ – dodatak Međunarodni ugovori* br. 6/62 od 23. 6.1962);
- 2) Konvencije o ukidanju potrebe legalizacije stranih javnih isprava iz 1961. godine (*Sl. list FNRJ – dodatak Međunarodni ugovori* br. 10/62);
- 3) Konvencije o građanskopravnim aspektima međunarodne otmice dece iz 1980. godine (*Sl. list SFRJ – dodatak Međunarodni ugovori* br. 7/91);
- 4) Konvencije o olakšanju međunarodnog pristupa sudovima iz 1980. godine (*Sl. list SFRJ – dodatak Međunarodni ugovori* br. 4/88)³¹.

3. ZEMLJE U REGIONU – KANDIDATI ZA ČLANSTVO U EU

Kad su u pitanju zemlje u regionu koje su kandidati za ulazak u EU pomenućemo Crnu Goru, Hrvatsku i Makedoniju, odnosno pomenućemo izveštaje Evropske komisije u vezi sa ovim zemljama i njihovim napretkom u ovoj oblasti, a takođe navešćemo u najkraćem šta su Crna Gora i Hrvatska do sada uradile kako bi prilagodile svoja zakonodavstva pravu EU.

Evropska komisija je u analitičkom izveštaju iz 2010. godine, konstatovala da Crna Gora nije ratifikovala sve relevantne međunarodne instrumente u ovoj

31 Sve navedene konvencije potpisala je i ratifikovala bivša FNR Jugoslavija, odnosno SFR Jugoslavija, tako da je, na osnovu pravila koja se primenjuju u uslovima sukcesije, Srbija potpisnik tih konvencija. Kada su u pitanju međunarodni ugovori, u slučaju SR Jugoslavije, vladao je dvostruki režim. Naime, jedino kada se radilo o međunarodnim sporazumima zaključenim pod okriljem UN, smatralo se da je SR Jugoslavija država prethodnica SFRJ, odnosno da ima kontinuitet sa istom. Sa druge strane, za druge međunarodne ugovore, smatralo se da SR Jugoslavija nije njihova potpisnica, iako ih je potpisala i ratifikovala SFRJ. To su bile haške konvencije, zatim međunarodni ugovori zaključeni u okviru Saveta Evrope i sl; M. Stanivuković, M. Živković, *Međunarodno privatno pravo*, opšti deo, Beograd 2004, 83.

oblasti, posebno ne one koji su doneti u okviru Haške konferencije za međunarodno privatno pravo. Isto tako, navedeno je da je neophodno poboljšati praktično sprovođenje nacionalnih i međunarodnih zakonskih okvira. U izveštaju Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2011. godinu, navedeno je da je, kad je reč o građanskim stvarima, ova zemlja potvrdila haške konvencije o izvođenju dokaza u inostranstvu u građanskim i trgovačkim stvarima, i o servisiranju sudskih i vansudskih dokumenata u inostranstvu u građanskim i trgovačkim stvarima. No, takođe je navedeno da praktičnu primenu i nacionalnog i međunarodnog zakonskog okvira treba poboljšati³². U Crnoj Gori Zakon o sudovima propisuje da su za postupanje po zamolnicama u građanskoj materiji nadležni osnovni sudovi. Ministarstvo pravde je centralni organ preko kojeg se odvija saradnja između pravosudnih organa u oblasti pružanja međunarodne pravne pomoći. Ukoliko međunarodnim ugovorom nije drugačije regulisano ili ukoliko takav ugovor ne postoji, Zakon o parničnom postupku Crne Gore predviđa da se dostava zamolnica i dokumenata vrši diplomatskim putem³³.

U izveštaju o napretku Hrvatske, koja pristupa EU 1. 7. 2013. godine, navedeno je da je u oblasti pravde, slobode i bezbednosti, odnosno u oblasti sudske saradnje u građanskim stvarima, načinjen veliki napretak. Kad je u pitanju ova oblast, u Hrvatskoj su se sprovodili postupci *screeninga*, koji su označavali analitičko ispitivanje usklađenosti nacionalnog zakonodavstva s pravnom tekovinom EU. Isto tako, sačinjeni su planovi (koji su se sprovodili) za usklađivanje zakonodavstva Hrvatske sa pravom EU za godine od 2008. do 2012³⁴. Što se tiče Makedonije, u Izveštaju Evropske komisije iz 2011. godine se navodi da je rešeno 2316 zahteva koji se odnose na saradnju u građanskim stvarima³⁵.

Možemo da zaključimo, da je manje ili više došlo do uspešnog prilagođavanja navedenih zakonodavstava pravu EU. Naravno, Hrvatska je najviše napredovala, ali ona ima i drugačiji status u odnosu na ostale dve zemlje, imajući u vidu njen skori ulazak u EU.

4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA I PREDLOZI ZA REŠAVANJE OSNOVNIH PROBLEMA U VEZI SA PRILAGOĐAVANJEM ZAKONODAVSTVA SRBIJE PRAVU EU

4.1. Zaključna razmatranja

Značaj pravnih tekovina EU za Srbiju predstavljen je sa tri aspekta. Prvi se odnosi na akte EU koji regulišu oblast sudske saradnje u građanskim i trgo-

32 Izveštaj Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2011. godinu, <http://www.maticacrnogorska.me/files/48/23%20Izvestaj%20EK%20-%202011.pdf>, 23.09.2012.

33 Nacionalni program za integraciju Crne Gore u EU (NPI) za period 2008–2012, 420–427, http://www.infomladi.me/fajlovi/mladi/attach_fajlovi/lat/glavne_stranice/2010/03/pdf/Nacionalni_program_za_integraciju.CG_u_EU.pdf, 24.09.2012.

34 Usklađivanje zakonodavstva, sajt Sabora Republike Hrvatske, <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=1201>, 23.09.2012.

35 European Commission, *The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2011 Progress Report*, 66, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/mk_rapport_2011_en.pdf, 23.09.2012.

vačkim stvarima, čijim odredbama mora da se prilagodi pravo Srbije. Drugi se odnosi na omogućavanje da Srbija kao država nečlanica zaključuje ugovore sa državama članicama u pojedinim oblastima. Treći se odnosi na članstvo Srbije u Haškoj konferenciji za međunarodno privatno pravo, čija je članica i EU. Ako imamo u vidu sadržaj Izveštaja Evropske komisije koji se odnosi na zadatke koje Srbija ima u prilagođavanju pravnim tekovinama EU, možemo reći da se mora što hitnije definisati program tog prilagođavanja, koji bi se odnosio na izmenu zakonodavstva, donošenje novih zakonskih akata, kao i na rešavanje sprovođenja međunarodne pravne pomoći i funkcionisanja sudske saradnje u ovoj oblasti, a što se odnosi na rad državnih organa.

Činjenica je da je Srbija ratifikovala ključne međunarodne ugovore koji se odnose na sudsku saradnju u građanskim i trgovačkim stvarima, odnosno na međunarodnu pravnu pomoć. Takođe, i unutrašnje zakonodavstvo odgovara onome što se zahteva, kad je u pitanju ostvarivanje osnovnih oblika međunarodne pravne pomoći. Isto tako, uskoro treba da se donese i novi zakon o međunarodnom privatnom pravu. No, praksa pokazuje drugačije i iz Izveštaja Evropske komisije može se zaključiti da je potrebna veća efikasnost u donošenju odluka u ovoj oblasti.

Ne možemo analizirati pravila unutrašnjeg prava Srbije kao i međunarodnih izvora koje je ona ratifikovala, a koja se odnose uopšte na saradnju u građanskim i trgovačkim stvarima. Činjenica je da Zakon o parničnom postupku i Zakon o rešavanju sukoba zakona sa propisima drugih zemalja regulišu međunarodnu nadležnost, pojedina pitanja u vezi sa vođenjem građanskog sudskog postupka sa elementom inostranosti, oblike međunarodne pravne pomoći, priznanje i izvršenje stranih sudskih i arbitražnih odluka, kao i druga pitanja iz ove oblasti, ali sadržina akata EU koji regulišu ovu oblast, kao i efikasnost funkcionisanja sudske saradnje u građanskim i trgovačkim stvarima, zahtevaju određena prilagođavanja, to jest donošenje niza zakonskih akata. U Srbiji je Zakonom o uređenju sudova³⁶ uređena i nadležnost sudova za pružanje međunarodne pravne pomoći.

Napred smo rekli da problemi u sprovođenju saradnje sudova i drugih organa u građanskim i trgovačkim stvarima, kao i u sprovođenju međunarodne pravne pomoći, postoje, a naveli smo i razloge tih problema. Ono što je jedan od zadataka akata EU u ovoj oblasti jeste prevazilaženje tih problema, što će se ostvariti jedino efikasnom primenom tih akata. Mnoge odredbe su pomenuti akti EU preuzeli iz nekih od ostalih međunarodnih izvora u ovoj oblasti, a što se pre svega odnosi na osnivanje posebnih organa za komuniciranje sa drugim organima, koji će biti odgovorni za sprovođenje međunarodne pravne pomoći između zemalja EU. Izdvaja se nekoliko karakteristika akata EU u oblasti saradnje u građanskim i trgovačkim stvarima, a to su:

- precizno definisanje poslova iz kojih će se sastojati određena vrsta saradnje sudova i drugih organa, odnosno oblika međunarodne pravne pomoći;
- određivanje centralnih i posebnih organa, koji će sprovoditi te poslove i koji će biti za njih odgovorni;

36 Čl. 22 Zakona o uređenju sudova, *Sl. glasnik RS*, br. 116/2008, 104/2009.

- regulisanje odgovornosti i organa EU, koja se odnosi na sprovođenje ovih akata (misli se na Savet i Komisiju);
- stvaranje sudske mreže, kao osnove za sudsku saradnju i saradnju drugih organa, kao i za sprovođenje svih oblika međunarodne pravne pomoći;
- određivanje sistema sankcija za neizvršavanje poslova, definisanih u aktu;
- precizno definisanje primene određenog akta, kao i načina njegove primene.

Akti EU su bitni i za Srbiju, ne samo zato što je Srbija kandidat za ulazak u ovu organizaciju, već i zbog činjenice da se pojedine uredbe mogu primenjivati i u odnosima sa državama nečlanicama, kao i zbog statusa EU prema Haškoj konferenciji. Osim toga, pravila iz uredbi koje regulišu ovu oblast su, manje ili više, pravila koja su i ranije definisana u oblasti međunarodnog privatnog ili međunarodnog procesnog prava, ali njihova sistematizovanost, kao i unificiranost dovode do cilja koji treba da bude postignut svim aktima EU u ovoj oblasti, a to je efikasnost, koja u sebi sadrži i druge ciljeve, koji se mogu definisati, kako sa stanovišta pravosuđa jedne zemlje, tako i sa stanovišta samog građanina ili pravnog lica kome je ta efikasnost u interesu.

4.2. Predlozi za rešavanje problema

Situacija je u Srbiji, u poslednjih nekoliko godina, izmenjena u odnosu na raniji period. Uopšte, postojao je problem rešavanja predmeta u kojima je prisutan element inostranosti na bilo koji način, pa samim tim i predmeta koji su se odnosili na postupanje po zamolnicama stranih organa, priznanje i izvršenje stranih odluka, itd.

Predlozi za eventualno rešavanje problema bi se odnosili, pre svega, na spremnost domaćih sudskih, ali i drugih organa u ovoj oblasti na postupanje u ovim predmetima. Ta spremnost se odnosi na broj ljudi koji bi obavljao ove poslove, a i na njihovu stručnost, što bi trebalo da se podrazumeva. Rekli smo već da je pojam građanskih i trgovačkih stvari veoma širok, tako da bi za svaku oblast trebalo imati stručne kadrove, kao i njihov dovoljan broj.

U svakom slučaju, prilagođavanje zakonodavstva i obuka kadrova su ključni predlozi, ali, takođe, moramo imati u vidu da je neophodno da se naši organi prilagode zahtevima koje definiše Odluka 470/2001 koja je oblikovala Evropsku sudsku mrežu, koja zahteva određeni stepen stalne komunikacije. Dostupnost svih informacija o pružanju međunarodne pravne pomoći i izvršavanje drugih oblika saradnje sudova i drugih organa u građanskim i trgovačkim stvarima je od ključne važnosti.

Za Srbiju je najbitnije postepeno prilagođavanje unutrašnjeg prava pravu EU i donošenje propisa koji bi odgovorili zahtevima Izveštaja. Izrada plana kojim će se odrediti zadaci na prilagođavanju zakonodavstva Srbije pravnim tekovinama EU je zadatak zakonodavca. Jedan segment tog plana morao bi da se odnosi i na oblast sudske saradnje u građanskim i trgovačkim stvarima. U vezi sa tim, tre-

balo bi koristiti iskustva drugih zemalja koje su članice EU, kao i Hrvatske koja će to postati.

Na kraju, imajući sve navedeno u vidu, formulisaćemo pet konkretnih predloga koji bi mogli da doprinesu otklanjanju nedostataka navedenih u Izveštaju Evropske komisije, kao i prilagođavanju pravnim tekovinama EU u oblasti sudske saradnje u građanskim i trgovačkim stvarima:

- Prvi predlog bi se odnosio na izradu plana prilagođavanja pravnim tekovinama EU, a u vezi sa izmenom zakonodavstva Srbije i donošenjem novih zakona. Činjenica je da je u vezi sa tim povećana aktivnost u poslednje dve godine³⁷. Međutim, s obzirom na složenost ove materije, potrebno je odrediti koje će se aktivnosti odvijati u vezi sa prilagođavanjem našeg zakonodavstva pravu EU, kao i na šta će se one odnositi;
- Drugi predlog se odnosi na unapređenje sudske saradnje u ovoj oblasti u regionu. Naime, Ministarstvo pravde Republike Srbije podržalo je inicijativu Ministarstva pravosuđa Slovenije za donošenje regionalne konvencije u ovoj oblasti ili kolektivno pristupanje Lugano konvenciji o nadležnosti i priznanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima iz 1988. godine³⁸;
- Treći predlog odnosi se na izradu studije o primeni svih međunarodnih izvora u ovoj oblasti koje je Srbija ratifikovala. To se odnosi, kako na one koji su pomenuti u tekstu, tako i na druge, ali i na bilateralne ugovore. Time bi se uočili eventualni problemi u mnogim oblastima međunarodne pravne pomoći;
- Četvrto, već smo pomenuli obuku kadrova, koji bi radili na poslovima sudske saradnje. Ako smo videli da mnogi akti, kako EU, tako i drugih međunarodnih organizacija, predviđaju formiranje posebnih organa ili agencija koje bi komunicirale sa istovetnim organima ili agencijama drugih zemalja, tada bi bilo potrebno da u tim agencijama poslove obavljaju stručni kadrovi za pomenute poslove; i
- Najzad, peti predlog je detaljnije uređenje poslova suda koji se odnose na međunarodnu pravnu pomoć. Misli se na definisanje pojedinih oblika međunarodne pravne pomoći. To bi trebalo da bude zadatak sudskog poslovnika, a što je definisano Zakonom o uređenju sudova. Kao što pomenuti Zakon određuje, nadzor nad primenom sudskog poslovnika vrši Ministarstvo pravde³⁹.

Sigurno je da se mogu definisati i drugi predlozi koji bi unapredili sprovođenje sudske saradnje u građanskim i trgovačkim stvarima, kao i prilagođavanje

37 <http://www.mpravde.gov.rs/cr/articles/medjunarodne-aktivnosti-eu-integracije-i-projekti/evropske-integracije>, 30.11.2012.

38 Podrška Ministarstva pravde Republike Srbije inicijativi Ministarstva pravosuđa Republike Slovenije za pristupanje država regiona Zapadni Balkan Konvenciji „Lugano“ i druge regionalne inicijative od 15.04.2011, <http://www.mpravde.gov.rs/lt/news/vesti/regionalne-inicijative.html>, 30.11.2012.

39 Čl. 74, 75, 76 Zakona o uređenju sudova.

pravnim tekovinama EU. Međutim, ono od čega se mora poći jeste prilagođavanje zakonodavstva i stvaranje osnova za primenu prava EU na teritoriji naše zemlje.

Prof. Vladimir Colovic, PhD

JUDICIAL COOPERATION IN CIVIL AND COMMERCIAL MATTERS

Summary

Judicial cooperation in civil and commercial matters includes the cooperation between the courts and other authorities primarily with respect to mutual legal assistance and recognition of foreign judgments. The EU adopted a series of regulations that concern mutual legal assistance (as the most important form of cooperation), the recognition and enforcement of foreign decisions, choice of law, the establishment of certain instruments to facilitate the execution of foreign decisions, and so on. Council Decision no. 470/2001 has defined the European Judicial Network that helps to achieve such cooperation between the courts and other authorities. Council Decision No. 470/2001 has regulated direct communication between the authorised bodies of the Member States and formatting information system to facilitate cooperation in this field. Although Serbia ratified some international conventions in this area, and applied bilateral agreements with some countries, there are some practical problems related to a small number of recognized foreign decisions, and to the implementation of mutual legal assistance. The author argues that the harmonisation of the Serbian legislation is important not only because Serbia is a candidate for EU membership, but also because some of the international regulations extend the application of EU law to the non-member countries, including Serbia. This is, for example, the case with the Hague Conference on Private International Law, to which both Serbia and the EU are members. The author proposes further alignment of the Serbian law with the EU Regulations governing this area and strengthening the capacities of the staff dealing with mutual legal assistance and foreign decisions' enforcement.

Key words: cooperation, mutual legal assistance, European Judicial Network, Council Decision 470/2001, candidacy, Hague Conference on Private International Law.

INSTITUCIONALNI KAPACITETI ZA SUZBIJANJE ORGANIZOVANOG KRIMINALA

1. UVOD

Organizovani kriminal se s pravom smatra jednim od najozbiljnijih i najdestruktivnijih transnacionalnih pretnji bezbednosti pojedinaca, grupa, država i međunarodne zajednice, koja se pojavila u periodu posle hladnog rata. Iako je reč o vidu tzv. „imovinskog kriminala“ kojim se stiče protivpravna imovinska korist, organizovani kriminal neretko ima i obeležja nasilničkog, ekonomsko-finansijskog, pa i ekološkog i visokotehnološkog kriminala. Zbog toga su jasni sve veći naponi država u suprotstavljanju organizovanom kriminalu, pre svega na polju prevencije i suzbijanja, kao i zaštite, pomoći i podrške žrtvama.

Kao trajni kriminalni poduhvat, organizovani kriminal obavlja se racionalno radi profita od nelegalnih aktivnosti, koji se trajno održava korišćenjem sile, pretnjama, kontrolom monopola i/ili korumpiranjem javnih službenika.¹ Infiltriran je u gotovo sve „pore društvenog i državnog – nacionalnog i međunarodnog života“ i njime se ostvaruju protivpravni profiti koji su veći od bruto nacionalnih dohodaka mnogih zemalja. Zbog toga organizovani kriminal postaje neformalni centar (sve češće transnacionalne) finansijske moći, koji je sposoban da utiče na nacionalnu i međunarodnu politiku i privredu, a time i na budućnost „malih i slabih država“ i njihovih građana.²

* Kriminalističko-policijska akademija, Beograd. Ovaj rad rezultat je realizovanja naučnoistraživačkog projekta pod nazivom *Razvoj institucionalnih kapaciteta, standarda i procedura za suprotstavljanje organizovanom kriminalu i terorizmu u uslovima međunarodnih integracija*. Projekat finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije (br. 179045), a realizuje Kriminalističko-policijska akademija u Beogradu (2011–2014). Rukovodilac projekta je prof. dr Saša Mijalković.

1 J. S. Albanese, „The Causes of Organized Crime: Do Criminals Organize Around Opportunities for Crime or Do Criminal Opportunities Create New Offenders?“, *Journal of Contemporary Criminal Justice*, Thousand Oaks, 4/2000, 413.

2 Prema podacima MMF-a, obim profita stečenog organizovanim kriminalnim aktivnostima u svetu porastao je sa osamdeset pet milijardi američkih dolara u 1988. godini na impozantnih pet hiljada milijardi dolara u 1998. godini. Procenjuje se da je u 2006. godini vrednost opranog novca organizovanog kriminala iznosila oko hiljadu i po milijardi dolara, odnosno između 2 i 5 procenata globalnog proizvoda. V. P. Hough, *Understanding Global Security*, Routledge, London–New York, 2008, 230; P. Williams, „Transnational Criminal Organizations and International Security“, *World Security – Challenges for a New Century* (eds. M. T. Klare, Y. Chandrani), St. Martin's Press, New York, 1998, 252. Prema drugim podacima, na kraju XX veka, „globalni bruto kriminalni proizvod“ dostigao je iznos od trilion američkih dolara. To je, s izuzetkom SAD i Japana, više nego bruto društveni proizvod bilo koje suverene države na planeti. D. R. Simić, *Nauka o bezbednosti – savremeni pristupi bezbednosti*, Sl. list SRJ i Fakultet političkih nauka, Beograd, 2002, 40.

Pored toga, naročito zabrinjava to što pojavu organizovanog kriminala odlikuje: visok stepen organizovanosti, tajnost u organizovanju i delovanju, internacionalizacija delovanja i vršenja uticaja, plansko vršenje zločina, radikalizacija metoda delovanja i sve veća nasilnost i brutalnost, pribegavanje pranju novca i korupciji javnih službenika i nosilaca vlasti, težnja ka infiltriranju u strukture vlasti i sticanju političkog uticaja, težnja ka kontrolisanju nacionalnih ekonomija i međunarodne ekonomske razmene, velika finansijska moć, zloupotreba visoke tehnologije u kriminalne svrhe, podrivanje demokratije, političkog i ekonomskog poretka, ugrožavanje ljudskih sloboda i prava, slabljenje poverenja građana u državne institucije, produbljivanje ekonomske krize i drugo.³

I Republika Srbija je već duže vreme kontinuirano suočena sa problemom organizovanog kriminala. On je zastupljen širom Republike Srbije, dok je naročito izražen na području Kosova i Metohije i Raške oblasti. Posebno zabrinjava to što su Kosmet, uz Rašku oblast na jugozapadu i Bujanovac, Preševo i Medveđu na jugu centralne Srbije „neuralgične tačke“ moguće eskalacije terorizma, što bi dodatno podstaklo razvoj organizovanog kriminala.

S tim u vezi, Republika Srbija je svesna da problem organizovanog kriminala već duže vreme ozbiljno ugrožava građane, državu i širi region. Ona je, takođe, svesna i očekivanja međunarodne zajednice koja se tiču uspešnog rešavanja ovih problema. U vezi s tim ona ima dvostruki cilj: unapređenje nacionalne bezbednosti i jačanje pozicije kandidata za prijem u razne oblike međunarodnih integracija, naročito u Evropsku uniju. Na tom putu Republika Srbija potpisala je i ratifikovala brojne međunarodne dokumente, usvojila mnoge zakonske propise i strategijsko-doktrinarne dokumente iz oblasti pravosuđa, unutrašnjih poslova, bezbednosno-obaveštajnog sistema, suprotstavljanja terorizmu, organizovanom i visokotehnološkom kriminalu, kao i iz oblasti vanrednih situacija, nacionalne bezbednosti i odbrane, izvršila je reformu izvesnih sektora nacionalnog sistema bezbednosti, itd.

Stalna „modernizacija“, međutim, organizovanih kriminalnih grupa i terorističkih organizacija primenom novih zločinačkih formi, sadržaja, tehnika i sredstava, uz oslanjanje na izvesne formalne i neformalne centre političke i finansijske moći u zemlji, inostranstvu i u međunarodnim organizacijama, otežala je Srbiji izgradnju neophodnih institucionalnih kapaciteta, standarda i procedura za efikasno sprečavanje i suzbijanje organizovanog kriminala i terorizma i zaštitu, pomoć i podršku žrtvama. Osim neefikasnosti nacionalnog sistema bezbednosti, to sputava i uspešniju međunarodnu kriminalističko-policijsku saradnju i druge vidove saradnje u sferi bezbednosti. Dodatni problem je svakodnevno pojavljivanje novih formi organizovanog kriminala koji su u žargonu poznatiji kao: ekonomski i korporacijski kriminal, narko-mafija, krijumčarenje oružja, trgovina ljudima, krijumčarenje migranata, „seks-mafija“ (prostitucija, porno-mafija), auto-mafija, krađa i krijumčarenje starina i umetnina, kockarska mafija, urbanistička i građevinska mafija, transplantaciona mafija, bebi-mafija, farmakomafija, pogrebna mafija, falsifikovanje novca i hartija od vrednosti, reket, razbojništva, kriminal vojnih struktura, prosvetna mafija, drumska mafija, stečajna mafija, carinska mafija, duvanska mafija, naftna mafija, strujna mafija, đubretarska mafija itd.

3 S. Mijalković, „Organizovani kriminal kao pretnja nacionalnoj bezbednosti“, *Bezbednost*, 1–2/2009, Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, Beograd, 119–132.

Razvoju organizovanog kriminala doprinose njegove veze sa političkom i ekonomskom elitom, ali i sa novim centrima finansijske moći (tzv. „tajkuni“), odnosno sa izvesnim oblicima političkog, ekonomskog i ekološkog kriminala. Kako je infiltriran u gotovo sve sfere društvenog i državnog života, realno je očekivati razvoj novih formi i sadržaja organizovanog kriminala. Uz to, korupcija je „vezivno tkivo“ između nosilaca pojedinih vidova organizovanog kriminala, pojedinaca i grupa iz struktura državne vlasti i iz međunarodnih institucija.

Najzad, ozbiljan problem je i dokazano povezivanje organizovanog kriminala sa terorizmom. Naime, evidentno je prisustvo islamističkog terorističkog faktora na području Raške oblasti, ali i u susjednim državama, pre svega u Crnoj Gori, u Makedoniji i u Federaciji Bosna i Hercegovina. Primetno je i bujanje novih islamističko-ekstremističkih struja poznatijih kao Vahabizam, koji netolerantno propagiraju izvorni islam i nasilnički su nastrojeni ne samo prema neislamskom svetu, već i prema (ostalim) neistomišljenicima među Muslimanima. Očigledna je, takođe, i njihova sprega sa najpoznatijim svetskim terorističkim organizacijama, kao što su Al Kaida, Hamas, Hezbolah i druge, ali i sa pojedinim arapskim i muslimanskim državama koje „sponzorišu“ balkanske islamističke pokrete. Osim što ga finansiraju neke arapske države i međunarodne nevladine organizacije, islamistički terorizam se u mnogome oslanja na sredstva koja dobija od organizovanog kriminala.⁴

Iznete tvrdnje ukazuju na to da je problem organizovanog kriminala veliki. Njegova ekspanzija početkom devedesetih godina prošloga veka „zatekla“ je sistem bezbednosti Republike Srbije organizaciono i funkcionalno nespremnim da odgovori ovom bezbednosnom problemu. Naime, ni normativna uređenost suzbijanja najtežih oblika kriminala, a ni institucionalni kapaciteti nisu mogli efikasno da odgovore rastućem problemu organizovanog kriminala. Što zbog sopstvenih potreba iznalaženja rešenja za narastajuće probleme, delom zbog pritiska međunarodne zajednice, a delom zbog ispunjavanja zahtevanih standarda međunarodnih integracija kojima teži, Republika Srbija započela je reformu svog sektora bezbednosti. Značajan deo te reforme odnosi se upravo na izgradnju institucionalnih kapaciteta za suzbijanje organizovanog kriminala.

2. REFORMA SEKTORA BEZBEDNOSTI REPUBLIKE SRBIJE KAO POLAZIŠTE ZA IZGRADNJU NOVIH INSTITUCIONALNIH KAPACITETA ZA SUZBIJANJE ORGANIZOVANOG KRIMINALA

I Republika Srbija je, kao i sve države realsocijalizma, nakon početka reforme društveno-ekonomskog uređenja i prelaska na tržišno orijentisanu ekonomiju i višepartijski sistem, izvršila i reformu sektora bezbednosti. Te reforme još traju. U početku su reforme išle veoma teško, jer je prvo trebalo da ih prihvate ljudi koji su bili na najvišim rikovodećim mestima. Naime, naš sistem bezbed-

4 G. Amidžić, A. Lazić, „Odnos organizovanog kriminala i terorizma“, *Suprostavljjanje terorizmu – Međunarodni standardi i pravna regulativa*, Visoka škola unutrašnjih poslova, 2011, Banja Luka, 525–535.

nosti je bio tzv. „državocentričnog“ karaktera i država je bila u fokusu bezbednosti. Prema nepisanoj koncepciji bezbednosti, vrhunske vrednosti od značaja za naš opstanak bile su suverenitet, teritorijalni integritet i spoljnopolitički interesi. Najveće pretnje po državu bili su oružani napadi koji mogu doći od drugih država ili saveza država, obaveštajne i ekonomske subverzije i diplomatski porazi na međunarodnoj sceni. Stoga je država svoju bezbednost garantovala razvojem oružanih snaga, obaveštajno-bezbednosnog sistema i diplomatskih organa.

Dok su, međutim, mnoge države jačale svoju „spoljnu bezbednost“, urušile su se iznutra usled akumulacije krize u svim sferama društvenog života. Ispostavilo se da su najveće pretnje po nacionalnu bezbednost zapravo etnički i verski nacionalizam, politička previranja, povećanje obima (organizovanog) kriminala, društveno nejedinstvo, ekspanzija ekoloških pretnji, ekonomske i socijalne protivrečnosti i krize koje su, nažalost, često prerastale i u surove oružane konflikte. Rezultat toga su građanski ratovi, građanske revolucije, nasilne promene političke vlasti, raspadi država, bujanje organizovanog kriminala i terorizma. Primeri koji argumentuju ovu tezu su sveži: SSSR, Čehoslovačka, Rumunija, Albanija, „druga i treća Jugoslavija“, Srbija.

Istovremeno, mnoge od novonastalih država izrazile su ambiciju da postanu članice Evropske unije. U tom smislu, one su morale da harmonizuju nacionalno zakonodavstvo sa pravom Evropske unije, a da svoje sisteme bezbednosti reformišu saglasno novom zakonodavstvu. Tako je i Republika Srbija postala svesna očekivanja međunarodne zajednice koja se tiču uspešnog rešavanja problema organizovanog kriminala. S tim u vezi, ona ima dvostruki cilj: unapređenje nacionalne bezbednosti i jačanje pozicije kandidata za prijem u razne oblike međunarodnih integracija, naročito u Evropsku uniju. Na tom putu Republika Srbija potpisala je i ratifikovala brojne međunarodne dokumente, od kojih su svakako najvažniji: Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala⁵; Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije⁶; Krivičnopravna konvencija Saveta Evrope o korupciji⁷; Građanskopravna konvencija Saveta Evrope o korupciji⁸; Konvencija o policijskoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi⁹; Konvencija Saveta Evrope o visokotehnološkom kriminalu¹⁰; Konvencija Saveta Evrope o pranju, traženju, zapleni i oduzimanju prihoda stečenih kriminalom i o finansiranju terorizma¹¹; Konvencija Saveta Evrope o borbi protiv trgovine

5 Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, *Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 6/2001.

6 Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije, *Sl. list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 12/2005.

7 Krivičnopravna konvencija Saveta Evrope o korupciji, *Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 2/2002 i *Sl. list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 18/2005.

8 Građanskopravna konvencija Saveta Evrope o korupciji, *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 102/2007.

9 Konvencija o policijskoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi, *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 70/2007.

10 Konvencija Saveta Evrope o visokotehnološkom kriminalu, *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 19/2009.

11 Konvencija Saveta Evrope o pranju, traženju, zapleni i oduzimanju prihoda stečenih kriminalom i o finansiranju terorizma, *Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 19/2009.

ljudima¹²; Međunarodna konvencija o suzbijanju finansiranja terorizma¹³; Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju terorizma¹⁴ itd.

Ispunjavanje obaveza koje su preuzete njihovim potpisivanjem i ratifikovanjem jedan je od nacionalnih prioriteta Republike Srbije. U tom smislu, doneti su brojni zakonski propisi i strategijsko-doktrinarni dokumenti iz oblasti prava, unutrašnjih poslova, bezbednosno-obaveštajnog sistema, suprotstavljanja terorizmu, organizovanom i visokotehnološkom kriminalu, kao i iz oblasti vanrednih situacija, nacionalne bezbednosti i odbrane itd. (Zakonik o krivičnom postupku,¹⁵ Zakon o javnom tužilaštvu,¹⁶ Zakon o uređenju sudova,¹⁷ Zakon o policiji,¹⁸ Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji,¹⁹ Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije,²⁰ Carinski zakon,²¹ Krivični zakonik,²² Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica,²³ Zakon o programu zaštite učesnika u krivičnom postupku,²⁴ Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela,²⁵ Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa za borbu protiv visokotehnološkog kriminala,²⁶ Zakon o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela,²⁷ Zakon o izvršenju kazne zatvora za krivična dela organizovanog kriminala,²⁸ Zakon o krivičnoj od-

- 12 Konvencija Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima, *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 19/2009.
- 13 Međunarodna konvencija o suzbijanju finansiranja terorizma *Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 7/2002.
- 14 Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju terorizma, *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 19/2009.
- 15 Zakonik o krivičnom postupku – ZKP, *Sl. glasnik RS*, br. 72/2011 i 101/2011.
- 16 Zakon o javnom tužilaštvu, *Sl. glasnik RS*, br. 116/2008 i 104/2009.
- 17 Zakon o uređenju sudova, *Sl. glasnik RS*, br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 – dr. zakon 78/2011 i 101/2011.
- 18 Zakon o policiji, *Sl. glasnik RS*, br. 101/2005 i 63/2009.
- 19 Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji – ZBIA, *Sl. glasnik RS*, br. 42/2002 i 111/2009.
- 20 Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 116/2007.
- 21 Carinski zakon, *Sl. glasnik RS*, br. 18/2010.
- 22 Krivični zakonik – KZ, *Sl. glasnik RS*, br. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009 i 111/2009.
- 23 Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica, *Sl. glasnik RS*, br. 85/2005.
- 24 Zakon o programu zaštite učesnika u krivičnom postupku, *Sl. glasnik RS*, br. 85/2005.
- 25 Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela, *Sl. glasnik RS*, br. 42/2002, 27/2003, 39/2003, 67/2003, 29/2004, 58/2004 – dr. zakon, 45/2005, 61/2005, 72/2009, 72/2011 – dr. zakon i 101/2011 – dr. Zakon.
- 26 Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa za borbu protiv visokotehnološkog kriminala, *Sl. glasnik RS*, br. 61/2005, 104/2009.
- 27 Zakon o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela, *Sl. glasnik RS*, br. 97/2008.
- 28 Zakon o izvršenju kazne zatvora za krivična dela organizovanog kriminala, *Sl. glasnik RS*, br. 72/2009 i 101/2010.

govornosti pravnog lica,²⁹ Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije,³⁰ Strategija odbrane Republike Srbije,³¹ Nacionalna strategiju za borbu protiv organizovanog kriminala,³² Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije,³³ Nacionalna strategija za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma³⁴ itd., o kojima će biti više reči u delu rada koji sledi).

Posledica donošenja navedenih propisa i dokumenata je i reforma izvesnih sektora nacionalnog sistema bezbednosti (formirani su Savet za nacionalnu bezbednost, Biro za koordinaciju rada službi bezbednosti, Kancelarija Saveta za nacionalnu bezbednost i zaštitu tajnih podataka, Specijalni sud, Specijalno tužilaštvo, Specijalna pritvorska jedinica, Posebno odeljenje za izdržavanje kazne zatvora za krivična dela organizovanog kriminala, Direkcija za upravljanje oduzetom imovinom, Služba za borbu protiv organizovanog kriminala, Služba za borbu protiv visokotehnološkog kriminala, Jedinica za finansijske istrage, Jedinica za zaštitu učesnika u krivičnom postupku, Pregovarački tim MUP-a Republike Srbije, Sektor za vanredne situacije, reformisane su Bezbednosno-informativna agencija, Vojnoobaveštajna agencija i Vojnobezbednosna agencija itd.).

Konkretnije, da bi reformisala državni sektor bezbednosti (a naglašavamo da reforma još nije okončana), naša zemlja je, između ostalog:

- razvijala nacionalno pravo u oblasti bezbednosti (potpisala i ratifikovala izvesne međunarodne konvencije iz oblasti bezbednosti, odbrane, zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama, usvojila određene materijalne i procesne zakone i donela prateće podzakonske propise, te usvojila stotinak strategija za rešavanje izvesnih problema nacionalne bezbednosti, među kojima se izdvajaju Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije i Nacionalna strategija za borbu protiv organizovanog kriminala);
- započela reformu Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije (demilitarizacija policije, jačanje transparentnosti i mehanizama unutrašnje i spoljne kontrole, jačanje rodne ravnopravnosti, reorganizacija – novi organizacioni poredak i novi sektori (među njima i Sektor za vanredne situacije), novi Zakon o policiji, učestvovanje u međunarodnim mirovnim i humanitarnim misijama, nova sistematizacija poslova i zadataka u MUP-u itd.);
- izvršila reformu bezbednosno-obaveštajnog sistema (izdvajanje Resora državne bezbednosti iz Ministarstva unutrašnjih poslova u centralnu au-

29 Zakon o krivičnoj odgovornosti pravnog lica, *Sl. glasnik RS*, br. 97/2008.

30 Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije, <http://www.mod.gov.rs/cir/dokumenta/strategije/usvojene/Strategija%20nacionalne%20bezbednosti%20Republike%20Srbije.pdf>, 26.11.2012.

31 Strategija odbrane Republike Srbije, http://www.mod.gov.rs/lat/dokumenta/strategije/strategija_odbrane_lat.pdf, 26.11.2012.

32 Nacionalna strategiju za borbu protiv organizovanog kriminala, http://www.srbija.gov.rs/ve sti/dokumenti_sekcija.php?id=45678, 26.11.2012.

33 Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije, http://www.srbija.gov.rs/ve sti/dokumenti_sekcija.php?id=45678, 26.11.2012.

34 Nacionalna strategija za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma, *Sl. glasnik RS*, br. 89/08.

tonomnu obaveštajno-bezbednosnu službu, ukidanje Jedinice za specijalne operacije Resora državne bezbednosti, donošenje Zakona o osnovama bezbednosno-obaveštajnog sistema Republike Srbije, donošenje Zakona o Vojnoobaveštajnoj i Vojnobezbednosnoj agenciji, donošenje Zakona o tajnosti podataka, formiranje Saveta za nacionalnu bezbednost, formiranje Biroa za koordinaciju rada službi bezbednosti, formiranje Kancelarije Saveta za nacionalnu bezbednost i zaštitu tajnih podataka itd.);

- započela reformu oružanih snaga (usvojen je novi Zakon o odbrani, usvojen je Zakon o Vojski Srbije, usvojen je set zakona o međunarodnoj vojnoj saradnji, učestvovanju oružanih snaga u međunarodnim vojnim misijama, učestvovanje pripadnika Vojske Srbije u međunarodnim vojnim misijama, jačanje rodne ravnopravnosti, jačanje mehanizama unutrašnje i spoljne kontrole, modernizacija i profesionalizacija Vojske Srbije itd.);
- izvršila izvesne promene u pravosudnom sistemu (reorganizacija pravosudnih organa, novi kriterijumi za izbor tužilaca i sudija);
- formirala nove bezbednosne subjekte (Uprava za sprečavanje pranja novca Ministarstva finansija Republike Srbije (tzv. „Finansijsko-obaveštajna služba“), Agencija za borbu protiv korupcije;
- formirala međuresorske podsisteme nacionalnog sistema bezbednosti koje je podržala izvesnim zakonskim propisima (sistem za suzbijanje organizovanog kriminala, sistem za suzbijanje visokotehnološkog kriminala, sistem za suzbijanje ratnih zločina, sistem integrisanog upravljanja državnom granicom i sl.);
- unapredila međunarodnu saradnju u bezbednosti (učlanjenje u program Partnerstvo za mir, učestvovanje policijskih i vojnih jedinica u međunarodnim mirovnim i humanitarnim misijama, potpisivanje više međunarodnih ugovora o saradnji u sferama odbrane, unutrašnjih poslova i razmene i čuvanja tajnih podataka od značaja za bezbednost, unapređenje međunarodne kriminalističke saradnje, razvoj mehanizama policijske diplomatije i sl.);
- pribegla novoj koncepciji nacionalne bezbednosti (Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije);
- u toku je reforma nedržavnog sektora bezbednosti, itd.

Svakako, pred našim sistemom bezbednosti su još mnogi izazovi i reforme, ali i problemi koje je neophodno što pre prevazići. Pomenuti su samo oni dometi reforme koji su direktno ili indirektno od značaja za suzbijanje organizovanog kriminala.

3. NORMATIVNO ODREĐENJE ORGANIZOVANOG KRIMINALA – MEĐUNARODNOPRAVNI STANDARDI I DOMAĆE KRIVIČNO ZAKONODAVSTVO

Do pre desetak godina, sintagma *organizovani kriminal* je našem zakonodavstvu bila nepoznanica. Posle ratifikovanja Konvencije Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, nastupile su i izvesne promene u

krivičnopravnom (materijalnom i procesnom) zakonodavstvu. S obzirom na to da su te promene bile brojne i velike, te da bi zbog obimnosti to mogao da bude predmet posebnog rada, ovde ćemo ukazati samo na aktuelne domete u inkriminisanju organizovanog kriminala, kao i na međunarodnopravne standarde po kojima je to učinjeno.

Pogled Ujedinjenih nacija na pojam organizovanog kriminala svakako je jedan od značajnijih. Iako se Konvencijom Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala pojam organizovanog kriminala ne definiše eksplicitno, njegovo određenje se može logički naslutiti tumačenjem pojmova: grupa za organizovani kriminal, organizovana grupa i težak zločin.³⁵

Grupa za organizovani kriminal je grupa od tri ili više lica, koja postoji u izvesnom vremenskom periodu, deluje sporazumno, u cilju vršenja teških zločina, radi sticanja (posredno ili neposredno) materijalne koristi.

Organizovana grupa je grupa koja nije slučajno formirana radi neposrednog izvršenja krivičnog dela i koja ne mora da ima formalno definisane uloge svojih članova, kontinuitet članstva ili razvijenu strukturu.

Težak zločin je krivično delo koje se kažnjava lišenjem slobode na najmanje četiri godine.

Logičkom analizom i indukcijom navedenih pojava, može se zaključiti da organizovani kriminal podrazumeva vršenje teških zločina od strane grupe za organizovani kriminal, odnosno da je to kriminalno delovanje grupe od tri ili više lica, koja postoji u izvesnom periodu, deluje sporazumno u cilju vršenja krivičnih dela radi sticanja (posredno ili neposredno) materijalne koristi, za koje se može izreći kazna lišenja slobode u trajanju od najmanje četiri godine.

Prema ovom određenju, organizovani kriminal može da ima unutardržavne i transnacionalne dimenzije. Kriminal je unutardržavnog značaja ukoliko se odvija unutar granica jedne države i ukoliko nema transnacionalni karakter. S druge strane, krivično delo je transnacionalno ako je: učinjeno u više država; učinjeno u jednoj državi, ali je veći deo priprema, planiranja, rukovođenja ili kontrole obavljen u nekoj drugoj državi; učinjeno u jednoj državi, ali je u njega uključena grupa za organizovani kriminal koja se bavi kriminalnim aktivnostima u više država; i učinjeno u jednoj državi, ali su bitne posledice nastupile u nekoj drugoj državi.³⁶

U okrilju institucija Evropske unije dati su obavezni i fakultativni kriterijumi za identifikovanje organizovanog kriminala u bezbednosnoj praksi. Obavezni kriterijumi su: saradnja najmanje tri lica, saradnja tih lica u dužem periodu ili u određenom trajanju, vršenje teških oblika krivičnih dela i ostvarivanje dobiti i/ili moći kao cilj udruženog kriminalnog delovanja. Fakultativni kriterijumi su: konkretni zadaci ili uloga svakog člana kriminalnog udruženja, postojanje nekog oblika interne discipline ili kontrole, primena sile ili drugih sredstava pogodnih za zastrašivanje, uticaj na politiku, sredstva javnog informisanja, javnu upravu i

35 Čl. 2 Konvencije Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog kriminalnog organizovanog kriminala i dopunskih protokola – Konvencija, *Sl. glasnik RS*, br. 6/2001.

36 Čl. 3 Konvencije.

agencije za sprovođenje zakona, korišćenje komercijalnih ili poslovnih struktura, uključenost u pranje novca i delovanje na međunarodnom nivou. Da bi u konkretnom slučaju moglo da se govori o organizovanom kriminalu, neophodno je identifikovanje najmanje šest od ponuđenih kriterijuma, pri čemu se podrazumeva prisustvo obaveznih kriterijuma.³⁷ Ovi kriterijumi bili su zastupljeni i u određenju organizovanog kriminala u krivičnoprocesnom zakonodavstvu naše zemlje.³⁸

Slično je i određenje u okviru institucija Saveta Evrope: „Organizovani kriminal su nelegalne aktivnosti koje izvode strukturisane grupe od tri ili više članova, koje postoje duže vreme i imaju cilj da sprovedu ozbiljne kriminalne aktivnosti (teške zločine) putem planiranih akcija, korišćenjem zastrašivanja, nasilja, korupcije ili drugih sredstava radi dobijanja, direktno ili indirektno, finansijske ili druge materijalne koristi.“³⁹ U tome se mnogo ne razlikuje ni određenje dato u okrilju Interpol: „Organizovani kriminal je svaka grupa koja ima korporativnu strukturu čiji je primarni cilj da obezbedi novac nelegalnim aktivnostima, a opstaje jer koristi zastrašivanje i korupciju.“⁴⁰

Najzad, valja pomenuti i određenje pojma organizovani kriminal u pozitivnom zakonodavstvu Republike Srbije. U domaćem pravu, pojam organizovanog kriminala određen je Zakonikom o krivičnom postupku (*lex generalis*) i Zakonom o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela (*lex specialis* u odnosu na Zakonik o krivičnom postupku).

Zakonikom o krivičnom postupku definisani su pojmovi organizovanog kriminala i organizovane kriminalne grupe:

- organizovana kriminalna grupa je grupa od tri ili više lica, koja postoji određeno vreme i deluje sporazumno u cilju vršenja jednog ili više krivičnih dela za koja je propisana kazna zatvora od četiri godine ili teža kazna, radi neposrednog ili posrednog sticanja finansijske ili druge koristi;⁴¹
- organizovani kriminal predstavlja vršenje krivičnih dela od strane organizovane kriminalne grupe ili njenih pripadnika;⁴²

Zakonom o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela, na identičan način definisani su pojmovi organizovanog kriminala i organizovane kriminalne grupe:

37 Council of the European Union Act 6204/2/97, *Enfopol* 35, Rev 2, Brussels, 1997.

38 V. Zakon o izmenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku, *Sl. list SRJ*, br. 68/2002.

39 Recommendation Rec(2001)11 of the Committee of Ministers to Member States Concerning Guiding Principles on the Fight Against Organised Crime, Council of Europe, 19. September, 2001, 6.

40 Definicija Interpol V. C. Bakesly, „The Criminal Justice System Facing the Challenge of organized crime“, *RIDP/IRPL*, 3/1996, 412.

41 Čl. 2, st. 1, tač. 33 ZKP.

42 Čl. 2, st. 1, tač. 34 ZKP.

- organizovani kriminal je vršenje krivičnih dela od strane organizovane kriminalne grupe ili njenih pripadnika;
- organizovana kriminalna grupa je grupa od tri ili više lica, koja postoji određeno vreme i deluje sporazumno u cilju vršenja jednog ili više krivičnih dela za koja je propisana kazna zatvora od četiri godine ili teža kazna, radi sticanja, posredno ili neposredno, finansijske ili druge koristi.⁴³

Osim toga, i Nacionalnom strategijom za borbu protiv organizovanog kriminala takođe se definiše ovaj fenomen: organizovani kriminal podrazumeva vršenje krivičnih dela od strane organizovane kriminalne grupe ili njenih pripadnika; pod organizovanom kriminalnom grupom podrazumeva se grupa od tri ili više lica, koja postoji određeno vreme i deluje sporazumno u cilju vršenja jednog ili više krivičnih dela za koja je propisana kazna zatvora od četiri godine ili teža kazna, radi sticanja, posredno ili neposredno, finansijske ili druge koristi.

Najzad, u Krivičnom zakoniku Republike Srbije ne pominje se organizovani kriminal, već samo grupa i organizovana kriminalna grupa:

- grupa su najmanje tri lica povezana radi trajnog ili povremenog vršenja krivičnih dela koja ne mora da ima definisane uloge svojih članova, kontinuitet članstva ili razvijenu strukturu;⁴⁴
- organizovana kriminalna grupa je grupa od tri ili više lica, koja postoji određeno vreme i deluje sporazumno u cilju vršenja jednog ili više krivičnih dela za koja je propisana kazna zatvora od četiri godine ili teža kazna, radi neposrednog ili posrednog sticanja finansijske ili druge koristi.⁴⁵

Krivični zakonik poznaje i krivična dela:

- dogovor za izvršenje krivičnog dela, koje čini lice koje se dogovori da izvrši krivično delo za koje se može izreći pet godina zatvora ili teža kazna;⁴⁶ i
- udruživanje radi vršenja krivičnih dela, koje čini onaj ko organizuje grupu koja ima za cilj vršenje krivičnih dela za koje se može izreći kazna zatvora od tri godine ili teža kazna, zatim ko organizuje organizovanu kriminalnu grupu, odnosno ko postane pripadnik grupe ili organizovane kriminalne grupe. Ako zakonom za takvo organizovanje nije predviđena teža kazna, kazniće se zatvorom od jedne do osam godina. Pripadnik grupe kazniće se zatvorom od tri meseca do tri godine. Pripadnik organizovane kriminalne grupe kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina.⁴⁷

Ako se prvo navedeno delo odnosi na grupu ili organizovanu kriminalnu grupu, koja ima za cilj vršenje krivičnih dela za koje se može izreći kazna zatvora od dvadeset godina ili zatvor od trideset do četrdeset godina, organizator grupe ili organizovane kriminalne grupe kazniće se zatvorom od najmanje deset godi-

43 Čl. 3 ZKP.

44 Čl. 112, tač. 22 KZ.

45 Čl. 112, tač. 35 KZ.

46 Čl. 345 KZ.

47 Čl. 346 KZ.

na ili zatvorom od trideset do četrdeset godina, a pripadnik grupe ili organizovane kriminalne grupe zatvorom od šest meseci do pet godina (čl. 346).⁴⁸

Valja, takođe, pomenuti i saučesništvo, koje ne podrazumeva organizovani kriminal (jer saučesnici mogu da budu i dva lica koje vrše krivično delo za koje nije zaprečen zatvor od četiri godine ili teža kazna), ali podrazumeva „izvesnu dozu“ organizovanja i udruživanje radi vršenja krivičnih dela. Saučesništvo u krivičnom delu može da ima oblik saizvršilaštva, podstrekavanja i pomaganja.

Saizvršilaštvo čini više lica koja učestvovanjem u radnji izvršenja sa umišljajem ili iz nehata zajednički izvrše krivično delo, ili ostvarujući zajedničku odluku drugom radnjom sa umišljajem bitno doprinesu izvršenju krivičnog dela. Svako od saizvršilaca kazniće se kaznom propisanom za to delo.⁴⁹

Podstrekavanje čini onaj ko drugog sa umišljajem podstrekne da izvrši krivično delo, za šta će se kazniti kaznom propisanom za to krivično delo. Ko drugog sa umišljajem podstrekava na izvršenje krivičnog dela čiji je pokušaj po zakonu kažnjiv, a delo ne bude ni pokušano, kazniće se kao za pokušaj krivičnog dela.⁵⁰

Pomaganje čini onaj ko drugom sa umišljajem pomogne u izvršenju krivičnog dela, za šta će se kazniti kaznom propisanom za to krivično delo, ili ublaženom kaznom. Kao pomaganje u izvršenju krivičnog dela smatra se naročito: davanje saveta ili uputstava kako da se izvrši krivično delo, stavljanje učiniocu na raspolaganje sredstava za izvršenje krivičnog dela, stvaranje uslova ili otklanjanje prepreka za izvršenje krivičnog dela, kao i unapred obećano prikrivanje krivičnog dela, učinioca, sredstava kojima je krivično delo izvršeno, tragova krivičnog dela ili predmeta pribavljenih krivičnim delom.⁵¹

Najzad, valja pomenuti i to da se bićima mnogih inkriminacija u Krivičnom zakoniku izričito naglašava strože kažnjavanje ukoliko je delo izvršila grupa ili organizovana kriminalna grupa. Znači, zakonodavac konkretno prepoznaje i strože kažnjava situacije organizovanog kriminala.

Organizovani kriminal je, kao što se moglo videti, u domaćem zakonodavstvu definisan na način kojim se uvažavaju međunarodni standardi u pogledu njegovog određenja. Naravno, izgradnja pravnih kapaciteta samo je prvi korak u izgradnji nacionalnih kapaciteta za rešavanje ovog problema. Sledeći nivo je izgradnja institucionalnih kapaciteta i njihovo snabdevanje odgovarajućim ovlašćenjima za sprovođenje efikasnih istražnih mera i radnji.

48 Organizator grupe ili organizovane kriminalne koji otkrivanjem grupe ili organizovane kriminalne grupe ili na drugi način spreči izvršenje krivičnih dela radi čijeg vršenja je grupa ili organizovana kriminalna grupa organizovana, kazniće se zatvorom do tri godine, a može se i osloboditi od kazne. Takođe, pripadnik grupe ili organizovane kriminalne grupe koji otkrije grupu ili organizovanu kriminalnu grupu pre nego što je u njenom sastavu ili za nju učinio neko krivično delo radi čijeg vršenja je grupa ili organizovana kriminalna grupa organizovana, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do godinu dana.

49 Čl. 33 KZ.

50 Čl. 34 KZ.

51 Čl. 35 KZ.

4. NOVI SISTEM REPUBLIKE SRBIJE ZA SUPROTSTAVLJANJE ORGANIZOVANOM KRIMINALU

Sistem Republike Srbije za suzbijanje organizovanog kriminala čine subjekti iz sektora unutrašnjih poslova, pravosudnog, finansijskog i bezbednosno-obaveštajnog sistema koji su specijalizovani da sprečavaju i suzbijaju krivična dela iz oblasti organizovanog kriminala, korupcije i druga posebno teška krivična dela i da pružaju neophodnu zaštitu žrtvama i svedocima ovih krivičnih dela.⁵² U njegovoj nadležnosti je suzbijanje:

- krivičnih dela organizovanog kriminala;
- krivičnih dela protiv ustavnog uređenja i bezbednosti Republike Srbije (Ubistvo predstavnika najviših državnih organa, Oružana pobuna i terorizam);
- krivičnih dela protiv službene dužnosti (Zloupotreba službenog položaja, Trgovina uticajem, Primanje i davanje mita), kada je okrivljeni, odnosno lice kojem se daje mito službeno ili odgovorno lice koje vrši javnu funkciju na osnovu izbora, imenovanja ili postavljenja od strane Narodne skupštine, Vlade, Visokog saveta sudstva ili Državnog veća tužilaca;
- krivičnog dela Zloupotreba službenog položaja, kada vrednost pribavljene imovinske koristi prelazi iznos od dvesta miliona dinara;
- krivičnih dela Međunarodni terorizam i Finansiranje terorizma;
- krivičnog dela Pranje novca, ako imovina koja je predmet pranja novca potiče iz prethodno navedenih krivičnih dela (izuzev krivičnih dela protiv ustavnog uređenja i bezbednosti Republike Srbije); i
- krivičnih dela protiv državnih organa (pojedinih oblika Sprečavanja službenog lica u vršenju službene radnje i Napada na službeno lice u vršenju službene dužnosti) i krivičnih dela protiv pravosuđa (pojedinih oblika krivičnih dela Pomoć učiniocu posle izvršenog krivičnog dela, Davanje lažnog iskaza, Sprečavanje i ometanje dokazivanja, Ometanje pravde, Povreda tajnosti postupka i Bekstvo i omogućavanje bekstva lica lišenog slobode), ako su izvršena u vezi sa svim prethodno navedenim krivičnim delima.⁵³

Ovaj podsistem nacionalne bezbednosti čini više subjekata. Služba za borbu protiv organizovanog kriminala ima dominantnu ulogu u suzbijanju različitih vidova organizovanog kriminala.⁵⁴ U obezbeđenju relevantnih dokaza nepo-

52 Formalno je institucionalizovan Zakonom o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela, Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala.

53 Pomenuti zakonski propis dopunjuju i razrađuju brojni zakoni, a pre svega: Zakon o uređenju sudova, Zakon o policiji, Zakon o službama bezbednosti Savezne Republike Jugoslavije, Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica. Ostali propisi su već pomenuti, ili će biti navedeni u delu rada koji sledi.

54 Krajem 2001. godine, u sedištu Ministarstva unutrašnjih poslova i u područnim policijskim upravama formirane su specijalizovane jedinice za suprotstavljanje organizovanom krimina-

sredno sarađuje i postupa po instrukcijama Tužilaštva za organizovani kriminal. Služba sarađuje sa ostalim organizacionim jedinicama MUP-a, sa Bezbednosno-informativnom agencijom, Vojnobezbednosnom agencijom i drugim službama u zemlji u čijoj je nadležnosti otkrivanje, praćenje, dokumentovanje, sprečavanje, suzbijanje i presecanje delatnosti organizovanog kriminala.

Bezbednosno-informativna agencija formira posebne organizacione jedinice za obavljanje poslova bezbednosti u vezi sa otkrivanjem, praćenjem, dokumentovanjem, sprečavanjem, suzbijanjem i presecanjem delatnosti organizacija i lica usmerenih ka vršenju organizovanog kriminala i krivičnih dela s elementom inostranosti... u čemu primenjuju ovlašćenja utvrđena zakonom i drugim propisima koje primenjuju ovlašćena službena lica i radnici na određenim dužnostima ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove, u skladu sa propisima o unutrašnjim poslovima.⁵⁵

Vojnobezbednosna agencija otkriva, istražuje i dokumentuje... krivična dela protiv ustavnog uređenja i bezbednosti Republike Srbije, krivična dela protiv čovečnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom, krivična dela organizovanog kriminala, krivično delo pranje novca, kao i krivična dela korupcije (zloupotreba službenog položaja, trgovina uticajem, primanje mita i davanje mita) i ako nisu rezultat delovanja organizovane kriminalne grupe, unutar Ministarstva odbrane i Vojske Srbije.⁵⁶

Zakonikom o krivičnom postupku predviđa se i da, osim organa unutrašnjih poslova, mere za otkrivanje i dokazivanje krivičnih dela organizovanog kriminala i drugih posebno teških krivičnih dela može da preduzima i Bezbednosno-informativna agencija i Vojnobezbednosna agencija.

Za krivična dela iz oblasti organizovanog kriminala krivično gonjenje je u nadležnosti Tužilaštva za organizovani kriminal (tzv. "Specijalnog tužilaštva"). Na njegovom čelu je tužilac za organizovani kriminal (tzv. „specijalni tužilac“), koji koordinira rad Službe za suzbijanje organizovanog kriminala i ostalih državnih organa u pretkrivičnom i krivičnom postupku. Reč je o tužilaštvu posebne nadležnosti, za teritoriju Republike Srbije.⁵⁷

Tužilac za organizovani kriminal ima ovlašćenja da liši slobode sve nosioce javnopravnih funkcija, uključujući predsednika Republike, premijera i narodnog poslanika, kao i sve poslovne ljude i pojedince bez izuzetka i ograničenja. Ovlašćen je takođe da zahteva od bilo kog državnog organa ili organizacije da svog zaposlenog privremeno uputi na rad u Tužilaštvo za organizovani kriminal. Radi uspešnog izvršenja zadataka, specijalno tužilaštvo ima na raspolaganju neophod-

lu. Reč je o *Upravi (UBPOK)*, kasnije *Službi za borbu protiv organizovanog kriminala (SB-POK)* koja je pripojena Upravi kriminalističke policije. Ona je naslednica *Poskoka* – specijalizovane radne grupe Uprave kriminalističke policije koja je sistematizovala operativne podatke o identifikovanim kriminalnim grupama koje deluju na području Srbije, njihovim nezakonitim delatnostima, vođama i članovima.

55 Čl. 12 ZBIA.

56 Čl. 6, st. 2, tač. 3. Zakona o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji, *Sl. glasnik RS*, br. 88/2009.

57 V. Zakon o javnom tužilaštvu.

nu dokumentaciju MUP-a, BIA i drugih državnih organa koji u radu mogu da imaju dodira sa suzbijanjem organizovanog kriminala.

Suđenje za krivična dela organizovanog kriminala u nadležnosti je posebnih odeljenja nadležnih sudova, tzv. „Specijalnog suda“. Reč je o Posebnom odeljenju Višeg suda i Posebnom odeljenju Apelacionog suda. Posebno odeljenje Višeg suda u Beogradu je stvarno i mesno nadležno za vođenje krivičnih postupaka za krivična dela organizovanog kriminala, i to kao prvostepeni sud, dok je za odlučivanje u drugom stepenu nadležno Posebno odeljenje Apelacionog suda u Beogradu. Sukob nadležnosti između redovnih sudova rešava Vrhovni kasacioni sud.

Potreba unapređenja bezbednosti pritvorenika kojima se stavlja na teret izvršenje krivičnih dela organizovanog kriminala, kao i njihove neophodne izolacije i obezbeđenje prisustva, u nadležnosti je Posebne pritvorske jedinice pri Okružnom zatvoru u Beogradu.

Zakonom o programu zaštite učesnika u krivičnom postupku definišu se smernice zaštite osumnjičenih, okrivljenih, svedoka saradnika, svedoka, oštećenih, veštaka i stručnih lica, kao i bliskih lica za koje učesnik u krivičnom postupku zahteva uključenje u Program zaštite.

Najzad, Zakonom o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela definisani su organi nadležni za otkrivanje, oduzimanje i upravljanje imovinom proisteklom iz krivičnih dela (među kojima su i ona iz oblasti organizovanog kriminala, protiv privrede i protiv čovečnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom). To su javni tužilac, sud i dva novoformirana organa:

- Organizaciona jedinica nadležna za finansijsku istragu, kao specijalizovana jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova koja otkriva imovinu proisteklu iz krivičnog dela, po službenoj dužnosti ili po nalogu javnog tužioca i suda; i
- Direkcija za upravljanje oduzetom imovinom, kao organ u sastavu Ministarstva pravde koji poslove upravljanja, skladištenja i raspolaganja imovinom stečenom krivičnim delima i iz jemstava, poslove procene i evidentiranja imovine, pružanja međunarodne pravne pomoći i druge poslove vrši po službenoj dužnosti ili po nalogu javnog tužioca i suda. Svi državni organi dužni su da sarađuju sa ova dva subjekta.⁵⁸

Rad službi bezbednosti operativno usklađuje Biro za koordinaciju rada službi bezbednosti⁵⁹, koji i izvršava zaključke Saveta.

Za suzbijanje (organizovanog) visokotehnološkog kriminala, država je formirala poseban sistem organa. Radi obavljanja unutrašnjih poslova u vezi sa suzbijanjem krivičnih dela iz oblasti visokotehnološkog kriminala, obrazovana je Služba za borbu protiv visokotehnološkog kriminala, koja funkcioniše u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova. Služba postupa po zahtevima posebnog tužio-

58 U Republici Srbiji je do aprila 2012. oduzeta imovina stečene organizovanim kriminalom u vrednosti od oko trista pedeset miliona evra.

59 Čl. 11–14 Zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije.

ca, u skladu sa zakonom; za gonjenje krivičnih dela iz oblasti visokotehnološkog kriminala, za teritoriju Republike Srbije mesno je i stvarno nadležno Više javno tužilaštvo u Beogradu.⁶⁰

Dalje, za sprečavanje i suzbijanje pojava kojima se nelegalno stečen novac ubacuje u legalne finansijske tokove, nadležna je Uprava za sprečavanje pranja novca. Ovaj državni organ je u sastavu ministarstva nadležnog za poslove finansija.⁶¹

Suzbijanje korupcije, kojoj u velikoj meri pribegava i organizovani kriminal, u nadležnosti je Agencije za borbu protiv korupcije.⁶² Reč je o samostalnom i nezavisnom državnom organu, odgovornom Narodnoj skupštini.

Ne sme se zaboraviti ni značaj sistema carinske bezbednosti, kojeg čine carinski organi koji sprovode carinski nadzor i carinsku kontrolu prometa robe preko državne granice s ciljem: zaštite ekonomskih, fiskalnih i finansijskih interesa Republike Srbije; zaštite Republike Srbije od nezakonite i ilegalne trgovine; bezbednosti i zaštite ljudi i životne sredine i olakšavanja međunarodne trgovine.⁶³

5. DOMINANTNI PROBLEMI SUZBIJANJA ORGANIZOVANOG KRIMINALA U REPUBLICI SRBIJI

Nacionalni sistem za suzbijanje organizovanog kriminala je relativno mlad podsistem nacionalnog sistema bezbednosti Republike Srbije. U tom smislu, mnogo je lakše kritikovati ga i ukazivati na njegove organizacione i funkcionalne nedostake, nego ga hvaliti, iako je do sada ostvario više zapaženih rezultata. Valja, međutim, imati u vidu i to da su sve „vrline“ i „mane“ državnih podsistema refleksija „vrlina“ i „mana“ celokupnog državnog sistema, ali i celokupnog društva. Valja, takođe, imati na umu i to da naša zemlja u tome nije izuzetak: reč je o stanju u kakvom se nalazi većina sistema bezbednosti zemalja u političkoj i ekonomskoj tranziciji. Čak i najrazvijeniji sistemi bezbednosti bogatih država imaju slične probleme.

Bez pretencioznosti da navedemo i u nemogućnosti da obrazložimo sve probleme politike i prakse suzbijanja organizovanog kriminala, pomenućemo samo one dominantne i izražene u bezbednosnoj praksi.⁶⁴ Reč je o problemima:

60 V. Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa za borbu protiv visokotehnološkog kriminala.

61 V. Zakon o sprečavanju pranja novca, *Sl. glasnik RS*, br. 107/2005.

62 Osnovana je Zakonom o agenciji za borbu protiv korupcije, *Sl. glasnik RS*, br. 97/2008, sa kasnijim izmenama i dopunama. V. čl. 2–5, 7, 15, 25, 50–51.

63 V. Carinski zakon.

64 Reč je problemima koji su dominirali praksom suzbijanja organizovanog kriminala do sredine 2012. godine. Neki od njih su, u drugačijoj formi, pomenuti u Analitičkom izveštaju koji prati Saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu i Savetu: Mišljenje Komisije o zahtevu Srbije za članstvo u Evropskoj uniji, Radni dokument osoblja Komisije, Evropska komisija, SEC (2011) 1208, COM (2011) 668, 127–140. Na neke od ovih problema autor je ukazivao još pre izvesnog vremena. V. S. Mijalković, „O krizi nacionalnog sistema bezbed-

- spoznaje formi organizovanog kriminala i njihovih posledica, o kojima se neretko saznaje tek kada posledice postanu teško popravljive, odnosno kada poprime razmere zbog kojih nas kritikuje međunarodna zajednica. I pored toga, o mnogim od njih se nedovoljno zna, često se ne razlikuju od sličnih bezbednosnih problema, a posledice se ne sagledavaju u potpunosti.⁶⁵ Razlog tome je i nedovoljna razvijenost teorijske misli o savremenim izazovima i pretnjama bezbednosti, i (po obimu i kvalitetu) skroman naučnoistraživački rad. U tom smislu, neophodno je podstaći naučnoistraživački rad, unaprediti naučne discipline u okviru kojih se izučava organizovani kriminal i dodatno edukovati državne službenike;
- priznanja da organizovani kriminal postoji. O mnogim problemima se često čuti, čime se krije nemoć državnih organa da unaprede stanje bezbednosti. Rukovodstvo subjekata bezbednosti nije želelo ili nije smelo da prizna postojanje bezbednosnih problema iz svoje nadležnosti. Time bi priznalo nemoć da ih kontroliše, dovelo u pitanje opravdanost statusa rukovodilaca, odnosno došlo bi u sukob sa pojedinim političkim autoritetima. U tom smislu, nije bila retka praksa da se o izvesnim problemima organizovanog kriminala čuti sve dok ga pojedini političari ili mediji ne aktuelizuju.⁶⁶ Nepriznavanje da problem postoji uzrokuje pasivnost prema njegovom rešavanju. S tim u vezi, neophodno je unaprediti bezbednosnu kulturu pripadnika sektora bezbednosti i zakonski pojačati njihovu nezavisnost u radu, pojačati slobodu medija i unaprediti bezbednost medijskih radnika;
- ispoljavanja javne i jasne volje da se bezbednosni problemi prevaziđu. Jedan od načina jeste i njihovo identifikovanje strategijskim aktom. Iako smo do sada usvojili više od stotina strategija, za njihovu realizaciju često nema sredstava ili ne postoji volja da se realizuju (jer su donete kao uslov za ostvarivanje određenih međunarodnih pogodnosti ili po zahtevu međunarodnih institucija). U tom smislu, neophodno je zakonski obavezati (jer strategija nema zakonsku snagu, već doktrinarnopolitički značaj) državne institucije i angažovati subjekte nevladinog sektora u realizovanju donetih strategija. Pre toga, neophodno je doneti strategije koje su realno ostvarljive;
- objektivnog sagledavanja aktuelnog stanja i bezbednosnog procenjivanja trendova pojedinih oblika organizovanog kriminala. To zahteva angažovanje obučenog kadra, koji primenom odgovarajuće metodologije istraživanja, na osnovu neposrednih i posrednih indikatora kreira sliku o obimu,

nosti Republike Srbije“, *Revija za bezbednost – stručni časopis o korupciji i organizovanom kriminalu*, 5/2007, Centar za bezbednosne studije, Beograd, 41–45.

65 Takva je, npr. bila situacija sa trgovinom ljudima koja nije razlikovana od ilegalnih migracija, krijumčarenja migranata i prostitucije, zbog čega smo kritikovani od strane međunarodne zajednice.

66 Takva je situacija bila sa, npr. zloupotrebama u rudarskom basenu Kolubara i zloupotrebama oko brojnih privatizacija u Srbiji, koje su obelodanili pojedini političari i mediji (pre svega televizija B 92).

strukturi i efektima pojedinih izazova i pretnji bezbednosti na nivou zemlje i određenih regiona u sadašnjosti i budućnosti. U našoj zemlji ne postoje precizni podaci o stanju (obimu i štetnosti) mnogih oblika organizovanog kriminala. Često su i podaci raznih subjekata bezbednosti o istim pojavama i za iste periode različiti. U njihovoj analizi ne ide se dalje od statističke obrade podataka, pri čemu su indikatori samo zvanično registrovani slučajevi pojedinih ugrožavajućih pojava. Zatim, nije primetno upuštanje u bilo kakve procene i prognoze njihovog daljeg razvoja. Problem se može rešiti unapređenjem metodologije evidentiranja, obrade i analize podataka o stanju organizovanog kriminala, na čemu MUP RS uveliko radi (rekonceptualizuje se postojeća i razvija se kriminalističko-operativna analitika). Neophodno je, takođe, da se oformi centralno analitičko telo nacionalnog sistema za suzbijanje organizovanog kriminala u koje bi se slivali obaveštajni podaci svih službi bezbednosti o organizovanom kriminalu (možda pri Birou za koordinaciju rada službi bezbednosti);

- nedovoljne razvijenosti naučnoistraživačkog i vaspitnoobrazovnog rada. Svestrano i objektivno sagledavanje etioloških, fenomenoloških, viktimoloških i posledičnih dimenzija mnogih izazova i pretnji bezbednosti kroz širi interdisciplinarni, multidisciplinarni i komparativni naučni pristup neophodno je za koncipiranje politike i strategije prevencije i suzbijanja organizovanog kriminala. Kod nas, međutim, naučnoistraživački rad o mnogim bezbednosnim problemima još je u začetku, pri čemu se prevenciji organizovanog kriminala gotovo i ne pridaje naročita pažnja. Primetno je da se njime u dobroj meri bave lica sa nedovoljnim kvantumom znanja, koja se često „forsiraju i promovišu“ u naučnoj i stručnoj javnosti. U pogledu vaspitnoobrazovnog rada, porodica i škola još uvek ne ulažu dovoljno napora u sprečavanju viktimizacije mladih. Problem se delimično može rešiti podsticanjem naučnoistraživačkog rada o organizovanom kriminalu i društvenoj reakciji, kroz posebne programe naučnoistraživačkih projekata ministarstva nadležnog za nauku, uz izbegavanje nepotizma i kronizma i uz unapređenje poštovanja načelne nepristrasnosti u selekciji naučnih kadrova;
- nedovoljna saradnja i međusobno uvažavanje sektora nauke i struke. Naime, evidentne su stalne polemike između naučnih radnika i javnih službenika (tzv. „teoretičara“ i „praktičara“ bezbednosti). Njihova energija neretko je usmerena ka „samopromociji“ dokazivanjem nestručnosti druge strane, umesto ka zajedničkim naporima da se problemi prevaziđu. Posledica toga je da procene o stanju mnogih bezbednosnih problema i njihovom daljem razvoju pišu tzv. „strani eksperti“, eksperti međuvladinih i međunarodnih nevladinih organizacija, a na osnovu izveštaja, podataka i procena aktivista nevladinih organizacija sumnjivih stručnih kvalifikacija i motiva. Naravno, ovo ne treba shvatiti kao pravilo i ne odnosi se na sve subjekte vladinog i nevladinog sektora, ali je česta praksa. Rešenje problema umnogome zavisi od promena svesti ljudi, pre svega na kulturološkom i etičkom polju;

- nedovoljne razvijenosti međuresorske koordinacije rada subjekata bezbednosti, što je posledica tzv. „političkog feudalizma (samovlašća)“: odnos između državnih institucija kojima rukovode različite političke partije neretko je refleksija odnosa samih političkih partija, što škodi efikasnosti sistema kojem institucije pripadaju. Problem se može rešiti unapređivanjem političke i bezbednosne kulture političkih odlučilaca i rukovodilaca državnih institucija. Kako je ovakve probleme kulturološke prirode teže rešiti, neophodno je da se zakonskim propisom propiše obaveza saradnje državnih institucija;
- negativne selekcije rukovodećih kadrova za potrebe sektora bezbednosti, gde su vladali nepotizam (kadriranje po rođачkim kriterijumima) i kronizam (kadriranje po zemljačkim i partijskim osnovama), a nisu nepoznati ni slučajevi korupcije (kupovine radnih mesta);
- nesavršenosti unutrašnjeg zakonodavstva. S jedne strane, problem je nepostojanje izvesnih propisa, što je glavna prepreka efikasnijoj reakciji sistema bezbednosti. S druge strane, evidentni su novi propisi koji se donose u takvom obimu i takvom brzinom da ih je gotovo nemoguće efikasno sprovesti. Najzad, rad Narodne skupštine je često „u krizi“ zbog mnogobrojnih opstrukcija pojedinih političkih struja;
- nedovoljno razvijenog, kompetentnog i savesnog nevladinog sektora. Izvestan broj nevladinih organizacija rešio je donekle mnoge bezbednosne probleme, što država nije umela, ili nije znala da je to u njenoj nadležnosti. Rešavanje, međutim, mnogih bezbednosnih problema postalo je svojevrsan „biznis“, u koji se upuštaju nekompetentni pojedinci i organizacije. Problem se može rešiti donošenjem zakona o nevladinim organizacijama;
- korupcije, koja je zahvatila sve pore društva. Zbog toga naše društvo, prema istraživanjima brojnih međunarodnih tela, spada u red onih sa najrazvijenijom korupcijom. To se, svakako, odnosi i na sektor bezbednosti;
- nedovoljnih finansijskih sredstava, zbog loše ekonomske situacije u kojoj se zemlja nalazi. To se odražava i na nizak životni standard pripadnika sektora bezbednosti, što je faktor negativne radne motivacije i generator korupcije;
- nedovoljno razvijene bezbednosne kulture. Njen nezadovoljavajući nivo razvijenosti zahteva ozbiljnije napore porodice, vaspitnoobrazovnog sistema i subjekata bezbednosti u edukaciji pojedinaca, koji sve više moraju da se oslanjaju na samoedukaciju.

6. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Savremeni organizovani kriminal zahteva i savremene pristupe u njegovom sprečavanju i suzbijanju. To zahteva takvo krivično materijalno i procesno zakonodavstvo koje je zasnovano na međunarodnom pravu, a kojim se osnivaju specijalizovani državni organi, koji su snadbeveni ovlašćenjima za primenu efi-

kasnih operativno-taktičkih i kriminalističko-istražnih mera i radnji, ali i koji su adekvatno opremljeni da bi u tome mogli da budu efikasni i dovoljno etični da ne krše slobode i prava građana. Naravno, ovo su samo osnovne pretpostavke efikasnog suprotstavljanja organizovanom kriminalu, ali i drugim savremenim pretnjama bezbednosti.

Sledeći pomenuta načela, Republika Srbije nastojala je da izgradi sopstveni nacionalni sistem za suprotstavljanje organizovanom kriminalu. On je institucionalizovan jedinstvenim zakonskim propisom, s tim što su organizacija, nadležnost i ovlašćenja svakog od njegovih subjekata regulisani posebnim zakonima. Ovaj sistem je veliki, i njega čini Služba za borbu protiv organizovanog kriminala, Bezbednosno-informativna agencija, Vojnobezbednosna agencija, Specijalno tužilaštvo za organizovani kriminal, tzv. „Specijalni sud“, tzv. „Posebna pritvorska jedinica“, Specijalni zatvor, Jedinica za finansijske istrage, Direkcija za upravljanje oduzetom imovinom. Osim toga, veoma su značajni i državni organi za suzbijanje visokotehnološkog kriminala, Carinski organi, Agencija za borbu protiv korupcije i Uprava za sprečavanje pranja novca.

Ovako postavljen, sistem Republike Srbije za suprotstavljanje organizovanom kriminalu umnogome uvažava standarde i principe organizovanja i delovanja srodnih bezbednosnih struktura u Evropi i svetu. Međutim, i pored svega navedenog, sistem bezbednosti neće biti efikasan ukoliko ga ne vode najbolji stručnjaci, ukoliko nije demilitarizovan i depolitizovan, ukoliko se ne priznaje postojanje problema, ukoliko nema (političke) volje da se identifikovani problemi reše i ukoliko ne „učimo na svojim i tuđim greškama“.

Prof. Sasa Mijalkovic, PhD

INSTITUTIONAL CAPACITIES FOR SUPPRESSING ORGANISED CRIME

Summary

The expansion of the social, economic, juridical, political and moral crises in the Republic of Serbia in the last thirty years has contributed to the expansion of organized crime. Such conditions, at the same time, made it difficult to complete the development of institutional capacities, standards and procedures for its effective prevention and control, and subsequently the protection, assistance, and support to victims. Nevertheless, the existing standards and procedures are slowly being harmonised with the standards and procedures of the European Union, which the Republic of Serbia is striving to be a part of. The reform of the national security system is largely determined by the standards imposed by the Serbian candidature for membership in the European Union, which require independence and effectiveness of the states in the formal social control of challenges, risks and threats. In this regard, the Republic of Serbia began reforming the security sector, which resulted in the formation of certain security institutions specialised in combating organized crime, which are also in

charge of the international cooperation in this area. This was, of course, preceded by the revision of the national legislation, primarily by the adoption of new penal solutions, and subsequently by amending the existing penal (substantive and procedural) legal codes. The author concludes that Serbia needs to invest further efforts in order to be able to fully meet the European standards in terms of institutional capacity to effectively combat organized crime.

Key words: organized crime, Republic of Serbia, suppressing organized crime, institutional capacities, national and international law, national security.

TRGOVINA LJUDIMA SA POSEBNIM OSVRTOM NA TRGOVINU LJUDSKIM ORGANIMA

1. UVOD

Trgovina ljudima, kao jedna od dominantnih kriminalnih radnji savremenog doba¹ predstavlja jednu od najopasnijih društvenih pojava. Delikti čijim izvršenjem se ugrožavaju život, zdravlje i sloboda čoveka, kao što je trgovina ljudima, suštinski su pozicionirani na najvišoj lestvici skale društvene opasnosti. Imajući u vidu da su krivična dela ovog tipa uglavnom iz miljea organizovanog kriminala, zbog svoje visoke profitabilnosti nesumnjivo predstavljaju izazov za odbranu temeljnih vrednosti čovečanstva. Visoka profitabilnosti ove kriminalne aktivnosti učinila je da ovo krivično delo postane oblik organizovanog kriminala međunarodnih razmera.

Zbog svoje prirode, ova vrsta delikta uglavnom se odvija na organizovani način zbog različitih uloga koje njeni izvršioci imaju. Radnje koje se preduzimaju kod trgovine ljudima tipične su za organizovanu kriminalnu grupu, a njihovi nosioci su lica koja vrbuju žrtve (npr. trgovina ženama), oglašavaju lažne poslovne ponude budućih žrtava (npr. radna eksploatacija) ili dovode u zabludu buduće oštećene (npr. kupce kradenih vozila); osobe koje ilegalno prevoze žrtve (npr. krijumčarenje ili trgovina ljudima) i krijumčarenu robu (npr. opojnu drogu, oružje ili akciznu robu); izvršioci koji eksploatišu žrtve (npr. seksualna, radna eksploatacija i dr.); lica koja se bave ilegalnom distribucijom (npr. opojnih droga, oružja, kradenih vozila, akcizne robe ili falsifikovanih putnih isprava) i najzad organizatori celokupnog toka kriminalne aktivnosti, koji koordiniraju nedozvoljene radnje svih članova organizovane kriminalne grupe i dovode u funkcionalnu vezu fragmentarne učinke njihovih pojedinačnih uloga.

Trgovina ljudskim organima predstavlja izuzetno problematičan vid eksploatacije žrtava trgovine ljudima.² Činjenica da se ljudskim organima može trgovati isključivo ukoliko su prethodno odstranjeni, ovoj vrsti kriminalnog fenomena

* Policijski savetnik u Upravi za međunarodnu operativnu policijsku saradnju MUP-a RS; Istraživač saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd.

1 Preko 2,4 miliona žena, dece i muškaraca u svetu su žrtve trgovine ljudima, a procenjuje se da svake godine više od pola miliona ljudi postaju žrtve. Prema izveštaju UNODC-a godišnje oko 140 000 žrtava trgovine ljudima u Evropi donosi oko tri milijarde dolara onima koji ih eksploatišu.

2 Trgovina ljudima za cilj uvek ima eksploataciju. Kao jedna od klasifikacija može se uzeti klasifikacija prema vidovima i oblicima trgovine ljudima, u koje spadaju: „seksualno ropstvo, radno ropstvo, ilegalno usvojenje, prinudni brak, uzimanje ljudskih organa i delova tela, prinudno vršenje kriminalnih radnji, prinudno učešće u oružanim sukobima i trgovina ljudima u užem smislu.“ S. Mijalković, *Trgovina ljudima*, Beo Sing, Beograd, 2005, 99.

daje posebnost zbog postojanja dodatnih uloga članova organizovane kriminalne grupe, koje su ključne za izvršenje ovakve vrste zločina. Tako, obaveznost profesionalnog pristupa u odstranjivanju ljudskih organa, te specifičnost uslova koje mora imati mesto izvršenja, odnosno način transportovanja, kao preduslovi uspešnosti vršenja ovakve kriminalne aktivnosti radi ostvarivanja izuzetno visokog profita, trgovinu ljudskim organima postavlja na vodeće mesto ilegalnih radnji koje ugrožavaju etičke osnove savremenog čovečanstva.

Srbija je zemlja tranzita, destinacije, a poslednjih godina sve više i zemlja porekla žrtava trgovine ljudima. Iako ne postoji poseban zakon kojim bi se regulisalo sprečavanje i kažnjavanje ovog krivičnog dela, preduzete su mere prevencije i kažnjavanja, kao i mere zaštite žrtava i pružanja pomoći žrtvama trgovine ljudima.

U Analitičkom izveštaju Evropske komisije iz 2011. godine³ ocenjeno je da je Srbija u 2011. godini preduzela značajne aktivnosti i mere u cilju prevencije i suzbijanja trgovine ljudima.⁴ U Izveštaju se konstatuje da Srbija od 2003. godine radi na poboljšanju zakonodavnog okvira i prati rešenja koja su postavljena u međunarodnom zakonodavstvu u ovoj oblasti. Komisija ukazuje, međutim, da postoje veliki problemi u vezi sa sprovođenjem zakona, kao i da je neophodno obezbediti bolju zaštitu žrtava, koja podrazumeva pružanje pomoći ili utočišta i reintegraciju žrtava, sa pristupom koji je specifičan za različite uzraste i polove. Po mišljenju Komisije, neophodno je, takođe, poboljšati i saradnju sa civilnim društvom, odnosno nevladinim organizacijama koje su aktivne u ovoj oblasti.⁵ Prema izveštaju Kancelarije za nadzor i borbu protiv trgovine ljudima Stejt departmenta Sjedinjenih Američkih Država, Srbija je, kao i prethodnih godina, svrstana u drugu grupu, tj. grupu zemalja koje ulažu napore, ali i dalje ne ispunjavaju minimum standarda u borbi protiv trgovine ljudima.⁶ Glavni razlog za to je neodgovarajuća primena postojećeg pravnog okvira u praksi.

Cilj ovog rada je analiza aktivnosti koje su u Republici Srbiji preduzete radi prevencije i sankcionisanja trgovine ljudima i trgovine ljudskim organima a koje se odnose na uspostavljanje pravnog i institucionalnog okvira za borbu protiv ovih ozbiljnih krivičnih dela. Rad će takođe predstaviti i oceniti konkretne rezul-

3 Analitički izveštaj koji prati saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu i Savetu, Mišljenje Komisije o zahtevu Srbije za članstvo u Evropskoj uniji, Brisel, {COM(2011)668}, 2011, 139.

4 *Ibid.*

5 Jedna od najaktivnijih organizacija civilnog društva koja se bavi trgovinom ljudima je nevladina organizacija „ASTRA“. Osnovana je 2000. godine i prva je ukazala na problem trgovine ljudima u Srbiji. Kao lider na polju suzbijanja trgovine ljudima u našoj zemlji, od svog osnivanja ASTRA se ovim problemom bavi sveobuhvatno, tj. tretira različite oblike trgovine ljudima (eksploatacije) i različite kategorije žrtava – žene, decu i muškarce. Istovremeno deluje u oblasti prevencije, edukacije, podizanja javne svesti, pružanja direktne pomoći žrtvama, reintegracije, istraživanja i izveštavanja. ASTRA je takođe uvela prvi SOS telefon u Srbiji specijalizovan za problem trgovine ljudima, tj. za preventivnu podršku i za pomoć i podršku osobama koje su preživele trgovinu ljudima. V. www.astra.org.rs, 20.11.2012.

6 Izveštaj Stejt departmenta o trgovini ljudima 2012, (*Trafficking in Persons Report 2012*), www.state.gov/j/tip/, 20.11.2012.

tate koji su postignuti u ovoj oblasti u prethodnom periodu. Posebna pažnja biće posvećena i preporukama za dalje aktivnosti koje je potrebno preduzeti kako bi ovi ozbiljni delikti bili suzbijeni i sasvim iskorenjeni u srednjoročnoj i dugoročnoj perspektivi.

2. MEĐUNARODNI NORMATIVNOPRAVNI OKVIR I PRAVNE TEKOVINE EU

Najvažniji međunarodni normativnopравни akt koji se odnosi na borbu protiv trgovine ljudima je Konvencija UN protiv transnacionalnog organizovanog kriminala sa dopunskim protokolima od kojih se prvi odnosi na trgovinu ljudima.⁷ Konvencija ima za cilj unapređenje međunarodne saradnje radi otkrivanja, sprečavanja i borbe protiv transnacionalnog organizovanog kriminala.⁸

Protokol za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudima, naročito ženama i decom u članu 3. definiše pojam trgovine ljudima, određujući radnju, sredstvo i cilj trgovine ljudima.⁹ Protokolom se od nacionalnih zakonodavaca zahteva da inkriminišu trgovinu ljudima i kada ovo krivično delo nije transnacionalne prirode, kao i bez obzira na to da li je počinilac organizovana kriminalna grupa ili nije. Protokolom su propisane i mere zaštite žrtve trgovine ljudima, koje podrazumevaju njen psihofizički i socijalni oporavak – lekarsku, psihološku pomoć, obrazovanje i obuku, kao i pravo na ostvarenje naknade štete.¹⁰ Od država ugovornica se zahteva da obezbede obuku zaposlenih organa uključenih u sprečavanje trgovine ljudima, koja je usmerena na prevenciju, gonjenje izvršilaca i zaštitu žrtava. Najzad, državni organi različitih država ugovornica obavezni su da razmenjuju informacije o putnim ispravama, sredstvima, metodama i putevima koje koriste organizovane kriminalne grupe prilikom trgovine ljudima, kako bi se uspostavila i poboljšala međunarodna saradnja u suprotstavljanju ovom ozbiljnom krivičnom delu međunarodnih razmera.¹¹

Konvencija Saveta Evrope za borbu protiv trgovine ljudima, usvojena 2005. godine, daje opsežan i celovit pravni okvir koji obuhvata prevenciju, saradnju

7 U Palermu je od 12. do 15. decembra 2002. održana Međunarodna konferencija na kojoj je doneta Konvencija UN protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, koju dopunjuju Protokol za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudskim bićima, naročito ženama i decom i Protokol protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i vazduhom.

8 N. Raičević, „Konvencija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i njeni protokoli“, *Trgovina ljudima – Pravna zaštita u međunarodnim i nacionalnim okvirima* (ur. P. Dimitrijević), Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, Niš, 2011, 33–34.

9 Trgovina ljudima je određena kao „vrbovanje, prevoz, prebacivanje, smeštaj i prijem lica, pomoću pretnje silom ili upotrebe sile ili drugih oblika prinude, otmice, prevare, obmane, zloupotrebe ovlašćenja ili zloupotrebe teškog položaja lica, ili putem davanja ili primanja novca ili ostalih koristi da bi se dobio pristanak lica koje ima kontrolu nad drugim licem, u cilju eksploatacije“. V. Čl. 3(a), Protokola o sprečavanju, suzbijanju i kažnjavanju trgovine ljudima, naročito ženama i decom, *Sl. glasnik SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 6/2001.

10 Čl. 6 Protokola za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudima, naročito ženama i decom, *Sl. glasnik SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 6/2001.

11 *Ibid.*

između različitih činilaca, zaštitu i pomaganje žrtvama, kao i obavezu da se trgovina ljudima kriminalizuje. Konvencijom se garantuje zaštita i pomoć žrtvama i svedocima trgovine ljudima, a od država članica zahteva se da obezbede efikasnu istragu i procesuiranje počinilaca.¹² Konvencija takođe naglašava potrebu jake saradnje između različitih državnih organa u postupku procesuiranja počinilaca krivičnog dela trgovine ljudima, kao i neophodnost uključivanja drugih relevantnih organizacija za pružanje podrške žrtvama trgovine ljudima.¹³ Ovu konvenciju ratifikovalo je 12 država članica EU, a još 13 država ju je potpisalo i prolazi kroz proces ratifikacije.

Kao odgovor na uočenu potrebu da se na nivou Evropske unije reguliše ozbiljno krivično delo kakvo je trgovina ljudima Evropska unija je 2002. godine donela Okvirnu odluku (OO) o borbi protiv trgovine ljudima.¹⁴ Svake godine nekoliko stotina hiljada ljudi bude predmet trgovine ljudima na teritoriji Evropske unije. Veliki broj žrtava iskorišćava se u svrhe prostitucije (43 posto, pretežno žene i devojke), ili su predmet eksploatacije radne snage (32 posto).¹⁵

Evropska unija je 2011. godine usvojila prvu Direktivu 2011/36/EU o prevenciji i borbi protiv trgovine ljudima i zaštiti žrtava trgovine, kojom je ukinuta Okvirna odluka Saveta iz 2002. godine.¹⁶ Ova direktiva predstavlja prvi jedinstveni zakonski obavezujući okvir o trgovini ljudima, koji postavlja minimalne standarde za države članice EU koji se moraju ispuniti do 2013. godine.¹⁷ Direktivom se od zemalja članica EU zahteva da sprovedu efikasnije krivično gonjenje i donošenje pravnosnažnih presuda u slučajevima trgovine ljudima, daje pravo na pravni lek i obeštećenje žrtvama, i uspostavlja obaveze država članica EU za nacionalno praćenje trgovine ljudima. Nadzor nad sprovođenjem Direktive dat

12 Čl. 1–4 Konvencije Saveta Evrope. Sa ciljem uspešne primene naznačenih mera zemalja potpisnica Konvencije, ustanovljava se poseban mehanizam nadgledanja sprovođenja mera u državama potpisnicama koji vrši grupa nezavisnih stručnjaka – Grupa eksperata u borbi protiv trgovine ljudima („GRETA“). Ova grupa redovno izveštava o napretku u borbi protiv trgovine ljudima u zemljama potpisnicama i preporučuje mere za poboljšanje.

13 Važno je napomenuti da je usvajanjem ove konvencije Savet Evrope omogućio žrtvama trgovine ljudima i sudsku zaštitu njihovih prava u skladu sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Na osnovu kršenja prava i sloboda iz Evropske konvencije o ljudskim pravima (čl. 2 i čl. 4 Pravo na život; čl. 3 Zabrana mučenja, nečovečnog i ponižavajućeg postupanja; čl. 5 Zabrana nezakonitog lišavanja slobode i čl. 6 Pravo na pravično suđenje, koji se tiču slučajeva trgovine ljudima), žrtvama trgovine ljudima dato je pravo na efikasan pravni lek i obeštećenje za novčanu i nenovčanu štetu u granicama pravičnog zadovoljenja. <http://www.astra.org.rs/wp-content/uploads/2011/11/TRGOVINA-LJUDIMA-U-SVRHU-RADNE-EKSPLOATACIJE1.pdf>; 25.11.2012.

14 Okvirna odluka Saveta od 19. jula 2002. o borbi protiv trgovine ljudima (2002/629/JHA, OJ L 203 od 1.08.2002).

15 V. Direktiva 2011/36/EU Evropskog parlamenta i Saveta, od 5. aprila 2011. godine, kojom se zamenjuje Okvirna odluka Saveta 2002/629/JHA, – Direktiva 2011/36/EU, V.: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:EN:PDF>; 25.11.2012.

16 *Ibid.*

17 ASTRA, 11.

je novoj instituciji koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima, koji je izabran u martu 2011. godine.¹⁸

Novom Direktivom Evropske unije propisuje se minimum standarda koji se tiču definicije i sankcionisanja krivičnog dela trgovine ljudima. Direktiva detaljno navodi oblike eksploatacije koji se smatraju trgovinom ljudima i naglašava da je pristanak žrtve na eksploataciju irelevantan za utvrđivanje ovog krivičnog dela.¹⁹ Države članice EU su u obavezi da sankcionišu trgovinu ljudima sa minimalnom kaznom zatvora od pet godina.²⁰ Ukoliko je, međutim, ovo krivično delo učinjeno pod otežavajućim okolnostima, minimalna kazna zatvora je deset godina. Ove otežavajuće okolnosti uključuju slučajeve u kojima se radi o iskorišćavanju dece, ako je krivično delo počinjeno u okviru kriminalne grupe ili organizacije, ako je ugrožen život žrtve, ili je upotrebljeno teško nasilje.²¹ Podstrekavanje, pomaganje, navođenje ili pokušaj izvršenja ovog krivičnog dela, takođe su kažnjivi.

Zaštita žrtava trgovine ljudima je takođe važan cilj Direktive. Države članice EU se obavezuju da pruže pomoć i zaštitu žrtavama, uključujući i davanje odštećenja.²² Direktiva jasno propisuje da žrtve trgovine ljudima ne smeju biti krivično gonjene, niti kažnjavane.²³ Žrtvama je potrebno omogućiti smeštaj, materijalnu pomoć i, kada je to neophodno, lečenje, uključujući pomoć psihologa i savetodavnu pomoć. Ukoliko žrtva nema potrebna finansijska sredstva, treba da joj se omoguće besplatne usluge pravnog savetnika i pravnog zastupnika. Žrtvama trgovine ljudima bi takođe trebalo omogućiti pristup programima zaštite svedoka i fondovima predviđenim za obeštećenje. Pomoć i podršku treba pružati „pre, tokom i nakon krivičnog postupka, koliko je potrebno,“ bez obzira na spremnost žrtve da svedoči.²⁴

Posebna pažnja posvećuje se inkriminaciji svesnog korišćenja usluga osoba koje su žrtve trgovine ljudima.²⁵ Ovakva odredba ima mogućnost snažnog preventivnog dejstva, s obzirom na to da obeshrabruje druga lica da koriste nezavidan položaj žrtava trgovine ljudima. Inkriminacijom se mogu obuhvatiti po-

18 Važno je napomenuti i da je Evropska komisija 19. juna 2012. usvojila paket mera za borbu protiv trgovine ljudima u narednih pet godina. Razlog za to je činjenica da svake godine raste broj njenih građana koji su postali žrtva „modernog ropstva“. Komisija je zatražila koordinaciju i saradnju nadležnih državnih i nevladinih tela u EU i zemalja van EU putem pokretanja jedinstvenog mehanizma koji bi objedinio nacionalne sisteme za borbu protiv trgovine ljudima. To znači da bi žrtva po povratku u zemlju porekla dobila od unapred određenih dežurnih službi stručnu pomoć kako bi se što pre oporavila i vratila normalnom životu, što danas nije slučaj. Evropska unija je najavila da će podržati istraživanja o tome kako smanjiti tražnju za uslugama koje pružaju žrtve trgovine ljudima.

19 Čl. 2 Direktive 2011/36/EU.

20 Čl. 4, st. 1 Direktive 2011/36/EU.

21 Čl. 4, st. 2 Direktive 2011/36/EU.

22 Čl. 17 Direktive 2011/36/EU.

23 Čl. 8 Direktive 2011/36/EU.

24 Čl. 12–16 Direktive 2011/36/EU.

25 Čl. 18, st. 4 Direktive 2011/36/EU.

slodavci državljana trećih zemalja, sa legalnom dozvolom boravka, i državljani Evropske unije, kao i kupci seksualnih usluga bilo koje osobe koja je predmet trgovine, bez obzira na njihovo državljanstvo.

Međunarodni standardi u oblasti borbe protiv trgovine ljudskim organima, takođe su utemeljeni u zakonodavnoj delatnosti Saveta Evrope, čiji produkti su Konvencija Saveta Evrope o ljudskim pravima i biomedicini,²⁶ Dodatni protokol ove konvencije o transplantaciji organa i tkiva ljudskog porekla²⁷ i Preporuka 1611 Parlamentarne skupštine Saveta Evrope o trgovini organima u Evropi.²⁸ Tako, normativni sistem Saveta Evrope navedenim aktima predviđa zabranu korišćenja ljudskog tela i organa u cilju sticanja materijalne koristi, zabranu oglašavanja prodaje ili potrebe za organima ili tkivima uz nuđenje ili traženje materijalne ili njoj slične koristi, izmenu krivičnog zakonodavstva u cilju utvrđivanja odgovornosti trgovaca, posrednika, lekara, medicinskih tehničara, laboranata i drugih lica uključenih u proceduru ilegalne transplantacije, kao i medicinskog osoblja koje daje informacije i podstiče ilegalnu transplantaciju ili koje je angažovano da pruža negu u procesu oporavka licu koje je kupac organa, a ne obavešti nadležne organe da je u pitanju slučaj ilegalne transplantacije.²⁹

Evropska unija normativno se bavi problemom trgovine ljudskim organima.³⁰ Povelja Evropske unije o osnovnim pravima³¹ u čl. 3. predviđa pravo na lični integritet i određuje da svako ima pravo na poštovanje svog fizičkog i mentalnog integriteta. U oblasti medicine i biologije ovo podrazumeva saglasnost osobe koja je slobodna i upoznata sa zakonom određenim procedurama i zabranu činjenja ljudskog tela i njegovih delova izvorom za sticanje finansijske koristi.

Trgovina ljudskim organima kao fenomen *sui generis* nije još uvek određena pravnim instrumentima Evropske unije. Najbliža tome, do sada, su sledeća tri akta:

- Okvirna odluka Evropskog saveta od 19. 7. 2002. godine o borbi protiv trgovine ljudima³², i već pomenute

26 *Convention for the Protection of Human Rights and Dignity of the Human Being with regard to the Application of Biology and Medicine: Convention on Human Rights and Biomedicine* (1997), Council of Europe.

27 *Additional Protocol to the Convention on Human Rights and Biomedicine concerning Transplantations of Organs and Tissues of Human Origin* (2002), Council of Europe.

28 *Recommendation 1611 on Trafficking in organs in Europe* (2003), Parliamentary Assembly of the Council of Europe.

29 V. čl. 21 Konvencije Saveta Evrope o ljudskim pravima i biomedicini; čl. 21 i 22 Dodatnog protokola ove konvencije o transplantaciji organa i tkiva ljudskog porekla i čl. 12 i čl. 14, st. iii, tač. e Preporuke 1611 Parlamentarne skupštine Saveta Evrope o trgovini organima.

30 A. Caplan et al., *Trafficking in organs, tissues and cells and trafficking in human beings for the purpose of the removal of organs – Joint Council of Europe/United Nations study*, Directorate General of Human Rights and Legal Affairs, Council of Europe, 2009, 1.

31 *Charter of Fundamental Rights of the European Union* (2000/C 364/01).

32 *Council Framework Decision of 19 July 2002 on combating trafficking in human beings* (OJ L 203, 1.08.2003).

- Direktiva 2004/23/EC Evropskog parlamenta i Evropskog saveta od 31. 3. 2004. godine o postavljanju standarda kvaliteta i bezbednosti donacije, nabavljanja, testiranja, postupanja, prezervacije, skladištenja i distribucije ljudskog tkiva i ćelija; i
- Direktiva Evropske komisije 2006/17/EC od 8. 2. 2006. godine, kojom se implementira Direktiva 2004/23/EC Evropskog parlamenta i Evropske komisije, koja propisuje tehničke uslove za donaciju, nabavljanje i testiranje ljudskog tkiva i ćelija.

Ipak, ovim aktima Evropske unije neposredno se ne određuje institut trgovine ljudskim organima, zbog čega je Grčka 2003. godine predložila Inicijativu za usvajanje okvirne Odluke Evropskog saveta o prevenciji i kontroli trgovine ljudskim organima i tkivima,³³ kojom se uzima u obzir činjenica da odstranjivanje ljudskih organa i tkiva predstavlja vid eksploatacije ljudskih bića, te da se nacionalna zakonodavstva država članica Evropske unije o ovom pitanju suštinski razlikuju samo u određivanju kazne.

Evropski savet je konsultovao Evropski parlament o navedenoj inicijativi Grčke, posle čega je Evropski parlament odobrio dopunjenu verziju ove inicijative.³⁴ To je podrazumevalo da se termin „trgovina ljudskim organima“ ekstenzivno izmeni u „ilegalna trgovina ljudskim organima, delovima tela i tkivima“. Na ovaj način jasno je napravljena razlika između mogućnosti da trgovina ljudskim organima bude legalna³⁵ i nedozvoljena.

Evropski parlament je, takođe, odredio da se ilegalna trgovina ljudskim organima mora razumeti kao svesno angažovanje i učestvovanje na bilo koji način u nabavljanju, sticanju ili korišćenju ljudskih organa, kojim se ne poštuju uslovi pod kojima se vrši legalna transplantacija. Formulaciju da se ljudski organi i tkiva moraju kao instituti urediti pravnim instrumenitima, Evropski parlament je proširio određujući da je cilj bezuslovna borba protiv ilegalne trgovine njima. Evropski parlament jasno je odredio razliku legalne trgovine reproduktivnim organima i tkivima u odnosu na kriminalnu trgovinu ljudskim organima.

Uzevši u obzir trendove porasta broja građana Evropske unije, koji čekajući na transplantaciju organa ulaze u komercijalne transakcije sa licima iz država u kojima plaćanje donatora organa nije nedozvoljeno, prema standardima Evropske unije definisana su sledeća krivična dela u ovoj oblasti:

1. Trgovina ljudima u svrhu odstranjivanja organa i tkiva;
2. Komercijalno postupanje sa ljudskim organima i tkivima; i
3. Odstranjivanje ljudskih organa silom, prinudom i prevarom.

33 *Initiative of the Hellenic Republic with a view to adopting a Council Framework Decision concerning the prevention and control of trafficking in human organs and tissues*, OJ C 100, 26.04.2003, 27.

34 *Draft European Parliament legislative resolution on the Initiative of the Hellenic Republic with a view to adopting a Council Framework Decision concerning the prevention and control of trafficking in human organs and tissues (7247/2003 – C5-0166/2003 – 2003/0812 (CNS))*.

35 Npr. u medicinske svrhe u slučaju održavanja trudnoće.

Navedeno bi zaokružilo normativni volumen međunarodnih pravnih instrumenata u legislativnom determinisanju fenomena trgovine ljudima i ljudskim organima.

3. NORMATIVNI OKVIR ZA BORBU PROTIV TRGOVINE LJUDIMA I LJUDSKIM ORGANIMA REPUBLIKE SRBIJE

Usaglašavanje domaćeg zakonodavstva sa međunarodnim pravnim okvirom u vezi sa trgovinom ljudima započeto je 2001. godine, kada je donet Zakon o potvrđivanju Konvencije UN protiv transnacionalnog organizovanog kriminala sa dopunskim protokolima od kojih se prvi odnosi na trgovinu ljudima.³⁶ Nacionalni koordinator za borbu protiv trgovine ljudima imenovan je 2002. i formiran je prvi put Republički tim za borbu protiv trgovine ljudima.

Posebno krivično delo koje inkriminiše trgovinu ljudima uneto je u zakonodavstvo Republike Srbije izmenama i dopunama Krivičnog zakona 2003. godine.³⁷ Član 388, stav 1. Krivičnog zakona definisao je krivično delo trgovine ljudima na sledeći način: „Ko silom ili pretnjom, dovođenjem u zabludu ili održavanjem u zabludi, zloupotrebom ovlašćenja, poverenja, odnosa zavisnosti, teških prilika drugog, zadržavanjem ličnih isprava ili davanjem ili primanjem novca ili druge koristi, vrbuje, prevozi, prebacuje, predaje, prodaje, kupuje, posređuje u prodaji, sakriva ili drži drugo lice, a u cilju eksploatacije njegovog rada, prinudnog rada, vršenja krivičnih dela, prostitucije ili druge vrste seksualne eksploatacije, prosjačenja, upotrebe u pornografske svrhe, uspostavljanja ropskog ili njemu sličnog odnosa, radi oduzimanja organa ili dela tela ili radi korišćenja u oružanim sukobima, kazniće se zatvorom od dve do deset godina.“

Zakonom o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika iz 2009. godine prošireno je biće ovog krivičnog dela, čime je inkriminacija ovog krivičnog dela u potpunosti usaglašena sa Konvencijom Saveta Evrope i novom direktivom Evropske unije. Biće krivičnog dela prošireno je unošenjem odrednice da prisustvo lica na eksploataciju ne isključuje protivpravnost.³⁸ Pored toga, kaznena politika usmerena je ne samo protiv lica koja vrše trgovinu ljudima, već i protiv onih koji koriste usluge žrtava trgovine sa svešću da je lice koje pruža usluge žrtva trgovine ljudima,³⁹ što je sasvim u skladu sa odredbama Direktive EU iz 2011. godine.

Izmenama i dopunama takođe je pooštrena i kaznena politika, koja, međutim, i dalje nije u potpunosti u skladu sa evropskim standardima. Minimalna

36 Zakon o potvrđivanju Konvencije UN protiv transnacionalnog organizovanog kriminala sa dopunskim protokolima od kojih se prvi odnosi na trgovinu ljudima, *Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 6/2001.

37 Krivični zakon, *Sl. glasnik RS*, br. 39/03.

38 Čl. 388, st. 10 Krivičnog zakonika – KZ, *Sl. glasnik RS*, br. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009.

39 Čl. 388, st. 8 KZ.

predviđena zatvorska kazna za ovo krivično delo je tri godine,⁴⁰ dok je u Evropskoj uniji propisani minimum pet godina. Za teže oblike ovog krivičnog dela, koji podrazumevaju da se radi o maloletnom licu ili o teškim telesnim povredama žrtve, minimalna zatvorska kazna je pet godina, dok je, u Direktivi EU ona dva puta viša – deset godina.⁴¹

Krivični zakonik takođe ne sadrži odredbe koje bi imale za cilj da onemoguće da žrtve trgovine ljudima budu krivično gonjene za dela koja su posledica njihovog položaja žrtve, što nije u saglasnosti sa novom Direktivom EU.

Pored člana 388. Krivičnog zakonika koji direktno inkriminiše trgovinu ljudima, za ovu oblast društvene opasnosti značajan je i član 390. Krivičnog zakonika koji zabranjuje zasnivanje ropskog odnosa i prevoz ljudi u ropskom odnosu. Član 390. st. 1. Krivičnog zakonika glasi: „Ko, kršeći pravila međunarodnog prava, stavi drugog u ropski ili njemu sličan odnos ili ga drži u takvom odnosu, kupi, proda, preda drugom licu ili posreduje u kupovini, prodaji ili predaji ovakvog lica ili podstiče drugog da proda svoju slobodu ili slobodu lica koje izdržava ili o kojem se stara, kazniće se zatvorom od jedne do deset godina.“

Fenomen trgovine ljudskim organima inkriminisan je normama dva pozitivnopravna izvora. U Krivičnom zakoniku Republike Srbije nije predviđeno krivično delo *per se* čije biće bi obuhvatalo sadržinski i pojavno problem trgovine ljudima, već se to čini u okviru propisa kojim je zaprećena trgovina ljudima.⁴² U tom smislu kao nedozvoljene radnje navode se oduzimanje organa ili dela tela. Analiziranjem čl. 388, st. 1. Krivičnog zakonika Republike Srbije koji definiše krivično delo trgovine ljudima može se zaključiti da je „oduzimanje organa ili dela tela“ jedan od ciljeva zbog koga se putem navedenih načina izvršenja vrši krivično delo trgovine ljudima.

Pitanje koje se postavlja je da li to znači da se fenomen trgovine ljudskim organima u ovom slučaju postavlja supsidijarno u odnosu na dominantno određeni institut trgovine ljudima i da li se time zanemaruje realni nivo društvene opasnosti posebno fenomena trgovine ljudskim organima?

Odgovore na ova pitanja moguće je potražiti u normama domaćeg Zakona o transplantaciji organa,⁴³ koji propisuje zabranu sticanja koristi od doniranja i primanja organa, odnosno transplantacije,⁴⁴ zabranu oglašavanja, odnosno reklamiranja⁴⁵ i zabranu trgovine organima.⁴⁶ Prema čl. 25. ovog zakona „u postupku doniranja i primanja organa, odnosno transplantacije zabranjeno je nuditi, odnosno davati bilo kakvu naknadu ili drugu imovinsku, odnosno neimovinsku korist davaocu od strane primaoca organa, za date, odnosno primljene organe.“ U njegovom čl. 26. navodi se da je „zabranjeno oglašavanje, odnosno

40 Čl. 388, st. 1 KZ.

41 Čl. 388, st. 3–5 KZ.

42 Čl. 388, st. 1–7 KZ.

43 Zakon o transplantaciji organa ZTO, *Sl. glasnik RS*, br. 72/2009.

44 Čl. 25 ZTO.

45 Čl. 26 ZTO.

46 Čl. 27 ZTO.

reklamiranje potreba za organima, kao i oglašavanje doniranja, sa nuđenjem ili bez nuđenja, odnosno davanja novčane naknade ili druge materijalne ili nematerijalne koristi, kao i oglašavanje, odnosno reklamiranje zdravstvenih ustanova i zdravstvenih radnika koji obavljaju postupak transplantacije u sredstvima javnog informisanja, kao i na drugim nosiocima oglasnih poruka, odnosno na bilo koji drugi način“, dok se čl. 27. propisuje da je „zabranjena trgovina organima“, te da je „zdravstveni radnik koji učestvuje u postupku transplantacije, ukoliko posumnja da je organ koji se transplantira predmet komercijalne trgovine, dužan da odbije učešće u postupku transplantacije i da bez odlaganja, usmeno i pismeno obavesti nadležne državne organe“.

Zakonom o transplantaciji organa inkriminiše se prinuda nad licem kako bi ono dalo pristanak da se njegovi organi ili organi drugog lica za života daju radi transplantacije (i ako uzimanje organa bude obavljeno), kao i prinudu nad licem kako bi ono dalo saglasnost za uzimanje organa, njegovih ili drugog lica, posle smrti.⁴⁷ Biće kažnjeno i lice koje uz bilo kakvu naknadu da svoj organ ili organ drugog lica radi transplantacije ili nudi svoj ili organ drugog lica uz naknadu radi transplantacije ili vrbuje, prevozi, prebacuje, predaje, prodaje, kupuje, posreduje u prodaji ili posreduje na bilo koji drugi način u transplantaciji organa ili učestvuje u postupku transplantacije koji je predmet komercijalne trgovine,⁴⁸ kao i onaj ko obavi presađivanje organa ili učestvuje u postupku presađivanja organa licu koje nije dalo pismeni pristanak za presađivanje organa ili uzme organ od umrlog lica, odnosno učestvuje u uzimanju organa od umrlog lica kod koga nije dijagnostikovana i utvrđena moždana smrt, ili ako obavi uzimanje organa ili učestvuje u postupku uzimanja organa od lica koje je za života zabranilo davanje organa u slučaju svoje smrti.⁴⁹

Dok se navedeni članovi domaćeg Zakona o transplantaciji organa mogu posmatrati kao delovi pomoćnog krivičnog zakonodavstva, njegovi članovi 81, 82. i 83. sadrže norme iz oblasti prekršajnog prava.⁵⁰

Analiza pravnog okvira za borbu protiv trgovine ljudima i trgovine ljudskim organima pokazuje da je zakonodavstvo Republike Srbije u velikoj meri usaglašeno sa međunarodnim propisima u ovim oblastima. Međutim, i pored velikih napora koji su uloženi u poboljšanje pravnog i institucionalnog okvira, ključno pitanje sprovođenja postojećih propisa u ovoj oblasti još nije na odgovarajućem nivou, o čemu će biti više reči u sledećem odeljku.

4. AKTIVNOSTI VLADE REPUBLIKE SRBIJE U BORBI PROTIV TRGOVINE LJUDIMA

Vlada Republike Srbije je 2006. usvojila Strategiju borbe protiv trgovine ljudima. Sve institucije koje su uključene u Strategiju borbe protiv trgovine ljudima čine tzv. „Nacionalni mehanizam za koordinaciju aktivnosti i kreiranje politike

47 Čl. 78 ZTO.

48 Čl. 79 ZTO.

49 Čl. 80 ZTO.

50 Čl. 81–83 ZTO.

borbe protiv trgovine ljudima“. Ovaj mehanizam koordinacije ima dva nivoa: centralno-strateški i operativni nivo. Centralno-strateški nivo čine Savet za borbu protiv trgovine ljudima, koordinator za borbu protiv trgovine ljudima i Republički tim za borbu protiv trgovine ljudima, koji čine predstavnici državnih institucija, nevladinih i međunarodnih organizacija. Operativni nivo čine pravosudni organi, policija, Služba za koordinaciju žrtava trgovine ljudima, nevladine i međunarodne organizacije.

Nakon usvajanja Zakona o potvrđivanju Konvencije Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima 2009. godine, Vlada Republike Srbije obavezala se da svoje zakonodavstvo i institucionalnu strukturu prilagodi standardima ratifikovane Konvencije. U tom smislu, 2009. godine donet je i Nacionalni plan akcije za borbu protiv trgovine ljudima za period 2009–2011. Aktivnosti koje su određene ovim planom odnosile su se na: unapređenje institucionalnog okvira za borbu protiv trgovine ljudima i njegovu prevenciju; pomoć žrtvama i njihovu zaštitu i reintegraciju; međunarodnu saradnju; praćenje primene mehanizama za borbu protiv trgovine ljudima i evaluaciju rezultata.⁵¹

U prethodne dve godine (2011–2012), učinjeni su značajni naponi u procesuiranju krivičnih dela trgovine ljudima. Tako je, na primer, tokom 2011. bilo podneto 36 krivičnih prijava, od čega 27 zbog seksualne eksploatacije i devet zbog prinudnog rada. U krivične radnje bilo je umešano 68 osumnjičenih, od toga su osuđena 42 lica po članu 388. i pet na osnovu člana 390. Krivičnog zakona, Zasnivanje ropskog odnosa i prevoz ljudi u ropskom odnosu. Kazne su se kretale u rasponu od šest meseci do deset godina za trgovinu ljudima. U prvih devet meseci 2012. službenici MUP-a istražili su 25 slučajeva trgovine ljudima, krivične prijave su podnete protiv 55 izvršilaca, a identifikovano je 49 žrtava od kojih su svi osim jednog lica državljani Srbije. U 60 odsto slučajeva radi se o ženama i devojčicama i seksualnoj eksploataciji, a u 20 odsto o navođenju na prosjačenje i 20 odsto na prinude na vršenje krivičnih dela u kojima su žrtve uglavnom dečaci.⁵²

Veliki pomaci učinjeni su takođe u izgradnji kapaciteta pripadnika Ministarstva unutrašnjih poslova, sudija i tužilaca u prepoznavanju i procesuiranju krivičnog dela trgovine ljudima.⁵³ Obuka u prepoznavanju indikatora trgovine

51 U cilju operacionalizacije Akcionog plana izgrađen je Zajednički program Visokog komesarijata za izbeglice Ujedinjenih nacija (UNCHR), Kancelarije ujedinjenih nacija za borbu protiv droge i organizovanog kriminala (UNDOC) i Međunarodne organizacije za migracije (IOM) za borbu protiv trgovine ljudima u Srbiji. U realizaciji programa učestvovali su Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo rada i socijalne politike, Ministarstvo pravde i Komeserijat za izbeglice Srbije.

52 V. www.novosti.rs/vesti/.../teme.97.html:tema-31-Trgovina-ljudima, 18.10.2012.

53 Tako je MUP u partnerstvu sa Zajedničkim programom agencija UN izveo obuku 160 sudija, tužilaca i policijskih službenika o borbi protiv trgovine ljudima. Uspostavljene su pravna klinike na pravnim fakultetima u Beogradu, Nišu i Novom Sadu i povezani su apelacioni sudovi što je omogućilo da žrtve budu saslušane putem video linka. U toku je i nabavka tehničke opreme vredne 120.000 dolara, a donatori su vlade Belgije i Švajcarske i organizacija UN.GIFT. Počela je i obuka policijskih službenika granične policije u okviru programa „Unapređenje veština komunikacija sa žrtvama trgovine ljudima“ i to u saradnji sa „ASTROM“

ljudima treba da utiče na smanjenje manipulacije potencijalnim žrtvama, kao i na smanjenje potražnje za uslugama žrtava. Dok su to kratkoročne i srednjoročne mere u strategiji prevencije, dugoročne mere treba da budu upravljane na uzroke, a to je poboljšanje ekonomskih i socijalnih uslova u zemljama porekla žrtava.

Krajem 2011. Vlada je za potrebe Službe za koordinaciju zaštite žrtava i centra za hitno zbrinjavanje obezbedila objekat koji je oduzet kao imovina stečena kriminalnim aktivnostima. Ova služba identifikovala je u Beogradu tokom 2011. godine 88 žrtava trgovine ljudima. Služba je dobila ovlašćenje da odobrava pravni status žrtava i omogućava njihovu zaštitu. Međutim, Služba još nema potrebnu finansijsku podršku da bi mogla nesmetano da obavlja svoje aktivnosti. Broj zaposlenih u Službi za koordinaciju žrtava trgovine ljudima takođe nije dovoljan.

Tokom 2012. godine nastavljeni su koraci u institucionalizaciji aktivnosti u rešavanju problema zaštite žrtava trgovine ljudima. Ministarstvo pravde je tako u martu 2012. usvojilo Protokol o postupanju sa žrtvama trgovine ljudima, kako bi odnos vlasti prema žrtvama i svedocima tokom suđenja bio institucionalizovan. Ovim protokolom trebalo bi da se reši problem nedovoljnog razumevanja žrtava od strane državnih organa (tužilaštva i sudova) čime su žrtve izložene sekundarnoj viktimizaciji.⁵⁴

Napravljen je takođe i značajan napredak u preduzetim aktivnostima na prevenciji trgovine ljudima. Preventivne mere podrazumevaju podizanje nivoa svesti i znanja svih građana o trgovini ljudima kako bi se ova pojava prepoznala i kako bi se delovalo i na potencijalne žrtve, i na (potencijalne) korisnike usluga žrtava trgovine ljudima, kao i na povećanje nivoa svesti vladinih i nevladinih predstavnika koji rade sa rizičnim grupama. U tom cilju, organizovan je veliki broj kampanja kao što su proglašenje oktobra mesecom borbe protiv trgovine ljudima, učestvovanje javnih ličnosti, sprovođenje informativnih kampanja i izrada višjezičnog propagandnog materijala (flajeri, poster, lifleti), izrada edukativnih materijala namenjenih roditeljima, deci, profesionalcima, izvođenja informativnih emisija, postavljanja bilborda na javnim mestima sa upozorenjem na zakonske mere, edukacija profesionalaca.⁵⁵

i uz angažovanje stručnjaka holandske nacionalne policije.) www.novosti.rs/vesti/.../teme.97.html:tema-31-Trgovina-ljudima, 18.10.2012.

54 Žrtve trgovine ljudima mogu tako biti izložene zastrašivanju u sudnici od strane zlostavljača što je moguće tehnički preduprediti prikazivanjem video zapisa svedočenja ili čitanjem pripremljene izjave. Problem se javlja i prilikom prepoznavanja žrtava u situacijama u kojima su izložene sekundarnoj viktimizaciji tako što nisu registrovane kao žrtve već kao zločinci, tj. kažnjavaju se zbog krivičnih dela koja su posledica njihove eksploatacije.

55 Ministarstvo unutrašnjih poslova koje je nadležno za koordinaciju aktivnosti u borbi protiv trgovine ljudima održava internet stranicu i profil na društvenoj mreži posvećen borbi protiv trgovine ljudima, a postavilo je broj SOS telefona za borbu protiv trgovine ljudima, ali nije predviđeno finansiranje stalne pozicije koordinatora. Podaci o smanjenju tražnje za komercijalnim seksualnim uslugama nisu objavljeni. Vlada Republike Srbije je, takođe, tokom 2011. sufinansirala film „Sestre“ na temu trgovine ljudima koji je posvećen potencijalnim žrtvama u Srbiji i regionu i koji je premijerno prikazan u aprilu 2011.

Postoji, takođe, veliki broj problema koji se odnose na sprovođenje donetih zakonskih i drugih mera u ovoj oblasti. Primećuje se, najpre, mnogo veće angažovanje u krivičnom gonjenju pojedinačnih slučajeva trgovine ljudima na području Srbije u odnosu na krivično gonjenje organizovanih kriminalnih grupa koje se bave transnacionalnom trgovinom ljudima, kao i u odnosu na krivično gonjenje organizovanih kriminalnih grupe koje eksploatišu državljanke Srbije u inostranstvu. Određeni pomak u ovom smislu učinjen je početkom 2012. godine, kada je u saradnji sa policijom Republike Moldavije uhapšeno sedam državljana Republike Srbije zbog sumnje u vršenje organizovane trgovine ljudima.⁵⁶ Iako je ostvaren određen napredak, veoma je važno nastaviti napore ka otkrivanju organizovanih kriminalnih grupa, što se može ostvariti jačanjem saradnje između državnih organa Republike Srbije i zemalja u regionu.

U Srbiji, takođe, do sada nije pokrenut nijedan postupak krivičnog gonjenja službenih lica koja su eventualni saučesnici u trgovini ljudima. Iako je teško tvrditi da su službena lica umešana u trgovinu ljudima, a još teže to dokazati, pronalaženje i procesuiranje ovakvih slučajeva predstavljalo bi jasan znak odlučne i efikasne borbe protiv trgovine ljudima. U tom cilju, kao i u cilju prevencije ovakvih slučajeva, potrebno je nastaviti jačanje jedinice unutrašnje kontrole MUP-a, kao i kapaciteta javnog tužilaštva.

Jedan od važnih problema je i neefikasnost mehanizama obeštećenja žrtava, koji je garantovan novom Direktivom EU. Nijedna žrtva trgovine ljudima tokom 2011. godine nije dobila obeštećenja zbog kršenja svojih prava. Među žrtvama je 40 odsto maloletnih lica što problem čini težim.⁵⁷

Najzad, pripadnici policije i socijalni radnici još uvek nemaju potrebne kapacitete za prepoznavanje žrtava trgovine ljudima. Zbog toga je potrebno organizovati dodatnu obuku socijalnih radnika, policije i drugih terenskih službi da bi se unapredilo prepoznavanje žrtava trgovine ljudima i njihova zaštita.

5. INFORMACIJE INTERPOLA O TRGOVINI LJUDSKIM ORGANIMA

Kao međunarodna organizacija kriminalističke policije INTERPOL okuplja 190 država članica, koje su međusobno povezane zaštićenim komunikacionim kanalom za razmenu informacija od, pre svega, operativnog značaja. Kao članica INTERPOL-a Republika Srbija posredstvom Nacionalnog centralnog biroa INTERPOL-a Beograd, koji se nalazi u okviru Uprave za međunarodnu operativnu policijsku saradnju Direkcije policije Ministarstva unutrašnjih poslova ostvaruje svoju ulogu međunarodne policijske saradnje kao međunarodnopravni subjekt priznat od strane Ujedinjenih nacija.

Kriminalne aktivnosti koje čine trgovinu ljudskim organima bile su teško uočljive do pre nekoliko godina. Informacije koje su sve države članice INTER-

56 www.novosti.rs/vesti/.../teme.97.html:tema-31-Trgovina-ljudima, 18.10.2012.

57 *Ljudska prava u Srbiji 2011 – Pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2012, 269.

POL-a dostavile u formi odgovora na upitnik⁵⁸ Generalnom sekretarijatu ove međunarodne organizacije donekle su bacile svetlo na predmetnu problematiku, ukazujući na uzroke, profil izvršilaca i žrtava, trendove, rute, *modi operandi*, cenu organa kojima se trguje, te povezanost ovih ilegalnih radnji sa trgovinom ljudima i drugim vrstama delikata društveno opasnih na međunarodnom planu.

Ovo istraživanje pokazalo je da je nacionalnim policijskim službama država članica INTERPOL-a dostupno malo podataka o trgovini ljudskim organima u poređenju sa drugim vrstama kriminalnih radnji, što samo po sebi govori o izuzetnoj društvenoj opasnosti ovog delikta zbog očigledne korelacije sa njegovom tamnom brojkom na svetskom nivou.

Nije moguće proceniti koliko je žrtava trgovine ljudskim organima na godišnjem nivou oštećeno u Srbiji i u svetu. Generalno, žrtve „vidljive“ policiji su, u najvećem broju prijavljenih slučajeva, osobe muškog pola starosti od 20 do 35 godina, koje žive u ekonomski zaostalim područjima zemalja u razvoju. Zemlje u razvoju su posebno podložne ovoj kriminalnoj aktivnosti, jer je potreba za doniranjem ljudskih organa u direktnoj vezi sa manipulisanjem siromašnih društvenih zajednica.

U većini slučajeva kojima INTERPOL raspolaže davaoci organa bili su prinuđeni da to učine zbog siromaštva. Punoletni davaoci organa, uglavnom, pristaju da budu donatori, što ih čini potencijalnim žrtvama bilo gde u svetu. Ne može se pouzdano oceniti gde će se pojaviti nova organizovana kriminalna grupa, tako da nema države u svetu koja se može isključiti iz ove analize kao država izvora, odnosno destinacije.

Žrtve trgovine organima najčešće vrbuju lica srednjeg doba, koja im nude finansijsku naknadu za presađivanje bubrega, da bi ih zatim prodali po znatno višoj ceni. U Istočnoj Evropi mlađi ljudi prodavali su svoje bubrege za iznos od 2.500 američkih dolara, dok su primaoci ovih organa plaćali za presađivanje od 100.000 do 200.000 američkih dolara u konkretnom slučaju.

Nažalost, ogromna većina slučajeva trgovine ljudskim organima ostaje nepoznanica i *terra incognita* skrivena za INTERPOL, čiji analitički kapaciteti zavise od količine informacije upućenih iz država članica i njihove spremnosti i mogućnosti da do ovih podataka dođu i da ih dostave INTERPOL-u.

6. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

U poslednjoj dekadi Vlada Republike Srbije uložila je značajne napore da uskladi domaće zakonodavstvo sa međunarodnom regulativom u oblasti trgovine ljudima. Izložena analiza pravnog okvira za borbu protiv trgovine ljudima pokazuje da zakonodavstvo Republike Srbije jeste u velikoj meri usaglašeno sa međunarodnim propisima u ovoj oblasti. Učinjeni su takođe i važni koraci u prevenciji trgovine ljudima i uspostavljanju osnovnih mehanizama za zaštitu žrtava ovog krivičnog dela izuzetne društvene opasnosti.

58 Interpol General Secretariat, *Report on Organ Trafficking*, 2006.

Da bi trgovina ljudima bila zaista i iskorenjena sa naših prostora, neophodno je preduzeti čitav niz dodatnih mera. Potrebno je najpre doneti novu strategiju borbe protiv trgovine ljudima kako bi se obezbedila primena sistemskog pristupa ovom važnom problemu od strane svih državnih organa, kao i nevladinih i međunarodnih organizacija. Preporučuje se, takođe, i dodatno pooštavanje kaznene politike, čime bi se postojeći pravni okvir u potpunosti usaglasio sa novom Direktivom EU i podigla svest o društvenoj opasnosti ovog delikta. Veoma je važno da se žrtve trgovine ljudima ne izlažu sekundarnoj viktimizacija tokom procesa suđenja. U tom smislu, predlaže se unošenje izmena i dopuna u Krivični zakonik koje bi imale za cilj da onemoguće da žrtve trgovine ljudima budu krivično gonjene za dela koja su posledica njihovog položaja žrtve. Neophodno je, takođe, poboljšati zaštitu žrtava, putem obezbeđenja specijalizovanih utočišta sa ekspertskim timovima čiji je rad prilagođen starosnim grupama i polovima.

Potrebno je, takođe, raditi na jačanju kapaciteta Ministarstva unutrašnjih poslova i javnog tužilaštva u prepoznavanju ovog krivičnog dela i njegovom procesuiranju. Preporučuje se i jačanje saradnje sa nevladinim organizacijama koje imaju iskustva u pružanju pomoći žrtvama u vidu formalnog partnerstva, kako bi se obezbedila efikasnija briga i pomoć u reintegraciji žrtava trgovine ljudima. Najzad, preporučuje se i uvođenje stalne radne poziciju koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima, po ugledu na rešenja iz Evropske unije.

Što se tiče trgovine ljudskim organima, sa pravnog aspekta posmatrano, mogao bi se smatrati opravdanim zaključak da Republika Srbija na savremen način normativno tretira ovaj fenomen, bez obzira što se težište krivičnopravne regulative ne nalazi u Krivičnom zakoniku, već u kaznenim odredbama Zakona o transplantaciji organa kao izvora dopunskog krivičnog zakonodavstva. Možda bi uvođenje posebnog krivičnog dela, čije biće bi normativno obuhvatalo volumen društvene opasnosti trgovine ljudskim organima i njegove moguće vidove, u Krivični zakonik Republike Srbije predstavljalo svojevrsan pomak na putu ka evropskim integracijama, iako ne smatramo da je to *conductio sine qua non* harmonizacije propisa radi postizanja krivičnopravnih standarda Evropske unije.

Policijska dimenzija sagledavanja problema trgovine organima kroz analitičke aktivnosti INTERPOL-a ukazuje na prisutnost značajne „tamne“ brojke kriminalnih aktivnosti, koje u svojoj ukupnosti predstavljaju trgovinu ljudima ili se mogu dovesti u vezu sa ovim društveno opasnim fenomenom. Nedostatak podataka o žrtvama, izvršiocima i načinu izvršenja predmetnog delikta govori o civilizacijskoj pretnji planetarnih razmera, koja zbog svoje visoke profitnosti ostaje skrivena organima krivičnog gonjenja u svetu. Profilisanje učinioca i žrtve izuzetno je otežano čak i za analitičke kapacitete INTERPOL-a, u čije baze podataka se neprestano slivaju saznanja nacionalnih policija 190 država članica, koje su priznati međunarodnopravni subjekti savremenog sveta. Maskiranje drugim kriminalnim aktivnostima dodatno otežava INTEPROL-ove napore, jer ometa uočavanje trgovine ljudskim organima kao posebne vrste ilegalnog postupanja.

Sergej Uljanov, LLM

TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS WITH SPECIAL REVIEW OF TRAFFICKING IN HUMAN ORGANS

Summary

*The paper analyses the activities undertaken in the Republic of Serbia on the prevention and suppression of trafficking in human beings and organs over the last decade, and assesses the results of the implemented measures. Special attention is given to the international legal framework that governs this field and alignment of the Serbian legislation with the international standards and *acquis communautaire*. The author concludes that the Government of the Republic of Serbia has aligned the national legislation with the international regulations to a high extent and undertaken important steps on the prevention of trafficking in human beings and victim protection. However, there is a need to fully align the Serbian Criminal Code with the new EU Directive on Preventing and Combating Trafficking in Human Beings. It is further recommended that the strategy against trafficking in human beings be adopted and cooperation between policy and judicial institutions be improved. There is also a need to ensure specialised safe houses for the victims, adapted for different age and sex groups. In addition, the author concludes that the lack of information relating the victims, perpetrators, and models of trafficking in human organs in our region indicates a high risk for this crime, which, due to its high profitability, remains hidden from the criminal persecution authorities. That is why special efforts need to be invested in strengthening of the capacities of the state authorities for discovering and processing of this very dangerous type of exploitation of victims of trafficking in human beings.*

Key words: trafficking, human beings, human organs, prevention, Criminal Code, Serbia.

ČETVRTI DEO:
FINANSIJSKA KONTROLA

INTERNA FINANSIJSKA KONTROLA U JAVNOM SEKTORU

1. UVOD

Pristupanje Republike Srbije Evropskoj uniji zavisi kako od ispunjenja političkih, tako i od ispunjenja ekonomskih uslova sadržanih u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju, a koji su prethodno definisani kopenhageškim kriterijumima¹. Cilj pomenutog sporazuma je priprema zemalja za punopravno članstvo omogućavanjem smanjivanja trgovinskih barijera, saradnje na ekonomskom, finansijskom, tehničkom i kulturnom polju². Jedan od ekonomskih kriterijumima definisan u poglavlju 32. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju jeste i uspostavljanje finansijske odgovornosti u javnom sektoru, tj. razvoj mehanizama za njeno unapređenje. Finansijskoj disciplini u javnom sektoru, osim eksterne revizije, doprinosi i interna finansijska kontrola. Pod javnom internom finansijskom kontrolom podrazumeva se, u skladu sa PIFC (Public Internal Finance Control) konceptom, finansijsko upravljanje i kontrola u institucijama javnog sektora, interna revizija i njihova harmonizacija. Interna finansijska kontrola u javnom sektoru Republike Srbije uspostavljena je 2006. godine Zakonom o budžetskom sistemu³. Ovim zakonom definisani su elementi javne interne finansijske kontrole, dok je ona detaljnije uređena sa dva pravilnika doneta 2007. godine. Pravilnikom o zajedničkim kriterijumima i standardima za uspostavljanje i funkcionisanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru⁴ uređeno je finansijsko upravljanje i kontrola, a Pravilnikom o zajedničkim kriterijumima za organizovanje i standardima i metodološkim uputstvima za postupanje interne revizije u javnom sektoru⁵ interna revizija. Dve godine nakon toga u Republici Srbiji doneta je Strategija razvoja interne finansijske kontrole⁶. Donošenje tih

* Diplomirani pravnik-master, Gradska uprava Grada Beograda.

1 Evropska komisija zahteve zemalja članica za pristupanje analizira na osnovu sposobnosti države da ispunji kriterijume utvrđene u Kopenhagenu 1993. godine.

2 A. Čavoški, *Preduslovi i postupak uključivanja Državne zajednice Srbije i Crne Gore u Evropsku zajednicu*, Institut za uporedno pravo, Beograd 2005, 37.

3 Zakon o budžetskom sistemu, *Sl. glasnik RS*, br. 9/02, 87/02, 61/05-dr-zakon, 66/05, 101/05-dr-zakon i 85/06.

4 Pravilnikom o zajedničkim kriterijumima i standardima za uspostavljanje i funkcionisanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru, *Sl. glasnik RS*, br. 82/07.

5 Pravilnikom o zajedničkim kriterijumima za organizovanje i standardima i metodološkim uputstvima za postupanje interne revizije u javnom sektoru, *Sl. glasnik RS*, br. 82/07.

6 Strategija razvoja interne finansijske kontrole u javnom sektoru u Republici Srbiji, *Sl. glasnik RS*, br. 61/09.

propisa predstavljalo je veliki napredak u jačanju finansijske odgovornosti u javnom sektoru i osnov za ostvarenje jednog od ekonomskih uslova Evropske unije za prijem novih članica.

Republika Srbija je u decembru 2009. podnela zahtev Savetu Evropske unije za članstvo u pomenutoj organizaciji. Savet je 2010. godine zatražio od Komisije da podnese mišljenje u vezi sa tim zahtevom. Nakon toga Evropska komisija pripremila je izveštaj koji je prezentovan Evropskom parlamentu⁷. Osim ocene ispunjenosti političkih uslova, u izveštaju je sadržano i Mišljenje Evropske unije o ispunjenosti ekonomskih uslova. Kada je u pitanju interna finansijska kontrola, Evropska unija očekuje od zemalja članica da se nacionalni propisi usklade sa međunarodno priznatim standardima i dobrom praksom Evropske unije (*best practice*). Evropska komisija posebno je analizirala upravljačku odgovornost podržanu sistemima finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru, funkcionalno nezavisne sisteme interne revizije i rad Centralne jedinice za harmonizaciju koja je zadužena za izradu metodologija i standarda u vezi sa finansijskim upravljanjem i kontrolom i internom revizijom. Prema Izveštaju Evropske komisije u Republici Srbiji neophodno je dostići nivo finansijske odgovornosti i razviti mehanizme za njegovo unapređenje na način kojim se obezbeđuje zaštita finansijskih interesa Evropske unije, uključujući i administrativnu saradnju i jačanje finansijske odgovornosti putem krivičnog prava (Konvencija o zaštiti finansijskih interesa⁸ i prateći protokoli). Takva očekivanja Evropske unije u potpunosti su opravdana imajući u vidu situaciju koja je nastala poslednjih godina. Iako je aktuelni finansijski i budžetski sistem Evropske unije postavljen na relativno stabilnim osnovama, one se ipak poljuljaju svaki put kada dođe do proširivanja članstva.⁹ U narednom periodu očekuje se dalje širenje Evropske unije. Uporedo sa proširivanjem, nastaju i novi problemi koje treba rešavati. Uglavnom je reč o problemima finansijske prirode, budući da su novi članovi znatno slabije ekonomske snage u odnosu na starije članove. Kako bi se „izašlo u susret“ i pomoglo novim, siromašnijim državama članicama, povećan je finansijski teret bogatijih država i samog budžeta EU.¹⁰

Prema Izveštaju Evropske komisije Republika Srbija se još nalazi u relativno ranoj fazi primene sistema interne finansijske kontrole u javnom sektoru. Pravni okvir u ovoj oblasti još nije usaglašen sa međunarodnim standardima (INTOSAI

7 *Analytical Report Accompanying the document, Communication from the commission to the European Parliament and the Council, Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/sr_analytical_report_2011_en.pdf, 1. 10. 2012.

8 *Convention on the protection of the European Communities' financial interests, Council Act of 26 July 1995 drawing up the Convention on the protection of the European Communities financial interests* (OJ C 316 of 27. 11. 1995), http://europa.eu/legislation_summaries/fight_against_fraud/protecting_european_communities_financial_interests/133019_en.htm, 1. 10. 2012.

9 S. R. Stojanović, *Finansiranje Evropske unije*, Javno preduzeće Službeni glasnik, Institut za uporedno pravo, Beograd 2008, 32.

10 *Ibid*, 14.

standardima finansijskog upravljanja i interne kontrole u javnom sektoru¹¹ i IIA standardima interne revizije¹²). U skladu sa tim neophodna je revizija pojedinih odredaba Zakona o budžetskom sistemu i podzakonskih akata, pre svega radi boljeg definisanja upravljačke odgovornosti i razdvajanja uloge rukovodioca i računovođe. Neophodno je, takođe, izmeniti i odredbe o centralizovanoj budžet-skoj inspekciji koja još nije kompatibilna sa internom finansijskom kontrolom u javnom sektoru. Stav Evropske komisije je da bi Centralna jedinica za harmonizaciju trebalo da preduzme aktivnosti kako bi podigla svest rukovodilaca korisnika budžetskih sredstava u vezi sa neophodnošću uspostavljanja finansijskog upravljanja i kontrole, kao i da doprinese njihovom boljem razumevanju sopstvenih odgovornosti i uloge u uspostavljanju sistema interne kontrole, kao i uloge internog revizora u organizaciji. U izveštaju Evropske komisije naglašeno je da je u razvoju interne finansijske kontrole u javnom sektoru akcenat stavljen na internu reviziju, kao i da interna revizija ne može da dostigne svoj puni potencijal ukoliko se istovremeno ne razvije interna kontrola u javnom sektoru u skladu sa načelom upravljačke odgovornosti. Komisija je ocenila da je razvoj finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru ugrožen, s obzirom na to da još ne postoji izgrađena svest o upravljačkoj odgovornosti. U Izveštaju je, takođe, naglašen značaj reforme administracije, kao i odgovarajuće strukture delegiranja kao uslova za dalji razvoj finansijskog upravljanja i interne kontrole. Zbog toga bi Centralna jedinica za harmonizaciju, kao nosilac harmonizacije finansijskog upravljanja i interne kontrole u javnom sektoru, trebalo da sarađuje sa organizacijama zaduženim za reformu celokupne javne uprave i javnih službi. Te organizacije bile bi od velikog značaja za podizanje svesti o potrebi uspostavljanja finansijskog upravljanja i interne kontrole, a naročito kod višeg rukovodstva. Jačanjem finansijske odgovornosti i uspostavljanjem finansijske discipline u javnom sektoru ostvario bi se jedan od značajnih uslova za pristupanje Republike Srbije Evropskoj uniji koja je u martu 2012. godine dobila status zemlje kandidata.

Poštovanje etičkih standarda, suzbijanje i kontrola nezakonitosti, korpucije i oportunističkog ponašanja bilo koje vrste svakodnevna je obaveza svih javnih menadžera. Problem legalnosti i etičnosti rada državnog aparata postaje ključno pitanje svake zemlje u tranziciji.¹³ Zbog toga je, osim promene propisa kojima će se ojačati finansijska odgovornost u javnom sektoru, neophodno kontinuirano organizovati obuke zaposlenih u javnom sektoru kako bi bili efikasniji i ekonomičniji u ostvarenju svojih zadataka.

11 *The International Standards of Supreme Audit Institution, ISSAI are issued by the International Organization of Supreme Audit Institution, Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector*, <http://www.intosai.org/>, 1. 10. 2012. Tim međunarodnim standardima rukovodi se i vrhovna revizorska institucija kada ocenjuje funkcionisanje finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru.

12 [V. <http://na.theiia.org/Pages/IIAHome.aspx>](http://na.theiia.org/Pages/IIAHome.aspx), 1. 10. 2012.

13 D. Kavran, *Javna uprava, reforma, trening, efikasnost*, Savet za državnu upravu Vlade Republike Srbije, Udruženje za javnu upravu Srbije, Fakultet organizacionih nauka, Centar za javnu upravu u saradnji sa fondom za podizanje kapaciteta Programa za razvoj Ujedinjenih Nacija u Srbiji i Crnoj Gori, Beograd 2003, 23.

2. INTERNA FINANSIJSKA KONTROLA U REPUBLICI SRBIJI DO 2011. GODINE

Poslednjih godina, Srbija je unapredila mehanizme za uspostavljanje interne finansijske odgovornosti u javnom sektoru¹⁴. Novi pravni okvir predstavlja dobru osnovu za uspostavljanje upravljačke odgovornosti i prenos ovlašćenja, podelu dužnosti i nadzor finansijske regularnosti, iako mnogi od uslova tek treba da budu usaglašeni sa osnovnim evropskim standardima i kriterijumima koji se odnose na internu finansijsku odgovornost, internu kontrolu i internu reviziju.¹⁵ Elementi interne finansijske kontrole prvi put su definisani u nacionalnim propisima Republike Srbije 2006. godine Zakonom o budžetskom sistemu. Istu definiciju finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije sadržala su i dva pravilnika iz 2007. godine, kojima je prvi put uređena oblast interne finansijske kontrole u javnom sektoru.

2.1. *Finansijsko upravljanje i kontrola*

Pravilnikom o zajedničkim kriterijumima i standardima za uspostavljanje i funkcionisanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru prvi put su propisani zajednički kriterijumi za uspostavljanje i funkcionisanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole. Tim pravnim aktom nije predviđena izričita obaveza uspostavljanja finansijskog upravljanja i kontrole, ali je ono definisano kao sveobuhvatan sistem internih kontrola, koji se sprovodi politikama, procedurama i aktivnostima koje uspostavlja rukovodilac korisnika javnih sredstava sa zadatkom da se obezbedi razumno uveravanje da će se ciljevi korisnika javnih sredstava ostvariti kroz poslovanje u skladu sa propisima, internim aktima i ugovorima, da se obezbedi realnost i integritet finansijskih i poslovnih izveštaja, dobro finansijsko upravljanje i zaštita sredstava i podataka (informacija)¹⁶. Iako definicija finansijskog upravljanja i kontrole ne odstupa mnogo od INTOSAI standarda, može se reći da nije dovoljno jasna. Termin „razumno uveravanje“ sadržan u definiciji u skladu sa Pravilnikom predstavlja zadovoljavajući stepen sigurnosti u pogledu određenog pitanja koje se razmatra u vezi sa troškovima, korišću i rizikom.¹⁷ Ko treba da stekne zadovoljavajući stepen sigurnosti – rukovodstvo, zaposleni ili revizor, Pravilnikom nije predviđeno. Iako ovim pravnim

-
- 14 Interna kontrola je prema svojoj prirodi i tehnička i pravna. Tehnička priroda proizilazi iz činjenice da se tom vrstom kontrole upoređuju izvesne aktivnosti sa preciznim proračunima, matematičkim standardima ili drugim tehničkim uputstvima, dok njena pravna priroda proističe iz činjenice da se njom proveravaju nečiji postupci, s obzirom na pravna merila, pravna pravila. V. Z. Tomić, *Upravno pravo* – četvrto doterano izdanje, Javno preduzeće Službeni list SRJ, Beograd 2002, 75.
 - 15 A. Rabrenović, *Financial accountability as a condition for EU Membership*, Institut za uporedno pravo, Beograd 2009, 183.
 - 16 Čl. 3 Pravilnika o zajedničkim kriterijumima i standardima za uspostavljanje i funkcionisanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru.
 - 17 Čl. 2 Pravilnika o zajedničkim kriterijumima i standardima za uspostavljanje i funkcionisanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru.

aktom nije izričito predviđeno, iz sadržaja elemenata finansijskog upravljanja i kontrole koji su njime definisani može se zaključiti da kvalitet pomenute komponente interne finansijske kontrole u velikoj meri zavisi od osobina rukovodilaca i zaposlenih, misije i ciljeva organizacije, stručnosti zaposlenih, organizacione strukture i podele odgovornosti. Iako se s obzirom na naziv „finansijsko upravljanje i kontrola“ može pomisliti da se u skladu sa Pravilnikom uspostavljaju samo finansijske kontrole, analiziranjem sadržaja pomenutog akta dolazi se do zaključka da finansijsko upravljanje i kontrola u skladu sa međunarodnim standardima podrazumeva i nefinansijske kontrole. Uprkos činjenici da je Pravilnikom o zajedničkim kriterijumima i standardima za uspostavljanje i funkcionisanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru predviđen i razlog uspostavljanja te komponente interne finansijske kontrole u javnom sektoru, to nije bilo dovoljno da se ona uspostavi kod većeg broja korisnika javnih sredstava. Možda je odredbama Pravilnika trebalo predvideti izričitu obavezu njihovog uspostavljanja, sankciju za neuspostavljanje ili obaveznu obuku rukovodilaca i zaposlenih zaduženih za uspostavljanje finansijskog upravljanja i interne kontrole u svojim organizacijama. Iako je Pravilnikom predviđeno da je za uspostavljanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole odgovoran rukovodilac korisnika javnih sredstava, da su rukovodioci unutrašnjih organizacionih jedinica odgovorni rukovodiocu korisnika javnih sredstava za aktivnosti finansijskog upravljanja i interne kontrole koje uspostavljaju u organizacionim jedinicama kojima rukovode, kao i da rukovodilac korisnika javnih sredstava na propisani način izveštava ministra finansija o adekvatnosti i funkcionisanju sistema finansijskog upravljanja i kontrole¹⁸, bez izričitog propisivanja obaveze preduzimanja tih aktivnosti, malo je verovatno da će navedena komponenta interne finansijske kontrole biti uspostavljena u narednom periodu kod većeg broja korisnika javnih sredstava. U naredne tri godine prema izveštajima Državne revizorske institucije finansijsko upravljanje i kontrola uspostavljene su kod manjeg broja korisnika javnih sredstava, dok je interna revizija uspostavljena kod nešto većeg broja korisnika.

2.2. *Interna revizija*

Pravilnikom o zajedničkim kriterijumima za organizovanje i standardima i metodološkim uputstvima za postupanje interne revizije u javnom sektoru iz 2007. godine propisani su zajednički kriterijumi za organizovanje i standardi i metodološka uputstva za postupanje interne revizije i bliže su uređeni poslovi interne revizije kod korisnika javnih sredstava. Tim pravnim aktom nije izričito propisano ko mora da uspostavi internu reviziju, ali je propisano da se interna revizija ne mora uspostaviti kod direktnih korisnika sredstava budžeta Republike Srbije koji u svojoj nadležnosti nemaju indirektnih korisnike, a imaju manje od 200 zaposlenih. U skladu sa tim moglo se zaključiti da internu reviziju moraju da uspostave direktni korisnici budžetskih sredstava koji u svojoj nadležnosti imaju indirektnih korisnike sredstava budžeta i više od dve stotine zaposlenih,

18 Čl. 10, 12, i 13 Pravilnika o zajedničkim kriterijumima i standardima za uspostavljanje i funkcionisanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru.

kao i nezavisno od tog kriterijuma, korisnici budžetskih sredstava koji su taksativno nabrojani u Pravilniku. Tim pravnim aktom definisana je interna revizija kao nezavisna i objektivna aktivnost davanja stručnog mišljenja i saveta, koja pomaže subjektu revizije u postizanju njegovih ciljeva primenjujući sistematičan i disciplinovan pristup u ocenjivanju aktivnosti identifikovanjem i procenom rizika u subjektu revizije, procenom adekvatnosti i efikasnosti sistema finansijskog upravljanja i kontrole i davanjem preporuka za poboljšanje aktivnosti u subjektu revizije. Pravilnikom je predviđena obaveza polaganja ispita za ovlašćenog internog revizora u javnom sektoru i određen rok do kojeg lica na poslovima interne revizije mogu obavljati posao revizora bez položenog ispita. Osim navedene obaveze, pomenutim aktom predviđeni su i uslovi za obavljanje poslova interne revizije, ali nije predviđena i obaveza internih revizora u skladu sa međunarodnim standardom 1230 za profesionalnu praksu interne revizije. Prema tom standardu interni revizori dužni su da unapređuju svoje znanje i sposobnosti putem kontinuiranog profesionalnog usavršavanja. Osim predviđanja te obaveze bilo je neophodno doneti i Pravilnik o stručnom usavršavanju internih revizora u javnom sektoru. Pravilnikom iz 2007. godine bilo je predviđeno da se revizija obavlja prema strateškom, godišnjem i planu pojedinačne revizije, a taj pravni akt u tom delu nije bio u potpunosti usklađen sa međunarodnim standardom. Prema standardu 2010 plan revizije mora da bude zasnovan na proceni rizika, a Pravilnikom je bilo predviđeno da se na osnovu procene rizika rade jedino izmene strateškog i godišnjih planova interne revizije, a da se strateški plan zasniva na dugoročnim ciljevima subjekta revizije. U tom periodu interna revizija nije mogla da ostvari svoj puni kapacitet, jer nije postojalo uputstvo ili pravilnik o metodologiji rada. Jedino što se moglo primeniti u radu interne revizije u tom periodu bio je nezvanični priručnik interne revizije¹⁹. S obzirom na to da se interna revizija tek uspostavljala u javnom sektoru Srbije, u narednom periodu moglo se očekivati da će odredbe propisa u većoj meri biti usaglašene sa međunarodnim standardima, a interna revizija uspostavljena u velikom broju korisnika javnih sredstava.

2.3. Strategija razvoja interne finansijske kontrole u javnom sektoru

Dve godine nakon donošenja pravilnika kojima je uređena interna finansijska kontrola u javnom sektoru doneta je Strategija razvoja interne finansijske kontrole u javnom sektoru Republike Srbije, koja predstavlja plan za uspostavljanje i razvoj interne finansijske kontrole. U toj Strategiji ističe se potreba unapređenja nacionalnih propisa u cilju njihovog usaglašavanja sa međunarodnim standardima i praksom u Evropskoj uniji. U Strategiji je naglašena potreba za

19 Čl. 10, st. 1 Pravilnika o zajedničkim kriterijumima za organizovanje i standardima i metodološkim uputstvima za postupanje interne revizije u javnom sektoru bilo je predviđeno da su interni revizori dužni da se u svom radu pridržavaju Priručnika kojim se propisuje metodologija rada i uputstva i instrukcije koje u skladu sa Zakonom donosi ministar finansija. Ta odredba je potpuno nelogična s obzirom na to da naše pravo ne poznaje Priručnik kao vrstu pravnog akta. Zbog toga je neophodno novim propisom kojim će biti uređena interna revizija u javnom sektoru predvideti da je ministar nadležan za poslove finansija u obavezi da donese pravilnik ili uputstvo o metodologiji rada interne revizije.

objavljivanjem tercijarnih propisa – Priručnika za finansijsko upravljanje i kontrolu i Priručnika za internu reviziju. I u ovom slučaju može se uputiti prigovor s obzirom na to da se u našem pravu priručnici ne smatraju propisima. Zbog toga bi u narednom periodu trebalo doneti uputstvo za finansijsko upravljanje i kontrolu, kao i pravilnik ili uputstvo o metodologiji rada interne revizije. U Strategiji razvoja interne finansijske kontrole ističe se potreba edukacije rukovodilaca u javnom sektoru nadležnih za finansijsko upravljanje i kontrolu, rukovodilaca srednjeg nivoa i ostalih zaposlenih, ali ne i višeg rukovodstva čija je edukacija u ovoj oblasti od izuzetnog značaja za podizanje svesti u javnom sektoru o neophodnosti uspostavljanja finansijskog upravljanje i kontrole.

Iako se nekim predlozima sadržanim u Strategiji može uputiti prigovor, ona predstavlja korak dalje u oblasti interne finansijske kontrole u javnom sektoru u odnosu na raniji period, s obzirom na to da se u njoj ističe potreba usaglašavanja nacionalnih propisa sa međunarodnim standardima, kao i neophodnost obuke rukovodilaca i zaposlenih u javnom sektoru zaduženih za finansijsko upravljanje i kontrolu.

2.4. Ocena Interne finansijske kontrole u izveštajima Državne revizorske institucije

U nadležnosti vrhovne revizorske institucije Republike Srbije u skladu sa Zakonom o Državnoj revizorskoj instituciji jeste i utvrđivanje funkcionisanja interne finansijske kontrole u javnom sektoru.²⁰ U ovom radu prikazano je stanje interne finansijske kontrole u Republici Srbiji u 2008, 2009. i 2010. godini prema izveštajima vrhovne revizorske institucije o reviziji završnog računa budžeta Republike Srbije za prethodno navedene godine.

Prema Izveštaju Državne revizorske institucije o finansijskoj reviziji završnog računa budžeta Republike Srbije za 2008. godinu broj I/2009 od 27. novembra 2009²¹, godine finansijsko upravljanje i kontrola uspostavljena je kod pet korisnika budžetskih sredstava, a kod preostalih dvadeset korisnika budžetskih sredstava (isključivo ministarstava) koji su takođe bili subjekti revizije u tom periodu nije uspostavljena. Prema istom izveštaju uspostavljanje finansijskog upravljanja i kontrole bilo je u toku kod tri korisnika budžetskih sredstava. Za razliku od pomenute komponente interne finansijske kontrole, interna revizija je uspostavljena kod sedam korisnika budžetskih sredstava, kod tri korisnika budžetskih sredstava uspostavljanje je bilo u toku, a jedanaest korisnika budžetskih sredstava još nije uspostavilo internu reviziju.

Imajući u vidu podatke iz Izveštaja Državne revizorske institucije o finansijskoj reviziji završnog računa budžeta Republike Srbije za 2008. godinu, može se zaključiti da je svest korisnika budžetskih sredstava o potrebi uspostavljanja in-

20 Čl. 9, st. 1, tač. 5 i 6 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji, *Sl. glasnik RS*, br. 101/05, 54/07 i 36/10.

21 Izveštaj Državne revizorske institucije o finansijskoj reviziji završnog računa budžeta Republike Srbije za 2008. godinu broj I/2009 od 27. Novembra 2009, http://www.dri.rs/images/pdf/revizija/izv_zrrs2008.pdf, 1. 10. 2012.

terne revizije bila na višem nivou, nego kada je u pitanju potreba uspostavljanja finansijskog upravljanja i kontrole. Iako je u nadležnosti interne revizije u skladu sa tada važećim Pravilnikom bila i procena adekvatnosti i efikasnosti sistema finansijskog upravljanja i kontrole, interna revizija nije u dovoljnoj meri uticala na uspostavljanje navedene komponente interne finansijske kontrole u javnom sektoru. S obzirom na to da su i Pravilnik o zajedničkim kriterijumima za uspostavljanje i funkcionisanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru i Pravilnik o zajedničkim kriterijumima za organizovanje i standardima i metodološkim uputstvima za postupanje interne revizije u javnom sektoru doneti 2007. godine, nije se moglo mnogo ni očekivati u pogledu uspostavljanja interne finansijske kontrole u javnom sektoru.

I u narednom periodu interna finansijska kontrola nije uspostavljena kod većeg broja korisnika javnih sredstava. Prema Izveštaju Državne revizorske institucije o finansijskoj reviziji Nacrta zakona o završnom računu budžeta Republike Srbije broj 400/615/2010–01 od 16. decembra 2010. godine²², interna revizija uspostavljena je kod sedam revidiranih korisnika budžetskih sredstava, finansijsko upravljanje i kontrola kod pet korisnika, kod tri korisnika je uspostavljeno i finansijsko upravljanje i kontrola, a kod sedam korisnika nije uspostavljena nijedna od komponenti interne finansijske kontrole. Iako je od donošenja propisa kojima je uređena interna finansijska kontrola u javnom sektoru proteklo dve godine, Državna revizorska institucija ocenila je da interna finansijska kontrola nije organizovana na odgovarajući način da svojim funkcionisanjem obezbeđuje primenu zakona, propisa, pravila i procedura, kao ni postizanje drugih ciljeva zbog kojih se u skladu sa zakonom uspostavlja.

Vrhovna revizorska institucija objavila je i podatke iz izveštaja o uspostavljanju interne revizije u javnom sektoru, koje su u 2009. godini korisnici budžetskih sredstava dostavljali Centralnoj jedinici za harmonizaciju Ministarstva finansija. Prema podacima sadržanim u tim izveštajima interna revizija je uspostavljena kod deset korisnika budžetskih sredstava, dok kod devet korisnika u tom periodu još nije bila uspostavljena. Tokom 2009. godine u toku je bilo uspostavljanje interne revizije kod šest korisnika budžetskih sredstava.

Na osnovu Izveštaja za 2009. godinu takođe se može primetiti da je interna revizija uspostavljena kod većeg broja korisnika budžetskih sredstava nego što je to slučaj sa finansijskim upravljanjem i kontrolom. Odnos korisnika budžetskih sredstava prema finansijskom upravljanju i kontroli govori o tome da oni i dalje nisu svesni njihovog značaja i uloge interne revizije. S obzirom na to da interna revizija ne može da ostvari pun kapacitet bez finansijskog upravljanja i interne kontrole, u narednom periodu moglo je da se očekuje da će ona svojim preporukama uticati na uspostavljanje finansijskog upravljanja i kontrole kod korisnika budžetskih sredstava. U odnosu na 2008. godinu u kojoj se tek prepoznavao značaj interne finansijske kontrole, u 2009. godini očekivao se viši nivo svesti korisnika budžetskih sredstava. Razlog za to može biti kako nedostatak obuke rukovodstva budžetskih korisnika u vezi sa internim finansijskim kontrolama, tako i

22 Nacrt zakona o završnom računu budžeta Republike Srbije broj 400/615/2010–01 od 16. decembra 2010. godine, http://www.dri.rs/images/pdf/revizija/izv_zrrs2009.pdf, 1. 10. 2012.

nesavršenost propisa. S obzirom na to da je u skladu sa INTOSAI standardima finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru od značaja za funkcionisanje interne finansijske kontrole i razumljivost propisa, može se postaviti pitanje da li je nerazumevanje propisa kojima je uređena interna finansijska kontrola u javnom sektoru doprinelo niskom nivou svesti korisnika budžetskih sredstava o potrebi njenog uspostavljanja.

Prema izveštaju Državne revizorske institucije o reviziji Nacrta zakona o završnom računu budžeta Republike Srbije za 2010. godinu broj 400–1625/2011–01 od decembra 2011. godine²³, od devet revidiranih subjekata kod sedam nije bilo uspostavljeno finansijsko upravljanje i kontrola, a kod dva jeste i to na način koji obezbeđuje primenu zakona, propisa, pravila i procedura, kao i postizanje drugih ciljeva zbog kojih se, u skladu sa zakonom, uspostavlja.

U toku revizije završnog računa Nacrta budžeta Republike Srbije ocenjeno je da je svih devet revidiranih korisnika normativno uspostavilo internu reviziju. Sedam je prema sopstvenim planovima vršilo reviziju delova sistema ili pod-sistema, a dva korisnika, i pored normativno uspostavljene revizije, nisu imala planirane i izvršene revizije u 2010. godini. Kod većine subjekata prema oceni Državne revizorske institucije Republike Srbije interna revizija nije organizovana na način koji omogućava doslednu primenu zakona i poštovanje pravila interne kontrole, kao i ostvarivanje drugih ciljeva zbog kojih se u skladu sa zakonom i osniva.

Iako je, imajući u vidu izveštaje Državne revizorske institucije, interna revizija uspostavljena kod više korisnika javnih sredstava, nego finansijsko upravljanje i kontrola, internu reviziju bi, prema mišljenju nekih od ljudi koji se bave tim poslom, ipak trebalo unaprediti.

2.5. Stanje interne revizije prema istraživanju Udruženja ovlašćenih internih revizora u javnom sektoru Republike Srbije

Udruženje ovlašćenih internih revizora u javnom sektoru Republike Srbije (OIRS) sprovedo je anonimno istraživanje 2011. godine²⁴ koristeći upitnike u kojima su bila sadržana pitanja u vezi sa položajem i potrebom unapređenja položaja interne revizije u javnom sektoru. Rezultati tog istraživanja ukazuju da je položaj interne revizije takav da se njene preporuke ne shvataju ozbiljno i da rukovodiocima u javnom sektoru nije jasno ne samo zbog čega je neophodno uspostaviti finansijsko upravljanje i kontrolu, već i zbog čega se uspostavlja interna revizija. U ovom istraživanju učestvovalo je 29 ispitanika, internih revizora iz različitih institucija javnog sektora Republike Srbije.

- Na pitanje iz upitnika: *Koliko puta godišnje ste se sastajali sa rukovodstvom institucija u kojima ste zaposleni kako biste razgovarali o problemima sa*

23 Izveštaj Državne revizorske institucije o reviziji Nacrta zakona o završnom računu budžeta Republike Srbije za 2010. godinu broj 400–1625/2011–01 od decembra 2011. godine, <http://www.dri.rs/images/pdf/revizija2011/izv-zrrs2010.pdf>, 1. 10. 2012.

24 Rezultati istraživanja objavljeni su uz saglasnost Udruženja.

kojima se susrećete u toku revizije, kao i o mogućnosti unapređenja rada institucije?, šest ispitanika odgovorilo je da se uopšte nije sastajalo, devet ispitanika odgovorilo je da se sastajalo sa rukovodstvom povodom tog pitanja do pet puta, tri ispitanika da su se sastajala od pet do deset puta, nijedan se nije sastajao sa rukovodstvom više od deset puta, dok njih 11 nije odgovorilo na postavljeno pitanje, što govori o stavu rukovodilaca u javnom sektoru o internim kontrolnim mehanizmima.

- Na pitanje: *Kako biste ocenili odnos rukovodilaca organizacionih jedinica prema internoj reviziji?*, 11 ispitanika odgovorilo je kao veoma dobar, osam ispitanika kao dobar, pet kao loš, tri kao veoma loš, dok dva nisu odgovorila na postavljeno pitanje. Na osnovu toga može se pretpostaviti da su rukovodioci organizacionih jedinica svesniji potrebe uspostavljanja internih finansijskih kontrola u jedinicama kojima rukovode i da je obuka rukovodilaca iz oblasti finansijskog upravljanja i kontrole pre svega potrebna višem rukovodstvu institucija u javnom sektoru.
- Na pitanje: *Da li rukovodioci i zaposleni često postavljaju pitanja ko ste vi, šta vi radite, čemu to služi?*, 10 ispitanika odgovorilo je potvrdno, 17 odrično, dok dva nisu odgovorila na postavljeno pitanje. S obzirom na to da broj onih koji su potvrdno odgovorili nije mali, može se zaključiti da je uzrok neuspostavljanja internih finansijskih kontrola u javnom sektoru upravo nedovoljna informisanost rukovodstva o finansijskom upravljanju i kontroli, kao i o internoj reviziji.
- Na pitanje: *Da li je rukovodilac istakao pred menadžmentom važnost i značaj interne revizije?*, 14 ispitanika odgovorilo je potvrdno, 12 odrično, dok se tri ispitanika nisu izjasnila.
- Na pitanje: *Da li rukovodilac institucije insistira prema rukovodiocima organizacionih jedinica na preporukama interne revizije?*, 15 ispitanika odgovorilo je potvrdno, 10 odrično, a četiri ispitanika nisu odgovorila na postavljeno pitanje.
- Na pitanje: *Da li smatrate da Vam je postojeća regulativa obezbedila potpunu nezavisnost?*, dva ispitanika su se pozitivno izrazila, 17 negativno, dok ostali ispitanici nisu odgovorili na postavljeno pitanje.
- Na pitanje: *Da li postojeća regulativa obezbeđuje adekvatno uspostavljanje i funkcionisanje interne revizije?*, pet ispitanika izjasnilo se potvrdno, 21 odrično, dok tri ispitanika nisu dala odgovor na postojeće pitanje.
- Na pitanje: *Da li smatrate da je neophodno doneti zakon o internoj finansijskoj kontroli kojim su uređeni i finansijsko upravljanje i kontrola, a kakav imaju zemlje u okruženju?*, 24 ispitanika odgovorilo je potvrdno, tri odrično, dok dva ispitanika nisu odgovorila na to pitanje. Veliki broj ispitanika odgovorio je potvrdno na postavljeno pitanje verovatno zbog toga što misli da zakon kao pravni akt veće pravne snage od pravilnika, koji se donosi po komplikovanijoj proceduri i teže menja, doprinosi jačanju finansijskog upravljanja i interne kontrole u javnom sektoru, kao i jačanju uloge interne revizije.

3. UNAPREĐENJE PROPISA OD ZNAČAJA ZA JAČANJE FINANSIJSKE ODGOVORNOSTI U JAVNOM SEKTORU

3.1. *Finansijsko upravljanje i kontrola*

Dve godine nakon donošenja Strategije donesena su dva nova pravilnika – Pravilnik o zajedničkim kriterijumima i standardima za uspostavljanje, funkcionisanje i izveštavanje o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru²⁵ i Pravilnik o zajedničkim kriterijumima za organizovanje i standardima i metodološkim uputstvima za postupanje i izveštavanje interne revizije u javnom sektoru²⁶.

Novim Pravilnikom kojim je uređeno finansijsko upravljanje i kontrola definisana je upravljačka odgovornost na isti način kao u Zakonu o budžetskom sistemu²⁷. Prema toj definiciji upravljačka odgovornost je odgovornost rukovodilaca korisnika javnih sredstava za finansijske, upravljačke i programske nadležnosti koje su im prenete. Godinu dana posle donošenja i stupanja na snagu tog pravilnika donet je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu²⁸, kojim je na drugačiji način definisana upravljačka odgovornost. Prema toj definiciji upravljačka odgovornost je obaveza rukovodilaca svih nivoa kod korisnika javnih sredstava da sve poslove obavljaju zakonito, poštujući principe ekonomičnosti, efektivnosti, efikasnosti i javnosti, kao i da za svoje odluke, postupke i rezultate odgovaraju onome ko ih je imenovao ili im preneo odgovornost. Takva definicija je u većoj meri usklađena sa primedbama iz Izveštaja Evropske komisije i njom su stvoreni uslovi za bolje razumevanje značaja interne finansijske kontrole u javnom sektoru. S obzirom na to da se definicija upravljačke odgovornosti sadržana u Zakonu o budžetskom sistemu izmenila, u narednom periodu očekuje se usaglašavanje odredbe Pravilnika o zajedničkim kriterijumima i standardima za uspostavljanje, funkcionisanje i izveštavanje o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru sa Zakonom o budžetskom sistemu. Novim izmenama i dopunama pomenutog zakona definisan je i sistem upravljanja javnim sredstvima kao skup aktivnosti i postupaka usmerenih na jedinstveno planiranje, raspolaganje, evidentiranje i izveštavanje o javnim sredstvima, koja koriste i kojima raspolažu korisnici javnih sredstava. S obzirom na tu definiciju može da se očekuje da će se finansijsko upravljanje u javnom sektoru shvatiti u novom konceptu, ne samo kao sistem finansijskih, već i nefinansijskih kontrola koje su usmerene na obezbeđivanje obavljanja poslova na pravilan, etički, ekonomičan, efektivan i efikasan način, usklađenost poslovanja sa zakonima,

25 Pravilnik o zajedničkim kriterijumima i standardima za uspostavljanje, funkcionisanje i izveštavanje o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru, *Sl. glasnik RS*, br. 99/11.

26 Pravilnik o zajedničkim kriterijumima za organizovanje i standardima i metodološkim uputstvima za postupanje i izveštavanje interne revizije u javnom sektoru, *Sl. glasnik RS*, br. 99/11.

27 Zakon o budžetskom sistemu, *Sl. glasnik RS*, br. 54/09, 73/10, 101/10 i 101/11.

28 Zakon o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu, *Sl. glasnik RS*, br. 93/12.

propisima, politikama, planovima i postupcima, zaštitu imovine i drugih resursa od gubitaka uzrokovanih lošim upravljanjem, neopravdanim trošenjem ili korišćenjem, nepravilnostima i prevarama, jačanje odgovornosti za uspešno ostvarenje zadataka, pravovremeno i tačno finansijsko izveštavanje i praćenje rezultata poslovanja. Ovakav način definisanja sistema upravljanja javnim sredstvima daje osnov za uspostavljanje jedinstvenih procesa i procedura u planiranju, raspolaganju, evidentiranju i informisanju, kao i u izveštavanju o javnim sredstvima. Navedene novine u Zakonu o budžetskom sistemu predstavljaju dobar osnov za unapređenje finansijskog upravljanja i kontrole, pa se u javnom sektoru u skladu sa tim mogu očekivati izmene Pravilnika kojim je uređena ta oblast.

Pravilnikom o zajedničkim kriterijumima i standardima za uspostavljanje, funkcionisanje i izveštavanje o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru iz 2009. godine predviđena je još jedna novina u odnosu na prethodni Pravilnik, a to je preciziranje datuma do kojeg rukovodilac korisnika javnih sredstava izveštava ministra finansija o adekvatnosti i funkcionisanju uspostavljenog sistema finansijskog upravljanja i kontrole. Taj datum je 31. mart tekuće godine za prethodnu godinu. S obzirom na to da je u prethodnom Pravilniku iz 2007. godine bilo predviđeno samo da će se to izvršavanje vršiti na propisan način, novim Pravilnikom precizirano je koji je to način tj. da se izveštaj dostavlja podnošenjem odgovora na upitnik koji priprema Centralna jedinica za harmonizaciju.

Kao ni prethodnim Pravilnikom ni novim Pravilnikom nije predviđena obaveza uspostavljanja finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru, sankcija za neuspostavljanje, kao ni obavezana obuka rukovodilaca u javnom sektoru koja je od velikog značaja za shvatanje koncepta interne finansijske kontrole.

Iako je u samoj definiciji finansijskog upravljanja i kontrole (koja je ista kao u Pravilniku iz 2007. godine) sadržana svrha njenog uspostavljanja, to očigledno nije bilo dovoljno za uspostavljanje pomenute komponente interne finansijske kontrole kod korisnika budžetskih sredstava.

3.2. Interna revizija

Novim Pravilnikom o zajedničkim kriterijumima za organizovanje i standardima i metodološkim uputstvima za postupanje i izveštavanje interne revizije u javnom sektoru bolje je definisana kako interna revizija, tako i ostali termini od značaja za njeno funkcionisanje. Pravilnikom iz 2011. godine interna revizija definisana je kao aktivnost koja pruža nezavisno objektivno uveravanje i savetodavnu aktivnost, sa svrhom da doprinese unapređenju poslovanja organizacije, pomaže organizaciji da ostvari svoje ciljeve, tako što sistematično i disciplinovano procenjuje i vrednuje upravljanje rizicima kontrole i upravljanje organizacijom. Takođe je definisano i uveravanje kao objektivni pregled dokaza čija je svrha nezavisna procena adekvatnosti i funkcionisanja postojećih procesa upravljanja rizikom, kontrole i upravljanja organizacijom. Na taj način naglašena je uloga interne revizije u procesu unapređenja funkcionisanja finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru. U skladu sa tim interna revizija je u obavezi

da, ukoliko finansijsko upravljanje i kontrola nije uspostavljena ili ukoliko je neadekvatna, da predlog za njeno uspostavljanje i unapređenje. Osim navedenog, novim Pravilnikom, za razliku od Pravilnika iz 2007. godine definisane su i vrste revizije²⁹. Iako nije izričito predviđena obaveza uspostavljanja interne revizije, kao ni sankcija za njeno neuspostavljanje, Pravilnikom iz 2011. godine definisani su dodatni kriterijumi i način uspostavljanja interne revizije u javnom sektoru. Kao i u prethodnom Pravilniku predviđeno je da je rukovodilac subjekta revizije odgovoran za uspostavljanje i obezbeđenje uslova za adekvatno funkcionisanje interne revizije u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu i Pravilnikom. Iako sankcionisanje neuspostavljanja interne revizije nije predviđeno Pravilnikom, rukovodilac javnih sredstava trebalo bi da je uspostavi u skladu sa definisanim kriterijumima imajući u vidu činjenicu da interna revizija pomaže korisniku javnih sredstava u postizanju njegovih ciljeva, primenjujući sistematičan i disciplinovan pristup u ocenjivanju sistema finansijskog upravljanja i kontrole.³⁰ Za razliku od lica koja su određena kod korisnika javnih sredstava za uspostavljanje finansijskog upravljanja i kontrole, obavezna obuka internih revizora u javnom sektoru predviđena je kako prethodnim, tako i novim Pravilnikom o zajedničkim kriterijumima za organizovanje i standardima i metodološkim uputstvima za postupanje i izveštavanje interne revizije o javnom sektoru. Za razliku od Pravilnika iz 2007. godine novim Pravilnikom predviđeno je da su interni revizori dužni da u cilju održavanja i usavršavanja znanja pohađaju obuku koju organizuje i sprovodi Centralna jedinica za harmonizaciju u skladu sa svojim programom³¹. S obzirom na to da se ta jedinica bavi i obukom novih internih revizora u javnom sektoru, verovatno će biti neophodno da se poveća broj zaposlenih, kako bi se kvalitetno obavljala i navedena nova nadležnost. Pomenutom odredbom Pravilnik kojim je uređena interna revizija usaglašen je sa međunarodnim standardom broj 1230. Iako je proteklo pet godina od donošenja pravnih akata kojima je uređena interna finansijska kontrola u javnom sektoru, još nije doneseno uputstvo za finansijsko upravljanje i kontrolu, pravilnik ili uputstvo o metodologiji rada interne revizije, kao ni pravilnik o stručnom usavršavanju internih revizora (što je u skladu sa međunarodnim standardima od izuzetnog značaja za povećanje kvaliteta interne revizije, a samim tim i finansijskog upravljanja i kontrole).

4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Iako je proces uspostavljanja interne finansijske kontrole u javnom sektoru Republike Srbije počeo 2006. godine, interna finansijska kontrola još nije u potpunosti uspostavljena. Sudeći prema izveštajima Državne revizorske institucije,

29 Čl. 2, st. 1, tač. 4, 5, 6, 7 i 8 Pravilnika o zajedničkim kriterijumima za organizovanje i standardima i metodološkim uputstvima za postupanje i izveštavanje interne revizije u javnom sektoru.

30 Čl. 10 Pravilnika o zajedničkim kriterijumima za organizovanje i standardima i metodološkim uputstvima za postupanje i izveštavanje interne revizije u javnom sektoru.

31 Čl. 21, st. 8 Pravilnika o zajedničkim kriterijumima za organizovanje i standardima i metodološkim uputstvima za postupanje i izveštavanje interne revizije u javnom sektoru.

veća svest u Republici Srbiji postoji kada je u pitanju potreba uspostavljanja interne revizije, nego finansijskog upravljanja i interne kontrole. Interna revizija ne može da funkcioniše bez finansijskog upravljanja i kontrole, s obzirom na to da je jedan od glavnih zadataka i vrednovanje upravljanja rizicima, ocena kontrole i upravljanja organizacijom. Novom definicijom upravljačke odgovornosti sadržane u Zakonu o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu, kao i definicijom sistema upravljanja javnim sredstvima stvoren je osnov za uspostavljanje jedinstvenih procesa i procedura u planiranju, raspolaganju, evidentiranju i informisanju i izveštavanju o javnim sredstvima.

U pogledu usaglašenosti propisa kojima je uređeno finansijsko upravljanje i kontrola u javnom sektoru sa INTOSAI standardima interne kontrole može se reći da bi usaglašavanje tek trebalo da se izvrši. Jedan od uslova za funkcionisanje finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru prema standardima jeste i razumljivost propisa kojima se oni uspostavljaju. Ni novi Pravilnik iz 2011. godine ne sadrži odredbe kojima je izričito predviđena obaveza korisnika javnih sredstava da uspostave finansijsko upravljanje i kontrolu, kao ni sankcija za njihovo neuspostavljanje. Obavezu uspostavljanja, kao ni sankciju za njihovo neuspostavljanje nije neophodno predvideti ukoliko bi rukovodstvu korisnika javnih sredstava bile predložene posledice njihovog neuspostavljanja. Trebalo bi zbog toga pravilnikom predvideti obaveznu obuku iz oblasti finansijskog upravljanja i kontrole rukovodilaca na svim nivoima navedenih korisnika. Ukoliko bi se rukovodstvo korisnika javnih sredstava edukovalo iz oblasti interne finansijske kontrole u javnom sektoru, uloga i značaj interne revizije bili bi, takođe, bolje shvaćeni, a njihove preporuke prihvaćene u većoj meri. Trebalo bi, takođe, doneti uputstvo za finansijsko upravljanje i kontrolu, pravilnik ili uputstvo o metodologiji rada interne revizije, kao i pravilnik o stručnom usavršavanju internih revizora.

Iako se često zanemaruje značaj internih kontrola u vezi sa prevencijom krivičnih dela, stav Evropske komisije je upravo da bi jačanje finansijske odgovornosti trebalo da se razvija i kroz krivično pravo, ali ne širenjem inkriminacija, već primenom krivičnog prava u slučajevima u kojima je to neophodno. Upravo zbog toga trebalo bi kontinuirano edukovati interne revizore, kako bi bili u mogućnosti da u postupcima revizije prepoznaju elemente određenih krivičnih dela i svojim preporukama utiču na njihovu prevenciju. Ukoliko se u narednom periodu ne uspostavi finansijsko upravljanje i kontrola kod većeg broja korisnika javnih sredstava, trebalo bi preispitati i stručnost i obučenost internih revizora za obavljanje svog posla imajući u vidu da je jedna od njihovih najvažnijih aktivnosti i vrednovanje funkcionisanja finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru.

Uprkos činjenici da je novim Pravilnikom kojim je uređena interna revizija u javnom sektoru Republike Srbije predviđena obaveza stručnog usavršavanja internih revizora, bilo bi neophodno revidirati tu odredbu u narednom periodu. Stručno usavršavanje internih revizora ne treba da se ograniči samo na obuke koje sprovodi Centralna jedinica za harmonizaciju. Pomenuta jedinica trebalo bi da radi bolje obuke i stručnog usavršavanja, kako rukovodilaca u javnom sek-

toru i zaposlenih koji su zaduženi za uspostavljanje i unapređenje finansijskog upravljanja i kontrole, tako i internih revizora, uspostavi blisku saradnju sa organizacijama zaduženim za reformu celokupne javne uprave u skladu sa preporukom iz Izveštaja Evropske komisije.

Jelena Šuput

PUBLIC INTERNAL FINANCIAL CONTROL

Summary

*The paper discusses the alignment of the Serbian legal and institutional framework with the *acquis communautaire* in the area of Public Internal Financial Control (PIFC). The author first analyses the PIFC concept, which comprises of three main components: financial management and control, internal audit and the establishment of a central harmonisation unit for developing methodologies and standards relating to the first two pillars. The author explains that the establishment of internal financial control in the Republic of Serbia started in 2006, and is still in progress. Although significant efforts have been invested in developing the PIFC standards and practices in the Serbian administration, internal control and internal audit are still in the very nascent phase of the development. Therefore, the author concludes that it is necessary to invest significant efforts in further alignment of the Serbian legislation in this area, and strengthen the capacities of all budget users to adopt modern concepts of internal management and control and internal audit, in order to ensure that the public money is spent in the most efficient and effective way.*

Key words: financial accountability, financial management and control, internal audit, public sector.

USTANOVLENJE FUNKCIJE EKSTERNE REVIZIJE U JAVNOM SEKTORU

1. UVOD

Oblast eksterne revizije u nadležnosti je država članica Evropske unije. Zbog toga ne postoji striktna pravna obaveza usklađivanja domačeg prava iz ove oblasti sa pravom EU. Ipak, u pretpristupnim i postpristupnim fazama, eksterna revizija spada u domen uslova koji se odnose na primenu međunarodnih standarda revizije i usklađivanje domaće prakse revizije sa najboljim praksama primene međunarodnih standarda. Kopenhagenski kriterijumi za članstvo u EU postavljaju kao uslov postojanje nezavisne i funkcionalne državne revizijske institucije zemlje kandidata. Shodno tome, i Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju Srbije EU¹ sadrži odredbu „Saradnja u oblasti interne kontrole i eksterne revizije,“² čije se ispunjenje prati instrumentima procesa pridruživanja.

Po uloženom zahtevu za kandidaturu za članstvo Srbije u EU, Evropska komisija sagledala je oblast eksterne revizije u javnom sektoru u Srbiji u okviru Mišljenja o kandidaturi³, sa stanovišta ispunjenja političkih kriterijuma za stupanje Srbije u članstvo u EU, i kao takvu je svrstala u 32. odeljak praćenja ispunjenja uslova za članstvo. Proces davanja mišljenja o kandidaturi obuhvata analizu institucionalnog i pravnog okvira uspostavljanja eksterne revizije. Na opštem nivou, Mišljenje sadrži zadovoljavajuću ocenu uspostavljanja eksterne revizije u Srbiji. Kapaciteti i praksa razmatranja i sprovođenja nalaza nadzornih institucija u Srbiji od strane političkih poluga vlasti – Narodne skupštine i Vlade, ocenjuju se kao nezadovoljavajući i predlaže se njihovo osnaženje.

Analitički dokument uz Mišljenje o kandidaturi⁴ navodi potrebu daljeg razvoja kapaciteta Državne revizorske institucije (DRI) i organa koji su, u skladu sa trećim delom Limske deklaracije⁵ i preprukama INTOSAI o nezavisnosti DRI

* Centar za izuzetnost u oblasti finansija, Ljubljana, Slovenija.

1 *Stabilization and association agreement between the European Communities and their member states on one part, and the Republic of Serbia, of the other part*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/serbia/key_document/saa_en.pdf, 10. 09. 2012.

2 Čl. 92 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

3 *Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union*, {SEC(2011) 1208 final}

4 *Analytical report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union* {COM(2011) 668}.

5 Limska deklaracija INTOSAI <http://www.intosai.org/documents/intosai/general/declarations-of-lima-and-mexico/lima-declaration/iii-relationship-to-parliament-government-and-the-administration.html>, 10. 09. 2012.

u odnosu na parlament i Vladu⁶, nadležni za razmatranje i sprovođenje nalaza i preporuka Državne revizorske institucije. Analiza Zakona o DRI⁷ sadrži analizu širokog obima funkcija (nadzorna, savetodavna, regulatorna) i nadležnosti DRI, sa pozitivnim stavom u odnosu na uspostavljenu nadležnost revizije sredstava EU, i upućuje na proširenja funkcionalne i operativne nezavisnosti. Analiza inicira dalji rad na uspostavljanju DRI i dobre prakse revizije u skladu sa zakonskim nadležnostima i međunarodnim standardima revizije.

Godišnji izveštaji Evropske komisije o napretku Srbije u okviru Strategije proširenja EU, ocenjuju napredak osnivanja Državne revizorske institucije u okviru odeljka „Finansijska kontrola“, a najnovijim izveštajem objavljenim 2012. utvrđuje se mali pomak u vršenju eksterne državne revizije i upućuje na dalji rad u pravcu jačanja kapaciteta i proširenja vršenja nadležnosti DRI.

Navedena dokumenta, kao osnov ovog rada, sadrže navode i preporuke koji se odnose na dve oblasti uspostavljanja DRI, i to:

1. Uspostavljanje pravne i institucionalne osnove za vršenje nezavisne, stručne i kontinuirane revizije od strane Državne revizorske institucije; i
2. Ustanovljenje i razvoj dobre prakse vršenja revizije i analize i sprovođenja mišljenja i preporuka DRI.

Obe celine su komplementarne i, u skladu sa međunarodnim revizijskim standardima i Ustavom Republike Srbije, uzročno-posledično povezane sa političkim granama vlasti – parlamentom i Vladom. Jačanje zakonskog i institucionalnog okvira, te stvaranje dobre prakse DRI, po prirodi revizijskih funkcija i revizijskim standardima, upućuju na važnost nezavisnosti DRI i stvaranja svesti i kulture odgovornog upravljanja javnim finansijama u širem okviru reformi javne uprave. Uspostavljanje državnog organa koji pripada četvrtoj grani vlasti⁸, ne može se uspešno sprovoditi bez konstruktivnog i kolegijalnog odnosa klasičnih poluga vlasti – zakonodavne, sudske i izvršne.

Proces pristupanja države kandidata EU odnosi se na izgradnju kapaciteta i stvaranje, odnosno negovanje ambijenta odgovorne javne uprave. Svrha osnivanja i osnažanja nezavisnih revizorskih institucija, upućuje na razvoj vladavine prava i dobre vladavine, u smislu efikasnog i participativnog funkcionisanja demokratskog društva. Stoga evrointegracijska agenda, načelno ne odstupa od deklarativnih nastojanja Srbije, kao države kandidata, da uspostavi eksternu reviziju u funkciji stvaranja kulture upravljačke i finansijske odgovornosti i prakse dobrog upravljanja.

Kao još jedno u nizu prethodnih razmatranja uloge DRI u kontekstu reformi javnog sektora Srbije, u ovom odeljku biće razmotren nivo postignutih rezu-

6 INTOSAI Guidelines and Good practices that relate to SAI independence http://www.issai.org/media%28428,1033%29/ISSAI_11_E.pdf, 01.09. 2012.

7 Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji – ZDRI, *Sl. glasnik RS*, br. 101/2005, 54/2007 i 36/2010.

8 G. Addink, G. Anthony, A. Buyse, C. Flinterman, *Sourcebook, Human Rights and Good Governance*, Utrecht University, 2010, 24.

tata u domenu ustanovljenja eksterne revizije i uloga ostalih grana vlasti i aktera civilnog društva, medija i šire javnosti u uspostavljanju efikasne eksterne revizije. Šire od normativnog sagledavanja ispunjenja pristupnih kriterijuma, ovaj rad izneće etičke razloge za osnaženje DRI, u smislu jačanja vladavine prava i dobre uprave, sa posebnim osvrtom na nezavisnost DRI, transparentnost u radu i finansijsku disciplinu države.

2. PRAVNO I INSTITUCIONALNO UTEMELJENJE DRI

Tvrdnja da pozitivno pravo u Srbiji ne predstavlja prepreku za nastavak evropskih integracija, ali da njegova primena nije adekvatna, važi i u slučaju osnivanja DRI. Usvajanje Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji usledilo je 25 godina nakon usvajanja Ustava Republike Srbije 1990, a četiri godine posle usvajanja Zakona o budžetskom sistemu 2001. godine. Zakonodavna vlast delovala je u okviru svojih nadležnosti, ne samo usvajanja, već i izrade nacрта i predloga zakona, uloživši predlog Zakona o DRI koji je sa usvojenim amandmanima donet 14. novembra 2005. Za područje eksterne revizije u javnom sektoru, pored Zakona o DRI, važeće je zakonodavstvo u oblastima: državne uprave, opšteg upravnog postupka, budžetskog sistema, javnih nabavki, državnih službenika, računovodstva i revizije, dostupnosti informacijama od javnog značaja, te u krivičnom i prekršajnom zakonodavstvu.

Poslovi u nadležnosti DRI grupišu funkcije ove institucije u sledeće: **nadzornu** (planiranje i obavljanje revizije, izveštavanje), **savetodavnu** (zauzimanje stavova, davanje mišljenja u vezi sa primenom Zakona o DRI, pružanje stručne pomoći Narodnoj skupštini, Vladi i drugim državnim organima o pojedinim merama i projektima, davanje saveta korisnicima javnih sredstava, davanje primedbi na predloge zakonskih i ostalih akata, davanje mišljenja iz oblasti javnih finansija), i **regulatornu** (usvajanje podzakonskih i ostalih akata radi sprovođenja Zakona, usvajanje i objavljivanje standarda revizije koji se odnose na vršenje revizijske dužnosti DRI, utvrđivanje programa obrazovanja i ispitnog programa za sticanje revizorskih zvanja, utvrđivanje kriterijuma za nostrifikaciju revizorskih zvanja).

Principi Zakona i podzakonskih akata kojima se upravlja DRI, korespondiraju sa INTOSAI standardima, u prvom redu kada su u pitanju nezavisnost DRI, javnost u radu i izveštavanje parlamentarnom telu⁹.

2.1. Nezavisnost DRI

2.1.1. Izbor i razrešenje funkcionera DRI

Državna revizorska institucija je nezavisni kolektivni državni organ koji je odgovoran Narodnoj skupštini Republike Srbije. Članove Saveta i predsednika bira Narodna skupština kvalifikovanom većinom na petogodišnje mandate, sa pravom na jedan reizbor. Obaveza zakonodavca, uspostavljena Zakonom, te u

9 Limska deklaracija INTOSAI, Glava III, Deo 8. Odnos DRI i parlamenta.

međuvremenu usvojenim Ustavom iz 2006. godine, a koja se odnosila na izbor predsjednika i članova Saveta DRI, ispunjena je dve godine po usvajanju Zakona, 24. novembra 2007, čime je prekršena odredba o izboru funkcionera DRI u roku od šest meseci od stupanja na snagu Zakona o DRI.

Nova nadležnost Odbora za finansije – predlaganje Skupštini kandidata za članove Saveta, izvršena je tako da je predstavnik svake od poslaničkih grupa, članica tadašnje vladajuće koalicije, zastupljenih u Odboru, predložio po jednog od članova Saveta. Ovakav pristup je inicijalno unazadio ulogu Odbora u smislu saradnje sa DRI, a predstavljao je i pretnju po nezavisnost članova DRI. Ovim postupkom javnosti je pokazano da nezavisnim organom, kako ga Ustav i Zakon određuju, upravljaju funkcioneri, članovi Saveta, koje su predložile pojedinačne političke partije, a ne kolektivno telo Narodne skupštine, u ovom primeru Odbor za finansije.

Izbor članova Saveta Skupština vrši u postupku koji nalaže kvalifikovanu većinu članova parlamenta, dok najmanje 20 narodnih poslanika može da uloži predlog za razrešenje članova Saveta, u skladu sa odredbama za razrešenje DRI. Iako se čini da je cenzus za razrešenje nizak, on sam ne ugrožava nezavisnost DRI. U procesnom kontekstu, funkcioner čije se razrešenje inicira, ima pravo pismenog i usmenog obraćanja Odboru za finansije. Izvedenim tumačenjem člana 105. Ustava, odluku o razrešenju usvaja kvalifikovana skupštinska većina.

Jasno je da je ustavotvorac izgubio iz vida, pisanjem člana 105. (donošenje odluka kvalifikovanom većinom Narodne skupštine), izbor i razrešenje predsjednika i članova Saveta DRI, te se, u cilju normiranja mesta DRI u okviru državnog sistema, ovom prilikom iznosi predlog za ispravku ovog propusta. Konačno, odredba o cenzusu za ulaganje inicijative za razrešenje članova Saveta, može pre ugroziti efikasnost rada Skupštine, nego što može realno ugroziti nezavisnost DRI. Svaka ozbiljna debata o radu DRI je dobrodošla, i 20 ulagača inicijative za razrešenje nisu težište odlučivanja skupštinske većine da, ukoliko smatra da su se stekli uslovi za to, razreši i izabere nove članove Saveta kvalifikovanom većinom. Naprotiv, u idealnoj konstelaciji, nezavisnost DRI bila bi manje ranjiva ako bi se odluka o izboru i razrešenju donosila dvotrećinskom većinom.

Dužina trajanja mandata članova Saveta i predsjednika, u skladu sa principom nezavisnosti, treba da bude disparitetna u odnosu na dužinu mandata zakonodavne, pa prema tome i izvršne vlasti. Prvobitno, i u skladu sa uporedno-pravnim rešenjima koja ukazuju na duže mandate¹⁰, a po nekim rešenjima u regionu¹¹ i na doživotne mandate (Crna Gora), Radna grupa predložila je šestogodišnje mandate. Analizirajući tadašnju parlamentarnu debatu, usvojenim amandmanima predložena dužina mandata skraćena je zbog nedovoljnog razumevanja prirode i svrhe dužeg mandata DRI u odnosu na četvorogodišnje mandate organa političkih grana vlasti.

10 Austrija 12 godina, Mađarska 12 godina, sa pravom na reizbor, Slovenija devet godina, Slovačka sedam godina, Švedska sedam godina, bez prava na reizbor, Belgija, Finska, Luksemburg šest godina, sa pravom na reizbor – *State Audit in the European Union*, National Audit office, 2005.

11 Makedonija devet godina bez prava na reizbor, Hrvatska osam godina.

Vrhovni državni revizori biraju se na šestogodišnji period vršenja dužnosti, što ne korespondira dužini mandata članova Saveta DRI. Ovo je, kako se može pretpostaviti, propust zakonodavca da uskladi dužinu mandata funkcionera i viših menadžera Institucije. Iako zaslužuje dalju raspravu, u praksi ovako rešenje može doprineti održivosti prakse DRI, s obzirom na to da će viši menadžerski kadar „održavati istoriju“ DRI i preneti je narednom funkcionerskom sastavu DRI. Praksa će pokazati da li je ovakvo rešenje ispunilo svrhu i principe nezavisnosti DRI i zadatak kontinuiranog vršenja revizije.

Mandat prvog predsednika i članova Saveta DRI¹² istekao je 24. septembra 2012, nakon čega je izabran novi sastav¹³.

Zakon predviđa odredbe o nespojivosti funkcija¹⁴ i zabrani sukoba interesa za sve funkcionere DRI¹⁵.

Preporuke koje se odnose na pružanje garancija nezavisnosti DRI, u ovom delu usmerene su ka unapređenju prakse Narodne skupštine u sledećim oblastima:

- 1) Postizanje konsenzusa, na prvom mestu među poslanicima vladajuće koalicije, a i šire, o objedinjenom predlogu kandidata za predsednika i članove Saveta DRI, bez navoda naziva političkih partija koje su ih predložile; i
- 2) Postizanje kvoruma koji će omogućiti raspravu o zakonskim predlozima u vezi sa institucionalnim razvojem DRI.

U cilju napuštanja prakse izvedenog tumačenja člana 105. Ustava, te u cilju izjednačavanja statusa DRI sa ostalim nezavisnim nadzornim institucijama koje su obuhvaćene ovim članom, trebalo bi uneti odredbu koja se odnosi na izbor kandidata za predsednika i članove Saveta DRI kvalifikovanom većinom.

2.1.2. Obezbeđenje stručnih kapaciteta i sredstava za rad DRI

Obezbeđivanje uslova za rad DRI je u toku. Tokom 2008/09, DRI je postepeno sticala prostorne a zatim i početne uslove za rad u smislu ljudskih resursa. Evropska komisija, kao i međunarodne finansijske institucije (Svetska banka, Međunarodni monetarni fond), kontinuirano su ukazivale na potrebu upotpunjavanja funkcionalnog i organizacionog sastava DRI. Na unutrašnjoj ravni, primetno je da ni članovi dosadašnjih vladajućih koalicija niti opozicije, nisu, izuzev deklarativno, ni zajednički ni u okviru sopstvenih inicijativa, iskazivali političku volju za pružanje podrške DRI.

Dužnost DRI da, kao i ostali budžetski korisnici, dostavi Ministarstvu finansija svoj finansijski plan, trebalo bi sagledati kroz prizmu mogućnosti uticaja na

12 Prvi sastav: predsednik Saveta Radoslav Sretenović, potpredsednica Saveta Ljubica Nedeljković, članovi Saveta – Zoran Tamaš, Ljiljana Dmitrović Šaponja, i Natalija Čatović.

13 Aktuelni sastav: predsednik Saveta Radoslav Sretenović, potpredsednica Saveta Bojana Mitrović, članovi Saveta – Natalija Čatović, Gordana Tišma i Miroslav Mitrović.

14 Čl. 17, ZDRI.

15 Čl. 18, ZDRI.

finansijsku nezavisnost DRI u odnosu na izvršnu vlast. U poređenju sa drugima, a pogotovo u regionu, postoji ustaljena praksa nevršenja korekcija, ili blagonaklonog stava prema DRI putem usvajanja predloga finansijskog plana u celosti. U ekonomskom pogledu DRI ne spada u velike budžetske korisnike, te nije opravdano niti nužno da, u odmeravanju prioriteta između nezavisnosti DRI i budžetskih projekcija, Vlada svojim korekcijama predloga finansijskog plana, utiče na nezavisnost DRI.

Inicijative predsednika DRI za poboljšanje njenih uslova rada odnosile su se na finansijska i nefinansijska sredstva za rad. Stvaranje dobre prakse i obuka revizora bili su smanjenog intenziteta od očekivanog, kako od strane zakonodavca tako i od strane EK i međunarodnih finansijskih institucija. Ispunjenje organizacionih i regulatornih funkcija DRI započelo je 2009. godine, usvajanjem Poslovnika, nastavilo se usvajanjem sistematizacije radnih mesta, strateškog plana, a dalji rad na ovom polju tek predstoji.

Prvi finansijski plan koji je sastavljen u okviru DRI usvojen je 2008. godine, a Poslovnik DRI 2009. godine. Kadar DRI, osim prvobitno imenovanih članova Saveta, zapošljava se od 2009. Prve prostorije za rad DRI bile su obezbeđene od strane Odbora za finansije Narodne skupštine, i bile su locirane u zgradi Narodne skupštine, na Trgu Nikole Pašića 13. Član 51. Zakona o DRI određuje da prostor i opremu potrebnu za rad Institucije obezbeđuje Vlada. Početne prostorije za rad DRI bitno dovode u pitanje načelo podele vlasti, uzimajući u obzir finansijsku i prostornu nezavisnost DRI, uz zapažanje da je u ovom slučaju benevolentan akt Narodne skupštine prema DRI, u smislu obezbeđenja prostora za rad, posledica nedovoljnog razumevanja suštine nezavisnosti DRI.

Započinjanje prve revizije uslovljeno je prvenstveno ispunjavanjem institucionalnih i ljudskih, odnosno stručnih kapaciteta, a to su uspostavljanje podzakonskog okvira, te upošljavanje, obuka i sertifikacija kadrova. Ispunjenje ovih uslova, u idealnom slučaju, trebalo bi da teče paralelno.

Početni program rada i prvi budžet DRI usvojeni su uz kršenje zakonskih rokova, kako zbog nepostojanje uslova da DRI izradi nacрте u roku, tako i zbog nepostojanja kворuma nadležnog odbora da ih razmatra. Odluku o davanju saglasnosti na Poslovnik DRI, Narodna skupština usvojila je 23. januara 2009, ponovo, uz kršenje zakonskog roka. U odsustvu ustavnog okvira kojim se uređuje kršenje Zakona od strane Narodne skupštine, nijedna od parlamentarnih stranaka nije reagovala na ovo kršenje Zakona, a da je to bilo na način koji prevazilazi nekonstruktivnu parlamentarnu debatu tokom direktnih prenosa sednica Skupštine.

Predmet skupštinske rasprave svake godine, od osnivanja do danas, jeste budžet DRI. U krajnjoj instanci, budžet DRI podložen je uticaju političkih poluga vlasti te je od suštinske važnosti unapređenje procesa usvajanja budžeta DRI. Potrebno je obezbediti stručne kapacitete odbora nadležnog za DRI da utvrde i na nezavisan način sagledaju finansijske potrebe, u skladu sa programom rada, i o tome izvesti članove Odbora.

Uzimajući u obzir nedostatak političke volje za osnaženje DRI, te nepovoljne finansijske kapacitete javnog sektora, postavlja se pitanje mogućnosti primene čl. 51. st. 5. Zakona o DRI, kojim se predviđa korišćenje sredstava donacija međunarodnih organizacija, koja su isključivo namenjena razvoju nezavisne revizije javnog sektora. Pritom je zapaženo da sredstva ondašnje Evropske agencije za rekonstrukciju, iz programa CARDS, isključivo namenjena razvoju novouspostavljenog DRI, kao ni potonja sredstva IPA fondova, nisu bila aktivirana, s obzirom na nedovoljne kapacitete i zainteresovanost beneficijara, tj. DRI.

Ubrzo nakon svog ustanovljenja, DRI je donela nekoliko važnih akata. Etički kodeks DRI usvojen je 2009. godine. Strateški plan za period do 2015. usvojen je 2011. godine. Pravilnik o programu i načinu polaganja ispita za zvanja državnog revizora i ovlašćenog državnog revizora usvojen je 2011. Prva obuka počela je u jesenjem semestru 2011. godine.

Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta DRI usvojen je avgusta 2010. godine. Ovim aktom uspostavljaju se kancelarija predsednika DRI i sedam sektora, od kojih svi funkcionalno odgovaraju zakonskoj nadležnost DRI, a jedan obavlja poslove pružanja podrške reviziji. Načelnici šest sektora, u skladu sa Zakonom, su vrhovni državni revizori, dok je načelnik prateće službe sekretar DRI. Četiri službe imaju poverene zadatke pravnih poslova (i evropskih integracija i projekata), finansija i računovodstva, ljudskih resursa i informacijskih tehnologija. U drugoj polovini 2012. godine, DRI ima 130 zaposlenih, od kojih je oko stotinu revizora.

Od 2010, DRI obavlja svoje funkcije, pored sedišta u Beogradu, i iz kancelarija van sedišta, u Novom Sadu i Nišu, a planira se otvaranje kancelarija u Kragujevcu i Užicu. U skladu sa Zakonom o dostupnosti informacija od javnog značaja, imenovano je lice odgovorno za dostupnost informacija DRI od javnog značaja, Državna revizorska institucija redovno sastavlja i objavljuje „Informator“, a puštena je u rad i internet prezentacija ove institucije.

Analizirajući podatke finansijskog izveštaja DRI, te navode predsednika, DRI postupno vrši nabavke opreme neophodne za rad, u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama i ostalim propisima.

Težište osnaženja kapaciteta DRI nalazi se u sledećim potrebama:

- obuci i sertifikaciji zaposlenih DRI;
- razmeni dobre prakse sa državama u regionu i na međunarodnom planu;
- obuci članova i zaposlenih skupštinskog odbora nadležnog za DRI; i
- širenju svesti javnosti od strane svih državnih institucija o važnosti uloge DRI.

Posredno, ali ne manje važno, obuka zaposlenih i saradnika medija, nevladinog sektora, od velikog je značaja za efikasnu i transparentnu reviziju.

3. PRAVO I PRAKSA VRŠENJA EKSTERNE REVIZIJE U SRBIJI

3.1. Široko određenje predmeta i subjekta revizije

Državna revizorska institucija uspostavljena je kao organ eksterne revizije sa širokim obimom nadležnosti, pri čemu se imalo u vidu kako „praćenje dinara“ tako i nadzor nad zakonitošću svrsishodnosti pravnih poslova u okviru programa/projekata budžetskih korisnika.

U skladu sa savremenim trendovima sveobuhvatnog pristupa reviziji, u kojima se gubi nekadašnja klasična podela na tri grupe modela revizorskih institucija, DRI je nadležna za vršenje *a priori* i *a posteriori* revizije.

Predmet revizije grupiše se u četiri oblasti, i to:

- Nadzor finansijskih transakcija;
- Nadzor zakonitosti poslovanja subjekata revizije;
- Nadzor svrsishodnosti poslovanja; i
- Nadzor internih kontrola i sistema interne revizije.

Određenje subjekata revizijskog nadzora DRI je iscrpno i obuhvata direktne i indirektne budžetske korisnike, organizacije obaveznog socijalnog osiguranja, Narodnu banku Srbije u odgovarajućem delu korišćenja javnih sredstava i poslovanja sa budžetom, javna preduzeća, privredna društva i pravna lica koje je osnovao direktan ili indirektan budžetski korisnik ili ima učešće u kapitalu ili upravljanju, te pravna lica koja su osnovala pravna lica kod kojih država ima učešće u kapitalu ili upravljanju, korisnici javnih dotacija odnosno bespovratnih davanja ili garancija, subjekti koji su nadležni za prijem, čuvanje, izdavanje ili koji koriste javne rezerve, političke stranke, korisnici sredstava EU, odnosno pomoći međunarodnih organizacija, stranih vlada ili NVO, ugovornice međunarodnih ugovora, sporazuma, konvencija i ostalih međunarodnih akata, te ostali subjekti koji koriste sredstva i imovinu pod kontrolom i na raspolaganju javnih vlasti ili organizacija obaveznog socijalnog osiguranja.

Revizijski postupak predstavlja, u skladu sa Zakonom o DRI, *sui generis* nadzor u javnom sektoru. Način sprovođenja postupka revizije detaljno je određen Poslovnikom DRI, u skladu sa kojim revizori vrše svoju nadležnost prema predmetu revizije, utvrđuju odgovornost subjekta kojeg predstavlja ovlašćeni organ, te donose pojedinačni akt sa mišljenjem (pozitivno, uzdržavajuće i negativno) o zakonitosti i svrsishodnosti poslovanja.

3.2. Planiranje revizije

Sastavljanje godišnjeg plana revizije isključivo je u nadležnosti DRI. Nadležni skupštinski odbor nema uticaja na program revizije, iako ne postoji pravna prepreka da narodni poslanici, kao i svi ostali subjekti javnog i privatnog prava, informišu DRI o poslovnim aktivnostima subjekata revizije koje mogu iziskivati pažnju ili postupanje DRI. Konačno, Savet DRI odlučuje o programu revizije i

o njegovom ispunjenju podnosi račun Narodnoj skupštini, u okviru godišnjeg i posebnih izveštaja, te redovnog izveštaja o reviziji završnog računa budžeta, finansijskih planova OSSO i konsolidovanih finansijskih izveštaja.

Planiranje revizije vođeno je, kako Zakonom utvrđenim odredbama o subjektima revizije, tako i dodatnim kriterijumima. Naime, iz godišnjih izveštaja DRI uočava se tendencija sprovođenja revizije u sledećim situacijama:

- kod subjekata ranijih revizija kod kojih su uočene nepravilnosti koje u međuvremenu nisu uklonjene;
- kod subjekata ranijih revizija kod kojih je izrečeno negativno mišljenje, odnosno mišljenje sa rezervom;
- kod subjekata ranijih revizija u kojima je protiv odgovornih lica pokrenut prekršajni postupak;
- kod lokalnih samouprava, počevši od većih ka manjim, gde je svake godine pokušavano da se obuhvati ravnomeran broj gradova i opština;
- kod javnih preduzeća (od kojih je nekoliko bilo revidirano od strane zaposlenih u kancelarijama u Novom Sadu i Nišu);
- kod subjekata u kojima postoji stanje javnog duga; i
- kod pitanja od značaja i interesa za javnost.

Revizija finansiranja političkih stranaka je oblast revizije koja još nije našla svoje mesto u praksi DRI.

3.3. Procesni okvir i praksa vršenja revizije

Odredbe Zakona o DRI garantuju ovlašćenim licima DRI pravo pristupa dokumentima subjekata revizije¹⁶. Praksa pokazuje potrebu za daljim uređenjem ovog ovlašćenja jačajući poziciju upravljačke regulative koja se odnosi na subjekte revizije. Tako je dostupnost informacijama potrebnim za reviziju jedno od pitanja koje se tiče delegiranja nadležnosti u sistemu javne uprave. Preporučljivo je, osim utvrđivanja podzakonskog okvira, obučavati i širiti svest među državnim funkcionerima i službenicima o njihovim obavezama prema DRI.

Proces vršenja revizije je trostepen, bez devolutivnog dejstva i u odnosu na konačni akt DRI nije predviđen pravni lek. Politička kontrola akata DRI ostvaruje se u Narodnoj skupštini, u postupku izveštavanja i reizbora funkcionera, te u postupku rasprave o revizorskim izveštajima. Ovakvo rešenje je u skladu sa prirodom modela DRI koji je usvojen u Srbiji, a kao takav, u okviru klasične podele modela revizorskih institucija, pripada tipu revizorskih institucija koje su odgovorne isključivo parlamentu.

Centralno pitanje revizijskog postupka odnosi se na omogućavanje ovlašćenim licima DRI da izvrše pregled i uvid u dokumentaciju i materijalne dokaze potrebne za utvrđivanje pravilnosti i svrsishodnosti poslovanja, te pravilnosti i svrsishodnosti sprovođenja sistema računovodstva, internih kontrola i interne revizije. Odnos subjekta revizije i ovlašćenih lica DRI važan je u istoj meri u

16 Čl. 36 ZDRI.

kojoj je važna i svest subjekta revizije o obavezama prema DRI. Za sprovođenje efikasnog i kredibilnog revizijskog postupka, dobar poslovni odnos između DRI i subjekta revizije gradi se:

- pravilnom primenom prava i revizijskih standarda, koji iziskuju visoku stručnost i profesionalni i lični integritet zaposlenih DRI;
- dobrim upravljačkim sposobnostima i delegiranjem nadležnosti rukovodilaca revidiranog subjekta;
- razvojem prakse savetovanja budžetskih korisnika od strane DRI o računovodstvenim i revizijskim standardima i principima dobre uprave; i
- ujednačavanjem dobre prakse revizorske institucije i objavljivanjem načelnih stavova iz prakse u istorodnim predmetima obavljene revizije.

Dosadašnja praksa ukazuje na to da je hronološki, od manjeg ka većem obimu, DRI vršila reviziju u skladu sa godišnjim planovima revizije. Na zakonitost toka revizijskog postupka, te nadležnost DRI, pazio je Savet i shodno tome donosio odluke o nadležnosti, odnosno o kršenju obaveze dostavljanja dokumentacije u traženom obimu i u određenom roku. U prilog promociji i jačanju kredibiliteta DRI ide zapažanje da se tokom sprovođenja revizije sa posebnom pažnjom pristupilo reviziji internih kontrola i internih revizija, te reviziji javnih nabavki. Revizija svrsishodnosti poslovanja je u početnoj fazi. Preduslovi za njeno pravilno vršenje su nastavak budžetskih reformi u pravcu usvajanja modela programskog budžetiranja, te obučenost i iskustvo revizorskog kadra. Iako se nalazi u početnoj fazi razvoja, treba pozdraviti napore DRI da vršenjem svojih nadležnosti pruža doprinos reformama javnog sektora u Srbiji.

Revizija računovodstvenih sistema, internih kontrola i interne revizije budžetskih korisnika, te revizije svrsishodnosti od izuzetne su važnosti za proces sprovođenja reformi i za pristupanje Srbije EU u skladu sa kopenhagenskim kriterijumima. Pozdravlja se saradnja DRI i Centralne jedinice za harmonizaciju Ministarstva finansija čemu je usledilo osnivanje Radne grupe za saradnju eksternih i internih revizora. Uvođenje programskog budžetiranja na svim nivoima, koje predstoji u Srbiji, nalaže praćenje i unapređenje, kako internih postupaka, tako i praćenje ispunjenja strateških ciljeva za čije izvršenje su budžetskim korisnicima poverene nadležnosti, te ljudski i finansijski resursi. Obuka o programskom budžetiranju, kako zaposlenih Državne revizorske institucije, tako i korisnika budžetskih sredstava, može da doprinese efikasnijoj nefinansijskoj reviziji.

Državna revizorska institucija razvija praksu finansijske revizije pravilnosti poslovanja, te reviziju sistema internih kontrola i interne revizije. U pogledu revizije svrsishodnosti, odnosno revizije ispunjenja programa, zapažaju se nedovoljno razvijeni kapaciteti i praksa. Budžet Republike Srbije, zajedno sa budžetima država u regionu, spada u tip budžeta koji daju iscrpne podatke na nivou potrošačkih jedinica. Ipak, iscrpni podaci o budžetskim projekcijama ne garantuju sami po sebi efikasnost nadzora. Osim nadzora računovodstvenih sistema, interne revizije, nadzor nad potrošnjom javnih sredstava zahteva stručnost, kontinuirano praćenje politika i rad na terenu. Finansijska odgovornost izvršne vlasti nije

isključivo ekonomska kategorija, pogotovo u kontekstu programskog budžeta i praćenja učinkovitosti.

Merenje učinka pojedinih ministarstava i javnih preduzeća i agencija zahteva poznavanje same materije u okviru nadležnosti i zadataka budžetskih korisnika. U tom smislu, funkcionalna revizijska institucija upošljava stručnjake koji se bave određenim delatnostima javnog sektora. Revizorske institucije ili zapošljavaju honorarne saradnike u određenim oblastima, ili imaju stalno zaposlene koji kontinuirano prate učinkovitost delatnosti pojedinih sektora. U manjim državama, u kojim ne postoji veliki broj stručnjaka koji mogu nezavisno vršiti reviziju određene oblasti javnog sektora, DRI uspostavlja saradnju sa revizorskim institucijama drugih država, čiji stručnjaci učestvuju u reviziji kao spoljni saradnici. Trenutno, DRI nema dovoljan broj stručnjaka koji mogu odgovoriti izazovima revizije učinkovitosti.

Ustanovljenje prakse vršenja revizije teče i predstavlja realnost ne samo za DRI i subjekte revizije, kao i za lica povezana sa subjektima revizije, već i za Narodnu skupštinu, istražne organe i prekršajne sudove. Upoznavanje sa pravima i obavezama učesnika revizijskog postupka, te sa pravilima toka postupka, i pronalaženje najboljih rešenja iz uporednopravne prakse, predstavlja odgovornost ne samo DRI, već svih subjekata uključenih u revizijski postupak. Tako prve revizije vršene od 2009, čiji se predmet po obimu i kompleksnosti širi iz godine u godinu, predstavljaju osnovu za analizu, učenje na greškama i utvrđivanje boljih rešenja za budućnost.

Dobar primer konstruktivne saradnja DRI i organa koji su posredno ili neposredno uključeni u program revizije, nalazimo u sradnji DRI sa prekršajnim sudovima. Za unapređenje rada i statusa prekršajnih sudova, Državnoj revizorskoj instituciji je 2012. dodeljeno priznanje Udruženja sudija prekršajnih sudova.

Sertifikacija državnih revizora i kontinuirana profesionalna obuka, kao i međunarodna saradnja u oblasti razmene praktičnih iskustava, aktivnosti su koje mogu dalje da doprinesu uspostavljanju dobre prakse i jačanju kredibilitnosti DRI. Pravilno razumevanje suštine revizorskog nadzora, koji se razlikuje od finansijske kontrole, te razumevanje svrhe revizije u smislu poboljšanja rada i savetovanje budžetskih korisnika od strane DRI, bitni su kako za revizore, tako i za subjekte revizije, medije i javnost. Primeri iz stečene prakse ukazuju na potrebu širenja stručne i javne svesti o suštini i svrsi revizijskog postupka.

3.4. Izricanje mera i praćenje postupanja po izrečenim merama

Revizijom utvrđene (značajne) nepravilnosti i nesvršishodnosti, predstavljaju osnov za izricanje mera DRI za njihovo otklanjanje, te rokove za izveštavanje o postupanju po preporukama za njihovo otklanjanje. Mere se izriču u odnosu na stepen i na osnovu prirode utvrđene nepravilnosti i nesvršishodnosti u poslovanju. U širem smislu, praksa izricanja mera od strane DRI utiče na sistemske reforme javne uprave i upravljanja javnim finansijama. Ona sa sobom nosi novu praksu pozivanja na disciplinsku odgovornost organa nadležnih za upravljanje javnim finansijama, te utiče na razvoj prakse ocenjivanja i napredovanja u javnom sektoru.

Revidirani subjekt kome su mere izrečene odgovoran je za postupanje po izrečenim merama, a mogu biti odgovorni i resorno ministarstvo, odnosno organ koji može u granicama svoje nadležnosti preduzeti mere protiv revidiranog subjekta za kojeg je utvrđeno da je kršio obaveze dobrog poslovanja, kao i nadležni odbor Narodne skupštine. Odbor Narodne skupštine obaveštava se u svim slučajevima utvrđenog teškog kršenja obaveze dobrog poslovanja, na osnovu čega se saziva sednica, uz prisustvo revidiranog subjekta, i izriču preporuke i mere. Praksa ovog dela završne faze revizije nije zaživela. Inicijativa za razrešenje odgovornog lica, uz obaveštavanje javnosti, predstavlja meru za utvrđeno teško kršenje dobrog poslovanja, dok revizijom utvrđene činjenice koje ukazuju na postojanje prekršaja, odnosno krivičnog dela, nalažu obavezu podnošenja zahteva DRI za pokretanje prekršajnog, odnosno krivičnog postupka. Iz godine u godinu, DRI beleži rastući broj podnetih prekršajnih prijava protiv revidiranih subjekata, dok izostaju primeri zahteva za razrešenje nadležnog lica.

Izveštavanje o preduzetim merama vrši se u okviru odazivnog izveštaja koji podnosi revidirani subjekt. Državna revizorska institucija ocenjuje odazivni izveštaj, te uvidom u dokumentaciju i faktičko stanje, utvrđuje da li su na pravilan način sprovedene izrečene mere. Neispunjavanje mera koje izrekne DRI, odnosno nepostupanje po zahtevima u njenoj nadležnosti, imaju za posledicu izricanje novčane kazne¹⁷.

Navedeni postupak praćenja izvršenja izrečenih mera u skladu je sa međunarodnim standardima odgovornosti i transparentnosti u radu, te javnosti rada DRI. Dosadašnja praksa nije zadovoljavajuća, ali treba uzeti u obzir da se svi učesnici praćenja izvršenja mera (*follow up*) još uče na greškama koje treba analizirati. Svrha *follow-up* postupka nije samo u izvesnosti sprovođenja mera, već obuhvata preventivno dejstvo u odnosu na rad subjekata revizije, i predstavlja odraz efikasnosti i kvaliteta rada DRI.

Preporučljivo je da rukovodstva revidiranih subjekata pažljivo analiziraju mere koje usvaja DRI i shodno tome deluju u pravcu uspostavljanja veze između njih i upravljanja organizacijom i ljudskim resursima. U širem kontekstu, preporučuje se uspostavljanje veza između mera u nadležnosti DRI i odredaba o delegiranju nadležnosti, ocenjivanja i napredovanja u službi, što je u skladu sa strateškim ciljevima reforme državne uprave.

3.5. Izveštavanje

Revizorskim izveštajima posvećen je poseban deo Zakona o DRI. Savet DRI usvaja godišnji izveštaj o radu, izveštaj o reviziji završnog računa budžeta i finansijskim planovima OSSO i konsolidovanih završnih računa, te posebnih izveštaja, i podnosi ih Narodnoj skupštini, a ako se radi o reviziji korisnika sredstava lokalnih samouprava – i nadležnoj skupštini lokalne vlasti. Skupštinski odbor nadležan za praćenje rada DRI razmatra izveštaje, zahteva dodatne informacije koje se odnose na izveštaj, te odlučuje o načinu i rokovima za preduzimanje mera navedenih u izveštaju.

17 Čl. 57 ZDRI.

Zakonom propisan postupak izveštavanja u skladu je sa međunarodnim standardima i smernicama revizije u smislu podnošenja izveštaja parlamentarnom organu, te zakonskom obavezom javnosti rada DRI.

Državna revizorska institucija ustalila je praksu podnošenja naldežnom odboru Narodne skupštine godišnjeg izveštaja, izveštaja o reviziji završnog računa budžeta i završnih računa finansijskih planova OSSO. Podnošenje posebnih izveštaja nije još zaživelo u punoj meri, po svemu sudeći usled smanjenih kapaciteta za vršenje posebnih revizija. Pojedinačni izveštaji, koji se takođe objavljuju na internet stranici DRI, jesu izveštaji o revizijama godišnjih finansijskih izveštaja pojedinačnih direktnih budžetskih korisnika. Svi izveštaji objavljuju se na internet stranici DRI.

Tumačenje i primena odredbi o izveštavanju o izvršenim revizijama, te postupanju po preporukama DRI, predstavljaju ogledalo spremnosti državnih organa da jedinstveno rade, kako ne reformama javne uprave, tako i na postupanju u pojedinačnim slučajevima neovlašćenog i nesvrshodnog korišćenja javnih sredstava.

Praksa izveštavanja i postupanja po preporukama DRI ukazuje na nizak nivo znanja i spremnosti da se deluje u pravcu sprovođenja reformi javne uprave i odgovornog upravljanja javnim sredstvima. Dosadašnja praksa, takođe, ukazuje na rigidnost u tumačenju Zakona koja ne može imati za motiv ništa drugo do suštinsku nespremnost za utemeljenje vladavine prava. U narednom delu daće se obrazloženje ovakvog tvrđenja.

Iako Zakon o završnom računu budžeta Republike Srbije nije predlagan ni usvajan od 2003. zbog nepostojanja izveštaja o izvršenoj eksternoj reviziji, dosadašnji izveštaji DRI, od kojih je prvi objavljen 2009, nisu bili raspravljani, već su samo usvajani od strane nadležnog odbora. Razlozi su se odnosili na proceduralne i suštinske prepreke koje su predstavljale pretnju po nezavisnost nadzornih institucija: nedoumice da li se o izveštaju glasa na sednici Odbora odnosno na skupštinskoj sednici, te kakvi treba da budu forma i sadržaj izveštaja koje nadležni odbor upućuje Narodnoj skupštini. O ovim nedoumicama raspravljalo se na stručnim i otvorenim za javnost skupovima, na kojima su predlagana rešenja.

Poslovnik Narodne skupštine, usvojen 2010, uvrstio je, između ostalog, odredbe o vršenju nadzorne funkcije¹⁸, a to su razmatranje izveštaja DRI – o čemu se podnosi izveštaj sa stavovima i preporukama, i kontrola primene budžeta i finansijskih planova u smislu zakonitosti. Izmene Poslovnika Narodne skupštine¹⁹ otklonile su pretnju ugrožavanja nezavisnosti DRI širokim tumačenjem zakonskih odredbi o raspravi o revizorskim izveštajima ili izveštajima drugih nezavisnih nadzornih institucija. Ovakva situacija odraz je neujednačenosti u shvaćanju funkcija i odnosa između parlamenta i nezavisnih nadzornih institucija, ali i rigidnog tumačenja prava koje sa sobom povlači stvaranje hiperregulativnosti. Na kraju, hiperregulativnost odražava krutost pravnog sistema, nije saveznik stvaranja dobre prakse i učenja na osnovu grešaka, i, nadalje, nije u skladu sa

18 Čl. 55, st. 2 Poslovnik NS Republike Srbije.

19 Čl. 237a, Poslovnik NS Republike Srbije.

duhom „četvrtе grane vlasti“, nezavisnih nadzornih institucija, koje još nisu u punoj meri ostvarile svoju ulogu u pravnom životu.

Ukoliko se nastavi praksa uskog i nekonstruktivnog tumačenja odredbi o odnosu Narodne skupštine i DRI, postoji rizik da buduća eventualna iznalaženja proceduralnih prepreka obuhvate nedorečenost u smislu roka za dostavljanje izveštaja, ili već nešto što je teško pretpostaviti iz benevolentnog ugla sagledavanja važnosti DRI.

I nakon što je DRI počela da izvršava obavezu revizije završnog računa budžeta Republike Srbije, a čije je odsustvo bilo prepreka usvajanju zakona o završnom računu, primetno je da Vlada nije dostavljala Skupštini predloge zakona o završnom računu. Nekonstruktivno i uz nepostojanje konsenzusa i kvoruma, nadležni parlamentarni odbor nije održavao sednice na čijem je dnevnom redu bio revizorski izveštaj završnog računa.

U cilju poštovanja principa transparentnosti u radu, te potrebe ostvarenja dobre saradnje sa Narodnom skupštinom i resornim odborom, predsednik DRI tražio je najbolji put u smislu redosleda predstavljanja izveštaja o reviziji završnog računa budžeta. Mediji i narodni poslanici, svako iz svoje pozicije, zahtevali su pravo prvenstva predstavljanja izveštaja.

Mere za poboljšanje efikasnog izveštavanja i postupanja po merama navedenim u izveštajima izložene su u sledećem odeljku ove publikacije.²⁰

U poređenju sa kršenjem rokova i niskim nivoom svesti i političke volje za osnivanjem DRI, uspostavljanje revizijske prakse može se oceniti kao zadovoljavajuće. DRI ima pred sobom veliki broj zadataka radi ustanovljenja dobre i ujednačene prakse.

4. NEREVIZIJSKE FUNKCIJE DRI

Pored usko revizijske funkcije, DRI je vrhovna institucija u javnopravnom domenu koja je nadležna za razvoj i standardizaciju revizijske struke i prakse, obuku i sertifikaciju eksternih revizora u javnom sektoru, te stručni savetnik državnih organa u oblasti spoljne revizije. Iako funkcionalno odvojene od usko revizijskih ovlašćenja DRI, ove nadležnosti su od izuzetnog značaja za početak rada i razvoj DRI.

- a) Regulatorna funkcija DRI vrši se usvajanjem i objavljivanjem standarda revizije u javnom sektoru, objavljivanjem priručnika i druge stručne literature u vezi sa revizijom u javnom sektoru, uspostavljanjem sistema obuke i sertifikacije revizora u javnom sektoru, utvrđivanjem kriterijuma za nostrifikaciju stručnih zvanja;
- b) Savetodavna funkcija ogleda se u zauzimanju stavova i davanju mišljenja i javnih saopštenja u vezi sa primenom Zakona o DRI, u pružanju stručne pomoći Narodnoj skupštini, Vladi i drugim državnim organima u vezi

20 V. A. Rabrenović, V. Ćorić, „Uloga Narodne skupštine u primeni preporuka Državne revizorske institucije“.

sa pojedinim merama i projektima u oblasti javnih finansija, u davanju saveta korisnicima javnih sredstava, u davanju primedbi na radne nacрте zakona u oblasti javnih finansija, te u davanju preporuka za izmenu važećih zakona;

- c) Funkcija subjekta međunarodne saradnje koja se prevashodno ogleda u ovlašćenju predstavljanja i učešća u radu u INTOSAI, čiji je DRI član, te u bilateralnoj i multilateralnoj saradnji na regionalnom i međunarodnom nivou.

Vršenje regulatorne funkcije predstavljalo je potku izgradnje institucionalnih i stručnih kapaciteta DRI. S obzirom na to da je od prestanka rada Službe društvenog knjigovodstva stručni kapacitet spoljnih revizora u javnom sektoru iz godine u godinu opadao, prva generacija Saveta DRI susrela se sa imperativom započinjanja obuke i sertifikacije revizora koji su zaposleni u DRI. Državna revizorska institucija je 2011. usvojila akta koja pravno uređuju oblast obuke i sertifikacije eksternih revizora u javnom sektoru. Utvrđivanje i sprovođenje programa i načina obuke su isključivo u nadležnosti DRI. Državna revizorska institucija angažuje domaće i strane stručnjake koji vrše obuku i izdaje sertifikate kandidatima koji su uspešno završili program obuke.

Prva generacija polaznika obuke i sertifikacije revizora bila je upisana akademске 2011/2012. godine. U skladu sa Zakonom o DRI²¹, program obuhvata dva nivoa stručne sertifikacije za zvanja državnog revizora i ovlašćenog državnog revizora. Tokom 2011. godine 40 revizora je steklo zvanje „državni revizor“, dok je 22 revizora u julu 2012. steklo stručno zvanje „ovlašćeni državni revizor“. Program obuke nastavlja se angažovanjem spoljnih domaćih saradnika (stručnjaka), dok će u okviru tvining programa EU, DRI Holandije učestvovati u obučavanju kadrova DRI Srbije.

Uporedna analiza trajanja obuke dovodi do zaključka da je trajanje obuke propisane programom DRI kratko²². Shodno tome, preporučljivo je da se obavi stručno savetovanje sa institucijama za sertifikaciju eksternih revizora u privatnom sektoru, te ovlašćenim institucijama za obuku i sertifikaciju eksternih revizora u javnom sektoru iz inostranstva, i uporede programi i metodologija sertifikacije kako bi se Program obuke DRI upodobio sa programima institucija koje imaju razvijene standarde kvaliteta i dužu praksu.

Obuka državnih revizora u početnom periodu rada može da se osloni na spoljne, *ad hoc* angažovane predavače. S obzirom na to da je DRI jedina ovlašćena institucija za obuku revizora u javnom sektoru, trebalo bi gledati u budućnost i postići održivost obuke. Još se ne vidi pravac u smislu obuke stalnih predavača koji će biti ovlašćeni da u ime DRI vrše obuku. Ovlašćenje za obuku imaju ili same DRI, ili su ova ovlašćenja poverena institutima za reviziju u javnom sektoru.

21 Čl. 28 ZDRI.

22 Švedska – 5 godina za zvanje revizor, Poljska – 3 godine ukupno, 1 godina pohađanja programa na Akademiji DRI za zvanje državni revizor, Holandija – jednogodišnja obuka o revizijskom pristupu DRI.

Uzimajući u obzir usložnjavanje revizijskog postupka u tehnološkom i funkcionalnom smislu, kao i redovno donošenje novih standarda i rastuću praksu usvajanja smernica za primenu postojećih i novih revizorskih standarda u javnom sektoru, potrebno je uspostaviti program stalne obuke stručnog kadra DRI. Ovo pitanje još nije uređeno od strane DRI.

Upravljački kadar DRI – predsednik, članovi Saveta, te rukovodioci službi, izloženi su izazovu sticanja upravljačkih znanja i sposobnosti. U tom smislu, zanimljivo je rešenje Revizorskog suda Austrije, koji obučava upravljački kadar u okviru MBA²³ studija za državne revizore koje sprovodi Univerzitet.

Aktivnost na razvoju revizorske struke obuhvata i standardizaciju stručne terminologije koja izostaje kao posledica nedostatka prakse i praćenja razvoja revizorske prakse na međunarodnom planu. Državna revizorska institucija počela je da se bavi ovim pitanjem, objavljivanjem pojmovnika na svojoj internet prezentaciji, te se ova aktivnost pozdravlja i očekuje dalji rad DRI i njenih partnera (Vlade, parlamenta, strukovnih udruženja, akademskih institucija) na standardizaciji stručne terminologije.

Kontinuirano usavršavanje, upoznavanje sa primenom međunarodnih revizorskih standarda, te međunarodna saradnja uslovljavaju stručnjake sa užih govornih područja da u cilju sopstvene i institucionalne efikasnosti, poseduju funkcionalno stručno znanje najmanje jednog svetskog jezika. Ovo pitanje je takođe preporučljivo dalje razmotriti.

- d) Funkcija usvajanja i objavljivanja međunarodnih standarda revizije je u početnoj fazi.

Članstvo u INTOSAI rezultiralo je prihvatanjem ali ne još i usvajanjem i objavljivanjem prevoda okvira profesionalnih standarda i smernica relevantnih za potrebe članica²⁴. Ljudski i finansijski resursi potrebni za obavljanje kvalitetnog prevoda obično su ograničeni, te se stoga preporučuje saradnja sa DRI srodnih govornih područja koje imaju prevode međunarodnih revizorskih standarda i smernica, koji mogu, kao nezvanični materijal, pomoći u radu zaposlenih u DRI. Osim toga, projekti međunarodne saradnje i podrške DRI mogli bi da obuhvate aktivnosti koje za rezultat imaju usvajanje i tumačenje revizorskih standarda i smernica.

- e) Savetodavna funkcija predstavlja osobenost DRI kao nezavisnog nadzornog organa.

Naime, savetodavnom funkcijom, DRI aktivno učestvuje u reformama javnog sektora i radi na izazovnom zadatku sticanja kredibiliteta Institucije. Save-todavna funkcija nije sporedna u odnosu na usko shvaćene funkcije revizije. Naprotiv, dve funkcije su komplementarne do nivoa uzajamne povezanosti.

Specifična priroda nezavisnih nadzornih institucija sadržana je u njihovom odlučivanju u poslednjem stepenu, ali i u kontinuiranom radu na usavršavanju

23 *Master of Business Administration.*

24 <http://www.dri.rs/lat/standardi-revizije/32-2010-12-17-14-10-09.html>, 28. 08. 2012.

oblasti u kojoj deluju. Uspostavljanje finansijske odgovornosti je u užem smislu dvostran proces subjekata revizije i DRI. Širenje svesti i znanja o zakonitom i svrsishodnom sprovođenju finansijskih ovlašćenja, te rad u skladu sa načelima dobre vladavine, ne treba sagledavati samo u okviru izricanja mera i postupka praćenja njihovog izvršenja. Sistemski pristup unapređenju finansijske odgovornosti zasluži aktivnu ulogu DRI, kao najvišeg revizorskog organa u državi, prilikom reformi sistema javnih finansija, kako u normativnom, tako i u praktičnom smislu. Treba pozdraviti dopis koji je DRI uputila Ministarstvu finansija septembra 2012, u cilju iznošenja stručnog mišljenja o predloženim izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu. Ovakvu praksu treba nastaviti i proširiti je na saradnju u oblasti sprovođenja strategija antikorupcije i reforme javne uprave.

Pored stručnog doprinosa sistemskim reformama, DRI je nosilac uspostavljanja revizorske prakse, te zaključci i mišljenja koje DRI usvaja, zaslužuju analizu u različitim oblastima (javne nabavke, radnopravni odnosi, itd.) i izradu publikacija o primeni odredbi o reviziji u javnom sektoru. Ovakve stručne publikacije koristile bi subjektima revizije i uticale bi na ujednačeno razumevanje i tumačenje pravila relevantnih za državnu reviziju.

Savetodavna funkcija pruža prostor za razmenu znanja i iskustava između struka eksternih i internih revizora, te DRI i struke računovođa, čiji rad je takođe predmet revizorskog rada.

Savetodavna funkcija doprinosi partnerskom, ako ne i savezničkom odnosu DRI i Narodne skupštine, kao polje sa najmanjim rizikom povredivosti nezavisnosti DRI.

f) Državna revizorska institucija kao akter međunarodne saradnje.

Državna revizorska institucija deluje u okviru i bilateralnih i multilateralanih oblika saradnje, od kojih je članstvo u INTOSAI najvažniji strukovni oblik međunarodne saradnje. Bilateralna saradnja u cilju razmene dobre prakse i iskustava je od izuzetnog značaja za početnu fazu rada DRI. Dosadašnju bilateralnu saradnju trebalo bi nastaviti i razviti, i pojačati saradnju sa državama u regionu radi razmene materijala, srodnih iskustava i prakse.

Tehnička pomoć je oblik međunarodne saradnje koji pruža najviše prostora za stručno usavršavanje DRI. Praktična znanja i iskustva u oblasti revizije svrsishodnosti, te revizije programskih bužeta, dobro je steći od DRI koje su utemeljile praksu u ovim revizijskim oblastima. Zakonsko je ovlašćenje DRI da u početnom periodu u okviru angažmana obuke, može da ovlasti konsultante da vrše reviziju iz nadležnosti DRI. Ukoliko je ovakvo rešenje neprihvatljivo za DRI, bilo bi dobro da se iskoristi mogućnost vršenja zajedničkih revizija u okviru twinning programa, gde će DRI odlučivati u procesnom i materijalnom smislu, a savetnici biti na raspolaganju za pružanje tehničke pomoći.

Aktivno članstvo u međunarodnim organizacijama doprinosi usavršavanju propisa i prakse DRI u skladu sa međunarodnim standardima. Zatim, međunarodna saradnja u velikoj meri doprinosi prevazilaženju nedostatka stručnih ka-

paciteta u zemlji i uključivanju DRI u aktuelne svetske tokove razvoja revizorske struke.

Međunarodna saradnja u kasnijim fazama rada DRI prerasata u vršenje zajedničkih revizija, na primer trošenja fondova EU, a takođe je i instrument ispo- moći revizorskih institucija u državama sa ograničenim stručnim kapacitetom, u smislu spoljnih stručnjaka u određenoj oblasti. Takođe, međunarodna saradnja neretko je način sprovođenja kontrole kvaliteta DRI.

U pristupnoj fazi, saradnja DRI sa EUROSAI te bilateralna saradnja sa DRI članica EU, mogu bitno da doprinesu razumevanju postignutih znanja i duha primene revizijskih standarda, kao i boljeg razumevanja uloge DRI u tekućim reformama javnog sektora. Stoga saradnja sa SIGMA, EUROSAI, Revizorskim sudom EU, te sa pojedinačnim revizorskim institucijama, u okviru tvining ali i projektne saradnje, predstavljaju realan i siguran način razvoja kapaciteta DRI.

5. NAREDNI KORACI ZA DALJI RAZVOJ KAPACITETA I PRAKSE DRI

Pored iznetih predloga za postizanje punih institucionalnih kapaciteta, kao i ostvarenja nezavisnosti DRI, u ovom odeljku biće razmotreno pitanje odnosa DRI i javnosti. Uporedna analiza nivoa i prirode veza DRI i javnosti ukazuje na njihovu uzajamnu vezu. Uloga DRI, i u razvijenim i u mladim demokratija- ma, od velikog je značaja za razvoj vladavine prava, te razvoj građanske svesti o odgovornosti i finansijskoj odgovornosti države, i građanske svesti o borbi pro- tiv korupcije. Nezavisnost, integritet i kredibilitet DRI stvaraju se i potvrđuju u javnosti. A sa razvojem građanskih prava i sloboda i svesti građana o pravima i dužnostima razvijaju se, u povratnoj vezi, i kapaciteti vršilaca javnih ovlašćenja, kao što je DRI.

Državna revizorska institucija ima pred sobom u Srbiji do sada nepoznat izazov dobijanja potvrde postojanja nezavisnosti, integriteta i kredibiliteta najviše institucije za nadzor javnih finansija u državi. Pred sobom ima javnost koja malo zna o ulogama ove institucije i snazi njenog rada. Civilni sektor i antikorupcijske NVO nosioci su širenja svesti i početnih aktivnosti nadzorne uloge građana.

U mladoj i krhkoj parlamentarnoj demokratiji kakva je Srbija, jaz između građana i državnih institucija je veliki. Teško je steći poverenje građana a DRI kao mlada nadzorna institucija ovo treba da shviti kao svoju prednost. Prvo, DRI ima otvoren prostor za nov, transparentan i otvoren pristup javnosti. Dru- go, nezavisnost DRI omogućava stvaranje strateških partnerstava sa građanskim organizacijama, a u cilju ostvarenja vladavine prava, konkretnije – uspostavlja- nja finansijske odgovornosti države i unapređenja sistema javnih finansija. Treće, DRI je važan akter u edukovanju javnosti o pravilnom i svrsishodnom upravlja- nju javnim finansijama, te o svojoj ulozi u borbi protiv korupcije i u kontekstu Srbije, Državnoj revizorskoj instituciji predstoji ozbiljan rad na ovom polju.

Saradnja DRI i javnosti ostvaruje se saradnjom sa nevladinim sektorom, koja je u začetku, te kroz saopštenja za javnost i odnose sa medijima. Sektor

NVO otvoren je za partnerstvo i zajednički rad sa DRI, i u tom smislu uporedna iskustva ukazuju na dobre rezultate, kako u pogledu rada DRI, tako i u pogledu aktivnosti NVO (strukovna udruženja, monitoring, *whistle-blowers*).

Oblici saradnje mogu biti zajedničke akcije, kampanje, uzajamno pružanje podrške u akcijama ili kampanjama, izrada analiza, razmena podataka u zakonskom okviru, te bolje strukturisani vidovi kao što je strateško partnerstvo.

Konačno, rad sa medijima i učešće u obuci novinara mogu doprineti stvaranju kvalitetnijeg praćenja rada javnih institucija i stvaranju novog medijskog diskursa u oblasti antikorupcije. Neposredni i kontinuirani odnos sa predstavnicima medija, u kojem DRI preuzima proaktivnu ulogu sadržajem i metodologijom nastupa koji odražavaju kredibilitet, takođe može doprineti skretanju sa senzacionalističke scene ka konstruktivnijoj aktivnosti medija.

6. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Državna revizorska institucija je na početku puta osnažena nezavisnosti, institucionalnog utemeljenja i izgradnje kapaciteta. *Što se grdo rodi, vrijeme ne ispravi*, pravna je izreka koja ima utemeljenje u životu. Državna revizorska institucija ima dobre polazne osnove da stekne kredibilitet i stručnost u javnosti, koji će joj omogućiti da u punoj meri ispunjava svoje nadležnosti i postane institucija u koju građani imaju poverenje. Na ovom putu DRI nije i ne sme da bude sama.

Prihvatanje nezavisnih institucija kao četvrte grane vlasti u životu, onako kako ih određuje nauka, nosi sa sobom podeljenu odgovornost ostalih, tradicionalnih grana vlasti, za postavljanje DRI na mesto koje joj pripada u okviru načela podele vlasti.

Od DRI i svih nosilaca javnih ovlašćenja očekuju se otvoren i konstruktivan dijalog i saradnja koja se zasniva na vladavini prava, uzajamnom poštovanju i poverenju. U krajnjoj instanci, DRI je nadzornik ali i partner ostalih, klasičnih grana vlasti. Tako, nezavisan i stručan revizorski rad doprinosi vladavini prava, te unapređenju finansijske discipline i jačanju kredibiliteta ostalih grana vlasti jer, podsetimo, zadatak DRI je stalna briga za svrsishodnost javnih finansija a krajnji cilj kontinuirane revizije je davanje pozitivnog mišljenja.

Aleksandra Tekijaski, LLM

ESTABLISHMENT OF THE EXTERNAL AUDIT FUNCTION IN THE PUBLIC SECTOR

Summary

The paper examines the development of legal and institutional capacities of the Serbian State Audit Institution (SAI), which was established by the law only in 2005, as the central institution authorised to audit the use of all public funds. The paper

observes the development of SAI within the wider context of the separation of powers, where the SAI holds, together with the other state watchdogs, the role of the fourth branch of state power. The author analyses the legislative framework and its implementation not only with respect to the SAI, but also to all other actors concerned with the use of public funds, which are hence obliged to cooperate with the SAI. The paper provides comparative lessons learned and good practice in terms of the establishment of Supreme Audit Institutions in the Western Balkans and in Europe, and their role within wider reforms of the public sector. In addition to the analysis of the legal and social frameworks, the author provides recommendations for further strengthening of the SAI capacities, and the development of capacities of other actors that are subject to external audit, in order to ensure their functioning in accordance with ethical and good governance principles. The author concludes that special attention should be paid to raising awareness of the media and general public to monitor the execution of public expenditures and follow up on the SAI's findings, which would further enhance the SAI's efficiency and credibility.

Key words: external audit, State Audit Institution, public funds, follow up, SAI's findings.

ULOGA NARODNE SKUPŠTINE U PRIMENI PREPORUKA EKSTERNE REVIZIJE

1. UVOD

Odgovornost izvršne vlasti parlamentu za trošenje budžetskih sredstava ključni je element savremenih demokratskih sistema. Izvršna vlast dužna je da polaže račune za upravljanje finansijskim sredstvima poreskih obveznika kako parlamentu tako i široj javnosti. Parlament, kao glavno telo reprezentativne demokratije, ima dužnost i obavezu da u ime građana odobrava kako nametanje prihoda, tako i da vrši kontrolu budžetske potrošnje, kako bi osigurao zakonitu i svrsishodnu upotrebu javnih sredstava.

Eksterna revizija budžetskih sredstava koju vrše vrhovne revizorske institucije, poput Državne revizorske institucije Srbije (u daljem tekstu DRI), predstavlja drugi važan mehanizam kontrole potrošnje javnog novca. Vrhovne revizorske institucije (*Supreme Audit Institutions*) predstavljaju profesionalna i nezavisna tela koja vrše reviziju zakonitosti i svrsishodnosti javne potrošnje, i danas čine neizostavni deo sistema institucionalne kontrole izvršenja budžeta, o čemu je bilo reči u prethodnom poglavlju.¹ Organizaciona struktura i funkcije vrhovnih revizorskih institucija razlikuju se od zemlje do zemlje, reflektujući različitu pravnu kulturu i tradiciju. Tako vrhovne revizorske institucije u nekim evropskim zemljama čine deo zakonodavne vlasti, u drugim su deo izvršne vlasti, a često imaju i pravni položaj sudskog organa.²

Razvoj savremenih demokratija podstakao je stvaranje jake veze u radu predstavničkih tela i vrhovnih revizorskih institucija sa ciljem da se osigura racionalna i efikasna javna potrošnja. Bez obzira na status koji vrhovne revizorske institucije imaju u različitim evropskim zemljama, zajednički imenitelj nizu različitih nacionalnih rešenja jeste težnja da se predstavnička tela aktivno uključe u proces revizije potrošnje budžetskih sredstava i postanu glavni saveznici vrhov-

* Naučni saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd.

** Istraživač saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd.

1 Interesantno je primetiti da za razliku od predstavničkih tela, vrhovne revizorske institucije potiču od srednjovekovnih autoritarnih političkih sistema, u kojima su vladari želeli da osiguraju da novac njihovih podređenih bude prikupljen i potrošen na način koji je obezbeđivao razvoj i opstanak njihove vladavine. U mnogim zemljama su zato preteče vrhovnih revizorskih institucija osnovane i pre ustanovljenja predstavničkih tela i za svoj rad su odgovarale direktno monarhu, da bi vremenom evaluirale i postale nezavisna regulatorna tela. V. L. Normanton, *The Accountability and Audit of Governments – A Comparative Study*, Manchester University Press, 1964.

2 V. UK National Audit Office, *State Audit in the European Union*, London 2005.

nim revizorskim institucijama u sprovođenju njihovih preporuka. To je pogotovo slučaj u zemljama u kojima ove, inače veoma prestižne institucije, nemaju sudska ovlašćenja i zato nisu u mogućnosti da se same staraju o izvršenju svojih odluka i preporuka,³ kao što je to slučaj i sa DRI Republike Srbije. Glavni mehanizmi učešća predstavničkih tela u kontroli izvršenja budžeta jesu razmatranje izveštaja vrhovnih revizorskih institucija od strane parlamentarnih odbora, skupštinske plenarne rasprave i preporuke koje odbori i predstavnička tela upućuju Vladi radi implementacije preporuka vrhovnih revizorskih institucija. Na taj način poboljšava se ne samo delotvornost rada vrhovnih revizorskih institucija, već i jača, često zanemarena, demokratska kontrolna funkcija predstavničkih tela.⁴

U Srbiji su i eksterna revizija i parlamentarna kontrola budžeta tek u povoj. Od svog ustanovljenja 2009. godine DRI postigla je važne rezultate u reviziji javne potrošnje koji su, nažalost, još ograničeni nedovoljnim, ljudskim i finansijskim kapacitetima.⁵ Narodna skupština vrši kontrolu koja je, sa druge strane, i dalje nezadovoljavajuća i svodi se uglavnom na usvajanje izveštaja DRI od strane Odbora za finansije, što nije u skladu sa savremenim tendencijama saradnje predstavničkih tela i vrhovnih revizorskih institucija.

Po uloženom zahtevu za kandidaturu za članstvo Srbije u EU, Evropska komisija dala je mišljenje i o odnosu između DRI i Narodne skupštine. Komisija je konstatovala da DRI izveštava Skupštinu tako što Odboru za finansije podnosi godišnji izveštaj o svom radu, posebne izveštaje u toku godine i izveštaj o reviziji završnog računa budžeta. Komisija, međutim, ističe da, iako je Skupština počela da razmatra izveštaje DRI u 2010. godini, preduzimanje daljih aktivnosti u cilju osiguranja primene njenih nalaza i preporuka još nije na zadovoljavajućem nivou.⁶

I organizacija Sigma,⁷ koja uzima aktivno učešće u pripremi izveštaja Evropske komisije, ukazala je u svojim izveštajima na nedostatke u saradnji DRI i Narodne skupštine. U izveštaju iz 2012. godine Sigma je istakla da je potreban program podizanja svesti o radu DRI u Narodnoj skupštini, budući da je ukupno gledano funkcija nadzora od strane Narodne skupštine i dalje slabo razvijena i

3 F. R. Cazala, „How Can the Supreme Audit Institutions' Relationship with Parliament including its reports to Parliament Support Implementation of Audit Recommendations?“, rad predstavljen na Drugoj INTOSAI konferenciji o internoj kontroli, Budimpešta, 2000.

4 SIGMA, *Relations between Supreme Audit Institutions and Parliamentary Committees*, SIGMA/OECD, 2002.

5 SIGMA/OECD, *Assessment Serbia 2011*, <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/48970654.pdf>, 22.11.2012.

6 *Analytical report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union* {COM(2011) 668}, 166–167.

7 Evropska unija je 1992. godine u saradnji sa Organizacijom za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) uspostavila organizaciju Sigma (SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management). Cilj organizacije je podrška aktivnostima zemalja (potencijalnih) kandidata za članstvo u EU na reformi državne uprave, uključujući i oblasti interne i eksterne finansijske kontrole.

da je treba značajno ojačati.⁸ Takođe se navodi i nedostatak detaljne procedure za postupanje Narodne skupštine sa revizorskim izveštajima, čime se slabi kontrolna uloga Skupštine.⁹

Cilj ovog odeljka je da ukaže na nedostatke u institucionalnoj saradnji Narodne skupštine i DRI i predloži moguće načine prevazilaženja postojećih problema uz korišćenje iskustva iz uporednog prava i prakse. U tom smislu, pažnja će najpre biti posvećena međunarodnim standardima u odnosima između predstavničkih tela i vrhovnih revizorskih institucija. Centralni deo biće posvećen analizi postojeće saradnje između DRI i Narodne skupštine, sa posebnim osvrtom na rad nadležnog odobra Narodne skupštine za kontrolu budžeta. U poslednjem delu biće prikazana međunarodna iskustva koja se odnose na rad parlamentarnih odbora koji su isključivo zaduženi za praćenje preporuka vrhovnih revizorskih institucija, da bi se u zaključnom delu iznele preporuke za unapređenje rada Narodne skupštine, u cilju obezbeđenja podrške DRI u primeni njenih preporuka.

2. ODNOS IZMEĐU VRHOVNIH REVIZORSKIH INSTITUCIJA I PREDSTAVNIČKIH TELA – JOŠ JEDNA OBLAST „MEKIH ACQUIS“

Kao i u drugim brojnim oblastima institucionalnog razvoja, odnos između vrhovnih revizorskih institucija i predstavničkih tela ne predstavlja deo pravne tekovine EU. Umesto toga, međutim, i u ovoj oblasti postoje tzv. „meki“ (*soft*) *acquis*, koji predstavljaju zajedničke standarde država članica EU i koji utiču na razvoj nacionalnog prava na indirektan način.¹⁰ Iako nemaju pravno obavezujuće dejstvo, ovi standardi mogu imati značajne praktične efekte na zemlje koje žele da postanu članice EU, jer u odnosu na njih Evropska komisija vrši redovne godišnje izveštaje o napretku o članstvu i donosi sud o ispunjenosti uslova iz pregovaračkih poglavlja.

Za institucionalni odnos vrhovne revizorske institucije i predstavničkog tela posebno su važni standardi koje je usvojila Međunarodna organizacija vrhovnih revizorskih institucija – INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions). Pored čuvene Deklaracije iz Lime, usvojene još 1977. godine¹¹ značajna je i deklaracija iz Meksika, usvojena tri decenije kasnije, 2007. godine.

Obezbeđenje nezavisnosti vrhovnog revizora u odnosu na parlament jedna je od ključnih poruka Lima deklaracije. U trećem odeljku Deklaracije naglašava se da vrhovne revizorske institucije moraju imati visok nivo autonomije, čak i

8 SIGMA/OECD, *Assessment Serbia*, March 2012, 15: http://www.oecd.org/countries/serbia/Serbia_Assessment_11Oct2012.pdf, 22.11.2012.

9 *Ibid.*

10 M. Keune, „EU Enlargement and Social Standards – Exporting the European Social Model?, *The European Union and the Social Dimension of Globalisation, How the EU Influences the World* (eds. J. Orbie, L. Tortell), Routledge, 2009, 52.

11 INTOSAI, Deklaracija iz Lime, <http://www.intosai.org/documents/intosai/general/declarations-of-lima-and-mexico/lima-declaration.html>, 22.11.2012.

ako su u institucionalno podređenom odnosu prema predstavničkom telu. Preporučuje se, takođe, da odnos između vrhovne revizorske institucije i predstavničkog tela treba da bude regulisan i najvišim pravnim aktom, ustavom, imajući u vidu posebne okolnosti svake zemlje.¹²

Delotvorni mehanizmi za praćenje preporuka vrhovnih revizorskih institucija sadržani su u Meksičkoj deklaraciji o nezavisnosti vrhovnih revizorskih institucija. Sedmi princip Meksičke deklaracije preporučuje da vrhovna revizorska institucija podnosi svoje izveštaje zakonodavnoj vlasti ili jednom od njenih odbora radi pregleda i obezbeđivanja povratne informacije po pojedinačnim preporukama u pogledu korektivnih mera koje su preduzete.¹³ Nadalje se ističe da vrhovna revizorska institucija treba da ima svoje interne sisteme kojima obezbeđuje da subjekti revizije, na odgovarajući način, postupaju po njenim primedbama i preporukama, kao i primedbama i preporukama zakonodavnog organa ili odgovarajućeg odbora zakonodavnog organa.¹⁴ Najzad, preporučuje se da vrhovna revizorska institucija podnosi izveštaje o realizaciji preporuka zakonodavnom organu, odn. njegovom odgovarajućem odboru na razmatranje i postupanje, čak i u slučajevima u kojima institucija ima sopstvena zakonska ovlašćenja za praćenje i sankcionisanje.¹⁵

Organizacija Sigma je još detaljnije razvila standarde u oblasti odnosa između vrhovnih revizorskih institucija i predstavničkih tela, kako bi olakšala i svoju misiju ocene institucionalnih kapaciteta zemalja (potencijalnih) kandidata za članstvo u EU. Interesanto je da je Sigma ove standarde pripremila na osnovu iskustva kako starih, tako i novih država članica EU, i to još dok su bile u fazi pristupanja Evropskoj uniji.¹⁶

Od mnogobrojnih Sigminih preporuka, izdvojićemo one koje smatramo najvažnijim:

1. **Parlamentarni odbori trebalo bi da detaljno razmatraju izveštaje vrhovnih revizorskih institucija** kako bi prikupili dodatne informacije o pojedinim spornim slučajevima potrošnje javnog novca i pružili adekvatnu podršku primeni preporuka državnih revizorskih institucija;¹⁷
2. **Važno je da se zakonskim odredbama, kojima se reguliše funkcionisanje državnih revizorskih institucija, precizira vrsta revizorskih izveštaja koje treba dostavljati parlamentu.** Nije neophodno da odbori razmatraju sve izveštaje koje im vrhovna revizorska institucija dostavi, već prvenstveno one koje predstavničko telo ima obavezu da razmatra prema postojećim propisima ili one, naravno, za koje postoji poseban interes odbora.¹⁸

12 Odeljak 8, deo III, *ibid.*

13 ISSAI 10 – Mexico Declaration on SAI Independence, part VII, [http://www.issai.org/media\(626,1033\)/ISSAI_10_E.pdf](http://www.issai.org/media(626,1033)/ISSAI_10_E.pdf), 14.11.2012.

14 *Ibid.*

15 *Ibid.*

16 SIGMA (2002), 5.

17 *Ibid.*

18 *Ibid.*, 31.

3. Nakon analize izveštaja vrhovne revizorske institucije preporučuje se da nadležni odbor pripremi sopstveni izveštaj o određenom slučaju. U tom izveštaju odbor bi predstavio dodatnu analizu pojedinih slučajeva nepravilnosti potrošnje budžetskih sredstava, i dao komentare i preporuke izvršnoj vlasti na koji način bi utvrđene nezakonitosti i nepravilnosti mogle da se uklone.¹⁹ Uobičajena praksa je da se izveštaji odbora razmatraju na plenarnoj sednici. Na ovaj način stavlja se dodatni naglasak na nalaze i preporuke sa kojima se odbor slaže.²⁰
4. Kako bi se osiguralo postupanje izvršne vlasti povodom ukazanih nezakonitosti i nepravilnosti, potrebno je ustanoviti obavezu Vlade da podnese odgovor na izveštaje odbora i vrhovnih revizorskih institucija, kao i da dostavi periodične izveštaje o napretku u sprovođenju preporuka, na osnovu kojih bi parlament mogao da vrši ozbiljnu kontrolu njihove primene.²¹
5. Preporučuje se osnivanje posebnog, specijalizovanog parlamentarnog odbora koji bi se bavio samo pitanjima eksterne revizije.²² Dobra praksa pokazuje da je kontrola parlamenta nad izvršnom vlasti u ovom segmentu daleko delotvornija ukoliko postoji specijalizovani parlamentarni odbor koji se bavi isključivo pitanjima budžetske kontrole. Veoma je, međutim, važno da ne dođe do politizacije takvog odbora, što iziskuje određen stepen odvajanja partijskog delovanja i rada u okviru odbora. U tom cilju, predlaže se da rad odbora bude zasnovan na širem konsenzusu, poželjno je da se koristi i princip jednoglasnosti. Jedan od značajnih vidova jačanja kapaciteta odbora svakako predstavlja ograničavanje fluktuacije pozicije predsednika, koji bi, po pravilu trebalo da bude predstavnik opozicione partije, kao i članova odbora. Nadalje, veoma je važno osnažiti kapacitete osoblja parlamenta koji bi pružao stručnu podršku radu ovog odbora.²³
6. Najzad, primer dobre uporedne prakse jeste ustanovljenje obaveze predstavnika izvršne vlasti da odgovaraju na pitanja članova odbora o potrošnji budžetskih sredstava. Uporedna praksa pokazuje da parlamentarni odbori mnogo bolje obavljaju svoj rad ukoliko su u mogućnosti da pozovu bilo kog pojedinca radi dobijanja dodatnih informacija o pojedinačnim slučajevima nezakonitosti, neregularnosti ili nesvrishodnosti trošenja javnog novca.²⁴ Na ovaj način jača se ne samo potencijal odbora za prikupljanje dodatnih informacija o pojedinačnim slučajevima neza-

19 *Ibid*, 34.

20 Centar za evropske politike, *Ka većoj finansijskoj odgovornosti vlasti u Srbiji: Implementacija preporuka i mera Državne revizorske institucije Srbije*, Beograd 2012, www.crnps.org.rs/wp-content/uploads/CEP-Analiza-implementacije-preporuka-i-mera-DRI.pdf, 10. 11. 2012, 28.

21 SIGMA (2002), 34.

22 *Ibid*, 36.

23 Centar za evropske politike, 32–33.

24 SIGMA (2002), 34.

konite javne potrošnje, već i lična odgovornost službenika za raspolaganje novcem poreskih obveznika.

3. ODNOS DRŽAVNE REVIZORSKE INSTITUCIJE I NARODNE SKUPŠTINE REPUBLIKE SRBIJE

Odnos DRI i Narodne skupštine definisan je u opštim crtama Ustavom Republike Srbije. Član 96. Ustava predviđa da je DRI samostalna u radu i da podleže nadzoru Narodne skupštine, kojoj je i odgovarna. Utvrđivanje samostalnosti DRI i uređivanje odnosa između DRI i Narodne skupštine u potpunosti je u skladu sa INTOSAI preporukama iz Deklaracije iz Lime.

Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji posvetio je nekoliko odredbi odnosu Skupštine i DRI, koje su u potpunosti u skladu sa međunarodnim standardima. Zakonom su taksativno nabrojani izveštaji koje DRI podnosi Narodnoj skupštini, kao što su godišnji izveštaj o radu, posebni izveštaji u toku godine i izveštaji o reviziji završnog računa budžeta Republike, završnih računa finansijskih planova organizacija obaveznog socijalnog osiguranja i konsolidovanih finansijskih izveštaja Republike.²⁵

Ključne odredbe koje se tiču primene preporuka DRI i njenog odnosa sa Skupštinom sadržane su u članu 48. Zakona o državnoj revizorskoj instituciji, kojima se predviđa da nadležno telo Skupštine, nakon razmatranja izveštaja Institucije, svoje stavove i preporuke u vidu izveštaja dostavlja Skupštini.²⁶ Na osnovu bitnih činjenica i okolnosti na koje je ukazano u ovim izveštajima, Skupština odlučuje o predloženim preporukama, merama i rokovima za njihovo sprovođenje.²⁷ Skupština može da zahteva od Institucije i dodatno pojašnjenje pojedinih činjenica i okolnosti.²⁸ Ove odredbe u potpunosti odslikavaju međunarodne standarde, utvrđene kako u Meksičkoj deklaraciji, tako i u preporukama Sigme.

Sve do parlamentarnih izbora 2012. godine, skupštinski odbor nadležan za kontrolu budžeta bio je Odbor za finansije, koji je veoma retko diskutovao o ovim pitanjima. Glavna nadležnost ovog odbora, regulisana Poslovnikom Narodne Skupštine,²⁹ bila je razmatranje predloga zakona, drugih propisa i opštih akata i drugih pitanja u oblasti javnih finansija,³⁰ a kontrolna uloga nije se eksplicitno ni pominjala.

Odbor je imao 15 članova i njime je formalno predsedavao predstavnik opozicije, što je u skladu sa najboljom evropskom praksom. U periodu od 2003. do

25 Čl. 43 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji – ZDRI, *Sl. glasnik RS*, br. 101/2005, 54/2007, 36/2010.

26 Čl. 48, st. 1 ZDRI.

27 Čl. 48, st. 2 ZDRI.

28 Čl. 47, st. 3 ZDRI.

29 Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije prečišćen tekst, *Sl. glasnik RS*, br. 56/05 i 81/06; *Sl. glasnik RS* prečišćen tekst, br. 14/09.

30 *Ibid.*

2007, međutim, predsednik odbora istovremeno je vršio i drugu važnu državnu funkciju, i nije mogao često da prisustvuje sednicama Odbora. Tako je najveći deo posla bio prepušten zameniku, koji je bio član vladajuće koalicije, čime se u praksi obesmišljavao dobro uspostavljeni pravni okvir. U prethodnom skupštinskom sazivu (2008 – mart 2012), u toku kojeg je i sama DRI uspostavljena, Odborom za finansije takođe je predsedavao narodni poslanik iz poslaničke grupe koja nije podržavala vladinu većinu.

I pored svoje dobre strukture, Odbor nije postigao značajne rezultate u radu. Pošto nije imao jasno definisanu pravnu nadležnost za raspravljanje izveštaja DRI, a ni dovoljno znanja i profesionalnih kapaciteta, njegova se uloga u odnosu na rad DRI svodila na postupak kandidovanja i predlaganja kandidata za članove Saveta DRI i automatsko usvajanje izveštaja DRI bez bilo kakve detaljne diskusije. Veoma retko su se organizovale rasprave o pitanjima kontrole potrošnje budžetskih sredstava, jer one ne potpadaju pod uobičajenu delatnost Odbora koja se tiče usvajanja pravnih akata.³¹

U periodu od 2010. do 2011. došlo je do izvesnog poboljšanja kontrolne uloge Odbora, što je sigurno i posledica poboljšanja pravnog okvira Narodne skupštine. Naime, 2010. godine donet je prvi put Zakon o Narodnoj skupštini Republike Srbije,³² kojim se eksplicitno pominje kontrolna uloga Narodne skupštine.³³ Neposredno nakon toga donet je i novi Poslovnik Narodne skupštine,³⁴ koji je detaljno razradio proceduru postupanja Skupštine po izveštajima nezavisnih regulatornih tela, čime je dat dodatni doprinos uređenju ove materije.

Postupak započinje tako što predsednik Narodne skupštine dostavlja izveštaje nezavisnih institucija nadležnom odboru, koji je obavezan da u roku od 30 dana razmotri dati izveštaj.³⁵ Na sednicu nadležnog odbora poziva se predstavnik državnog organa ili tela čiji se izveštaj razmatra.³⁶ Nakon razmatranja izveštaja, nadležni odbor podnosi izveštaj Narodnoj skupštini, s predlogom zaključka, odnosno preporuke. U predlogu svog akta nadležni odbor može da predloži Narodnoj skupštini da:

- prihvati izveštaj kada smatra da je izveštaj u formalnom i suštinskom smislu celovit i da je državni organ, organizacija, odnosno telo postupalo u skladu sa zakonom;
- obaveže Vladu i druge državne organe na preduzimanje odgovarajućih mera i aktivnosti iz njihove nadležnosti;
- zatraži dopunu izveštaja državnog organa, organizacije, odnosno tela i preduzme druge odgovarajuće mere u skladu sa zakonom.³⁷

31 Centar za evropske politike, 36.

32 Zakon o Narodnoj skupštini, *Sl. glasnik RS*, br. 9/2010.

33 Čl. 27, st. 7 Zakona o Narodnoj skupštini Republike Srbije.

34 Poslovnik o radu Narodne skupštine Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 52/2010.

35 Čl. 237, st. 1 i 2 Poslovnika Narodne skupštine (2010).

36 Čl. 237, st. 3 Poslovnika Narodne skupštine (2010).

37 Čl. 237, st. 5 Poslovnika Narodne skupštine (2010).

U toku 2011. godine Narodna skupština je po utvrđenoj proceduri iz novog Poslovnika prvi put razmatrala izveštaj DRI.³⁸ Izveštaj DRI za 2010. godinu raspravljana je najpre na sednici Odbora³⁹ a zatim i na plenarnoj sednici Narodne skupštine u julu 2011. godine, uz prisustvo predsednika DRI. Krajnji rezultat, međutim, nije bio zadovoljavajući, jer je nakon diskusije Narodna skupština mehanički usvojila izveštaj DRI bez ikakvih preporuka i zaključaka, čime praktično nije data podrška implementaciji preporuka iz revizorskog izveštaja.⁴⁰

Iako je očigledno da postoje važni pomaci u kontrolnoj ulozi Narodne skupštine i njenih odbora, veliki broj pitanja koja nisu u skladu sa međunarodnim standardima i dalje postoji. U diskusiji koja sledi ukazaćemo na one koje smatramo najvažnijim.

Jedan od glavnih nedostataka u radu Odbora za finansije jeste odsustvo inicijative za analizu slučajeva nezakonitosti i svrsishodnosti potrošnje budžetskih sredstava na koje je ukazala DRI. Odbor ne samo što je retko diskutovao o izveštajima DRI, već ni u jednom slučaju nije izradio dodatnu analizu pojedinih slučajeva nepravilnosti potrošnje budžetskih sredstava niti dao detaljne komentare i preporuke izvršnoj vlasti na koji način bi utvrđene nezakonitosti i nepravilnosti mogle da se otklone. Iz ovih razloga Odbor nije mogao da sačini ozbiljne zaključke i da dâ preporuke Narodnoj skupštini ili Vladi u kojima bi ukazao na način na koji bi preporuke DRI mogle da se delotvorno primene.

Odbor, takođe, nije organizovao nijedno javno saslušanje povodom slučajeva nezakonitog i nesvrsishodnog trošenja budžetskih sredstava, što nije u skladu sa međunarodnim standardima. Institut javnog slušanja prvi put je uveden Zakonom o Narodnoj skupštini⁴¹ a njegova svrha i upotreba detaljnije su razrađene novim Poslovnikom.⁴² Saslušanja se organizuju radi pribavljanja informacija i stručnih mišljenja o predlogu akta koji je u skupštinskoj proceduri, kao i radi praćenja sprovođenja i primene zakona u cilju ostvarivanja kontrolne funkcije Narodne skupštine.⁴³ Međutim, iako postoji dobra pravna osnova za organizovanje javnih saslušanja, Odbor za finansije nije uručio nijedan poziv odgovornim

38 Važno je napomenuti da je još krajem 2009. godine Odbor za finansije, zajedno sa nekoliko opozicionih partija, prvi put podneo zahtev za razmatranje izveštaja DRI za prethodnu godinu u plenarnoj sednici Skupštine, što je trebalo da posluži kao dobra osnova za razmatranje predloga budžeta za narednu godinu. Izveštaj je, međutim, iz navodno tehničkih razloga, raspravljana u plenarnoj sednici Narodne skupštine tek u maju 2010. Dodatan problem je što Odbor za finansije nije prethodno utvrdio konkretne mere i zaključke o kojima će Skupština raspravljati, tako da cela skupštinska rasprava nije dobila i svoj konkretan rezultat.

39 Narodna skupština Republike Srbije, *Izveštaj o radu Odbora Narodne skupštine u 2010. godini*, april 2011, 9.

40 Zaključak o godišnjem izveštaju o radu Državne revizorske institucije za 2010. godinu, *Sl. glasnik RS*, br. 52/11.

41 Čl. 27, st. 7 Zakona o Narodnoj skupštini.

42 Uvođenje ovog korisnog instituta inicirano je projektom UNDP-a, čija je ukupna implementacija ocenjena kao odlična. V. S. Vukadinović, *Završna evaluacija projekta UNDP-a „Jačanje odgovornosti Narodne skupštine Republike Srbije“*, UNDP, Beograd 2012.

43 Čl. 83 i 84 Poslovnika Narodne skupštine Republike Srbije (2010).

licima za trošenje budžetskih sredstava⁴⁴ da bi dobio dodatne informacije o njihovom radu i otkrio uzroke postojeće nezakonite i nesvrshodne upotrebe javnog novca, što bi sigurno doprinelo prevenciji takvog ponašanja u budućnosti.

Dodatni problem u ovom smislu je i činjenica da su odgovorna lica za raspolaganje budžetom u organima državne uprave pre svega politički postavljena lica (ministri i državni sekretari), a ne državni službenici, što vodi politizaciji pitanja budžetske potrošnje. U postojećem sistemu gde ministar snosi ukupnu odgovornost za raspolaganje svim sredstvima jednog sektora, pitanje potrošnje budžetskih sredstava u velikoj meri može biti ispolitizovano, umesto da predstavlja administrativno i stručno pitanje za koje treba da odgovaraju profesionalci, tj. državni službenici, kao u mnogim evropskim zemljama. Naravno, ukoliko bi se utvrdile ozbiljne zloupotrebe upravljanja budžetskim sredstvima, koje su krivično kažnjive, onda ta pitanja ne bi ni trebalo da budu raspravljana pred Odborom za finansije, već pred nadležnim sudom.

Na loše rezultate Odbora u pogledu kontrole budžeta sigurno je uticala i polarizovanost političke scene u Srbiji između vladajuće koalicije i političkih partija u opoziciji. Naime, članovi partija vladajuće koalicije obično nisu spremni da prihvate bilo kakve kritike na račun rada svojih stranačkih kolega, a posebno ukoliko one dolaze od opozicionog političkog bloka.⁴⁵ Zbog toga je vrlo teško obezbediti dobru saradnju članova Odbora, a veoma teško ili gotovo nemoguće, jednoglasnost u odlučivanju. Pored toga, visok nivo centralizacije upravljanja političkim partijama i nedostatak njihove unutrašnje demokratske strukture znatno otežava parlamentarnu kontrolu izvršne vlasti uopšte.⁴⁶ Na najvažnije pozicije u Vladi i državnoj upravi najčešće se postavljaju rukovodioci političkih partija, dok se za njihove kolege koje su na nižim partijskim mestima ostavljaju mesta u parlamentu. U ovakvom odnosu snaga, ne može se očekivati da će narodni poslanici, koji su često na nižoj poziciji u političkoj partiji, moći da pozivaju na odgovornost svoje kolege iz izvršne vlasti, koje su im direktno pretpostavljeni u glavnim centrima političke moći – političkim partijama.

Sledeći važan nedostatak u celokupnom sistemu finansijske odgovornosti jeste pasivnost Odbora i Narodne skupštine u davanju predloga Vladi kako da se otklone nedostaci utvrđeni u spoljnoj reviziji. Iako Skupština ima pravo da predloži Vladi određene mere u cilju prevazilaženja utvrđenih nepravilnosti, što je propisano novim Poslovníkom Narodne skupštine, ni Odbor za finansije ni Skupština još to pravo nisu iskoristili. Ova manjkavost sistema onemogućava i odborima i Narodnoj skupštini da vrše stvarnu kontrolu primene preporuka DRI, jer nemaju povratnu informaciju od Vlade o tome šta je učinjeno da se uočene nezakonitosti i neregularnosti otklone.

44 S. Vukadinović, 24.

45 A. Rabrenović, „Politico-administrative Relations under the Coalition Government in Serbia“, *Coalitions of the Unwilling? Politicians and Civil Servants in Coalition Governments* (eds. G. Peters, T. Verheijen, L. Vass), NISPAcee, Bratislava, 2005, 146–177.

46 The Belgrade Center for Security Policy and Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, *Almanac on Security Sector Oversight in the Western Balkans*, Beograd, 2011, 199.

Značajno problemsko pitanje jesu i stručni kapaciteti članova Odbora, pred kojima se postavljaju visoki zahtevi poznavanja složene oblasti budžetske kontrole. Veliki broj narodnih poslanika u Narodnoj skupštini dobio je taj status tek u poslednjih nekoliko godina (ili poslednjoj dekadi) i nije mogao da stekne tehničko znanje koje je potrebno da bi se vršila delotvorna kontrola potrošnje budžetskih sredstava. Narodni poslanici često pored poslaničkog posla obavljaju i druge različite dužnosti i retko su posvećeni isključivo parlamentarnom radu, što dodatno otežava izgradnju njihovih kapaciteta za bavljenje kompleksnom problematikom revizije javne potrošnje.⁴⁷

Stručni i organizacioni kapacitet skupštinskih službi koje pružaju podršku odborima za ostvarivanje funkcije kontrole budžeta takođe nije zadovoljavajući, što dodatno otežava posao članova Odbora. Stručne službe koje pružaju podršku odborima i dalje nisu dovoljno razvijene i njihova organizacija nije u dovoljnoj meri fleksibilna da bi mogla da odgovori potrebama velikog broja nadležnosti koje su im date.⁴⁸ Iako su neki pomaci u tom pravcu učinjeni u poslednjih nekoliko godina, veoma je važno nastaviti izgradnju kapaciteta skupštinskih službi i jačati ekspertsku, specijalizovanu istraživačku pomoć da bi odbori mogli efikasno da obavljaju ulogu kontrole rada izvršne vlasti.

Najzad, ostvarenju loših ukupnih rezultata Odbora za finansije u kontroli budžeta nesumnjivo je doprinela i pravna kontinentalna kultura i shvatanje uloge parlamenta u državnom sistemu Srbije. Narodna skupština Republike Srbije i dalje se smatra prvenstveno zakonodavnim telom, koje je nadležno za donošenje zakonodavstva iz svih oblasti društvenog života, a u mnogo manjoj meri predstavlja kontrolora rada izvršne vlasti. Takva priroda rada Narodne skupštine u skladu je sa tradicijom kontinentalnog pravnog sistema, gde se donošenje zakona smatra glavnim načinom ograničenja izvršne vlasti.⁴⁹ To je u suprotnosti sa anglosaksonskim pravnim i institucionalnim sistemom u kojem parlament ima daleko razvijeniju ulogu kontrolora rada izvršne vlasti, koja se može čak smatrati i primarnom u odnosu na njegovu zakonodavnu ulogu.⁵⁰

Nakon parlamentarnih izbora 2012, ustanovljen je novi skupštinski odbor – Odbor za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava, koji je dobio jasno utvrđenu nadležnost za raspravljanje izveštaja DRI i kontrolu budžeta. Ovaj odbor ustanovljen je novim Poslovnikom koji je usvojen još 2010,⁵¹ ali

47 A. Rabrenovic, *Financial Accountability as a Condition for EU Membership*, Institute of Comparative Law, Beograd, 2009.

48 *Southeast Europe Parliamentary Program (SEPP)*, Parliamentary Centre, *Join Baseline Report on the Internal and Human Resources Management in the National Assembly of the Republic of Serbia*, novembar 2003.

49 H. B. Street, *MPs attitudes towards scrutiny in Britain and France*, rad pripremljen za ECPR konferenciju, 2002, Torino.

50 U anglosaksonskom sistemu i sam pojam „države“ kao posebnog entiteta nije razvijen i svaka se aktualna Vlada (*Government*, a ne *state*) smatra „nužnim zlom“ čiji funkcioneri moraju konstantno polagati račune građanima prvenstveno putem rada Parlamenta i njegovih odbora. V. C. Pollitt and G. Bouckaert, *Public Management Reform – A Comparative Analysis*, Oxford University Press 1999, 53.

51 Čl. 55 Poslovnika o radu Narodne skupštine Republike Srbije (2010).

je njegovim prelaznim i završnim odredbama bilo predviđeno da će novi odbori biti ustanovljeni tek nakon parlamentarnih izbora.⁵² Veoma je pozitivno što je ovaj odbor, pored uobičajenih ovlašćenja za razmatranje predloga akata iz finansijskih oblasti, dobio i jasno definisanu nadležnost da razmatra izveštaje DRI, o čemu je dužan da podnosi izveštaj sa stavovima i preporukama Narodnoj skupštini, kao i ovlašćenje da kontroliše primenu republičkog budžeta i pratećih finansijskih planova u smislu zakonitosti, svrsishodnosti i efikasnosti trošenja javnih sredstava.⁵³ Članstvo Odbora prošireno je na 17 poslanika, što bi takođe trebalo pozitivno da se odrazi na razvoj kapaciteta Odbora.

Iako proširenje odgovornosti nadležnog odbora za kontrolu budžeta daje nadu da će skupštinska kontrola javne potrošnje zaista i zaživeti i pomoći implementaciju preporuka DRI, malo je verovatno da će to biti moguće ukoliko se ne reše prethodna sistemska pitanja na koja smo ukazali. To se posebno odnosi na potrebu negovanja samoinicijative Odbora da se uključi u analizu slučajeva nezakonitog i neracionalnog trošenja budžetskih sredstava i podizanja stručnih kapaciteta članova Odbora kako bi mogli aktivno da se uključe u ovu kompleksnu problematiku.

Potrebu tešnje veze sa Narodnom skupštinom prepoznala je nedavno i Državna revizorska institucija, koja je poboljšanje saradnje sa Narodnom skupštinom postavila kao jedan od svojih strateških prioriteta u narednom periodu. U svom strateškom srednjoročnom planu za period 2011–2015. DRI je istakla potrebu izgradnje partnerskih odnosa sa ključnim *stejkholderima* radi poboljšanja reputacije, prepoznavanja i uticaja DRI.⁵⁴ Posebna pažnja posvećuje se unapređenju veština Narodne skupštine za postupanje nakon dobijanja izveštaja DRI, kao i uspostavljanju i širenju saradnje odbora Narodne skupštine nadležnog za finansije i relevantnih odbora drugih zemalja.

Da bi se postojeći problemi što lakše prevazišli, mišljenja smo da bi bilo veoma korisno uspostaviti specijalizovani parlamentarni odbor koji bi se bavio isključivo pitanjima kontrole upotrebe finansijskih sredstava. Usporedna iskustva pokazala su da je postojanje ovakvih odbora veoma korisno, ako ne i neophodno da bi parlamentarna kontrola javne potrošnje ostvarila svoj potpuni potencijal. Ovu preporuku takođe je podržala i Sigma u izveštaju iz 2011. godine, pa i iz tog razloga smatramo da joj je potrebno posvetiti pažnju, ako ne u kratkoročnom periodu, onda u srednjoročnom okviru od narednih tri do pet godina.

4. UPOREDNA ISKUSTVA USPOSTAVLJANJA SAMOSTALNIH PARLAMENTARNIH ODBORA ZA KONTROLU BUDŽETA

Da bismo bolje potkrepili svoju preporuku za ustanovljenje specijalizovanog skupštinskog odbora za budžetsku kontrolu, smatramo da je veoma korisno uka-

52 Čl. 296 Poslovnika o radu Narodne skupštine Republike Srbije (2010).

53 Čl. 55, st. 2, tač. 1 i 2 Poslovnika o radu Narodne skupštine Republike Srbije (2010).

54 Odluka o strateškom planu Državne revizorske institucije za period od 2011. do 2015, *Sl. glasnik RS*, br. 100/11.

zati na dobre primere iz uporednog prava u ovoj oblasti. U tom smislu posebno su interesantne tradicije Velike Britanije, kao predstavnika anglosaksonskog sistema i Francuske, kao predstavnika kontinentalno-pravne tradicije.

4.1. Velika Britanija

Parlamentarni Odbor za javne račune (*Public Accounts Committee*) najstariji je i najprestižniji parlamentarni odbor Donjeg doma britanskog Parlamenta sa dugom tradicijom. Odbor je ustanovljen još davne 1861. godine i sastoji se od 16 poslanika, koji su izabrani proporcionalno političkom sastavu Donjeg doma Parlamenta. Jedna od glavnih karakteristika rada Odbora jeste njegova tradicionalna nezavisnost i nepristrasnost, što se jednim delom obezbeđuje ustavnom konvencijom koja predviđa da predsednik Odbora uvek mora biti predstavnik opozicione partije.⁵⁵ Institucionalna nadležnost Odbora veoma je široka, jer Odbor ispituje trošenje finansijskih sredstava svih državnih organa, Nacionalne zdravstvene službe i svih drugih organizacija koje koriste budžetska sredstva.⁵⁶

Odbor sam odlučuje koji će slučaj nezakonitosti ili nesvrshodnosti javne potrošnje uzeti u razmatranje na osnovu izveštaja i informacija koje mu dostavlja Nacionalna revizorska institucija (*National Audit Office*), a može i sam preuzimati inicijativu u istraživanju novih slučajeva. Izbor studije zavisi od prirode Vladinog programa, zainteresovanosti članova Odbora za predmet koji se ispituje i mogućnosti davanja korisnih preporuka za poboljšanje usluga koje se pružaju građanima. Članovi Odbora uglavnom nemaju posebnu oblast istraživanja, ali lična zainteresovanost za određenu oblast javne potrošnje i njihova profesionalna ekspertiza može imati važan uticaj na izbor slučaja koji se ispituje.⁵⁷

Ključna osoba koju Odbor poziva na raspravu jeste finansijski savetnik (*accounting officer*) organa državne uprave, koji je odgovoran za sva plaćanja i preuzimanje finansijskih obaveza u datom organu. Funkcija finansijskog savetnika obično se dodeljuje najvišem državnom službeniku organa uprave koji je i stalni sekretar (*permanent secretary*), a ne političkom sekretaru, tj. ministru.⁵⁸ Uobičajena procedura je da nakon postavljenja stalnog sekretara organa uprave, Ministarstvo finansija isto lice postavlja za finansijskog savetnika tog organa. Time se uspostavlja direktna linija odgovornosti između finansijskog savetnika i Ministarstva finansija, ali finansijski savetnik predstavlja i ključnu sponu između upravne i parlamentarne kontrole javne potrošnje, s obzirom na to da je lično odgovaran za trošenje budžetskih sredstava ne samo svom ministru i Ministarstvu finansija, već i Parlamentu, odn. parlamentarnom Odboru za javne račune.

55 HM Treasury, *Guide to the Scrutiny of Public Expenditure, Treasury officer of accounts*, London, 2004, <http://www.hm-treasury.gov.uk/d/FE67C08B-BCDC-D4B3-12E3BD9EFCF5AC98.pdf>, 22.11.2012.

56 *Ibid.*

57 Izveštaji Odbora za javne račune mogu se naći na web sajtu Odbora za javne račune: <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/public-accounts-committee/Publications/>, 22.11.2012.

58 F. White, K. Hollingsworth, *Audit, Accountability and Government*, Clarendon Press, Oxford, 1999, 123–125.

Pored finansijskog savetnika, Odbor za javne račune može pozvati i bilo koje drugo lice da da svoj iskaz pred Odborom, osim političara, tj. ministra. Odbor takođe poziva i generalnog kontrolora i revizora, koji rukovodi Nacionalnom revizorskom institucijom, kao i predstavnike Ministarstva finansija da prisustvuju javnoj raspravi.⁵⁹

Postupak koji sprovodi Odbor ima odlike kvazisudskog postupka, s obzirom na to da su pozvani svedoci stavljeni u poziciju da se brane i da polože račune za svoje postupke. Odbor ima pravo da postavi pitanje lične odgovornosti za postupke finansijskog savetnika, ali nema pravo i da izriče formalne sankcije državnim službenicima, koje je nekad imao.⁶⁰ Iako ne postoji nikakva pravna sankcija u slučaju pozivanja na odgovornost pred Odborom za javne račune, sam čin pozivanja na davanje iskaza pred parlamentarnim odborom smatra se nepoželjnim i može imati negativan uticaj na dalji razvoj karijere finansijskog savetnika.⁶¹ Zbog toga se finansijski savetnici, i pored odsustva konkretne sankcije, veoma trude da obave svoj posao najbolje što mogu i da nikada ne budu pozvani da daju iskaz pred ovim parlamentarnim odborom.⁶²

Sledeća značajna karakteristika rada Odbora za javne račune je jednoglasnost u donošenju odluka, koja se smatra veoma važnom za nepristrasno odlučivanje i njegov delotvoran rad. Uobičajena praksa je da izveštaj Odbora ne može biti objavljen ukoliko ga ne podrže svi članovi Odbora.⁶³ To se objašnjava činjenicom da jednoglasnost daje veliki značaj uticaju i ugledu koji Odbor za javne račune ima u Velikoj Britaniji. Naravno, dešavalo se da neki izveštaji ne budu jednoglasno podržani i u tom slučaju bi se nastavljao rad na njima dok god jednoglasna podrška ne bi bila obezbeđena.

Posebno važno pitanje jeste primena zaključaka i preporuka Odbora, na osnovu koje se mogu izvesti zaključci o delotvornosti njegovog rada. Odbor izveštaj podnosi direktno Vladi i od nje zahteva odgovor u roku od 60 do 90 dana.⁶⁴ Vlada tim povodom priprema izveštaj u formi zapisnika Ministarstva finansija (Treasury Minutes), u kojem objašnjava na koji će način postupiti po preporukama Odbora.⁶⁵ Zapisnik Ministarstva finansija, koji sadrži odgovore svih ministarstava i organa uprave na zahteve Odbora, sadrži detaljna objašnjenja o tome koje će preporuke Odbora Vlada prihvatiti, a koje će uvažiti bez njihove konkretne primene. Ovaj dokument stoga predstavlja dosta dobru osnovu za

59 *Ibid.*

60 J. Molinier, „Parliament's Financial Powers: A Comparison between France and Britain“, *The Power of the Purse* (ed. D. Coombes), London George Allen&Unwin Ltd, 1976.

61 B. Landers, „Encounters with the Public Accounts Committee: a Personal Memoir“, *Public Administration*, 2000, 195–213.

62 A. Rabrenovic, „Upravna kontrola budžeta sa osvrtom na iskustvo Velike Britanije“, *Pravni život*, 10/2007, 799–811.

63 F. White, K. Hollingsworth, 50.

64 S. Roberts, C. Pollitt, „Audit or Evaluation? A National Audit Office VFM Study“, *Public Administration*, Vol. 72, 1994.

65 F. White, K. Hollingsworth, 132–132.

evaluaciju uticaja koji Odbor za javne račune ima na rad organa državne upave. Ukoliko organ državne uprave ne prihvati preporuku Odbora za javne račune, Odbor dato pitanje može ponovo da pokrene nakon izvesnog vremena; a ako Odbor nije zadovoljan odgovorom Vlade, on može da izvrši dodatna ispitivanja slučaja i izradi novi izveštaj, što se ipak prilično retko dešava u praksi.⁶⁶

Izveštaji Odbora i dalje privlače veoma veliki publicitet i imaju značajan uticaj na odlučivanje organa uprave u domenu javne potrošnje.⁶⁷ Smatra se da čak oko 90 procenata preporuka ovog odbora bude sprovedeno u praksi.⁶⁸

4.2. Francuska

Tokom devedesetih godina prošloga veka, usled oživljavanja međunarodnog dijaloga unutar Evropske unije, francuski parlamentarci su po ugledu na Veliku Britaniju ustanovili poseban pododbor za kontrolu budžeta. Parlamentarni izveštaj o reformisanju kontrole budžeta u kojem je posebna pažnja posvećena studiji o radu britanskog parlamentarnog Odbora za javne račune izrađen je 1998. godine.⁶⁹ Godinu dana kasnije došlo je do uspostavljanja pododbora francuskog parlamentarnog Odbora za finansije, pod nazivom Misija evaluacije i kontrole (*Mission d'évaluation et de controle – MEC*), koji je zadužen za kontrolu budžeta svih državnih organa, osim institucija socijalnog osiguranja.⁷⁰ U decembru 2004. osnovan je još jedan parlamentarni pododbor koji se bavi samo pitanjima kontrole budžeta socijalnog osiguranja (*La mission d'évaluation et de Contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECCS)*).⁷¹ Da bi omogućili efikasan rad ovog pododbora, Francuzi su uveli veliki broj osnovnih pravila rada britanskog Odbora za javne račune uz neke manje modifikacije.

MEC i MECCS se u velikoj meri oslanjaju na rad francuskog Računskog suda, koji je vrhovna revizorska institucija Francuske. Za razliku od britanskog Odbora za javne račune, sastav francuskih odbora kontrole budžeta nije baziran na proporcionalnoj zastupljenosti političkih partija u Parlamentu. Umesto toga, da bi se opasnost od pristrasnosti svela na najmanju moguću meru, sve političke partije imaju jednaku zastupljenost u odborima.⁷² Osim toga, ovim odborima kopredsedavaju predsednik Odbora za finansije ili njegov/njen zamenik, koji dolaze i iz partije vladajuće većine i iz opozicije. Predstavnici Računskog suda

66 *Ibid.*

67 J. Bates, „The Scrutiny of Administration“, *The Commons under Scrutiny* (eds. M. Ryle and P. Richards), Routledge, 1988.

68 HM Treasury, 15.

69 H. B. Street, „MPs Attitudes towards Scrutiny in Britain and France“, rad pripremljen za konferenciju ECPR-a, Torino, 2002, 3.

70 Assemblée Nationale, *Rapport de la Commission des Finances, de l'Economie Generale et du Plan en conclusion des travaux d'une mission d'évaluation et de controle constituée le 3 février 1999*, Report, No. 1781, juli 1999.

71 *La loi organique No 2005–881 du 2 aout 2005 relative aux lois de financement de la securite sociale*.

72 SIGMA, (2002), 36–37.

redovno prisustvuju sednicama Odbora. Podrška u radu odbora koju pruža Računski sud smatra se jednim od ključnih elemenata za uspešan rad Odbora.⁷³

Odbori su takođe u mogućnosti da sami pribavljaju dokaze i pozivaju na odgovornost državne službenike. Oba odbora sarađuju i sa drugim parlamentarnim odborima (pre svega sa Odborom za finansije) i dostavljaju im svoje nalaze i preporuke, kako bi se omogućilo da sva institucionalna parlamentarna tela budu uključena u proces finansijske kontrole.⁷⁴

Teme koje se obrađuju u odborima dodeljuju se obično dvojici ili trojici članova odbora, koji pripadaju i vladajućoj većini i opoziciji, kako bi se postigla saglasnost u radu i obezbedila jednoglasnost u odlučivanju. Izbor dosadašnjih tema još pokazuje da su odbori veoma zainteresovani da istražuju svrsishodnost javne potrošnje,⁷⁵ tj. da li se sredstva koriste u skladu sa principima ekonomije, efikasnosti i efektivnosti.

Članovi oba odobora osigurali su da njihov rad bude otvoren za medije i javnost, što treba da pomogne efektivno praćenje sprovođenja njihovih nalaza i preporuka. Međutim, izveštaje ovih odbora prvo mora da odobri Odbor za finansije, pa će tek onda biti objavljeni. Procedura upućivanja preporuka iz izveštaja nastavlja se onda uobičajenom procedurom Odbora za finansije, koji svoje preporuke upućuje Vladi, koja je obavezna da Odbor obavesti o njihovoj primeni u toku od godinu dana od objavljivanja izveštaja. Ukoliko odbori u svojim izveštajima iznesu konkretne preporuke Vladi o načinu na koji može da ukloni postojeće nepravilnosti Vlada je dužna da odgovori Odboru u roku od dva meseca.⁷⁶ Ova mogućnost se, međutim, do sada retko koristila.⁷⁷

Iako su oba odbora u prvoj deceniji svog postojanja pokazala značajne rezultate, i dalje postoje ozbiljni izazovi u njihovom radu. To je uglavnom posledica opšteg pristupa francuskog Parlamenta, koji se smatra pre svega zakonodavcem, a ne toliko kontrolorom izvršne vlasti. Ni MEC ni MECCS još nemaju onaj prestiž koji uživa britanski Odbor za javne račune i biće im potrebno vreme da ostvare svoj potpuni potencijal. Takođe, ovi odbori ipak predstavljaju samo poddobre francuskog Odbora za finansije, što im onemogućava direktan kontakt sa Vladom, posebno u pogledu implementacije njihovih nalaza i preporuka.

5. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Jačanje kapaciteta Narodne skupštine u oblasti kontrole izvršenja budžeta od vitalnog je značaja za uspostavljanje održivog sistema finansijske odgovornosti u

73 J. D. Charpantier, *L'assistance de la Cour des Comptes au Parlement*, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble Université Pierre Mendès France, 2000, 173–175.

74 *Ibid.*

75 Mission d'évaluation et de contrôle, dernier rapport d'information, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/mec.asp>, 22.11.2012.

76 Čl. 60, *Loi organique n° 2001–692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances*.

77 Assemblée Nationale, *L'évaluation des politiques publiques*, http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/septembre2012/fiche_50.asp, 22.11.2012.

Srbiji. Imajući u vidu da DRI nema sudska ovlašćenja i mogućnost sankcionisanja subjekata revizije, već samo mogućnost pokretanja prekršajnih i krivičnih postupaka, potrebno je obezbediti punu institucionalnu podršku drugih državnih organa kako bi se njene sistemske preporuke primenile u praksi. Uporedno iskustvo pokazuje da stručni i politički pritisak predstavničkog tela predstavlja snažno sredstvo za sprovođenje preporuka vrhovnih revizorskih institucija.⁷⁸ Zbog toga je od velike važnosti da narodni poslanici Republike Srbije uzmu aktivnu ulogu u razmatranju pitanja kontrole budžeta kako bi doprineli uspešnoj primeni preporuka DRI i jačanju odgovornosti izvršne vlasti za raspolaganje novcem poreskih obveznika.

U cilju poboljšanja skupštinske kontrole izvršenja budžeta, naše preporuke su sledeće:

1. U kratkoročnom periodu potrebno je raditi na izgradnji kapaciteta novoosnovanog Odbora za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava kako bi njegovi članovi stekli neophodna znanja o pitanjima spoljne revizije i rizicima za nezakonito i nesvrishodno trošenje budžetskih sredstava. U isto vreme potrebno je raditi i na obuci zaposlenih u stručnim službama Narodne skupštine, kako bi mogli da pruže odgovarajuću profesionalnu i stručnu podršku radu Odbora;
2. Preporučuje se da Odbor započne organizovanje javnih saslušanja povodom izveštaja DRI na koja bi pozivao sve predstavnike subjekata revizije u kojoj su utvrđene nezakonitosti ili nepravilnosti, kako bi i sam dodatno mogao da istraži sporne situacije i pozove na odgovornost lica ovlašćena za raspolaganje budžetskim sredstvima;
3. Trebalo bi omogućiti medijima da prisustvuju raspravama kako bi se povećala transparentnost rada Odbora i širila svest opšte javnosti o potrebi ne samo zakonitog, već i svrshodnog trošenja javnog novca, u skladu sa principima ekonomije, efikasnosti i efektivnosti. Pored toga, medijska promocija dovela bi i do boljeg razumevanja funkcije DRI i aktuelnih problema sa kojima se i organi izvršne vlasti i DRI i parlamentarni odbori suočavaju u procesu izvršenja budžeta;
4. Svoje nalaze i preporuke povodom izveštaja DRI Odbor bi trebalo redovno da dostavlja Narodnoj skupštini i Vladi, i da direktno od Vlade zah-teva dostavljanje periodičnih izveštaja o primeni predloženih preporuka, na osnovu kojih bi mogao da se prati i kontroliše rad Vlade u oblasti raspolaganja budžetskim sredstvima;
5. Da bi se smanjio politički pritisak na rad Odbora, važno je izbeći politizovanje pitanja javne potrošnje. U tom smislu, odgovornost za raspolaganje budžetskim sredstvima trebalo bi da bude jasno delegirana sa političkog nivoa (ministra, državnog sekretara) na nivo službenika na položaju, koji će imati znanje i iskustvo u vođenju finansija i moći da pruži profesionalan i valjan savet ministru, a ukoliko njegov savet nije prihvaćen, o tome obavestiti odgovorne kontrolne institucije. Davanjem punog ovlašćenja i

78 F. Cazala, 9–10.

odgovornosti za finansijsko upravljanje državnom službeniku na položaju (po prirodi posla to bi bio sekretar ministarstva) osnažila bi se i uloga državnih službenika na položajima kako u odnosu sa ministrom, tako i sa drugim državnim institucijama;

6. U srednjoročnom periodu, trebalo bi ozbiljno razmisliti o uspostavljanju posebnog parlamentarnog odbora koji bi se bavio isključivo pitanjima budžetske kontrole, pre svega po modelu britanskog Odbora za javne račune. Da bi se izbegla konfrontacija članova odbora na osnovu političke pripadnosti potrebno je naći posebne mehanizme koji bi osigurali dobre radne odnose između članova odbora. U tom smislu francusko iskustvo MEC-a i MECCS-a gde su dva ili tri člana različitih partija zadužena za pripremu jednog izveštaja o nezakonitosti ili nesvrishodnosti izvršenja budžeta može biti veoma korisno. Bilo bi takođe veoma dobro ukoliko bi se postigla jednoglasnost u odlučivanju odbora, koja bi u velikoj meri doprinela kredibilitetu njegovih preporuka i nesumnjivo poboljšala stepen njihove primene. Na ovaj način obezbedila bi se neophodna sinergija rada DRI i parlamentarnih odbora u kontroli potrošnje budžetskih sredstava i daleko bi se bolje štitili interesi svih nas, poreskih obveznika.

Aleksandra Rabrenovic, PhD

Vesna Coric Eric, LLM

THE ROLE OF THE NATIONAL ASSEMBLY IN THE IMPLEMENTATION OF EXTERNAL AUDIT RECOMMENDATIONS

Summary

The objective of the paper is to identify the shortcomings of the institutional cooperation between the Serbian National Assembly and the State Audit Institution and propose options to overcome the existing problems. In that respect, the attention is first given to the international standards and good practices for establishment of an effective cooperation between the representative bodies and Supreme Audit Institutions. The central part of the paper is dedicated to the assessment of the existing cooperation between the Serbian State Audit Institution and the Finance Committee, which was in charge of the external audit issues over the past years. In addition, the authors analyse the international experience relating to the work of parliamentary committees tasked with dealing exclusively with the follow-ups of the Supreme Audit Institutions' recommendations.

The authors conclude that the strengthening of the capacities of the National Assembly in monitoring the use of public funds is vital for the establishment of a sustainable financial accountability system in Serbia. Given that the Serbian State Audit Institution does not have judicial powers, or the power to sanction entities subject to audit, there is a need for a full institutional support by other state authorities to ensure that

its recommendations are implemented. Comparative experience shows that a political pressure exerted by Parliaments is a powerful tool to ensure the implementation of the SAI's recommendations. Therefore, it is crucial that the Serbian MPs take an active role in the consideration of the external audit findings, in order to be able to contribute to strengthening of the financial accountability of the executive to the public for the use of the taxpayers' money.

Key words: external audit, implementation of recommendations, National Assembly, use of public funds.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Perspektiva pristupanja Evropskoj uniji predstavlja važan oslonac i pokretač sveobuhvatnih pravnih i institucionalnih reformi u Srbiji, o čemu svedoče i radovi ove publikacije. Iako je podrška za ulazak u Evropsku uniju u Srbiji u junu 2012. bila tek 49 posto,¹ nesporno je da je proces pridruživanja i pristupanja Evropskoj uniji već ostavio veliki pozitivan trag u razvoju prava i institucija Republike Srbije. Radovi predstavljeni u ovoj publikaciji svedoče o tome da su tog uticaja u različitim oblastima, počev od reforme sektora poljoprivrede, prvih koraka u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, zaštite prava LGBT populacije, povraćaja nacionalizovane imovine, slobode putovanja u zemlje Šengen zone, do uspostavljanja sistema finansijske kontrole i odgovornosti. Danas je gotovo teško i zamisliti kako bi pravni i institucionalni sistem Republike Srbije izgledao bez ovog snažnog evropskog uticaja.

Da li će Srbija zaista postati članica EU zavisi od velikog broja faktora. Prvi je, naravno, kapacitet Evropske unije da sama prevaziđe ekonomske i političke teškoće sa kojima se trenutno suočava, a koje prete da ugroze osnovne vrednosti koje je ova zajednica ostvarila, a to su, pre svega, mir i stabilnost na prostoru evropskih zajednica u poslednjih pedeset i pet godina. Drugi je želja zemalja članica EU da prihvate zemlje Zapadnog Balkana u zajednicu evropskih naroda, posebno nakon izvesnog „umora od proširenja“ kao posledice talasa proširenja u prethodnoj dekadi. Treći faktor je ispunjenje velikog broja političkih, ekonomskih, pravnih i institucionalnih uslova koji se traže od Srbije da bi postala članica EU.

Nesumnjivo je da će i u narednom periodu ključni uslov i prioritet za Srbiju na putu ka Evropskoj uniji biti napredak u dijalogu sa Prištinom, pa tek onda sva ostala pitanja. U Strategiji proširenja Unije za period 2012–2013.² navodi se da su sprovođenje svih sporazuma koji su postignuti u dijalogu sa Prištinom i početak rešavanja širih političkih pitanja ključni za prelazak u sledeću fazu integracije Srbije u EU, od čega će zavisiti i kada će Srbija dobiti datum za početak pregovora.³ Ovaj stav ponovljen je i na sastanku Saveta ministara spoljnih poslova EU 11. decembra 2012, na kome je odlučeno da će Srbija dobiti datum za početak pregovora do kraja juna 2013, ukoliko do tada učini napredak

1 V. Kancelarija za evropske integracije Vlade Republike Srbije, *Evropska orijentacija građana Srbije, trendovi*, Predstavljanje rezultata istraživanja javnog mnjenja, jun 2012, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/istrazivanja_javnog_mnjenja/istrazivanje1_jun_12.pdf, 1.12.2012.

2 V. European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2012–2013*, Brussels, COM(2011) 600 final.

3 *Ibid.*

u normalizaciji odnosa sa Prištinom. Sve dok ovaj uslov ne bude ispunjen, sva druga pitanja od značaja za pristupanje Evropskoj uniji biće samo od drugorazredne važnosti.

Drugi prioritet za Srbiju, kao i druge zemlje u regionu koje se pripremaju da postanu članice EU jeste jačanje vladavine prava, koje je od 2011. godine smešteno u sam centar politike proširenja.⁴ Iskustva prethodnih proširenja, kao i tok nedavno završenih pregovora sa Hrvatskom, pokazali su da je vladavina prava osnovni preduslov za realizaciju drugih vrednosti na kojima je Unija zasnovana. Zbog toga sve zemlje koje teže pristupanju Uniji moraju da uspostave i od samog početka promovišu pravilno funkcionisanje osnovnih institucija neophodnih za postizanje vladavine prava, počev od nacionalnih parlamenata, vlada i sudskog sistema, uključujući i sudove i tužilaštva do organa državne uprave koji se staraju o sprovođenju prava.⁵

Pri utvrđivanju konkretnih prioriteta Republike Srbije u procesu usklađivanja prava sa pravnim tekovinama Komisija je, takođe, pošla od neophodnosti jačanja vladavine prava, čemu je posvećena i većina radova ove publikacije. Naime, kao što je pomenuto u uvodnoj reči, po oceni Komisije, Srbija mora da uloži **znatne i kontinuirane** napore kako bi u srednjem roku mogla da usaglasila svoje propise i obezbedi njihovu primenu u poglavljima 23. (Pravosuđe i osnovna prava) i 24. (Pravda, sloboda i bezbednost), koja su direktno u vezi sa ostvarenjem vladavine prava. Pored toga, kao prioritetna poglavlja označena su i poglavlja 11. (Poljoprivreda i ruralni razvoj) i 32. (Finansijska kontrola), koja su takođe ovde obrađena.

Analize autora radova predstavljene u ovoj publikaciji potvrđuju da je Srbija još daleko od ispunjavanja prioriteta koji su pred njom postavljeni u procesu evropskih integracija. Sličnu ocenu iznela je i Evropska komisija u izveštaju iz 2012. godine, u kome se zaključuje da je učinjen ograničen napredak u većini prioritarnih oblasti.⁶

Većina autora publikacije zaključuje da je Srbija u velikoj meri usaglasila svoje propise sa pravnim tekovinama EU, ali da propisi nisu delotvorno primenjeni u praksi. U oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja i dalje predstoji značajna aktivnost usklađivanja naših propisa sa pravnim tekovinama EU usled velikog korpusa propisa koje je potrebno usaglasiti. U svim drugim oblastima koje se tiču ostvarenja vladavine prava, tj. nezavisnosti pravosuđa, borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, kao i interne i eksterne finansijske kontrole, primena postojećeg zakonodavnog okvira nesumnjivo je najveći problem. I pored mnoštva usvojenih propisa, nedostaje sama suština prava, kao mehanizma

4 V. European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2011–2012*, Brussels, COM(2011) 666 final.

5 *Ibid.*

6 V. European Commission, *Commission Staff Working Document, Serbia 2012 Progress Report accompanying the document Communication from the Commission and the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2012–2013* (COM(2012)600 Final), Brussels, 10.10.2012, SWD(2012) 333 final.

za rešavanje društvenih i političkih konflikata,⁷ koja može da se postigne samo ukoliko su propisi delotvorno sprovedeni.

Ključno pitanje je koji su razlozi loše primene propisa, tj. odsustva vladavine prava na našim prostorima?

Jedan od najvažnijih razloga, na koji autori ove publikacije često ukazuju, nesumnjivo je nedostatak institucionalnih kapaciteta tela koja se staraju o sprovođenju velikog broja propisa. U nekim oblastima, kao što je to pravosuđe, nedavno preduzete reforme čak su ozbiljno ugrozile osnovne vrednosti pravosudnog sistema, kao što su nezavisnost i dostupnost pravdi, i time unazadile zaštitu sloboda i prava građana. U oblasti borbe protiv korupcije, institucije koje su ključne za sprovođenje antikoruptivnih mera, kao što su Agencija za borbu protiv korupcije i Uprava za javne nabavke, i dalje nemaju dovoljne organizacione i institucionalne kapacitete da mogu da odgovore brojnim izazovima koji se pred njih postavljaju. Slična je situacija i sa drugim državnim organima, posebno organima državne uprave, koji takođe imaju ključnu ulogu u sprovođenju propisa.

Uzroke nedostatka efikasne primene propisa treba tražiti i u prirodi pravnog sistema Republike Srbije koji spada u takozvane „transferne pravne kulture“, u kojima se propisi velikim delom ne donose kao odgovori na uočene društvene potrebe, već se u blokovima preuzimaju iz drugih država kao već gotovi pravni proizvodi.⁸ Ti se pravni instrumenti u određenoj meri prilagođavaju nacionalnim prilikama, ali njihova stvarna primena zavisi od toga u kojoj meri u državi iz koje se propisi preuzimaju postoje istovetne prilike kao u našoj zemlji.

Opasnosti ovakvih transfera izučavaju se pre svega u oblasti političkih nauka,⁹ a mnogo manje u pravnim naukama, što samo doprinosi komplikovanju postojećih problema primene propisa. Naime, u političkim naukama razlikuju se tri vrste faktora koji dovode do neuspešnih transfera javne politike: nedovoljno informacija o javnoj politici i institucijama koje se prenose u nacionalni kontekst (neinformisan transfer); ako je i došlo do transfera jasne javne politike, ključni elementi koji su doveli do uspeha određene javne politike ili institucionalne strukture nisu preneti, što dovodi do neuspeha transfera (nekompletni transfer); i najzad, nedovoljna pažnja se posvećuje ekonomskom, političkom i ideološkom kontekstu države iz koje se institut prenosi (neodgovarajući transfer).¹⁰ Čini se da prilikom pripreme propisa koji se usaglašavaju sa pravnim tekovinama EU u Srbiji vrlo često dolazi do sve tri vrste neuspešnih

7 K. Nicolaidis, R. Kleinfeld, *Rethinking Europe's 'Rule of Law' and Enlargement Agenda: the Fundamental Dilemma*, SIGMA paper No. 49, OECD publishing, 2012.

8 Zahvaljujemo se Luki Breneseloviću na njegovom doprinosu u ovom odeljku.

9 Transfer politike se definiše kao „proces u kome se znanje o politici, administrativnim aranžmanima, institucijama itd. u jednom vremenu ili prostoru koristi u izradi politika, administrativnih aranžmana i institucija u drugom vremenu i prostoru“. V. D. Dolowitz and D. Marsh, „Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature“, *Political Studies* 44, 2006, 343–57; D. Dolowitz, D. Marsh „Learning from Abroad: the Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making“, *Governance* 13 (1), 2000, 5–24.

10 *Ibid.*

transfera, što dovodi do neodgovarajuće primene i funkcionisanja preuzetih rešenja u praksi.

I sama priroda evropskog proširenja, koja se zasniva na integraciji putem prava, doprinosi jednim delom pravnoj nesigurnosti. Procesom evropskih integracija vrši se veliki pritisak na povećanje zakonodavne aktivnosti u zemljama koje se nalaze u procesu pridruživanja i pristupanja EU, što rezultira velikim brojem usvojenih zakona i uspostavljanjem institucionalnih struktura bez prethodne detaljne provere kvaliteta usvojenih javnih politika i njihove prilagođenosti lokalnom kontekstu. Propisi se često donose po hitnom postupku i bez javne rasprave, neretko i samo pod izgovorom važnosti za evropske integracije. I sama Evropska komisija je ponekad indirektno ohrabrivala ovakav pristup, koristeći metodu tzv. „čekiranja“ pri oceni napretka, koja se zasniva na oceni broja donetih zakona i formalno uspostavljenih institucija. Konačno, veliki broj zakona koji se donose kako bi pratili tempo evropskih integracija često se menja zbog nedostataka koji se uočavaju tek kada se krene u njihovu implementaciju, što dovodi do pravne nesigurnosti kako u ekonomskom sektoru, tako i u svim drugim porama društva.¹¹

Najzad, veliki problem u primeni zakonodavstva usklađenog sa pravnim tekovinama Evropske unije leži i u nedostatku razumevanja društvenog konteksta reforme u Srbiji i zemljama u okruženju. Primena propisa zavisi velikim delom od institucionalnih kapaciteta zemlje, ali i od šire mreže odnosa koji postoje između različitih neformalnih centara moći. Ova pojava dovodi do poznatog fenomena zarobljene države, u kojoj društveni centri moći formiraju dominantne koalicije i vrše uticaj kako na donošenje zakona, tako i na njegovo sprovođenje. Da bi se ostvarila puna primena propisa, posebna pažnja mora se obratiti na složenost tih pretežno neformalnih odnosa, kao i na korišćenje i zloupotrebu formalnih struktura vlasti.¹²

Sledeće pitanje koje se prirodno postavlja je kako prevazići postojeće nedostatke u primeni propisa koji se usaglašavaju sa pravnim tekovinama EU imajući u vidu sve pomenute faktore? Odgovor na ovo pitanje nije nimalo lak i zahteva ozbiljnu analizu kako Vlade Republike Srbije, tako i institucija Evropske unije koje učestvuju u procesu proširenja EU. Vlada Republike Srbije trebalo bi nesumnjivo mnogo više pažnje prilikom pripreme propisa da posveti analizi njihove implementacije. Sa druge strane, Evropska unija bi trebalo da preispita svoje stavove o najvažnijim pravnim i institucionalnim rešenjima u oblastima u kojima ne postoje jasne pravne tekovine EU (tzv. *hard acquis*), a koja se preporučuju u postupku proširenja, kako bi se obezbedio nesmetan i održiv pravni i institucionalni razvoj. U tom smislu ohrabruje činjenica da je Evropska unija od 2011. posebnu pažnju posvetila ostvarenju vladavine prava, što je još jedan pokazatelj postepene promene od metode „čekiranja“, kojom se utvrđuje da li pojedini zakoni jesu ili nisu doneti, ili da li su uspostavljene određene institucije, ka stvarnoj oceni stanja koja se zasniva na proceni stepena primene propisa.

11 K. Nicolaidis, R. Kleinfeld, 17.

12 *Ibid*, 20.

U cilju poboljšanja pripreme i primene propisa iz celokupnog korpusa pravnih tekovina EU, potrebno je preduzeti nekoliko dodatnih važnih mera. Trebalo bi najpre uspostaviti jasne kriterijume za određivanje prioriteta u procesu usaglašavanja prava Republike Srbije sa pravom EU i odrediti realan vremenski okvir u kojem postavljeni ciljevi mogu da se realizuju. Važno je napomenuti da je Vlada Republike Srbije već krajem decembra 2012. usvojila Akcioni plan za ispunjavanje preporuka Evropske komisije sadržanih u godišnjem izveštaju o napretku Republike Srbije u procesu evropskih integracija za 2012. godinu,¹³ što sigurno jeste pozitivan korak. Iako plan sadrži niz mera koje je potrebno sprovesti u narednoj godini da bi se odgovorilo na zahteve Komsije, on, međutim, ne sadrži i jasno utvrđene prioritete Vlade, kojima bi trebalo dati prednost u radu. Ukoliko sve mere predstavljaju prioritete, pitanje je da li će moći da budu dobro i temeljno pripremljene i primenjene u veoma kratkim rokovima. Zbog toga smatramo da bi bolje rešenje bilo da se donese posebni akcioni plan za usklađivanje propisa sa pravnim tekovinama EU, koji bi obuhvatao duži, srednjoročni period. Neophodno je, takođe, raditi na ozbiljnoj promeni načina pripreme novih propisa, gde bi umesto njihovog mehaničkog usklađivanja prioritet trebalo dati analizi situacije, identifikovanju rešenja, uvek imajući u vidu potencijalne probleme do kojih može doći u procesu implementacije, posebno moguć uticaj neformalnih struktura na njihovo sprovođenje. Ovakav način pripreme propisa zahtevaće od ministarstava, kao glavnih nosilaca razvoja javnih politika, da identifikuju različite opcije za rešavanje problema i analiziraju moguće posledice – budžetske, ekonomske, socijalne, ekološke – za svaku opciju. Nakon što se izabere najdelotvornija opcija i propis usvoji, potrebno je redovno nadgledanje njegove primene i posebno ocena da li su utvrđeni ciljevi politike zaista i ostvareni. Najzad, poslednje, ali ne i manje važno pitanje, jeste nastavak jačanja kapaciteta svih institucija koje su uključene u pripremu i sprovođenje propisa, što uključuje kako organe državne uprave, pravosuđe i nezavisna regulatorna tela, tako i Narodnu skupštinu, koja pored zakonodavne uloge treba posebno da jača svoju novu ulogu kontrolora nad radom Vlade.

Na osnovu izložene analize usklađenosti našeg prava sa pravnim tekovinama EU u prioritetnim oblastima koje su obrađene u ovoj publikaciji, izdvojićemo i najvažnije preporuke koje bi trebalo primeniti kako bi se pravni i institucionalni okvir Republike Srbije uskladio sa pravnim tekovinama EU i obezbedila delotvorna primena propisa u ovim oblastima u srednjoročnom i dugoročnom periodu.

U oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja najvažnije preporuke su sledeće:

1. Zbog velikog broja propisa iz ove oblasti, potrebno je izgraditi poseban sistem njihovog praćenja i usklađivanja sa pravnim tekovinama EU, uz uspostavljanje jasnih godišnjih prioriteta, kao i praćenja ostvarenja njihovih efekata u praksi;

13 V. Vlada Republike Srbije, *Akcioni plan za ispunjavanje preporuka Evropske komisije sadržanih u godišnjem izveštaju o napretku Republike Srbije u procesu evropskih integracija za 2012. godinu*, Beograd, decembar 2012.

2. Neophodno je jačati kapacitete Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede da analizira, usvoji i sprovede pravne tekovine Evropske unije. Prioritetna akcija treba da bude institucionalno jačanje putem obuke osoblja, posebno pravnika koji rade na usaglašavanju sa evropskim zakonodavstvom i inspektora koji se staraju o efikasnom i doslednom sprovođenju poljoprivredne politike;
3. U oblasti vođenja poljoprivredne politike prioritet treba dati ukрупnjavanju poljoprivrednih gazdinstava kako bi se stvorili uslovi za poboljšanje konkurentnosti, jer sa postojećom prosečnom veličinom gazdinstva samo mali broj poljoprivrednika Srbije može da odgovori potrebama moderne tržišne ekonomije i da se uključi na poljoprivredno tržište EU;
4. Potrebno je nastaviti reformu sistema bezbednosti hrane, zdravlja životinja i zaštite bilja kako bi se unapredila zaštita potrošača na tržištu Republike Srbije, omogućio nesmetan izvoz proizvoda i poboljšala konkurentnost industrije hrane. U tom smislu, trebalo bi u što skorije vreme usvojiti Pravilnik o službenim kontrolama radi nesmetane implementacije Zakona o hrani, i propise iz oblasti zdravlja i dobrobiti životinja;
5. Imajući u vidu da se veliki broj malih i srednjih preduzeća u Srbiji suočava sa nemogućnošću postizanja visokih zahteva EU u vezi sa bezbednošću hrane, trebalo bi razmišljati da se u srednjoročnom periodu malim i srednjim preduzećima dozvoli dalja proizvodnja sa pojednostavljenim zahtevima u pogledu bezbednosti hrane, u okviru organizovanog sistema koji će se postepeno usavršavati;
6. U oblasti organske proizvodnje neophodno je obezbediti efikasnu i delotvornu primenu Zakona o organskoj proizvodnji i pružiti pravnu zaštitu od neelojalne konkurencije konvencionalnih proizvođača. Potrebno je pojačati kontrolu procesa organske proizvodnje i nadzor sistema kontrole kako bi potrošači bili sigurni da „organski“ proizvodi zaista to i jesu. Sistem kontrole i sertifikacije mora biti transparentan, a baze podataka o organskoj proizvodnji dostupne javnosti. Podizanje svesti (potencijalnih) organskih proizvođača, potrošača i javnosti o organskoj proizvodnji putem promotivnih kampanja otuda je naročito značajno, jer javnost mora biti obaveštena o važnosti organske proizvodnje kako za zdravlje ljudi, životnu sredinu, ruralni razvoj, tako i za razvoj srpske privrede u celini;
7. Potrebno je više pažnje posvetiti zaštiti oznaka geografskog porekla i u potpunosti je usaglasiti sa sistemom zaštite oznaka geografskog porekla u EU, jer se samo na taj način obezbeđuje konkurentnost domaćih poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda i na evropskom i na svetskom tržištu. Pored harmonizacije domaćih propisa sa pravom EU, trebalo bi obezbediti kontinuiranu edukaciju proizvođača o značaju oznaka geografskog porekla, kao i pomoć prilikom finansiranja zaštite oznaka geografskog porekla tradicionalnih i specifičnih proizvoda.

U oblasti pravosuđa i osnovnih prava preporučuje se sprovođenje sledećih mera:

1. Imajući u vidu da je nedavno sprovedena reforma pravosuđa značajno unazadila nezavisnost pravosuđa i uzrokovala nepotrebne troškove, valjalo bi da Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca u što kraćem roku donesu odluke o izboru sudija i tužilaca na njihove funkcije;
2. Što se tiče novih usvojenih rešenja Zakona o parničnom i Zakona o krivičnom postupku potrebno je njihovo preispitivanje i temeljno usaglašavanje sa standardima pravičnog postupka. U odnosu na javne beležnike, osim formalnog produženja roka za početak rada ove pravosudne profesije, potrebno je i javnost jasnije i preciznije pripremiti za prenošenje dela nadležnosti iz sudova i organa uprave na ovu novu instituciju;
3. U oblasti borbe protiv korupcije, preporučuje se preduzimanje niza mera kako bi se postigli konkretni i održivi rezultati. U cilju prevencije korupcije, potrebno je Zakon o javnim nabavkama u potpunosti usaglasiti sa pravnim tekovinama EU. Trebalo bi, takođe, unaprediti institucionalne kapacitete Agencije za borbu protiv korupcije, posebno u verifikovanju prijava o imovini lica koja obavljaju javnu funkciju i finansiranju političkih partija. Agencija bi trebalo da se nametne kao centar svim relevantnim institucijama u pogledu prevencije korupcije, međuinstitucionalne saradnje i širenja znanja i informacija. Preporučuje se i donošenje posebnog zakona o zaštiti uzbunjivača, koji bi na sveobuhvatan način regulisao ovu materiju, jer su se dosadašnji rezultati, koji se zasnivaju na parcijalnom regulisanju ovog mehanizma u različitim zakonskim aktima, pokazali kao nedovoljni;
4. Potrebno je raditi na jačanju institucionalnih kapaciteta svih državnih organa koji se bave procesuiranjem slučajeva korupcije, posebno javnih tužilaštava, koja će uskoro preuzeti značajna nova ovlašćenja tužilačke istrage. Da bi javna tužilaštva mogla da efikasno preuzmu novu ulogu, neophodno je da se prethodno obezbedi nezavisnost tužilaštva i umanjiti njegova hijerarhijska organizacija rada kako bi moglo da preuzme proaktivne antikoruptivne istrage;
5. U cilju delotvorne zaštite ljudskih prava, potrebno je usvojiti i primeniti mehanizme za prevenciju ugrožavanja prava LGBT populacije i sprovesti u delo ustavom i zakonom zagarantovane slobode. U Krivični zakonik Republike Srbije treba, takođe, uvesti krivično delo „zločina iz mržnje prema seksualnim manjinama“ kako bi se adekvatno sankcionisali počinioci ovog krivičnog dela. Treba izvršiti izmene i dopune antidiskriminacionih odredbi po osnovu seksualnog opredeljenja u svim relevantnim zakonskim tekstovima. Potrebno je, takođe, uskladiti Zakon o okupljanju sa relevantnim međunarodnim dokumentima, kao i usvojiti i primeniti dodatne mehanizme koji će zaista omogućiti ostvarenje ovog prava;
6. Kako bi se obezbedilo efikasnije sprovođenja postupka vraćanja imovine i obeštećenja preporučuje se donošenje izmena i dopuna Zakona o vra-

ćanju oduzete imovine i obeštećenju, kojima bi se omogućila naturalna supstitucija oduzetog poljoprivrednog zemljišta, što bi pogodovalo i razvoju privatnog poljoprivrednog preduzetništva u Srbiji. Neophodno je, takođe, nastaviti jačanje institucionalnih kapaciteta Agencije za restituciju kako bi se postigao optimalan stepen stručnosti i efikasnosti u radu, kao i kontinuirano unapređenje međuinstitucionalnih odnosa i koordinacije ključnih učesnika u postupku restitucije.

U oblasti pravde, slobode i bezbednosti izdajamo sledeće preporuke:

1. Što se tiče područja kontrole spoljnih granica, azila i imigracija, a imajući u vidu da je Srbija izložena konstantnom i rastućem riziku od ilegalnih migracija, te stalnim zloupotrebama međunarodnih mehanizama zaštite, preporučuje se da Vlada Srbije: a) uspostavi potpuniju saradnju sa FRONTEX-om u pogledu analize rizika i razmene informacija na mesečnom nivou; b) izvrši povezivanje sa Viznim informacionim sistemom (VIS); c) reši pitanje nedostatka biometrijskih podataka i uspostavi efikasni sistem njihove razmene na regionalnom i EU nivou; d) uspostavi sistem praćenja kretanja tražioca azila, budući da oni, već nekoliko dana nakon podnošenja zahteva za priznavanje statusa azila, napuštaju teritoriju Srbije i pokušavaju da se domognu neke od zemalja EU; e) izučava *modus operandi* i način organizovanja ilegalnih migranata i njihovih pomagača; i f) uspostavi saradnju sa Evropskim policijskim koledžom radi obuke pograničnih policajaca po programima koje je utvrdila EU;
2. U oblasti saradnje u građanskim i trgovačkim stvarima neophodno je da se organi Republike Srbije prilagode zahtevima koje definiše Odluka o uspostavljanju Evropske sudske mreže u građanskim i trgovačkim stvarima 470/2001, koja zahteva stalnu komunikaciju između nacionalnih organa nadležnih za međunarodnu pravnu pomoć. Trebalo bi, takođe, raditi na izgradnji kapaciteta osoblja koje obavlja poslove međunarodne sudske saradnje, što uključuje kako povećanje njihovog broja, tako i obuke postojećeg osoblja, koje bi bilo specijalizovano za rešavanje pojedinih oblasti široke materije građanskog i trgovačkog prava. Neophodno je detaljnije definisati oblike međunarodne pravne pomoći putem unošenja izmena sudskog poslovnika, u skladu sa Zakonom o uređenju sudova. Najzad, preporučuje se unapređenje sudske saradnje u ovoj oblasti u regionu, donošenjem regionalne konvencije ili kolektivnim pristupanjem Lugano konvenciji o nadležnosti i priznanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima iz 1988. godine;
3. U oblasti borbe protiv organizovanog kriminala potrebno je unaprediti kapacitete pripadnika sektora bezbednosti i zakonski ojačati njihovu nezavisnost u radu, unaprediti slobodu medija i bezbednost medijskih radnika. Da bi se izbegla dosadašnja praksa nesprovođenja velikog broja strategija donetih u ovoj oblasti, neophodno je doneti strategije koje su realno ostvarljive, sa jasno opredeljenim budžetom za njihovo sprovođenje i sa mehanizmima za praćenje njihove implementacije. Preporučuje se

da se oformi centralno analitičko telo nacionalnog sistema za suzbijanje organizovanog kriminala u koje bi se slivali obaveštajni podaci svih službi bezbednosti o organizovanom kriminalu (možda pri Birou za koordinaciju rada službi bezbednosti). Potrebno je unaprediti i međuresorsku koordinaciju rada subjekata bezbednosti, kao i političku i bezbednosnu kulturu nosilaca političkih odluka i rukovodilaca državnih institucija;

4. Za delotvornu borbu protiv trgovine ljudima na našim prostorima preporučuje se preuzimanje niza mera. Najpre treba doneti novu strategiju borbe protiv trgovine ljudima kako bi se obezbedila primena sistemskog pristupa ovom važnom problemu od strane svih državnih organa, kao i nevladinih i međunarodnih organizacija. Valjalo bi, takođe, dodatno pooštriti kaznenu politiku za učinioce ovog krivičnog dela, čime bi se postojeći pravni okvir u potpunosti usaglasio sa pravnim tekovinama EU i podigla svest o društvenoj opasnosti ovog delikta. Veoma je važno da se žrtve trgovine ljudima ne izlažu sekundarnoj viktimizaciji tokom procesa suđenja. U tom smislu, predlaže se unosenje izmena i dopuna u Krivični zakonik koje bi imale za cilj da onemoguće da žrtve trgovine ljudima budu krivično gonjene za dela koja su posledica njihovog položaja žrtve. Neophodno je poboljšati zaštitu žrtava putem obezbeđenja specijalizovanih utočišta sa ekspertskim timovima, čiji je rad prilagođen starosnim grupama i polovima. Najzad, preporučuje se i uvođenje stalne radne poziciju koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima, po ugledu na rešenja iz Evropske unije.

U oblasti finansijske kontrole potrebno je preduzeti sledeće ključne mere:

1. Kako bi se obezbedilo zakonito i svrsishodno raspolaganje javnim sredstvima, preporučuje se da svi korisnici javnih sredstava što pre uspostave funkcije finansijskog upravljanja i kontrole, kao i da se predvide jasne sankcije za njihovo neuspostavljanje. Nadalje, imajući u vidu da je proteklo već pet godina od donošenja pravnih akata kojima je uređena interna finansijska kontrola u javnom sektoru, potrebno je, u skladu sa međunarodnim standardima, što pre doneti uputstvo za finansijsko upravljanje i kontrolu, uputstvo o metodologiji rada interne revizije, kao i pravilnik o stručnom usavršavanju internih revizora. Potrebno je, takođe, usaglasiti Pravilnik o zajedničkim kriterijumima i standardima za uspostavljanje, funkcionisanje i izveštavanje o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole sa Zakonom u budžetskom sistemu, posebno u pogledu definisanja upravljačke odgovornosti za upravljanje budžetskim sredstvima;
2. Trebalo bi intenzivirati napore za izgradnju kapaciteta svih aktera u oblasti javne interne finansijske kontrole, i uvesti obaveznu obuku rukovodilaca, lica koja vrše internu kontrolu i internih revizora na svim nivoima. Ukoliko bi se rukovodstvo korisnika javnih sredstava edukovalo iz oblasti interne finansijske kontrole u javnom sektoru, uloga i značaj interne revizije bili bi bolje shvaćeni, a njene preporuke prihvaćene u većoj meri. Trebalo bi, takođe, kontinuirano edukovati interne revizore, kako bi u

postupcima revizije mogli da prepoznaju elemente određenih krivičnih dela i svojim preporukama utiču na njihovu prevenciju;

3. U oblasti eksterne revizije, valjalo bi, najpre, izjednačiti status Državne revizorske institucije sa ostalim nezavisnim nadzornim institucijama, tj. predvideti da se izbor kandidata za predsednika i članove Saveta Državne revizorske institucije vrši kvalifikovanom većinom narodnih poslanika. Nadalje, sertifikacija državnih revizora i kontinuirana profesionalna obuka, kao i međunarodna saradnja u oblasti razmene praktičnih iskustava, aktivnosti su koje mogu dalje da doprinesu uspostavljanju dobre prakse i jačanju kredibilitnosti rada Državne revizorske institucije. Važno je, takođe, raditi i na podizanju kapaciteta medija, nevladinih organizacija i širenju svesti javnosti o neophodnosti praćenja rezultata rada eksterne revizije kako bi se obezbedio zajednički pritisak na Vladu da se njene preporuke usvoje. Preporučuje se, takođe, da rukovodstvo revidiranih subjekata pažljivo analizira mere koje usvaja Državna revizorska institucija i shodno tome unapređuje procese finansijskog upravljanja i upravljanja ljudskim resursima. U širem kontekstu, preporučuje se da se mere Državne revizorske institucije uzmu u obzir prilikom delegiranja nadležnosti u okviru organa uprave, kao i prilikom ocenjivanja i napredovanja u službi, što je u skladu i sa strateškim ciljevima reforme državne uprave;
4. U kratkoročnom periodu potrebno je raditi na izgradnji kapaciteta novoosnovanog Odbora za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava kako bi njegovi članovi stekli neophodna znanja o pitanjima spoljne revizije i rizicima za nezakonito i nesvrishodno trošenje budžetskih sredstava. Preporučuje se da ovaj odbor započne organizovanje javnih saslušanja na koja bi pozivao predstavnike subjekata revizije u kojoj su utvrđene nezakonitosti ili nesvrishodnosti trošenja javnog novca, kako bi i sam dodatno mogao da istraži sporne situacije i pozove na odgovornost lica ovlašćena za raspolaganje javnim sredstvima. Svoje nalaze i preporuke Odbor bi trebalo redovno da dostavlja Narodnoj skupštini i Vladi, i da od Vlade zahteva dostavljanje periodičnih izveštaja o primeni predloženih preporuka, na osnovu kojih bi mogao da se prati i kontroliše rad Vlade u oblasti raspolaganja javnim sredstvima. U srednjoročnom periodu, trebalo bi ozbiljno razmisliti o uspostavljanju posebnog parlamentarnog odbora koji bi se bavio isključivo pitanjima budžetske kontrole, po ugledu na dobre primere uporednog prava i prakse.

Najzad, ako se prisetimo još jednom ideja Monteskeja koji je rekao: „Kada idem u jednu zemlju, ja ne gledam da li ona ima dobre zakone, nego da li se oni primenjuju, jer svugde ima dobrih zakona“,¹⁴ verujemo da ni on, kao ni Evropska komisija, ne bi bio impresioniran napretkom Srbije i njenom perspektivom za članstvo u Evropskoj uniji. Međutim, imajući u vidu činjenicu da je razvoj prava, i posebno vladavine prava, u tesnoj vezi sa razvojem demokratije,

14 Montesquieu, „Notes sur l'Angleterre“, *Œuvres Complètes*, Editions du Seuil, 331–332.

napredak u ovim oblastima ne može biti ostvaren preko noći, jer zahteva vreme, a usponi i padovi u ovom procesu sastavni su deo demokratskog napretka.

I pored svih problema političke i pravne prirode sa kojima se trenutno suočavamo na putu ka EU, smatramo da Srbija i dalje ima jasnu evropsku perspektivu, i da će u doglednoj budućnosti imati kapacitet da postane članica ove raznolike zajednice evropskih naroda, kojoj nesumnjivo pripada. Mišljenja smo, takođe, da su koristi članstva u EU mnogo veće od nedostataka i problema koji nesumnjivo postoje i u ovoj zajednici. Ohrabrujuća je činjenica da su veliki pomaci već učinjeni na putu ka Evropskoj uniji u toku prethodne dekade, kao i da se i dalje ulažu značajni naponi da se ovaj napredak nastavi, što doprinosi jačanju, trenutno ne tako jasne perspektive ulaska Srbije u EU. Nadamo se da i ova publikacija predstavlja mali doprinos ka ostvarenju tog cilja.

CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

The EU accession perspective has been an important anchor and the driver of the comprehensive legal and institutional reforms in Serbia, as witnessed by the papers of this publication. Even though the support for joining the European Union in Serbia, in June 2012, was only 49%¹ for various reasons, it is not in dispute that the EU accession process has made a large positive mark on the development of the Serbian law and institutions. The papers presented in this publication demonstrate such influence in a number of diverse areas, starting from the reform of the agriculture sector, fight against corruption and organised crime, prohibition of discrimination of LGBT population, return of nationalised property, freedom of travel to Schengen zone countries, to establishment of the system of financial control and accountability. Today it is even difficult to imagine how the Serbian legal system would look like without this strong European influence.

Whether Serbia will actually become a member of the EU depends on a number of factors. The first factor, naturally, is the capacity of the European Union to overcome the economic and political difficulties that it is facing at the moment and that threaten to undermine the fundamental values achieved by the Community, such as the peace and stability in the European Communities over the past fifty five years. The second factor is the willingness of the EU Member States to accept the Western Balkan countries in the European community of nations, especially after a certain “enlargement fatigue” ensuing from the most recent enlargement wave in the previous decade. The third factor is the readiness and capacity of Serbia to fulfil a large number of political, economic, legal, and institutional conditions in order to become a member of the EU.

It is certain that in the period to come the key condition and the priority for Serbia on its path to the European Union will be further progress in the dialogue with Pristina. The 2012–2013 EU Enlargement Strategy² states that the implementation of all the agreements reached in the dialogue with Pristina, as well as the beginning of tackling broader political issues, will be central for Serbia’s progress to the following stage of EU integrations and the basis for reaching a decision on giving Serbia the date for the beginning of the negotiations.³ This stance was confirmed at the meeting of the EU Foreign Affairs Council held on

1 European Integration Office of the Government of the Republic of Serbia, European Orientation of the Citizens of the Republic of Serbia, Trends, Presentation of public poll results, June 2012, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/istrazivanja_javnog_mnjenja/istrazivanje1_jun_12.pdf, 1 December 2012.

2 European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2012–2013*, Brussels, COM(2011) 600 final.

3 *Ibid.*

11th December 2012, at which it was decided that Serbia would get a date for opening of negotiations until the end of June 2013, if it makes progress in the normalisation of its relations with Pristina. During the time until this condition is fulfilled, all other issues and conditions to be met on the path of EU integration would be only of secondary importance.

The second priority for Serbia, as well as for other countries in the region preparing to become EU members, is the strengthening the rule of law, which has obtained a central place in the enlargement policy since 2011.⁴ The lessons from the most recent enlargement, as well as recently completed accession negotiations with Croatia, showed that the rule of law was the main precondition for the implementation of all other EU underlying values. That is why all countries wishing to join the Union have to secure and, from the very beginning, promote adequate functioning of the main institutions ensuring the rule of law, starting from the national parliaments, government and judicial systems, including both courts and prosecutor's offices, and public administration authorities which are in charge of the implementation of law.⁵

In identifying the specific priorities of the Republic of Serbia with respect to alignment of its law with *acquis communautaire*, the Commission also stressed the need to strengthen the rule of law, which is the subject matter of majority of papers of this publication. As pointed out in the introductory address, in the Commission's view, Serbia has to invest considerable and sustained efforts to align its legislation and ensure its implementation within the chapters 23 (Judiciary and Fundamental Rights) and 24 (Justice, Freedom and Security), which are directly linked to strengthening of the rule of law. In addition to this, the Commission also identified chapters 11 (Agriculture and Rural Development) and 32 (Financial Control) as priority accession areas that were also analysed in this publication.

The papers of this publication confirm that Serbia is still far from fulfilling the priority conditions imposed in the EU integration process. A similar assessment was given also by the European Commission in its 2012 report, in which it was concluded that limited progress has been achieved in most of the priority areas.⁶

Most authors of the publication conclude that while Serbia has aligned its legislation with the *acquis communautaire* to a large extent, the legislation is still not efficiently implemented in practice. Considerable efforts will still need to be invested for the alignment of the Serbian legislation with *acquis communautaire* in the area of agriculture and rural development, while in the other areas concerning the rule of law, i.e. judicial independence, fight against corruption

4 European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2011–2012*, Brussels, COM(2011) 666 final.

5 *Ibid.*

6 European Commission, *Commission Staff Working Document, Serbia 2012 Progress Report accompanying the document Communication from the Commission and the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2012–2013 (COM(2012)600 Final)*, Brussels, 10.10.2012, SWD(2012) 333 final.

and organised crime, as well as internal and external financial control and audit, the main problem, undoubtedly, is the implementation of the existing legal framework. While a large number of regulations have been adopted in these areas, the substance of the concept of the law, as a mechanism for resolving social and political conflicts,⁷ is still lacking, which could be ensured only if the legislation is effectively implemented.

The key issue to be raised is what are the causes for such inadequate implementation of legislation, i.e. the lack of the rule of law?

One of the most important reasons, which has been underlined frequently by the authors of this publication, is the lack of institutional capacities of the authorities responsible for the implementation of a large number of regulations. In some areas, such as the judiciary, the reforms that had been implemented seriously undermined the fundamental values of the judicial system, including independence and access to justice, which was a step back in terms of the protection of fundamental and citizens' freedoms. In the area of anti-corruption, the key institutions responsible for the implementation of the anti-corruption measures, such as the Anti-corruption Agency and the Public Procurement Office, still do not have adequate organisational and institutional capacities to respond to a large number of challenges that are imposed on them. The situation is similar with respect to other state authorities, and especially public administration bodies, which also have a key role in the implementation of legislation.

Another reason for the lack of efficient implementation of regulations is the nature of the legal system of the Republic of Serbia, which belongs to the so-called "policy transfer cultures", in which the regulations are often not adopted as a response to the identified social problems, but are transferred in blocks from other countries, as ready-made legal products.⁸ While such legal instruments are adjusted to the national circumstances to a certain extent, their actual implementation depends on the degree of similarity between the circumstances in the country from which the regulations are taken and that in our country.

The dangers of such transfers are primarily subject of the political science studies,⁹ and to a much lesser degree, the legal science studies, which only complicates further the existing problems with the implementation of regulations. Political science studies distinguish between three types of factors that result in unsuccessful policy transfer: lack of information about the public policy and institutions transferred to the national context (uninformed transfer); even if there has been a clear public transfer, the key elements for the success of

7 K. Nicolaidis, R. Kleinfeld, *Rethinking Europe's 'Rule of Law' and Enlargement Agenda: the Fundamental Dilemma*, SIGMA paper No. 49, OECD publishing, 2012.

8 We would like to thank Mr. Luka Breneselović on his contribution to this section.

9 Policy transfer is defined as "the process in which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions etc. in one time and/or place is used in the development of policies, administrative arrangements and institutions in another time and/or place", D. Dolowitz, D. Marsh, "Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature", *Political Studies* 44, 2006, 343–57; D. Dolowitz, D. Marsh "Learning from Abroad: the Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making", *Governance* 13 (1), 2000, 5–24.

the public policy or institutional structure have not been transferred, resulting in unsuccessful transfers (incomplete transfer); and, finally, inadequate attention is given to the economic, political, and ideological context of the country from which the policy is transferred (inadequate transfer).¹⁰ It appears that, in the course of the preparations of the regulations to be aligned with the *acquis communautaire*, all three types of unsuccessful transfers occur rather frequently, resulting in inadequate implementation and functioning of the transferred solutions in practice.

The nature of the European enlargement itself, which is based on integration through law, also contributes to some extent to legal uncertainty. The European integration process puts a huge pressure on increasing the legislative activity in the EU accession countries, resulting in a large number of laws adopted and institutional structures established without the comprehensive prior assessment of the quality of the adopted public policies and their adequate adaptation to the local context. Regulations are often adopted *via* fast track procedure, and without a public consultation, and even under the pretext that they are important for the EU integrations. The European Commission has itself sometimes indirectly encouraged such practice by using so called “check-box” approach as the key progress assessment method, which is based on checking the number of adopted laws and formally established institutions. A large number of laws, which are adopted solely to keep up with the pace of the EU integrations, have to be changed due to the shortcomings identified only after the beginning of their implementation, which leads to legal insecurity in both the economic sector and all other social spheres.¹¹

Finally, a major problem with regard to the implementation of the legislation aligned with *acquis communautaire* lies in the lack of understanding of the social context of the reforms in Serbia and the neighbouring countries. The implementation of regulations depends to a large extent not only on the country’s institutional capacities, but also on the wider network of relations that exist between various informal centres of power. This leads to the well-known phenomenon of the state capture, in which the social power centres form dominant coalitions and influence both the adoption and implementation of laws. To achieve full implementation of existing legislation, special attention needs to be given to the complexity of those predominantly informal relations, as well as to the use and abuse of the formal government structures.¹²

The next issue to be raised is how to overcome the existing shortcomings concerning the implementation of the regulations that are being aligned with *acquis communautaire*, taking into account all the outlined factors? The answer to that question is not an easy one and requires a serious consideration of both the Government of the Republic of Serbia and the EU institutions, which participate in the EU enlargement process. The Government of the Republic of Serbia undoubtedly needs to pay much more attention to the implementation

10 *Ibid.*

11 K. Nicolaidis, R. Kleinfeld, 17.

12 *Ibid.*, 20.

of legislation already in the process of legislative drafting. On the other hand, the European Union needs to reconsider its proposals for adoption of legal and institutional structures in the areas in which there are no hard *acquis communautaire*, which are recommended in the course of the enlargement procedure, to ensure uninterrupted and sustainable legal and institutional development of Serbia. In that respect, the fact that the European Union has started to pay due attention to the rule of law is encouraging, as it is another sign of a gradual movement away from “check-list” method, towards a real assessment of the situation in a specific area, based on the evaluation of the level of implementation of the existing regulations.

In order to improve the preparation and implementation of the regulations from the comprehensive corpus of the *acquis communautaire*, a number of additional measures need to be undertaken. First, it is necessary to identify clear criteria for the prioritisation in the course of the process of alignment of the Serbian law with the *acquis communautaire*, and set a realistic timeline for the implementation of the specified objectives. It should be noted that in early December 2012, the Government of the Republic of Serbia adopted an Action Plan for Implementation of the EU Recommendations Outlined in the EU Commission Annual Progress Report for 2012,¹³ which is certainly a positive development. While the plan does include a list of activities that need to be undertaken over the next year in order to address the Commission’s concerns, it does not, however, contain clear Government priorities in this process. If all the outlined measures constitute priorities it is questionable whether they would be able to be thoroughly prepared and implemented in a rather short time frame. Therefore we are of the opinion that it would be better to adopt a special action plan for alignment of the legislation with *acquis communautaire* for a longer, mid-term period. Second, efforts need to be invested to ensure a serious change of the way in which new regulations are prepared. The priority should be given to the assessment of the situation and identification of solutions, always taking into account potential problems that may occur in the course of their implementation, rather than to their mechanical harmonisation. Such method of preparation of regulations would require the ministries, as the primary incumbents of the public policy development, to identify different options for the solution of the problems, and assess possible budgetary, economic, social and environmental consequences of each option. After the most effective option has been selected and the regulations have been adopted, it is necessary to ensure regular monitoring of their implementation, and evaluate whether the specified policy goals have actually been achieved. Special attention needs to be paid to the prospective influences of informal structures and centres of power that may occur in the implementation phase. Finally, but not least importantly, there is a need to continue the process of strengthening the capacities of all institutions involved in the process of implementation of regulations that include public administration

13 Government of the Republic of Serbia, *Action Plan for Implementation of the Recommendations of the European Commission Outlined in the Commission’s Annual Progress Report for 2012*, Belgrade, December, 2012.

bodies, judiciary and independent regulatory institutions, as well as the National Assembly, which in addition to its legislative role should continue building its new role of the controller of the executive power.

Based on a detailed assessment of the specific priority areas presented in this publication, we shall outline the most important recommendations for alignment of the Serbian legal framework with the *acquis communautaire* and for ensuring the efficient implementation of the regulations in these areas in the mid and long-term horizon.

The most important recommendations in the area of agriculture and rural development are as follows:

1. Given that a large number of regulations exist in this area, a separate system needs to be developed for monitoring their alignment with the *acquis communautaire*, including the identification of clear priorities and monitoring their implementation in practice;
2. The capacities of the Ministry of Agriculture, Forestry and Water Management for the analysis, adoption and implementation of the *acquis communautaire* need to be strengthened. The institutional strengthening of the Ministry could be primarily achieved through staff training, especially for the lawyers involved in the process of alignment with the European legislation and the inspectors responsible for the efficient and consistent implementation of the agricultural policy;
3. In the area of agricultural policy management, the priority needs to be given to farm amalgamation to ensure the conditions for increased competitiveness, bearing in mind that with the current average farm size only a small number of Serbian farmers could meet the needs of the modern market economy and participate in the EU agricultural market;
4. The reform of the food safety, animal and plant health protection system needs to be continued in order to improve consumer protection in the Serbian market, ensure uninterrupted ability to export products, and increase the competitiveness of the food industry. In that respect, it is necessary to adopt Rulebook on Official Controls in order to ensure implementation of the Law on Food, and pass the health and animal welfare regulations;
5. Considering that a large number of small and medium enterprises in Serbia face the problem of not being able to meet strict EU food safety requirements, Serbia should consider allowing small and medium enterprises to continue their operation in the medium term in line with the simplified food safety requirements, within the organised system that would be gradually upgraded;
6. In the area of organic production, it is necessary to ensure efficient and effective implementation of the Law on Organic Production, and provide legal assistance to organic producers from the disloyal competition of the conventional producers. It is necessary to strengthen the control of the organic production process and the supervision of the control system in

order for the consumers to be sure that “organic” products actually are organic. The control and verification systems need to be transparent, and the organic production databases need to be available to public. That is why it is especially important to ensure promotional campaigns to raise awareness of (prospective) organic producers, consumers, and the public about the importance of organic production for both human and environment health and rural development, and the development of the overall Serbian economy;

7. More attention needs to be given to the protection of geographical indications of origin, which should be fully aligned with the EU protected geographical indication system, as that is the only way to ensure the competitiveness of the Serbian agricultural and foodstuff products in both the European and the global markets. In addition to the alignment of the national legislation with the EU law, Serbia needs to provide continued education of producers about the importance of geographical indications of origin, as well as financial assistance for the process of protection of geographical indications for traditional and specific products.

In the area of judiciary and fundamental rights, it is recommended that the following measures be undertaken:

1. Given that the recent judicial reform considerably undermined the independence of the judiciary, and caused unnecessary costs, it would be commendable that the High Judicial Council and the State Prosecutorial Council adopt the decisions on the appointment of judges and prosecutors as soon as possible;
2. The newly adopted provisions of the Civil Procedure Code and the Criminal Procedure Code need to be reconsidered and their alignment with the equitable procedure standards ensured. With respect to public notaries, in addition to the formal extension of the timeline for the beginning of work of this legal profession, the general public needs to be better informed and prepared for the devolution of a part of the competencies from the courts and administration authorities to this new institution;
3. In the area of fight against corruption, a wide range of measures need to be undertaken to achieve concrete and sustainable results. With respect to the corruption prevention, the Law on Public Procurement needs to be fully aligned with the *acquis communautaire*. In addition, it is necessary to strengthen the institutional capacities of the Anti-Corruption Agency, especially to enable it to perform verification of assets declarations of public officials and political party financing disclosures. The Agency should also impose itself as the centre of coordination for all the relevant institutions for the prevention of corruption, and a centre of anti-corruption knowledge and information dissemination. It is also recommended that a separate Law on Whistle-Blowers Protection be adopted to regulate this matter in a comprehensive fashion, considering that the previous re-

sults based on a partial regulation of this matter under separate legal acts proved to be inadequate;

4. It is necessary to strengthen institutional capacity of all authorities involved in processing of corruption cases, and especially public prosecutor's offices, which are soon to take over considerable new competencies related to prosecutorial investigation. In order for the prosecutor's offices to be able to assume this new role effectively, it is necessary to ensure public prosecutors' independence in the first place, and diminish their hierarchical organization to allow them to pursue proactive anti-corruption investigations;
5. To ensure effective human rights protection, it is necessary to adopt and implement mechanisms for the prevention of the LGBT rights violations, and ensure the respect of the constitutional and statutory freedoms in practice. In addition, the criminal act of "hate crime against sexual minorities" needs to be introduced into the Serbian Criminal Code to ensure adequate sanctioning of the perpetrators of this crime. The sexual orientation anti-discrimination provisions in all the relevant legal texts need to be amended. Also, the Law on Association needs to be aligned with the relevant international documents, and additional mechanisms that would actually ensure access to this right need to be adopted and implemented;
6. To ensure more efficient property restitution and indemnification procedures, it is recommended that the Law on Restitution be amended to allow for the natural substitution of the confiscated agricultural land, which would contribute also to the development of the private agricultural entrepreneurship in Serbia. In addition, it is necessary to continue the strengthening of the institutional capacity of the Agency for Restitution in order to achieve the optimum level of professionalism and efficiency.

The recommendations singled out in the area of justice, freedom and security are as follows:

1. With respect to the external border control, asylum and immigrations, and taking into account that Serbia is exposed to a constant and growing risk of illegal migrations, as well as persevering violations of the international protection mechanisms, it is recommended that the Serbian Government: a) establish better cooperation with FRONTEX in terms of risk assessment and monthly information exchange; b) establish connections with the Visa Information System (VIS); c) tackle the issue of the lack of biometric data, and establish an efficient biometric data exchange system at the regional and EU level (EURODAC); d) establish an asylum seeker management system, considering that asylum seekers apply for asylum only to leave the territory of Serbia in a matter of days, in an attempt to reach one of the EU countries; e) study the *modus operandi* and organisational patterns used by illegal migrants and their enablers; and f) es-

tablish cooperation with the European Police College (CEPOL) to ensure border police training in accordance with the curricula developed by the EU;

2. In the area of cooperation in civil and commercial matters, the Serbian authorities need to adjust to the requirements specified under the Decision 470/2001 on the establishment of the European Judicial Network in civil and commercial matters, which requires regular communication between the national authorities responsible for mutual legal assistance. Efforts should be invested also in the capacity building of the staff responsible for the international court cooperation activities, in terms of both increasing their numbers, and providing training for the existing staff that would be specialised for specific fields of the broad matter of civil and commercial law. It is necessary to define in detail specific forms of mutual legal assistance by amending the rules of court procedures, in accordance with the Law on Organisation of Courts. Finally, it is recommended that the court cooperation in this area in the region be improved through the adoption of a regional convention in this area or through a joint accession to the Lugano Convention on competencies and confirmation and enforcement of court decisions in civil and commercial matters from 1988;
3. In the area of fight against organised crime, it is necessary to improve the capacities of the security sector stakeholders and enforce their independence, improve freedom of the media and security of media workers. To avoid the recent practice of the non-implementation of a large number of strategies adopted in this area, it is necessary to adopt realistically implementable strategies, with a clearly specified budget for their implementation, and the implementation monitoring mechanisms. It is recommended also to establish a central analytical body within the national system for the prevention of organised crime to collect the intelligence information on organised crime from all the security services (perhaps within the Security Service Coordination Bureau). In addition, it is necessary to improve the inter-sectoral coordination of the security entities' operations, and the political and security culture of the political decision-makers and state bodies managers;
4. To ensure effective action against trafficking in human beings, a wide range of measures need to be undertaken. Firstly, it is necessary to adopt a new strategy against trafficking in human beings to ensure the application of the systemic approach to this problem by all the state authorities, as well as nongovernmental and international organisations. It is also recommended that the sanctioning policy for the perpetrators of this crime be made more stringent, ensuring that the existing legal framework is fully aligned with the *acquis communautaire* and that awareness is raised about the social dangers of this crime. It is very important that victims of trafficking of human beings are not subject to secondary victimisation during the trial procedure. In that respect, the proposal is to amend

the Criminal Code to prevent criminal prosecution of victims of trafficking in human beings for the crimes resulting from their position as the victims. In addition, it is necessary to improve the victim protection through providing specialised safe-houses with expert teams whose work would be adjusted to different age and sex groups. Finally, it is recommended to introduce a full time position for a Coordinator for Combating Trafficking in Human Beings, in accordance with the EU provisions.

In the area of financial control, the following key measures need to be undertaken:

1. To ensure the legal and proper use of public funds, it is necessary for all the public funds beneficiaries to establish the financial management and control functions as soon as possible, and to stipulate clear sanctions for a failure to do so. Moreover, taking into account that it has already been five years since the adoption of the legal acts regulating internal financial control in the public sector, it is necessary to adopt detailed guidelines on financial management and control and methodology on internal audit, as well as the manual on professional development of internal auditors. Furthermore, the Rulebook on Common Criteria and Standards for Establishment, Operations, and Reporting on the Financial Management and Control Systems needs to be aligned with the Budget System Law, particularly with regard to defining the managerial accountability for financial management;
2. It is necessary to intensify the efforts on the capacity building of all the stakeholders in the area of public internal financial control and introduce the mandatory training for managers, internal control officers, and internal auditors at all levels. If the management of the public funds beneficiary institutions were better trained in the issues of public sector internal financial control, the role and importance of internal audit would be better understood and internal auditors' recommendations better accepted. Continuous education of internal auditors should also be ensured to enable them to recognise the elements of specific criminal acts in the course of audit and, by issuing their recommendations, have a positive impact on prevention of various irregularities;
3. In the area of external audit, the status of the State Audit Institution needs to be equalised with that of the other independent supervisory institutions, by stipulating that the candidates for President and Members of the State Audit Institution's Council are elected by the qualified majority of the MPs. Moreover, it is necessary to continue with the process of certification of state auditors and their professional training and to further develop international cooperation in this area of the exchange of practical experiences that could contribute to the establishment of good practice and strengthening the credibility of the State Audit Institution's operations. It is also important to work on the capacity building of the media and nongovernmental organisations, and the public awareness-raising

about the need to monitor the external audit outcomes to be able to put collective pressure on the Government to adopt external audit recommendations. It is further recommended that the management of the entities subject to audit carefully analyse the measures adopted by the State Audit Institution. In a broader context, it is recommended that the State Audit Institution's measures be taken into account in the procedures of the delegation of powers within the state bodies and also have an impact on the annual performance assessment and promotion, which is also in accordance with the Public Administration Reform strategic goals.

4. In the short term, it is necessary to build capacity of the newly established Committee for Finance, State Budget, and Control of Public Spending, to enable its members to obtain the necessary knowledge about external audit and the risks of illegal and improper use of budget funds. It is recommended that this Committee start organising public hearings, to which they would invite representatives of the entities subject to audit, in which illegal or improper use of public funds was identified. This would provide the Committee the opportunity to investigate the cases of mismanagement of public money and ensure that the responsible public officials are held to account. The Committee should submit regularly their findings and recommendations to the Parliament and the Government, and request directly from the Government to report periodically on the implementation of the proposed recommendations. This would serve as a basis for monitoring and control of the Government's use of budget funds. In the medium term, Serbian National Assembly should seriously consider the establishment of a separate parliamentary committee to deal exclusively with the budgetary control issues, in accordance with the good examples from the comparative law and practice.

Lastly, if we once again recall the ideas of Montesquieu who said: "When I visit a country, I don't inquire whether it has good laws, but whether those that it has are applied, because there are good laws everywhere",¹⁴ we believe that neither he, just as the European Commission, would be impressed with the progress of Serbia and its perspective for joining the European Union. However, bearing in mind the fact that the legal development, and especially the strengthening of the rule of law, is closely interlinked with the development of democracy, the progress in this area cannot be achieved over night, as it requires time, and ups and downs in this process are just constitutive parts of the democratic progress.

Despite all the problems of political and legal nature with which we are currently faced on our road to the EU, we are of the opinion that Serbia still has a clear European perspective and that it will in the foreseeable future have the capacity to become part of this diverse community of European nations, to which it undoubtedly belongs. In our view, the advantages of the EU membership are much greater than the flaws and problems that certainly exist within

14 Montesquieu, "Notes sur l'Angleterre", *Œuvres Complètes*, Editions du Seuil, 331–332.

the EU, as in any other community. It is encouraging that important steps have already been taken on the road to the EU over the previous decade and that additional efforts are currently being undertaken to continue this progress, which contributes to the strengthening of, at this moment, not so clear perspective of Serbia's accession to the EU. We hope that this publication represents a small contribution towards the achievement of this goal.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
340.137(4-672EU:497.11)(082)

USKLAĐIVANJE prava Republike Srbije sa pravnim tekovinama EU :
prioriteti, problemi, perspektive / urednice Aleksandra Rabrenović, Jelena
Ćeranić. – Beograd : Institut za uporedno pravo, 2012 (Beograd : Dosije
studio). – 323 str. ; 24 cm

Na spor. nasl. str.: Alignment of the Serbian Law with Acquis
Communautaire. – Deo teksta uporedo na srp. i engl. jeziku. – Tiraž 300. –
Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Summaries.

ISBN 978-86-80059-85-3

1. Ств. насл. на упор. насл. стр.

а) Право – Хармонизација – Европска унија – Србија – Зборници
COBISS.SR-ID 195722508