

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ  
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Дејан М. Мирковић

СРБИЈА И УСВАЈАЊЕ ACQUIS  
COMMUNAUTAIRE-A

ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА

Београд, 2012

UNIVERSITY OF BELGRADE  
FACULTY OF LAW

Dejan M. Mirovic

SERBIA AND THE ADOPTION OF  
*ACQUIS COMMUNAUTAIRE*

DOCTORAL DISSERTATION

Belgrade, 2012

## ПОДАЦИ О МЕНТОРУ И ЧЛАНОВИМА КОМИСИЈЕ

**Ментор:** др Бранко Ракић, ванредни професор, Универзитет у Београду, Правни факултет

**Чланови комисије:**

- др Миленко Крећа, редовни професор, Универзитет у Београду, Правни факултет
- др Слободан Самарцић, редовни професор, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука

**Датум одбране:**

## ИЗРАЗИ ЗАХВАЛНОСТИ

Захваљујем мојој драгој супрузи Драгани и синовима, Миодрагу и Павлу што су ми својим стрпљењем и разумевањем омогућили да окончам овај рад.

Захваљујем се Лабуди Митровић на несебичној подршци коју ми је пружила у току израде тезе.

## ПОДАЦИ О ДОКТОРСКОЈ ДИСЕРТАЦИЈИ

### НАСЛОВ ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ:

Србија и усвајање *acquis communautaire*-a

### РЕЗИМЕ:

Циљ овог научног истраживања је да допринесе бољем разумевању појма права ЕУ у Републици Србији, да проучи утицај секундарног права и примарног права ЕУ на правни систем и законе Републике Србије, као и да утврди актуелно стање у области усвајања и примене права ЕУ у Србији.

У истраживању су коришћене следеће методе: правни( нормативни) метод, метод анализе садржаја, метод студије случаја, метод тумачења опште норме права ЕУ (уз језичко и логичко тумачење), Историографски метод, као и посебне научне методе: анализа, синтеза, индукција, дедукција, апстракција, генерализација.

Лисабонски уговор се већ примењује у правном систему и законима Републике Србије. Нажалост, начин примене је често неприкладан, при чему законодавац имплементира делове примарног права позивајући се на одредбе које немају директну правну везу са садржином закона.

Ни саме Уредбе Европске уније нису примерене за директно примењивање у Републици Србији јер су, пре свега, у потпуности обавезне и то само за државе чланице ЕУ. Са друге стране, српски законодавац често чак и не може да објасни директну повезаност уредби са одредбама закона;

Српски законодавац није у стању да испуни преамбициозно постављен рок до 2012. за опште усклађивање са *acquis communautaire*. Такође, јасно је да ни рок из ССП - до 2014. не може бити испуњен. На такав закључак упућује чињеница да у Србији није започет ни screening од стране ЕК;

Због оваквог начина примене *acquis communautaire* кохерентност правног система Републике Србије ће бити нарушена. У том контексту, неопходно је усклађивање уредби, директива и осталих делова *acquis communautaire* са српским законодавством, као и са делом српског правног система који се не позива на *acquis communautaire*. Кохерентност правног система је могућа само уз правилну

примену начела супсидијаритета и уважавање првенства националног права. На основу принципа супсидијаритета, *acquis communautaire* (слично као и у СР Немачкој) мора бити третиран као изведени правни поредак, секундарног значаја у односу на национални. Ово је нарочито важно у областима кривичног права, одбране, пореске политике, информисања, буџета и јавних набавки, као и контроле државне помоћи.

*Acquis communautaire* се у Републици Србији примењује углавном индиректно. Међутим, појединим одредбама примена је и директна. Не постоји, и није могуће, директно дејство права ЕУ (уредби и директива) у Републици Србији. Сходно томе не постоје ни субјективна права и обавезе за српско правосуђе и администрацију. Директно дејство може постојати само у државама чланицима. Поред тога, српске судије и чиновници немају довољни степен познавања права ЕУ који би им омогућио правилно тумачење *acquis communautaire* приликом директног дејства. Треба применити доктрину *ultra vires* приликом усвајања *acquis communautaire*, као што је то учинила Немачка.

Српско правосуђе и управа нису довољно квалификовани за примену *acquis communautaire* јер је, у теоријском смислу, право ЕУ нови предмет проучавања чак и у српској правној теорији.

#### КЉУЧНЕ РЕЧИ:

*Acquis communautaire*, примарно право ЕУ, Европска комисија, Споразум о стабилизацији и придруживању, принцип супсидијаритета, Лисабонски уговор

#### НАУЧНА ОБЛАСТ:

Међународно право

#### УЖА НАУЧНА ОБЛАСТ:

Право ЕУ

#### УДК БРОЈ:

## DATA ON DOCTORAL THESIS

### DOCTORAL THESIS TITLE:

Serbia and the adoption of *acquis communautaire*

### SUMMARY:

The aim of the current scientific research is: to contribute to better understanding of the EU law terminology in the Republic of Serbia, to study the influence of EU secondary law and primary law on the Serbian legislation system and the laws of the Republic of Serbia and to establish the actual status in the field of the EU laws adoption and application in Serbia.

The used research methods include: legislative (normative) method, the content analysis method, the case study method, interpretation of the general normative of the EU legislation, with linguistic and logical interpretation, historiographic method and specific scientific methods - including analysis, synthesis, induction, deduction, abstraction and generalization.

The application of the Lisbon Agreement has already started in the laws of the Republic of Serbia. Unfortunately, it is frequently done inappropriately, or the legislator implements parts of the primary law referring to the regulations which have no direct legal connection with the law contents.

The regulations of the European Union are inappropriate for the direct application in the Republic of Serbia. First of all, because they are totally obligatory, and only for the EU member states. On the other hand, the Serbian legislator is not able to fulfill the too ambitious deadline, the year 2012, for the general synchronizing with *Acquis Communautaire*. It is also clear that the deadline for the SAA, the year 2014, cannot be fulfilled. Such conclusion is drawn from the fact that the screening by the European Commission has not started yet.

With the application of *Acquis Communautaire*, the coherence of the legal system in the Republic of Serbia will be infringed. In that context, it is necessary to synchronize regulations, instructions, and other parts of *Acquis Communautaire* with the Serbian legislature, as well as with the part of the Serbian legal system which does not refer to *Acquis Communautaire*. The coherence of a legal system is only possible with the correct application of the principles of subsidiarity and appreciation of the precedence

of the domestic law. Or, on the basis of the principle of the subsidiarity of *Acquis Communautaire* (similar to Germany), it must be treated as a derived legal order of secondary importance in regard to the domestic one, especially in the areas of Criminal Law, Defense, Tax Policies, Information, Budget, and Public Acquisitions, as well as the control of the State aid.

*Acquis Communautaire* is applied in the Republic of Serbia mainly indirectly, but in some regulations directly as well. The direct effects of the EU law (regulations and instructions) in the Republic of Serbia are not possible, and this is why there are no subjective rights or obligations for the Serbian legislature and administration. The direct effects can exist only in member states. At the same time, the Serbian judges and clerks are not acquainted with the EU law in such a degree to be able to interpret *Acquis Communautaire* in the right way as far as direct effects are concerned. On the occasion of adopting *Acquis Communautaire* there should be applied *Ultra vires* Doctrine, as Germany did.

The Serbian judicature and administration are not qualified for the application of *Acquis Communautaire* for theoretically, the EU Law is a new subject of study even in the Serbian legal practice.

**KEY WORDS:** *Acquis Communautaire*, primary law, European Commission, Stabilization and Association Agreement, principle of subsidiarity, Lisbon Agreement

**SCIENTIFIC FIELD:**

International law

**SPECIFIC SCIENTIFIC FIELD:**

The EU legislation

**UDK NUMBER:**



## САДРЖАЈ

1. Уводна разматрања.....	1
1.1. Европско право у ширем смислу .....	12
1.2. Аки комунитер или право ЕУ .....	15
2. Примарно право ЕУ.....	18
2.1. Фазе у развоју примарног права .....	19
2.2. Ближа сарадња .....	21
2.3. Париски уговор из 1951. године .....	23
2.4. Хронологија примарног права .....	25
2.5. Римски уговори из 1957. године .....	26
2.6. Пренумерација Уговора о оснивању ЕЕЗ (ЕЗ) и његово тумачење .....	31
2.6.1. Уговор о оснивању ЕЕЗ (чланови 85 и 86) и право конкуренције у Републици Србији .....	34
2.6.2. Примена Уговора о оснивању ЕЕЗ (чланови 85 и 86) у правном систему Републике Србије и Закон о заштити конкуренције.....	36
2.7. Јединствени европски акт.....	41
2.8. Уговор из Мастрихта (Уговор о ЕУ) из 1992. године.....	43
2.8.1. Контекст доношења Уговора из Мастрихта и утицај на Србију као део СФРЈ.....	44
2.8.2. Уговор из Мастрихта, пресуда Савезног уставног суда СР Немачке у случају "Мастрихт" и њен утицај на пресуду у случају "Лисабон" у контексту <i>ultra vires</i> контроле надлежности ЕУ .....	45
2.8.3. Уговор из Мастрихта и подела на три дела/стуба.....	49
2.8.4. Пренумерација Уговора из Мастрихта и његово тумачење.....	52
2.9. Уговор из Амстердама из 1997. године.....	54
2.10. Уговор из Нице из 2001. године.....	57
2.11. Устав за Европу из 2004. године.....	59
2.12. Лисабонски уговор из 2007. године.....	63
2.12.1. Значај Лисабонског уговора за Републику Србију.....	68
2.12.2. Лисабонски уговор и закони Републике Србије.....	87
2.12.2.1. Закон о заштити корисника финансијских услуга.....	87

2.12.2.2. Закон о изменама Закона о акцизама из 2011. године.....	90
2.12.2.3. Закон о потврђивању финансијског уговора између Републике Србије и Европске инвестиционе банке и Народне банке Србије.....	95
2.12.3. Лисабонски уговор и изузеци у вези са доделом државне помоћи .....	99
3. Секундарно право ЕУ.....	103
3.1. Терминолошке разлике у вези са применом секундарног права у Републици Србији (директиве, упутства или правилници).....	111
3.2. Корепер и секундарно право .....	112
3.3. Комитети - техничко право ЕУ .....	119
3.4. Уредбе.....	130
3.4.1. Уредбе и Бела књига ЕК .....	138
3.4.2. Уредбе као нецаринске баријере.....	140
3.4.3. Уредбе и транспорт .....	143
3.4.4. Уредбе и царине.....	144
3.4.5. Уредбе и закони Републике Србије .....	146
3.4.5.1. Закон о старој и реткој библиотечкој грађи .....	147
3.4.5.2. Закон о потврђивању Амадмана 1-6 на Европски споразум о раду посада на возилима који обављају међународне друмске превозе .....	149
3.4.5.3. Закон о тржишном надзору.....	150
3.5. Упутства/Директиве.....	151
3.5.1. Упутства и нецаринске баријере.....	155
3.5.2. Упутства и уредбе.....	156
3.5.3. Упутства и рокови за њихову примену и ступање на снагу, директна примена упутства у Србији .....	157
3.5.4. Закон о изменама Закона о акцизама из 2011. године .....	162
3.5.5. Закон о привредним друштвима .....	167
3.5.6. Закон о заштити корисника финансијских услуга .....	175
3.6. Одлуке .....	181
3.7. Препоруке, мишљења, резолуције и остали извори секундарног права.....	185
3.7.1. Закон о обавезном примерку публикације.....	191

4. Међународни споразуми, општа правна начела и њихова повезаност са праксом Суда правде .....	193
4.1. Општа правна начела .....	195
4.2. Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода и њен утицај на право ЕУ .....	201
4.3. Повеља о основним правима Европске уније.....	204
4.4. Споразуми са међународним организацијама .....	207
4.5. Споразуми са Руском Федерацијом.....	210
4.5.1. Закон о потврђивању Протокола између Владе Републике Србије и Владе Руске Федерације о изузетима из режима слободне трговине и правилима о одређивању земаља порекла робе уз Споразум између Савезне Републике Југославије и Владе Руске Федерације од 28. августа 2000. ....	213
4.6. Споразуми са државама нечланицама.....	215
5. Споразум о стабилизацији и придруживању између ЕУ и Републике Србије..	218
5.1. Преговори о ССП и принцип "двоструког колосека" .....	220
5.2. Устав и ССП - директна и индиректна примена, директно дејство, кохерентност правног система, решења у источној Европи .....	232
5.3. Питање ратификације ССП .....	249
5.4. Садржина Споразума о стабилизацији и придруживању између ЕУ и Републике Србије .....	252
5.5. Споразум о стабилизацији и придруживању и земље Балкана .....	255
5.5.1. Република Македонија, БиХ и ССП .....	258
5.6. Споразум о стабилизацији и придруживању и суштински измењене околности у смислу доктрине <i>rebus sic stantibus</i> .....	261
5.7. Уводни чланови Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије.....	269
5.7.1. Добросуседска сарадња.....	269
5.7.2. Савет и одбори .....	273
5.7.3. Царине и трговина .....	275
5.7.4. Пољопривреда.....	278
5.7.5. Слобода кретања.....	279

5.7.6. Компанијско, саобраћајно и финансијско право .....	280
5.7.7. Својина над непокретностима .....	281
5.7.8. Државна помоћ и јавне набавке .....	282
5.7.9. Радмисија .....	285
5.7.10. Информисање .....	286
5.7.11. Управа .....	287
5.7.12. Банкарство .....	288
5.8. Прелазни трговински споразум .....	291
5.8.1. Једнострана примена Прелазног трговинског споразума и губици у буџету Републике Србије .....	295
5.8.2. Кореспондирајући чланови ССП-а и Прелазног трговинског споразума, анекси и протоколи .....	296
5.9. Примена Споразума о стабилизацији и придруживању и закони Републике Србије .....	302
5.9.1. Закон о изменама Закона о акцизама из 2011. године .....	303
5.9.2. Закон о привредним друштвима .....	305
5.9.3. Закон о изменама Закона о основама система образовања и васпитања .....	307
5.9.4. Закон о заштити корисника финансијских услуга .....	309
5.9.5. Закон о обавезном примерку публикације .....	314
5.9.6. Закон о поморској пловидби .....	315
5.9.7. Закон о изменама и допунама Закона о ваздушном саобраћају .....	318
6. Усвајање аки комунитера и стратешки документи Републике Србије .....	321
6.1. Национална стратегија Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији .....	322
6.2. Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију .....	325
6.2.1. Измењени и допуњени Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију .....	326
6.2.2. Други измењени и допуњени Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију .....	331
6.3. Извештаји Европске комисије о напретку Србије .....	335

6.3.1. Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2008. годину .....	335
6.3.2. Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2009. годину .....	336
6.3.3. Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину .....	338
6.4. Меморандум Владе Републике Србије у вези са подношењем захтева Републике Србије за пријем у чланство Европске уније .....	341
6.5. Извештај о спровођењу Акционог плана за испуњавање препорука из годишњег извештаја Европске комисије за 2010. годину .....	344
7. Усвајање аки комунитера и закони Републике Србије, screening, табеле усклађености, Упитник ЕК .....	349
7.1. Усвајање аки комунитера и закони из 2008. године и 2009. године .....	356
7.1.1. Закон о јавним набавкама .....	356
7.1.2. Закон о допунама Закона о царинској тарифи .....	361
7.1.3. Закон о изменама и допунама Закона о акцизама .....	363
7.1.4. Закон о стандардизацији .....	365
7.1.5. Закон о потврђивању Споразума о стратешкој сарадњи између Републике Србије и Европске полицијске канцеларије .....	368
7.1.6. Закон о контроли државне помоћи .....	370
7.1.7. Закон о међународном превозу у друмском саобраћају .....	385
7.1.8. Закон о измени Закона о осигурању .....	387
7.1.9. Закон о ознакама географског порекла .....	388
7.1.10. Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма .....	393
7.2. Усвајање аки комунитера и закони из 2010. године .....	394
7.2.1. Закон о тржишту капитала .....	394
7.2.2. Закон о изменама и допунама Закона о банкама .....	400
7.2.3. Закон о заштити потрошача .....	402
7.3. Усвајање аки комунитера и закони из 2011. године .....	406
7.3.1. Закон о заштити пословне тајне .....	406
7.3.2. Законик о кривичном поступку .....	408
7.3.3. Закон о парничном поступку .....	412
7.3.4. Закон о враћању одузете имовине и обештећењу .....	416
7.3.5. Закон о јавној својини .....	419

7.3.6. Закон о изменама и допунама Закона о ауторским и сродним правима .....	420
7.4. Општи рок за имплементацију аки комунитера (2012./2014.) и подзаконски акти .....	423
8. Закључна разматрања у вези са усвајањем аки комунитера у Републици Србији .....	429
8.1. Супротности између начела супрематије и начела супсидијаритета (супсидијарности) у ЕУ и усвајање аки комунитера у Србији .....	440
8.2. Перспективе у вези са усвајањем аки комунитера у Републици Србији ....	451

## ЛИТЕРАТУРА

Биографија аутора

Изјава о ауторству, Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада, Изјава о коришћењу

## 1. Уводна разматрања

Србија је европска земља. У географском смислу она припада Европи. Са друге стране, процес политичке, економске и правне интеграције се на европском континенту спроводи интезивно већ скоро 70 година (од формирања Савета Европе 1949. године, преко Париског уговора о формирању Европске заједнице за угаљ и челик 1951. године и Римских споразума из 1957. године, до Уговора из Мастрихта 1992. године и Лисабонског уговора из 2007. године). То су чињенице које се не могу игнорисати и које нико у Републици Србији (држави која се граничи са државама чланицама Европске уније) не може да занемари. Било би нелогично и штетно, да се такав свеобухватни процес правног, политичког и економског обједињавања који се одвија у Европи, игнорише од стране Републике Србије.

У ширем смислу, идеја о европском обједињавању је много старија од Европске уније. На пример, проф. др Бранко Ракић наводи: "Упоредо са освајачким амбицијама и активностима, почев негде од почетка XIV века, а нарочито интезивно почев од XVII века, бројни су се европски мислиоци, уметници и политичари, бавили идејом о приближавању или уједињавању држава старог континента мирним путем. Многи од њих су предлагали и начине којима би се до таквих уједињења дошло, па чак су и сачињавали и износили детаљне пројекте у том правцу. Међу познатијим од ових идејних претеча европске интеграције налазе се, на почетку XIV века, Пјер Дибоа (Pierre Dubois), дворски адвокат француског краља Филипа IV Лепог (Philippe le Bel), у XV веку чешки краљ Јиржи Пођербард (Jirzi Podebrad), у XVII веку француски свештеник и професор математике Емерик Крисе (Emeric Cruce), затим бивши главни министар (ministre principal) Анрија IV, војвода Максимилијан де Сили (Maximilien de Sully) и енглески квекер Вилијам Пен (Wililam Penn), творац државе Пенсилваније. У XVIII веку најзначајније пројекте ове врсте изнели су опат де Сен –Пјер (l Abbe de Saint –Pierre), затим један од утемељивача утиратеризма Џереми Бентам (Jeremy Bentham), као и Имануел Кант (Immanuel Kant). У XIX веку, међу заступницима идеје о европској интеграцији кључно место заузимају социјалистички

оријентисани мислиоци попут Сен–Симона (Comte Henri de Saint-Simon-Sandricourt) и Прудона (Pierre- Joseph Proudhon). Између Првог и Другог светског рата европска интеграциона идеја доживљава снажан процват, а њени најзначајнији носиоци у том периоду су, међу лицима изван политичке сфере, аустријски гроф Рихард Куденхове–Калерги (Richard Coudenhove-Kalegri), оснивач Паневропског покрета и Данац Херфорт (Heerforrdt), а од политичара Французи Едуард Ерио (Edouard Herriot) и Арстид Бријан (Aristide Briand). Европска идеја своје присталице и поборнике нашла је и у низу истакнутих уметника, као што су Шилер (Friedrich von Schiller), Гете (Johann Wolfgang von Goethe), Новалис (Friedrich von Hardenberg/Novalis), Хајнрих Хајне (Heinrich Heine), Виктор Иго (Victor Hugo), Пол Валери (Paul Valery) и други.<sup>1</sup> Дакле, идеја европског јединства је шири и старији појам од Европске уније. Актуелни председник Чешке Републике Вацлав Клаус истиче да појам европских интеграција не треба сужавати само на западни део континента. И да наднационално обједињавање не значи одрицање од националних интереса (као и да не доноси само корист, посебно када се ради о малим државама): "Европа се не може сужавати на њен западни део... Изворна идеја савремене визије европске интеграције била је крајем четрдесетих и почетком педесетих година заснована на идеолошким парадигмама XX века. То раздобље могуће је окарактерисати и општим губитком вере у позитиван исход координације и сарадње појединих микро субјеката. У то време многи су бранили идеју свесветског или свеконтиненталног регулесања, чиме би био успешно довршен бирократски државни интервенционизам, који је постојао на националном нивоу. Данас већина види свет сасвим другачије (веома често у супротности са интересима европских бирократа), и то се мора одразити, раније или касније, и на европски процес интеграције... На крају, читава идеја Европе не би требало да буде заснована на превише поједностављеном одбацивању патриотизма и националног осећања. Требало би да дозволимо легитимитет речи нација (а не стидети се те речи) и не би требало да прихватимо погрешно схватање, које води на странпутицу, да

---

<sup>1</sup> Ракић Б., "За Европу је потребно време: о преурађеном покушају успостављања европске интеграције", Правни факултет, Београд, 2009. стр. 8. О Вилијаму Пену и овој теми види: Craig P., De Burca G., "EU Law" Oxford University Press, 2008.. р. 4. Више о овој теми у: Романо С. "Европа,



Европа мора да буде снажна, јединствена, инжињерски исконструисана и контролисана одозго, да би могла да преживи данашњу економску, политичку и војну конкуренцију у свету. Европа је 'јединство у мноштву' и покушај њеног вештачког сједињавања могао би јој донети више штете него користи".<sup>2</sup> Дакле, Клаус исправно сматра да постоји више тенденција унутар ЕУ - националних али и унификационих.

Проучавање усвајања аки комунитера у Републици Србији је изазов не само за оне који се баве законодавством у Републици Србији, већ и за научне истраживаче, правнике, економисте, али и оне који сматрају да је питање европских интеграција најважније за будућност наше државе и друштва. Наравно, имајући у виду важност процеса који се одвија између Републике Србије и ЕУ, проучавању таквог важног питања мора се прићи без острашћености, без обзира да ли та острашћеност долази од оних који су против чланства у ЕУ, или од оних који сматрају да чланство у ЕУ нема алтернативу. Здрава правна свест и правно искуство су услови за сагледавање неке појаве у целости, па и актуелних европских интеграција. У том контексту, велики руски правник и филозоф Иван Иљин је одавно написао: "Три велика аксиома леже у основи здраве правне свести: осећање властитог духовног достојанства, способност слободног човека да управља самим собом и узајамно поштовање и поверење међу људима".<sup>3</sup> У том контексту неутралног и научног приступа овој теми, треба истаћи да Република Србија као држава већ преко 11 година покушава да приступи ЕУ. Наравно, то не значи да и СФРЈ није имала односе са Европском економском заједницом. У том смислу, још почетком 1970. године је потписан први споразум између СФРЈ и тадашње Европске економске заједнице (ЕЕЗ). У периоду од 1970. године до 1983. године СФРЈ је са ЕЕЗ-ом потписала укупно три споразума. Проф. др Бранко Ракић истиче да је СФРЈ имала трговинске уговоре са ЕЕЗ из 1970. и 1973. године као и Уговор о сарадњи из 1980. године.<sup>4</sup> Ипак, после распада друге Југославије и

---

<sup>2</sup> Клаус В., "Европа и ЕУ: поглед политичара и поглед економисте", Службени гласник, Београд, 2010.. стр. 12, 37.

<sup>3</sup> Иљин И., "Пут ка очигледности", Бримо, Београд, 2001.. стр. 113.

<sup>4</sup> Ракић Б., "Хармонизација југословенског права са правом Европске уније", Правни факултет, Београд, 1997.. стр. 293. Види: Бабић Б., Илић Г.: "Југославија и Европска унија", Институт за међународну политику, Београд, 1999.

општепознатих догађаја током деведесетих година, прави почетак сарадње између Републике Србије и Европске уније, наступа у новембру и децембру 2000. године када се укидају ограничења у међусобној трговини и када Србија постаје учесница Процеса стабилизације и придруживања. Дакле, оквирни период проучавања се у овом раду (условно) ограничава добијањем повољног мишљења за кандидатуру (који је Република Србија добила од Европске комисије у октобру 2011. године), или са Мишљењем Комисије о кандидатури Србије за чланство у Европској унији (Европски савет то потврђује 1.3.2012.).<sup>5</sup> Дакле, овај рад обухвата временски период од скоро 11 година интензивне сарадње и преговора, између ЕУ и Републике Србије.

У том периоду, усвајање аки комунитера постаје једно од најважнијих питања за Републику Србију у правном, политичком и економском смислу. О каквом се великом процесу ради, можда најбоље показују подаци из Националног програма за интеграцију Републике Србије у ЕУ (НПИ). Они показују да је Република Србија преузела обавезу, после потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању са Европском унијом у априлу 2008. године, да усвоји неколико стотина закона, уредби, стратегија, одлука, правилника, акционих планова, наредби и других прописа, укључујући и правне акте секундарног права ЕУ. Дакле, без сумње, ради се о веома великом правном процесу, незабележеном у савременој српској правној и политичкој историји. Такође, у овом раду нагласак је стављен и на проучавање Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године ("крвног" споразума у односима Републике Србије и Европске уније). Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29.

---

<sup>5</sup> COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL/Commission Opinion on Serbia s application for membership of the European Union, Brussels, 12. 10. 2011...Овај документ је пратило и Аналитички извештај Европске комисије од 138 страна који је, у суштини, скуп извештаја ЕК о напретку Србије. На такав закључак указује и задњи део Аналитичког извештаја у којем се наводе општи статистички подаци о Србији. Такође, Мишљење Комисије је само део ширег документа о проширењу ЕУ под називом Enlargement Strategy and Main Challenges 2011/2012. У том контексту Србија добија и статус кандидата за ЕУ 1.марта 2012.

априла 2008 године је и правни основ за усвајање аки комунитера у нашој земљи. Од тог 29. априла 2008. године, Република Србија има обавезу усклађивања законодавства са аки комунитером (са нагласком на усклађивање, хармонизацију, или приближавање, а не директну примену или/и директно дејство). Обрађено је и неколико десетина такозваних европских закона донетих у Републици Србији (и пратећих прописа). Такође, обрађени су и правни акти секундарног права ЕУ, попут уредби и упутства/директива, на којима су се заснивали (или на које су се формално позивали) српски прописи у периоду након потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије. Таква методологија примењена је јер нам она може донети јасне одговоре на следећа важна питања: Какви су ефекти примене аки комунитера у Републици Србији? Да ли је добар начин имплементације аки комунитера који користи српски законодавац? Да ли је био прикладан начин преговора у вези са закључивањем Споразума о стабилизацији и придруживању? Да ли српски законодавац има јасну стратегију у вези са применом аки комунитера? Да ли учешће експерата из ЕУ у изради нацрта српских закона гарантује да ће они бити усклађени са правом ЕУ? Да ли се у вези са применом аки комунитера даје првенство начелу супсидијарности као што је то случај у неким државама Европске уније, или право ЕУ има безусловну предност у односу на српско право? Какве су даље перспективе у вези са применом аки комунитера у Републици Србији? Да ли компаније из ЕУ које послују на територији Републике Србије поштују одредбе аки комунитера или отежавају његову примену? Да ли српски законодавац познаје у довољној мери одредбе (и поделе) аки комунитера? Да ли Европска банка за обнову и развој и Европска инвестициона банка доприносе поштовању одредби аки комунитера или отежавају примену тих прописа? Каква је координација између министарства Владе Републике Србије и Канцеларије за европске интеграције Владе Републике Србије приликом израде закона? На коме лежи одговорност за испуњавање Националног плана за интеграцију Републике Србије у ЕУ? Каква је испуњеност НПИ? Каква је улога представништва Европске уније у усвајању аки комунитера у Републици Србији? Колико се, и како се, примењују одредбе Лисабонског уговора у правном систему Републике Србије? Какав ће утицај имати одредбе Лисабонског уговора на будуће законодавство Републике

Србије? Какав ће утицај имати одредбе Лисабонског уговора на Споразум о слободној трговини између Руске Федерације и Републике Србије? Какав је однос између интереса ЕУ и Републике Србије, приликом примене аки комунитера? Да ли се аки комунитера у Републици Србији примењује на директан или индиректан начин? Да ли постоји директно дејство аки комунитера у Републици Србији, или, да ли европско право ствара субјективна права пред српским судовима и обавезе у правном, економском и политичком систему? Да ли треба применити доктрину *ultra vires* приликом усвајања аки комунитера? Да ли је реалан рок који се наводи у НПИ за усклађивање српског законодавства са аки комунитером до 2012? Да ли аки комунитер у Србији треба третирати као изведено, секундарно право у односу на српско? Да ли су српско правосуђе и управа довољно квалификовани за примену аки комунитера? Наравно, ово су само нека од питања на која треба да буде одговорено у овом раду.

Такође, да би се одговорило на ова важна питања, неопходно је проучити и развој примарног и секундарног права ЕЗЗ/ЕЗ и ЕУ, као и функционисање законодавног процеса у Европској унији у пракси. У том контексту су обрађени и споразуми ЕУ са међународним организацијама, основна правна начела која се користе у ЕУ. Али и споразуми са Руском Федерацијом и државама нечланицама као и пресуде Суда правде Европске уније .

На овај начин смо хтели да дамо допринос проучавању тако важне и недовољно истражене теме као што је усвајање аки комунитера у Републици Србији. Наравно, немогуће је обухватити све делове овог великог и сложеног процеса, не само због обимности материје, већ и због следеће важне чињенице. Утицај аки комунитера и европских интеграција на српски правни систем је толико интензиван, да се понекад чини да је свакодневан (готово из дана у дан се мењају српски прописи под оправдањем да се тако усваја аки комунитер). Мењају се и основни правци преговарачког процеса које, ипак, диктира Брисел као доминантни партнер у процесу придруживања. Такође, испод тог површинског и формалног процеса усвајања аки комунитера у Републици Србији, истовремено, готово сакривен од очију стручне и шире јавности, постоји и процес фактичке примене прописа који често у потпуности укида или мења, одредбе аки комунитера. То је феномен који готово да није истраживан до сада у Републици

Србији, а није ништа мање важан од формалног процеса усвајања аки комунитера. Штавише, постоји међузависност између та два процеса и да се том питању мора посветити велика пажња. Треба истаћи и следеће: Једанаест година интензивне сарадње између Републике Србије и Европске уније (ЕУ) није било праћено свеобухватним проучавањем аки комунитера и његовог усвајања у Републици Србији. Може се констатовати да је постојала једна површна и ненаучна тенденција да се, пре свега, проучавају политички и економски односи између Републике Србије и ЕУ. Са друге стране, усвајање аки комунитера у Србији се третирао као секундарно питање. У том контексту, један од циљева овог научног истраживања је покушај, да се донекле, исправе ове аномалије (или пропусти) у истраживању аки комунитера. Такође, циљ овог научног истраживања је да се допринесе и бољем разумевању и проучавању појма аки комунитера у Републици Србији. Зато су, као што смо већ истакли, предмет научног истраживања и основни извори аки комунитера (или примарно право ЕУ). У том смислу, фокус је на проучавању Уговора о оснивању Европске економске заједнице из 1957. године, Уговора из Мастрихта из 1992. године, као и Лисабонског уговора који је ступио на снагу 2009. године (и који је у правном смислу једна врста амандмана на ова два уговора). Такође, поред ових основних извора аки комунитера, предмет научног истраживања ће бити и неуспели Устав за Европу из 2004. године (Лисабонски уговор је преузео преко 90% одредби из Устава за Европу) и његов утицај на развој аки комунитера. Такође, ту је и утицај Уговора из Амстердама, Уговора из Нице, Париског уговора и Јединственог европског акта. Не мање важан предмет научног истраживања ће бити и секундарно право ЕУ. У том контексту, предмет истраживања ће бити уредбе, упутства, одлуке, препоруке, закључци и мишљења које доносе институције ЕУ. Секундарно право ЕУ нема ништа мањи значај у пракси од примарног права. Напротив, ови правни акти у пракси имају често чак и већи утицај на законе држава чланица ЕУ од примарног права. Наравно, као што је истакнуто, најважнији циљ научног истраживања ће бити проучавање утицаја секундарног права и примарног права ЕУ у целини (као делова аки комунитера) на правни систем и законе Републике Србије. Такође, истраживање има за циљ и да разјасни правну проблематику која је настала током примене аки комунитера. То је део разматрања у закључним деловима овог

рада. Државе чланице ЕУ усвајањем аки комунитера пренеле су одређена суверена права на ЕУ и тиме овластиле наднационалне институције да врше правне функције. Дакле, формално постоји начело супрематије права ЕУ у односу на права држава чланица. Али, са друге стране, принцип супсидијарности је у основи Уговора из Мастрихта (Уговора о ЕУ од 7. фебруара 1992. члан 2, став 3). Тачније, применом члана 2 Уговора из Мастрихта се често омогућава примат националног права над аки комунитером. Да би овај правни проблем био још већи и компликованији, принцип супсидијарности је усвојен управо на иницијативу највеће и најугицајније државе у ЕУ, Савезне републике Немачке (СРН) као и уз условљавања у британском парламенту. Тачније, у познатој пресуди у вези са Уговором из Мастрихта, "Мастрихт", Савезни уставни суд (СУС) СР Немачке је закључио да ЕУ мора да буде утемељена на начелу владавине права, обезбеђивању правне заштите, али и на начелу супсидијарности (са друге стране Суд правде ЕУ, иако конституисан управо према искуству СУС СР Немачке, не даје право националним уставима да оцењују усаглашеност аки комунитера са националним правом). Такође, СУС СР Немачке у пресуди "Лисабон" разрађује ова начела и *ultra vires* контролу законских аката ЕУ (посебно у области кривичног права, пореске и буџетске политике, одбране, просвете и информисања). Дакле, ради се о једној озбиљној правној дилеми или правном сукобу, који није разјашњен нити решен, још од усвајања Уговора из Мастрихта (или скоро 20 година). Овим проблемом се деценијама баве уставни судови у Немачкој, Италији, Француској и другим земљама. Ту проблематику, или сукоб начела супрематије и начела супсидијарности, посебно интересантном за истраживање чини и следећа чињеница: примена принципа супсидијарности је индивидуална од земље до земље, и свака нова чланица ЕУ је дужна да том проблему прида велику важност. Република Србија мора да има правни став поводом овог питања. У садашњем тренутку не постоји јасно дефинисан став поводом овог питања и то наноси велику штету нашем правном систему. У том контексту, може се тврдити и следеће: Проучавање правног феномена супротности између начела суперматије и супсидијарности ће имати велику важност и за усвајање аки комунитера у Републици Србији. Пре свега, имаће важност због формирања правне стратегије Републике Србије у овој области.

Тачније, Република Србија мора да има правну и државну стратегију која ће дати одговор на једно од кључних друштвених и правних питања. Да ли је национално право приоритетно у односу на аки комунитер, или је обрнуто? То је питање од највеће друштвене важности, јер управо органи и институције држава чланица имају главну улогу у извршењу аки комунитера. Са друге стране, Устав Републике Србије не даје јасне одговоре на ова питања која се намећу у процесу придруживања Републике Србије ЕУ. Устав Републике Србије, као највиши правни акт, одређује, само испод наслова: „Начела устава,, у оквиру члана 1 пуну приврженост Републике Србије „европским принципима и вредностима,,. Такође, Уставни суд Републике Србије није ни разматрао ово важно друштвено и правно питање. Дакле, у друштвеном и научном смислу, одговор на ово питање може суштински одредити даљи правац развоја српског друштва и српске правне науке. Такође, научно истраживање има за циљ и да утврди актуелно стање у овој области, односно правни ниво на којем се налазе односи између Републике Србије и ЕУ поводом усвајања и примене аки комунитера. Треба истаћи да се ради о материји која је слабо истражена, не само због претходно наведених разлога, већ и због техничких ограничења и специфичности законодавне процедуре у ЕУ. На пример, аки комунитер као укупност правне регулативе Уније се састоји од преко 100.000 страница текста.<sup>6</sup> Такође, аки комунитер се непрестано мења и допуњује (у просеку по неколико хиљада страница нових правних прописа се усваја сваке године у ЕУ). Тако бројни прописи су и временски ограничени. Слабој истражености ове материје доприноси и чињеница да Европски парламент није једини законодавни орган у ЕУ.<sup>7</sup> Штавише, понекад Европски парламент има само једну од улога у формирању аки комунитера и тај неуобичајени процес се анализира у овом раду са посебним нагласком на Комитет сталних представника (Корепер). Овај Комитет је слабо истражено и мало познато тело Уније које често и пресудно утиче на правне акте. Такође, биће проучен и рад 250 комитета који

---

<sup>6</sup> Право ЕУ чини око 20.000 прописа секундарног законодавства и преко 4.000 судских одлука, види: Вукадиновић Р., "Хармонизација домаћег права са правом Европске уније у склопу Процеса стабилизације и асоцијације-две године после", зборник "Србија и Црна Гора на путу ка Европској унији", приредили, Лопандић Д., Бајић В., Европски покрет у Србији, Београд, 2003., стр. 106.

<sup>7</sup> Више о томе у: Ракић Б. "Хармонизација југословенског права са правом Европске уније", Правни факултет, Београд, 1997., стр. 67-68.

ограничавају надлежности ЕК. Нема никакве сумње да је усвајање и примена аки комунитера или „европског права“ од изузетне важности за Републику Србију. Наиме, иако се целина односа између Републике Србије и Европске уније састоји од три основне компоненте: политичке, економске и правне, основу односа између Републике Србије и ЕУ чини, пре свега, примена и усвајање аки комунитера. Аки комунитер омогућава само постојање економских и политичких односа између Републике Србије и ЕУ. Усвајање и примена аки комунитера је услов без којег се не може у целокупним односима између Републике Србије и ЕУ. Зато је усвајање аки комунитера за Републику Србију и њен правни систем и науку, прворазредно правно, али и научно и друштвено питање. Утицај примарног права, али и секундарног права ЕУ (као делова аки комунитера), велики је у целој југоисточној Европи. Дакле, управо у региону у којем се налази Република Србија. Тачније, од западних граница Словеније, до суседа Републике Србије као што су Мађарска, Румунија, Бугарска, па све до јужних обала Грчке, аки комунитер представља позитивно право. У том контексту, Република Србија није „изоловано острво“, у југоисточној Европи које примењује некакав посебан правни систем. Напротив, Република Србија управо од новембра 2000. године инсистира на процесу преговора и придруживања са ЕУ. Република Србија чак и једнострано примењује поједине делове аки комунитера (најпознатији пример је, свакако, једнострана примена делова Прелазног трговинског споразума). Такође, Република Србија је већ прошла, у последњих једанаест година, кроз неколико фаза процеса који води ка пуноправном чланству у ЕУ. Тачније, ако се условно може тврдити да је процес придруживања ЕУ почео у новембру 2000. године, могу се дефинисати следеће фазе у преговорима са ЕУ:

- прва – преговори о ССП и потписивање ССП
- друга – добијање кандидатуре
- трећа – преговори о чланству (screening - аналитички преглед законодавства и израда Уговора о приступању)

Може се тврдити да је Република Србија, у правном, временском и друштвеном смислу, већ стигла до половине процеса који води ка чланству у ЕУ (у октобру 2011. године Европска комисија, или 11 година након приступања Србије Процесу стабилизације и придруживања, дато је повољно Мишљење у вези са



кандидатуром Србије, Европски савет је то потврдио 1.3.2012., вероватно ће још толико времена бити потребно до окончања задњег дела преговора, ратификације Уговора о приступању Србије ЕУ у државама чланицама).

Важност проучавања аки комунитера и његовог усвајања у Републици Србији се огледа и у чињеници да се право ЕУ или аки комунитер, већ (као што смо претходно напоменули) примењује у српским законима. Ништа слично није забележено у правној историји Србије као државе. У научном и друштвеном смислу, процес усвајања аки комунитера кроз законе Републике Србије је јединствен. Тај процес се не може упоредити са ратификацијом међународних уговора и конвенција (као што су Међународни пакт о економским социјалним и културним правима, Међународни пакт о грађанским и политичким правима или конвенцијама Међународне организације рада) од стране Републике Србије. Такође, у научном и друштвеном смислу, процес усвајања аки комунитера се не може упоредити ни са ратификацијама и применом резолуција Уједињених нација. Дакле, ради се у научном и друштвеном смислу, о потпуној новој правној и друштвеној појави, која је постала правна обавеза Републике Србије након потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању у априлу 2008. године. У том контексту процеса који није забележен у новијој правној и друштвеној историји Србије, треба констатовати и следеће. Проучавање аки комунитера и његове примене у Републици Србији има јединствену и прворазредну важност и због разматрања директне примене и директног дејства аки комунитера у Републици Србији, која ће уследити након ступања Србије у ЕУ.

Коришћена методологија и циљеви истраживања: Основне поставке на којима ће бити засновано ово истраживање и које ће се бранити научним аргументима (и искуствима из праксе), су следеће. Аки комунитер ће све више бити присутан у правном систему Републике Србије. Аки комунитер није непроменљив систем. Република Србија је дужна да направи своју стратегију у вези са применом аки комунитера на основу досадашњих искустава (која се најбоље рефлектују кроз усвојене законе и остале прописе). Такође, сложеност предмета истраживања и циљ истраживања, захтевају комбинацију више метода који ће се користити у истраживању правног (нормативног) метода, који полази од садржаја правних норми и који је најстарији метод за изучавање права. Затим, у истраживању ће се

користити и метод анализе садржаја у комбинацији са правним методом. Метод студије случаја ће се користити у анализи примене појединих норми аки комунитера на конкретне случајеве у пракси (са посебним нагласком на конкретне чланове српских закона). Користиће се и метод тумачења опште норме аки комунитера уз језичко и логичко тумачење. Историографски метод ће бити коришћен за сагледавање историјског развоја аки комунитера у последњих неколико деценија у ЕЗ и ЕУ као и за сагледавање усвајања аки комунитера у Републици Србији у последњих неколико година (посебно након потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању 2008. године). Посебне научне методе које ће се користити у овом раду су: анализа, синтеза, индукција, дедукција, апстракција, генерализација.

### ***1.1. Европско право у ширем смислу***

Проф. др Бранко Ракић у "Предлогу за приступање хармонизацији правног система СР Југославије са регулативом успостављеном у Европској унији" истиче да се већ након Другог светског рата на подручју Европе ствара нов, "изузетно значајан правни систем" .<sup>8</sup> И други домаћи правници и истраживачи упоредне правне традиције, као проф. др Сима Аврамовић и проф. др Војислав Станимировић, сматрају да европско право у ширем смислу настаје након формирања Савета Европе 1949. године и да је језгро тог новог наднационалног права област права човека: "На тај начин су, већ кроз само чланство у Савету Европе, скоро све европске земље до извесне, додуше прилично ограничене, мере прихватиле лимитирање аутономије својих правних система, јер конвенције Савета Европе и одлуке Европског суда за људска права имају приоритет у односу

---

<sup>8</sup> Више о томе: Ракић Б., "Хармонизација југословенског права са правом Европске уније", Правни факултет, Београд, 1997., стр. 14.и Ракић Б., "Предлог за приступање хармонизацији правног система СРЈ са регулативом успостављеном у Европској унији", Правни зборник-часопис за теорију и праксу Удружења правника Црне Горе, бр.2-3/1995, Подгорица.

на национална права и одлуке националних судова. Наравно, ово се односи само на област заштите људских права и основних слобода, тако да је барем у тој сфери створен један интегрисани систем заштите који уважава заједничке норме и вредности, релативно независан од националних права"<sup>9</sup> (формирање Савета Европе треба посматрати и у контексту поделе света на два блока).

Страни правници, као професор Дезмон Динан, у Европско право у ширем смислу убрајају све акте настале након Конгреса Европе (одржаног у мају 1948. године у Хагу), који су довели до формирања Савета Европе: "Постојала је општа сагласност да се трансформише тело које је организовало и сам Конгрес, Међународни комитет покрета за Европску унију, у кишобран организацију која је добила назив Европски покрет. Нова организација је октобра 1948. године промовисана у Бриселу... То су биле институционалне основе за Савет Европе, који су основали десет држава (Бриселске силе) плус Данска, Ирска, Италија, Норвешка и Шведска – које су потписале Весминстерски статут маја 1949. године".<sup>10</sup> Сличну дефиницију даје и проф. др Бранко Ракић: "Током 1948. одиграла су се три више него важна догађаја ране фазе европског интеграционог процеса. Прва од та три догађаја је оснивање организације назване Западна унија, закључењем тзв. Бриселског уговора између Француске, Уједињеног Краљевства и држава Бенелукса 17. марта 1948. године. Ова организација, која по саставу чланства, организационој структури и садржини делатности заправо представља проширени савез из Денкерка, од 1954. године ће прерасти у Западноевропску унију. Затим, 16. априла 1948. године у Паризу долази до оснивања Европске организације за економску сарадњу (ОЕЕС, ОЕСД), чији су задатак и сврха били обезбеђење спровођења економског опоравка и надзирање расподеле средстава из Маршаловог плана. Она је иницијално у саставу имала 16 држава (Аустрију, Белгију, Данску, Француску, Грчку, Исланд, Италију, Луксембург, Норвешку, Холандију, Потругалију, Уједињено Краљевство, Шведску, Швајцарску и Турску). Западна Немачка је до оснивања СР Немачке 29. априла 1949. године

---

<sup>9</sup> Аврамовић С. Станимировић В., "Упоредна правна традиција", Правни факултет, Београд, 2006., стр. 300.

<sup>10</sup> Динан Д., "Мењање Европе: историја Европске уније", Службени гласник, Београд, 2010., стр. 31-32 . О Савету Европе: Fairhurst J., "Law of the European Union", Longman, 2006.

била заступљена преко представника окупационих власти... Трећи догађај из 1948. године, од огромног значаја за европску интеграцију, било је одржавање напред поменутог Европског конгреса у Хагу, од 7. до 11. маја 1948. године, у организацији Међународног координационог комитета покрета за европско јединство... Сматра се да је веома непосредан резултат Хашког конгреса оснивање Савета Европе 5. маја 1949. године у Лондону...".<sup>11</sup>

Дакле, поред прописа, конвенција и препорука који доноси Савет Европе и његови органи (од којих су најзначајнији Европска конвенција за заштиту основних људских права и слобода из 1950. године, Европска социјална повеља, као и бројне препоруке које утичу на законодавство у европским земљама попут Препоруке Савета министара Савета Европе P(20)97. о говору мржње), и рада Венецијанске комисије Савета Европе, у европско право у ширем смислу треба убројити и прописе који су донесени од стране<sup>12</sup> Западноевропске уније, Европске организације за економску сарадњу (ОЕСЕ) и организације ЕФТА. Све те организације су током више деценија утицале на право на европском континенту. Најбољи пример за ту међузависност европског права (у ширем смислу) је свакако утицај Европске конвенције за заштиту основних људских права и слобода из 1950. године на Повељу о основним правима ЕУ (која је усвојена у важећем тексту 2007. године). Званично тумачење Повеље о основним правима ЕУ јасно показује утицај појединих чланова Европске конвенција за заштиту основних људских права и слобода из 1950. године на Повељу о основним правима ЕУ. Такође, не сме се занемарити и утицај Европског суда за људска права на рад Суда правде ЕУ, као и утицај Европског суда за људска права на развој људских права на континенту. Коначно, треба нагласити, у контексту ширих европских интеграција, да су ЕУ и ЕФТА формирале јединствени Европски економски простор 1990. који је такође утицао на привредно право (и царинске законе) на континенту. Дакле, европско право у ширем смислу обухвата правне прописе које су донели ЕЗ/ЕУ, Савет Европе, ЕФТА, Западноевропска унија, и Европска

---

<sup>11</sup> Ракић Б., "За Европу је потребно време: о преурањеном покушају успостављања европске интеграције", Правни факултет, Београд, 2009., стр. 11-12.

<sup>12</sup> У страном правној теорији о тој повезаности види: Craig P., De Burca G., "The Evolution of EU Law", Oxford University Press, 2011., p. 465.

организација за економску сарадњу која је касније прерасла у Организацију за економску сарадњу и развој.<sup>13</sup>

## ***1.2. Аки комунитер или право ЕУ***

Постоји више дефиниција аки комунитера (европског права у ужем смислу) или права ЕУ. Проф. др Бранко Ракић сматра да је то систем правних норми на територији ЕУ: "Тако је, дакле, на подручју држава чланица Европске уније, на супранационалном и на националном нивоу, успостављен један целовит и усклађен систем правних норми, систем који је у сталном развоју, у правцу постизања што већег јединства и чврстине Уније".<sup>14</sup> У смислу упоредне правне традиције проф. др Сима Аврамовић и проф. др Војислав Станимировић сматрају да право ЕУ не обухвата само право држава чланица већ и оних земаља које желе да ступе у ЕУ: "Одрицањем од дела националног суверенитета у појединим областима, првенствено онима који обухвата тзв. први стуб ЕУ, многе гране унутрашњег права држава чланица (али и држава које претендују да постану чланице ЕУ) нужно су морале да претрпе одређене промене. Тај процес, који се популарно назива 'хармонизација права', води ка уједначавању и унификацији одређених правних установа на наднационалном нивоу и представља једно ново *ius commune* - заједничко, комунитарно европско право. Мада у суштини представља право Европске уније, ово ново, комунитарно право, због настојања скоро свих европских земаља да постану њени чланови, постаје важан фактор који уједначава правне системе у целој Европи, па чак и у извесној мери ублажава разлике и приближава *common law* и континентално право. Комунитарно право се у неким областима непосредно примењује у државама чланицама упоредо са

---

<sup>13</sup> О повезаности са Маршаловим планом и трансформацији те организације у 60-им годинама у OECD види више: Craig P., De Burca G., "EU Law", Oxford University Press, 2008., p. 4.

<sup>14</sup> Ракић Б., "Хармонизација југословенског права са правом Европске уније", Правни факултет, Београд, 1997., стр. 41.

унутрашњим правним прописима, што отвара питање које од та два права има превагу".<sup>15</sup> Сајмон Хикс, професор Европске и упоредне политике на London School of Economics and Political Science, и један од водећих међународних експерата за Европску унију, износи своју дефиницију аки комунитера. По Хиксу, право ЕУ је посебан правни систем који се заснива на примарном и секундарном делу и општим правним начелима: "Право ЕУ (које ће се овде користи као скраћеница за правне акте Европских заједница и Европске уније) чини посебан правни систем који је одвојен, али блиско повезан са међународним правом и правним системима држава чланица Европске уније".<sup>16</sup> Жан-Марк Фавре, доцент јавног права са Института за политичке студије и помоћник шефа правног одељења француског Главног секретаријата међуминистарског комитета за европска питања (GMSK), износи следећу дефиницију права ЕУ: "Изворе комунитарног права чине све правне норме на којима почива Заједница, заједно: уговори и њима придружени акти, или оргинарно право; акти које усвајају институције, или дериватни акти; спољни споразуми (уговори које Заједница потписује са трећим земљама); судска пракса".<sup>17</sup> Француски експерт за право ЕУ професор Флоронс Шалтиел сматра да се право ЕУ састоји од изведеног права (droit derive) и изворног права (droit orginaire): "Европско изведено право је оно право које је усвојено на основу Уговора. Изворно право ЕЗ и ЕУ чине Уговори о ЕЗ и ЕУ, онако како су у више наврата мењани".<sup>18</sup> Сандро Гоци, бивши високи функционер Европске комисије у време мандата Романа Продија, истиче следеће аспекте аки комунитера: "Европска уније је 'уставни систем без устава'. Она располаже сопственим правним уређењем, сопственим уставним принципима и такозваним *acquis communitario*, скупом прописа који проистичу из одредби уговора из аката комунитарних институција и одлука Суда правде". У том контексту, дефиниција специфичног правног система ЕЗ/ЕУ, се даје и у чувеном

---

<sup>15</sup> Аврамовић С., Станимировић В., "Упоредна правна традиција " Правни факултет, Београд, 2006., стр. 304.

<sup>16</sup> Хикс С., "Политички систем Европске уније", Службени гласник, Београд, 2007., стр. 122.

<sup>17</sup> Февре Ж. М. "Основи Европске уније и комунитарног права", Институт Г17, Београд, 2004., стр. 61.

<sup>18</sup> Шалтиел Ф., "Процес одлучивања у Европској унији", Завод за уџбенике, Београд, 2010., стр. 147.

случају Коста који се разматрао пред Судом правде ЕЗ(данас је то Суд правде ЕУ): "Другачије од уобичајених међународних споразума, оснивачки уговор Европске економске заједнице створио је сопствени правни систем када је Уговор ступио на снагу и као такав је обавезујући за њих... државе чланице су ограничиле, на пољима која су описана, њихова суверена права и створила скуп обавезујућих права за њихове грађане и за себе саме..."<sup>19</sup> Проф. др Вернер Вајнфелд из Центра за примењена политичка истраживања Универзитета Лудвиг-Максимилијан у Минхену и проф. др Волфганг Веселс са Института за политичке науке и европска питања Универзитета у Келну износе своју дефиницију аки комунитера: "Acquis communautaire представља заједничку тековину Европске уније. У њему су садржани сви важећи уговори и сва важећа правна регулатива Европске уније. Значајан предуслов за проширење Европске уније представља потпуно преузимање Acquis-а од стране земаља које су поднеле захтев за пријем у Европску унију".<sup>20</sup> Из претходног долазимо до дефиниције која, правилно описује аки комунитер у смислу његовог усвајања у Републици Србији. Аки комунитер се може дефинисати као правна целина коју чине примарно право и секундарно право ЕЗ и ЕУ, споразуми закључени са државама нечланицама (и међународним организацијама) и општа правна начела призната од стране цивилизованих народа у смислу Статута Међународног суда правде, као и судска пракса Суда правде ЕУ.

---

<sup>19</sup> Гоци С., "Европска влада" ,БмГ, Београд, 2003., стр. 19-20.

<sup>20</sup> Вајнфелд В., Веселс В., "Европа од А до Ш: приручник за европску интеграцију", Фондација Конард Аденауер, Београд, 2003., стр. 365.

## 2. Примарно право ЕУ

Проф. др Бранко Ракић износи следећу дефиницију примарног права ЕУ: "Основни извор права Европске уније су тзв. примарни извори, међу којима посебан значај имају тзв. конститутивни или основни уговори, којима је постављен темељ европског права. У основне уговоре спадају напред поменути Уговор о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик, затим Уговор о оснивању Европске економске заједнице и Уговор о оснивању Европске заједнице за атомску енергију, оба закључена у Риму 25. марта 1957. године, затим Јединствени европски акт, закључен у Луксембургу 17. фебруара и у Хагу 28. фебруара 1986. године, и коначно, Уговор о Европској унији, познатији као Уговор из Мастрихта, од 7. фебруара 1992. године. Поред наведених уговора, и одређени број других, мање значајних аката, којима се модификују основни уговори, спада у категорију примарних извора права Европске уније".<sup>21</sup> Према Будимиру Кошутићу: "Примарно право Заједнице састоји се од међудржавних уговора о оснивању европских заједница и Европске уније (с прикљученим протоколима и декларацијама). Поред ових конститутивних уговора, примарни извори права су и допунске конвенције, међународни споразуми и други акти представника држава чланица. Изузетно, важан правни извор представљају општи правни принципи (начела) аутономног правног поретка Заједнице развијени од Суда Европских заједнице (према мишљењу немачког правног писца Хелмута Лехелера, постоје две врсте неписаних правних извора: обичајно право у смислу обичајног судијског права и општа правна начела)".<sup>22</sup> Такође, проф. др Мирко Васиљевић износи: "У примарне изворе права ЕУ (комунитарно право) спадају уговори о оснивању, конвенције између држава чланица и споразуми Уније са трећим државама и међународним организацијама. Примарни извори имају јачу правну снагу о односу на остале изворе (секундарне извори), а њихови међусобни однос одређује се према правилима *lex posterior derogat lege priori* и *lex*

---

<sup>21</sup> Ракић Б., "Хармонизација југословенског права са правом Европске уније", Правни факултет, Београд, 1997. ,стр. 39.

<sup>22</sup> Кошутић Б., "Основи права Европске уније", Правни факултет, Београд, 2009., стр. 243.



specialis derogat lege generali. Уговори о оснивању као примарни извор права ЕУ обухватају: Уговор о оснивању Европске заједнице за угљ и челик-Париз (1951.), Уговор о оснивању Европске заједнице за атомску енергију-Еуроатом-Рим (1957.), Уговор о оснивању Европске економске заједнице-Рим (1957.), Јединствени европски акт (1986.) и Уговор о Европској унији (промена имена и карактера ЕЕЗ-Мастрихт, 1992.), са пратећим анексима споразумима и протоколима".<sup>23</sup> Дакле, када се узму у обзир претходно наведене дефиниције примарног права, може се тврдити да су најважнији извори примарног права који утичу на усвајање аки комунитера у Републици Србији:

- 1) Уговор о оснивању Европске економске заједнице - 1957. или Римски уговор;
- 2) Уговор из Мастрихта 1992. или Уговор о Европској унији; и
- 3) Лисабонски уговор из 2007 године.

Може се рећи да ова три уговора симболизују и три фазе у развоју комунитарног права ЕЗ и ЕУ.

## ***2.1. Фазе у развоју примарног права***

Прва фаза у развоју комунитарног права почиње 50-тих година ХХ века. Она је трајала све до пада Берлинског зида и уједињења Немачке. Ову фазу карактерише правни и интегративни полет (који је посебно постојао у првих неколико година у време и након оснивања ЕЕЗ). Међутим, ова фаза се завршила стагнацијом или "евроскредозом". Може се рећи да је та прва фаза најлакша за прочување због разумљивости Римских уговора, што се не може рећи за Уговор из Мастрихта и Устав за Европу. Ту чињеницу добро запажа и амбасадор Philippe de Schouteete, бивши представник Белгије при ЕУ: "Уговор из Рима, у верзији из 1957. године, прилично је кохеретан и разумљив. Тачно је да се о њему преговорало између шесторице, и под руководством Пол-Анри Спака, који је за принцип имао да се не

---

<sup>23</sup> Васиљевић М., "Компанијско право-Право привредних друштава Србије и ЕУ", Службени гласник, Београд, 2007., стр. 624.

прихвати никакав текст који не би одмах био разумљив. Почетна кохерентност Римског уговора је постепено разбијена сукцесивним додавањем сваког новог уговора. Још само неколико специјализованих правника могу да изађу на крај са садашњим уговорима... Уговор из Мастрихта у јавности није добро прихваћен. Нејасан, збркан, тежак за разумевање, био је предмет критика и подсмеха".<sup>24</sup>

Условно се може рећи да је следећа, (друга) фаза у развоју комунитарног права трајала скоро 15 година. Она је почела након (и уочи) пада Берлинског зида 1989. године. Ту другу фазу у развоју комунитарног права карактерише изузетан замањ у развоју комунитарног права али и европских институција у целини. У том периоду (такозваног "златног доба" у развоју комунитарног права и Европске уније) чинило се да се границе Европске уније поклапају, ни мање ни више, него са границама Савета Европе (изузимајући Руску Федерацију). Тачније, након пада Берлинског зида и усвајања Уговора из Мастрихта изгледало је да је само питање времена када ће се то поклапање граница између Савета Европе и Европске уније формализовати у правном и политичком смислу. Philippe de Schouteete, бивши представник Белгије при ЕУ, чак је после усвајања Уговора из Амстердама 1997. годин поставио питање: "Како припремити проширење Уније до граница некадашњег СССР-а и чак нешто мало даље?"<sup>25</sup> У том контексту је и донет Устав за Европу као задња фаза у унификацији комунитарног права.

Трећа фаза у развоју примарног права (и ЕУ) почиње крахом референдума у Француској 2005. године, када су француски грађани одбацили Устав за Европу. Од тада почиње видљив застој (и пад) у европским интеграцијама. Тачније, правни пројекти су мање претенциозни, а сама Европска унија је приморана да се прилагоди суморној економској стварности (која је кулминирала кризом заједничке валуте евра и фактичким банкротом Грчке 2011. године). Како ће се та трећа фаза у развоју комунитарног права завршити, веома је тешко предвидети. Једна од варијанти расплета је она коју пружа Лисабонски уговор. Наиме, могуће је да ће постојати више такозваних кругова (или "брзина") у Европској унији. Постојаће чвршћа повезаност више држава земаља у Европској унији коју ће

---

<sup>24</sup> "Уговор о Европској унији-Рим –Мастрихт-Амстердам", приредио Лопандић Д., "Међународна политика", Београд, 1999., стр. 341-343.

<sup>25</sup> Исто, стр. 346.

остварити преко ближе сарадње која је први пут у акти комунитер уведена преко Уговора из Амстердама (коју омогућава и Лисабонски уговор). Уосталом, такву могућност је најавио у својој познатој изјави (од 8. 11. 2011. године) и француски председник Саркози ( о "две европске брзине").

## ***2.2. Ближа сарадња***

Бивши представник СРЈ при ЕУ, др Душан Лопандић, пише о Ближој сарадњи или "флексибилности" и истиче да је она први пут уведена Уговором из Амстердама: "За будући развој ЕУ, посебно је битно да је у Амстердаму по први пут предвиђена могућност продубљене интеграције само једног дела чланица ЕУ (такозвана "флексибилност" или ближа сарадња) што би функционисало у оквиру институционалног система Уније. Уговор предвиђа низ предуслова (осам) за отпочињање те сарадње, за коју је потребна претходна одлука Савета ЕУ... Овим се и формално ствара могућност развоја 'Европе у више брзина', која је и до сада била фактичка реалност, али углавном изван формалних оквира ЕУ... Уговор из Амстердама ипак представља новину, јер је њиме сада и формално призната и правно кодификована чињеница да органи и политке ЕУ могу бити коришћени за реализацију политика у које нису укључене све чланице Уније".<sup>26</sup> Као што је већ изнето, и Лисабонски уговор дозвољава такав вишестепени развој комунитарног права. У члану 20. Уговора о Европској унији (који је фактички први део Лисабонског уговора) наводи се, испод наслова "Одредбе о ближој сарадњи" следеће:

- "1. Државе чланице које желе међусобно да успоставе ближу сарадњу у оквиру надлежности које нису резервисане за Унију могу користити институције Уније и спроводити ту сарадњу применом одговарајућих одредби уговора, у границама и на начин предвиђеним овим чланом, као и члановима 326-334. Уговора о функционисању Европске уније. Ближе сарадње су усмерене на

---

<sup>26</sup> Исто, стр. 25-26.

- фаворизовање остварења циљева Уније, заштиту њених интереса и јачање процеса интеграције. Оне су отворене у сваком тренутку за све државе чланице, у складу са чланом 328. Уговора о функционисању Европске уније";
- Затим се у Лисабонском уговору наводи и следеће: "2. Одлуку о одобрењу ближе сарадње, под условом да у њој учествује најмање девет држава чланица, доноси Савет, као последња инстанца, пошто је утврдио да се циљеви постављени у оквиру ове сарадње, у разумном року, не могу остварити у оквиру Уније као целине. Савет доноси одлуку у складу са процедуром предвиђеном у члану 329. Уговора о функционисању Европске уније";
  - Такође, у Лисабонском уговору се предвиђа да о одређеним питањима фактички одлучују само оне државе које су се договориле о такозваној Ближој сарадњи: "3. Сви чланови Савета могу учествовати у договарању, али могу гласати само чланови Савета који представљају државе чланице које учествују у Ближој сарадњи. Начин гласања је предвиђен чланом 330. Уговора о функционисању Уније";
  - У Лисабонском уговору следи део који је најзначајнији за Републику Србију и који отклања недоумице поводом примене различитих нивоа комунитарног права који могу постојати у Европској унији: "4. Акта усвојена у оквиру Ближе сарадње обавезују само државе учеснице. Она не представљају *acquis* који морају прихватити државе кандидати за прикључење Унији".<sup>27</sup>

Дакле, надлежни органи Републике Србије морају имати у виду ову могућност (ближе сарадње) која отвара нове поделе у правном и политичком систему Европске уније (без обзира што Република Србија није чланица Европске уније). Такав развој комунитарног права је веома изванредан после пропасти Устава за

---

<sup>27</sup> Јањевић М. "Консолидовани Уговор о Европској унији; и Уговор о функционисању Европске уније (2008/С 115/01) са Повељом о основним правима Европске уније", Службени гласник, Београд, 2009., стр. 39. Треба истаћи да се не ради само о старим члановима Споразума из Мастрихта 27А-Е, 40-40 Б и 43-45, већ и да се члан 20 односи и на 11 и 11 А Уговора о оснивању Европске заједнице. Дакле, и сама та чињеница показује колико је значајан члан 20. Уговора о Европској унији који чини први део Лисабонског уговора. Може се рећи и да је то признање чињенице да постоји неколико кругова у Европској унији, и то не само оних држава чланица које припадају евро зони већ да су поделе много дубље, почевши од старих и нових чланица, јужних и северних итд.

Европу и изјаве француског председника од 8. новембра 2011. изречене у Стразбуру о "две европске брзине".<sup>28</sup> Такозвана ближа сарадња ће омогућити да поједине државе чланице имају већу сарадњу (у унификацији у правном смислу). Свака даља стратегија усвајања аки комунитера у Републици Србији то мора имати у виду. Другим речима, ЕУ као организација држава подељених у неколико ниво интеграције је реалност.

### *2.3. Париски уговор из 1951. године*

Поред условне поделе на три основна периода у развоју комунитарног права, треба истаћи и да је примарно право Европске уније специфично и по томе што обухвата и уговор који је донет 6 година пре оснивања ЕЕЗ. Ради се о Уговору о оснивању Европске заједнице за угљ и челик потписаном у Паризу (1951). Дакле, специфичност правног система ЕУ је у томе што обухвата уговор који је донесен пре формирања ЕЕЗ.

Проф. др Бранко Ракић пише: "Почев од 18. априла 1951. године, када је закључен париски Уговор о оснивању Европске заједнице за угљ и челик, па до данас, на подручју пре свега западне и делом јужне, средње и северне Европе... формиран је један нови, изузетно значајан правни систем... Основни циљ и смисао ове Заједнице је удруживање производње и дистрибуције угља и челика држава чланица. Уговор о оснивању Заједнице је закључен за период од 50 година (за разлику од Римских уговора који су закључени на недоређено време) и представља такозвани 'уговор закон' (за разлику од много лабавијих Римских уговора, такозваних 'уговора оквира'), који у потпуности, конгентним, директним

---

<sup>28</sup> На предавању у Стразбуру 8. 11. 2011. Саркози је изјавио: "Сада нас има 27. Очигледно је да ћемо морати да се отворимо према Балкану. Биће нас 32, 33 или 34. Верујем да нико не мисли да је федерализам – тотална интеграција – могућ са 33, 34, 35 земаља... Не. Апсолутно не. На крају, јасно је, постојаће две европске брзине: једна брзина ка већој интеграцији у евро зони и брзина која је конфедерална у ЕУ". Према сајту [www.economist.com](http://www.economist.com) (The Economist, Лондон, 10. новембар 2011.).

и одмах применљивим нормама, регулишу дату материју. Главни задаци и циљеви ове Заједнице су: снабдевање тржишта угљем и челиком, контрола цена, побољшање услова живота и радне снаге; унапређење размене и инвестиција... Полазећи од функционалног приступа и давања приоритета економском у односу на политичко уједињење, творци европске интеграције су, као што смо видели, најпре основали Европску заједницу за угаљ и челик као секторијалну економску интеграциону организацију са циљем удруживања производње и дистрибуције угља и челика држава чланица".<sup>29</sup>

Што се тиче контекста у којем је настала Европска заједница за угаљ и челик, и професор Европске и упоредне политике на London School of Economics and Political Science Сајмон Хикс пише: "Имамо тако пример Уговора из Париза којим је основана Европска заједница за угаљ и челик, који је у суштини, био договор између Француске и Немачке. У замену за подстицање поновне индустријализације Немачке, Француска је тражила оквир за производњу и дистрибуцију коју је планирала у сопственој индустрији угља и челика. Како би обезбедили ове циљеве, владе држава чланица су делегирале одређена овлашћења на ново наднационално тело: Високу власт, претходника Комисије. Ово је била идеја Роберта Шумана и Жана Монеа".<sup>30</sup> О сличном контексту пише и председник Чешке Републике Вацлав Клаус: "Римски уговор није настао ни из чега. Претходило му је стварање, године 1951, тзв. Монтана уније, или Европске заједнице за угаљ и челик, чији је је духовни отац био Роберт Шуман. Његову основу представљали су француско-немачки односи, заправо, настојање обострано мотивисано, да се на пољу економије, пре свега тешке индустрије, ограничи могући настанак новог немачко-француског супарништва. Унији Монтана постепено су се придружили сви будући потписници Уговора о Европској економској заједници".<sup>31</sup> И проф. др Смиља Аврамов и проф. др

---

<sup>29</sup> Ракић Б., 'Хармонизација југословенског права са правом Европске уније', Правни факултет, Београд, 1997., стр. 39, 44 и 79.

<sup>30</sup> Хикс С., "Политички систем Европске уније", Службени гласник, Београд, 2007., стр. 49-50. О Европској заједници за угаљ и челик види у: Fairhurst J., "Law of the European Union", Longman, 2006.

<sup>31</sup> Клаус В., "Европа и ЕУ: Поглед политичара и поглед економисте", Службени гласник, Београд, 2010., стр. 96.

Миленко Крећа пишу о Уговору о оснивању Европске заједнице за угља и челик (у контексту међународног јавног права): "Циљ ове организације је двострук: политички и економски. Политички у том смислу што се вековни спор између Француске и Немачке, који се у крајњој линији своди на скуп економских интереса, покушао решити спајањем француско-немачке производње угља и челика, дакле грана које усмеравају цео привредни развитак под јединствену власт. С друге стране, заједница треба да послужи као основ војне индустрије НАТО-а. На економском плану формирањем ове организације настојало се да се избегну: 'несрећне последице националних политика аутархичних економија, које су прекидале природне економске везе'. По замисли оснивача, Заједница треба да допринесе економској експанзији, пуном запослењу и подизању животног стандарда на територији држава чланица. Уговор предвиђа успостављање заједничког тржишта, обезбеђење подједнаког приступа изворима производње, изједначење радних услова на територији земаља уговорница, развој трговине и модернизацију производње".<sup>32</sup> Дакле, тек након поклапање интереса (у политичком и економском смислу) између Француске и Немачке, дошло је до закључивања уговора који је фактички означио почетак примарног права.

#### ***2.4. Хронологија примарног права***

У контексту претходно изнетог, следећа табела показује најважније уговоре примарног права у периоду од 1951. до 2007. године.

---

<sup>32</sup> Аврамов С., Крећа М., "Међународно јавно право", Службени гласник, Београд, 2008., стр. 273.

Табела бр. 1: Најважнији уговори примарног права у периоду од 1951. до 2007. године:

Р.бр.	Назив уговора	Место и година
1.	Уговор о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик (Париски уговор)	Париз, 1951.
2.	Уговор о оснивању Европске економске заједнице (Римски уговор)	Рим, 1957.
3.	Уговор о Европској атомској агенцији (Римски уговор)	Рим, 1957.
4.	Уговор о обједињавању ЕЕЗ, ЕУРОТОМА и Европске заједнице за угаљ и челик у Европске заједнице - ЕЗ	Брисел, 1965.
5.	Јединствени европски акт	Луксембург, 1985.
6.	Уговор о Европској унији (Уговор из Мастрихта) ЕЗ и три заједнице и даље наставиле паралелно да постоје, ЕУ основана али није постала јединствено правно лице. Дефинисана "три стуба" сарадње; а) три заједнице, б) спољна и безбедоносна политика, ц) правосуђе и унутрашњи послови	Мастрихт, 1992.
7.	Уговор из Амстердама	Амстердам, 1997.
8.	Уговор из Нице	Ница, 2001.
9.	Устав за Европу	Брисел, 2004.
10.	Лисабонски уговор ЕУ постала јединствено правно лице	Лисабон, 2007.

### ***2.5. Римски уговори из 1957. године***

Као логичан резултат закључења Уговора о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик уследили су Римски уговори из 1957. године. Они и у формалном смислу означавају настанак Европске економске заједнице. Римски уговори су потписани у марту 1957. године. Уговоре су потписале државе оснивачи ЕЕЗ, Луксембург, Холандија, Белгија, Француска, Немачка и Италија. Ипак, треба истаћи да појам Римски уговори означава Уговор о оснивању ЕЕЗ и Уговор о Европској атомској



заједници (Уговор о Еуроатому). Дакле, ради се о два уговора, а не о једном, како се често погрешно представља у српској јавности. У том контексту, проф. др Бранко Ракић наводи: "Уговор о оснивању ЕЕЗ предвиђа, у року од 12 година од његовог ступања на снагу (период транзиције, подељен у три фазе од четири године), с једне стране, елиминисање свих препрека слободној циркулацији у оквиру Заједнице: робе, услуга, радне снаге и капитала (такозване четири 'велике слободе'), а са друге стране, униформисање услова увоза робе из трећих земаља на територију Заједнице и успостављање заједничке спољне царинске тарифе. Ради се, дакле, о стварању Царинске уније, чије је оформљење било завршено годину и по дана пре рока, 1. јула 1968. године. Наиме, брисање царинских ограничења међу државма чланицама је остварено 1. јула 1968. године, дакле годину и по дана пре предвиђеног рока."<sup>33</sup> За разлику од Европске заједнице за угљаљ и челик која је престала да постоји јер је рок важења од 50 година истекао, Уговор о оснивању ЕЕЗ је актуелан и данас (у измењеној форми), као део Лисабонског споразума под називом Уговор о функционисању Европске уније. Посебно је важно за Републику Србију, што је у Лисабонском уговору извршена пренумерација чланова Уговора о оснивању ЕЕЗ из 1957. године (Лисабонски уговор прати табела која показује како је извршена пренумерација чланова). Дакле, у формално правном смислу Уговор о оснивању ЕЕЗ из 1957. године још увек важи. Уговор о Европској заједници из 1957. године се у Лисабонском уговору назива новим именом - Уговор о функционисању Европске уније. Дакле, српски законодавац и научни истраживачи морају да имају у виду не само историјску важност Уговора о оснивању ЕЕЗ из 1957. године већ и његов позитивно правни значај (иако је од закључења тог уговора прошло скоро 60 година).

У контексту формирања примарног права током педесетих година, кључни догађаји који су претходили оснивању ЕЕЗ и Римским уговорима су свакако и

- 1) формирање Спаковог комитета (назив добио по министру иностраних послова Белгије) и предлагање оснивања заједнице за атомску енергију и царинску унију 1955-1956. године
- 2) прикључивање покрајине Сар Немачкој у јануару 1957. године.

---

<sup>33</sup> Ракић Б., "Хармонизација југословенског права са правом Европске уније", Правни факултет, Београд, 1997., стр. 45.

Дакле, као што је већ наведено поводом закључивања Париског уговора из 1951. године, иза такозваног помирења Немачке и Француске које је омогућило формирање ЕЕЗ, стајао је и економски и национални интерес, т.ј. враћање богате покрајине Сар Немачкој (коју је она изгубила само 12 година раније након пада нацистичког режима).

Такође и експерти Вернер Вајденфелд и Волфганг Веселес износе: "Намера шест држава оснивача била је да се у оквиру ЕЕЗ формира царинска унија која би омогућила смањење трговинских баријера и заједничку спољну царину. Поред тога, у Уговору о оснивању ЕЕЗ један од зацртаних циљева је и стварање заједничког тржишта са слободним протоком људи, услуга и капитала, као и одговарајућа координација и усклађивање различитих политика. У организационом смислу, ЕЕЗ је имала узор у Монтан-Унији. Комисија је донекле добила извршну власт, Савет министара имао је улогу законодавца, Скупштина је водила дебате о извештајима и бринула о везама са националним парламентима, а суд је контролисао доследност у примени уговора. Сврха Еуроатома била је унапређивање изградње и развоја нуклеарне индустрије шест држава чланица".<sup>34</sup> Сви циљеви који су били назначени те 1957. године важе и данас у примарном праву Европске уније. То је чињеница коју морају да имају у виду српски законодавац и научни истраживачи у нашој земљи. Приступ (и политички и правни) који би занемаривао значај Римских уговора из 1957. године, као наводно застарелих, био би потпуно погрешан. И проф. др Мирослав Н. Јовановић детаљно анализира поједине важне чланове Уговора о оснивању ЕЕЗ: "Циљеви Уговора су (члан 2): унапређивање сталног, хармоничног, одрживог и уравнотеженог развоја унутар ЕЗЗ; висок ниво запослености и социјалне заштите, једнакост између мушкараца и жена, одржив раст уз одсуство инфлације, висок ниво конкуретности, подизање стандарда и квалитета живота, заштита и унапређивање квалитета животне средине, привредна и друштвена кохезија и солидарност међу државама чланицама. Средства за постизање ових циљева су: стварање заједничког тржишта и привредне и монетарне уније уз примену

---

<sup>34</sup> Вајденфелд В. Веселес В., "Европа од А до Ш", Фондација Конард Аденауер, Београд, 2003. стр. 14. Види о ЕЕЗ у: Вукадиновић Р., "Европска економска заједница", Београд, 1991. Такође о ЕЕЗ види: Craig P., De Burca G., "EU Law" Oxford University Press, 2008., p. 6.

заједничких мера политике (члан 2), укидање царинских дажбина и квантитативних ограничења на трговину унутар заједнице, слобода кретања људи, услуга и капитала (четири врсте слободе кретања) на унутрашњем тржишту, обезбеђивање слободне, тј. неискривљене конкуренције на унутрашњем тржишту, утврђивање заједничке трговинске политике према трећим земљама, усвајање заједничке политике у пољопривреди и саобраћају, унапређивање координације политика о запослености, заштити животне средине, конкуретности индустрије, и истраживачком и технолошком развоју, политика у друштвеној сфери која обухвата Европски друштвени фонд, допринос образовању и усавршавању, као и остваривање високог нивоа друштвене заштите (члан 3). Било која дискриминација на националној основи забрањује се законом (члан 39): ово се наравно односи на националности држава чланица. Уговор из Рима закључен је на недоређено време (члан 312)."<sup>35</sup>

Дакле, претходне анализе показују који су најзначајнији чланови Уговора о оснивању Европске заједнице. То су, пре свега, они који предвиђају стварање "четири врсте" слободе, затим монетарне и царинске уније и заједничке пољопривредне политике. Међутим, у контексту претходно изнетог, треба истаћи да је за Републику Србији и њен правни и економски систем посебно значајан члан 113. Уговора о оснивању ЕЕЗ (у верзији Уговора из Амстердама из 1997. године, тај члан је пренумерисан у члан 133). То је члан који уређује заједничку трговинску и царинску политику према трећим земљама. Тачније, Србија ће као чланица ЕУ морати да примењује члан 113. Уговора о оснивању ЕЕЗ у којем се прописује вођење јединствене царинске и трговинске политике према трећим земљама. Као што пише професор Јовановић: "Вероватно најзначајнија одредба Уговора у вези са трговином јесте да се Заједничка трговинска политика заснива на једнообразним принципима, поготово у погледу царинских стопа и трговинских споразума са трећим земљама".<sup>36</sup> Тачније, Србија када ступи у ЕУ неће моћи више да примењује Споразум о слободној трговини са Руском Федерацијом. То ће довести до мењања или укидања великог броја

---

<sup>35</sup> Јовановић М., "Европска економска интеграција", Економски факултет, Београд, 2006., стр. 12-13.

<sup>36</sup> Исто, стр. 383.

царинских и других закона. Наравно, такав процес ће изавати и промену Закона о буџету, тачније пад прихода од извоза. То су чињенице које српски законодавац мора да има у виду. У том контексту треба истаћи и следеће. У Лисабонском уговору је, тај важан члан 113. (133) из Уговора о оснивању ЕЕЗ, пренумерисан. Он је "премештен", како се наводи у анексу под насловом "Табела кореспондирајућих чланова", у члан 207. Уговора о функционисању ЕУ. Ипак, са правне тачке гледишта, и то српски законодавац и научни истраживачи треба да знају, у суштини члан 111 (133) Уговора о оснивању ЕЕЗ је најближи члану 28. Уговора о функционисању Европске уније у којем се наводи да (према ставу 1): "Унија почива на царинској унији, која обухвата целокупну робну размену и подразумева забрану царина између држава чланица на увоз и извоз и свих дажбина које имају исто дејство, као и усвајање заједничке царинске тарифе у њиховим односима са трећим земљама". Такође према ставу 2: "Одредбе из члана 30 и из Поглавља 3 овог наслова примењују се на производе који потичу из држава чланица, као и на производе пореклом из трећих држава који су у слободном промету у државама чланицама".<sup>37</sup> Дакле, српски законодавац и научни истраживачи морају да имају у виду и ову суштинску (и на први поглед слабо уочљиву промену) у вези са чланом 113. Уговора о Европској економској заједници, која ће имати велике последице на правни систем Републике Србије.

---

<sup>37</sup> Јањевић М., "Консолидовани Уговор о Европској унији; и Уговор о функционисању Европске уније (2008/С 115/01) са Повељом о основним правима Европске уније", Службени гласник, Београд, 2009., стр. 68.

## ***2.6. Пренумерација Уговора о оснивању ЕЕЗ (ЕЗ) и његово тумачење***

Ради правилног усвајања аки комунитера у Републици Србији неопходно је детаљно познавање табеле која прави директну везу између Уговора о оснивању ЕЕЗ 1957. године и актуелног Лисабонског уговора из 2007. године. Када се погледа "Табела кореспондирајућих чланова" између Уговора о оснивању ЕЕЗ и Лисабонског уговора (Уговор о функционисању Европске уније) види се да су укинута чланови 1 и 2 Уговора о Европској економској заједници тј. Уговора о оснивању Европске заједнице (назив Уговора о оснивању ЕЕЗ је измењен у оснивачким уговорима који су уследили након Римских, тачније Уговором из Мастрихта), као и члан 3, тачка 1, чланови 8-10, затим чланови 67-69, члан 116, члан 117, тачка 1 и 2 делимично, и тачке 3-9, као и члан 118, члан 121, тачке 2-4, члан 124, став 2, члан 132, члан 134. Такође, укинут је одељак 1 под насловом "Социјалне одредбе", укинут је и члан 178, члан 191 први став, члан 192, први став, члан 197, 2-4 став, члан 202-203, члан 205. тачке 2 и 4, члан 211, члан 214, члан 217, тачке 1, 3, 4, члан 218, тачка 1, члан 220, члан 221, први став, члан 221, други и трећи став, члан 252, члан 258, трећи став, члан 263 од 1-5 става, члан 270, члан 299, тачка 1, члан 305. Дакле, око 10% Уговора о оснивању ЕЗ је укинута Лисабонским споразумом и то српски законодавац треба да има у виду када имплементира примарно право у правни систем Републике Србије.

Такође, премештени су или замењени чланови 4-5, члан 11-15, члан 153, тачка 2, члан 135, члан 294, члан 64, тачка 1 и 2, члан 63, тачка 1, 2, 3 и 4, члан 60 и 66, члан 94-95, члан 111, тачке 13, 4 и 5, чланови 112-113, члан 117, члан 121, тачка 1, члан 122, тачка 2, члан 123, тачка 5, члан 124, тачка 1, члан 131 и 133, као и наслови: XX "Сарадња за развој", IX "Заједничка трговинска политика", XXI "Економска, финансијска и техничка сарадња са трећим земљама" (што је посебно интересантно за српског законодавца у контексту укидања Споразума о слободној трговини са Руском Федерацијом), чланови 177, 179-181, чланови 302-300 и 304, и члан 310, члан 212, 271, члан 286, члан 294. Дакле, српски законодавац треба да

има у виду, када примењује примарно право Европске уније, да је око 10% Уговора оснивању ЕЕЗ премештено или замењено Лисабонским споразумом (Остали чланови Уговора о оснивању ЕЗ су пренумерисани). Уговор о оснивању ЕЗ се не може имплементирати у српски правни систем и законе без консултовања "Табеле кореспондирајућих чланова" која прати Лисабонски уговор. Колико је важно да, у том смислу, српски законодавац буде прецизан када примењује Уговор о оснивању ЕЗ и Лисабонски уговор из 2007. као саставне делове примарног права ЕУ, показује поређење између Наслова III и Наслова IV Уговора о оснивању ЕЗ и Уговора о функционисању Европске уније (као дела Лисабонског уговора). Испод оба претходно поменута наслова пише "Слобода циркулација лица, услуга и капитала". Такође, оба наслова, у оба уговора, имају поглавље 1. испод којег пише "Радници", као и поглавље 2. испод којег пише "Право настањивања". Затим и поглавље 3. испод којег пише "Услуге", и на крају поглавље 4. испод којег пише "Капитал и плаћање". Дакле, лако може доћи до забуне у примени ова два извора примарног права (што се и дешавало у пракси) што се не сме занемарити. У супротном дошло би до правне конфузије приликом примене аки комунитера у Републици Србији.

У овом смислу, слични су и бројеви чланова од 39 до 59 у Уговору о оснивању ЕЗ и 45 до 75 у Уговору о функционисању Европске уније који регулишу ове области. Зато је потребно детаљно познавање Уговора о оснивању ЕЕЗ (ЕЗ) из 1957. и Уговора о функционисању Европске уније из 2007. Само делимично познавање једног или другог уговора није довољно за правилну имплементацију аки комунитера у српски правни систем. Слично се може закључити и када се упореде наслов VI - "Заједничка правила о конкуренцији, порезима и приближавању законодавства" из Уговора о оснивању ЕЗ, са поглављима 1 - "Правила која се примењују на предузећа", поглављем 2 - "Фискалне одредбе", поглављем 3 - "Приближавање законодавства" са једне стране, и наслов VII Уговора о функционисању Европске уније (као дела Лисабонског уговора из 2007. године) са поглављима 1 - "Правила која се примењују на предузећа", поглављем 2 - "Фискалне одредбе", поглављем 3 - "Приближавање законодавства" са друге стране. Дакле, поново се уочава велика сличност између ових извора примарног права и зато српски законодавац мора бити опрезан (и темељит) када тумачи

Уговор о оснивању ЕЗ и Уговор о функционисању Европске уније у контексту усвајања аки комунитера у Републици Србији.

Постоји још примера који упућују на овакав закључак. Наслов VIII Уговора о оснивању ЕЗ је "Запошљавање", а наслов IX Уговора о функционисању Европске уније из 2007. године је "Запошљавање". Део XVIII Уговора о оснивању ЕЗ се зове "Истраживање и технолошки развој", а део XIX Уговора о функционисању Европске уније се исто тако зове. Такође, наслов XV Уговора о оснивању ЕЗ се зове "Трансевропске мреже", а наслов XVI Уговора о функционисању Европске уније исто се тако зове, "Трансевропске мреже". Слично се може закључити и када се упореде наслови XVI Уговора о оснивању ЕЗ и XVII Уговора о функционисању Европске - "Индустрија", као и наслов XIX Уговора о оснивању ЕЗ и наслов XX Уговора о функционисању Европске уније - "Животна средина". Постоје чак и читави делови Уговора о оснивању ЕЗ из 1957. и Уговора о функционисању Европске уније из 2007. који се исто зову. На пример, и у Уговору о оснивању Европске заједнице и у Уговору о функционисању Европске уније из 2007. четврти део се зове "Прикључивање прекоморских земаља и територија". Такође, и у Уговору о оснивању Европске економске заједнице и у Уговору о функционисању Европске уније постоје такође још два важна наслова која се истоветно зову. То су наслов VII Уговора о оснивању ЕЗ који се зове "Економска и монетарна политика" са поглављима 1 - "Економска политика", 2 - "Монетарна политика", 3 - "Институционалне одредбе", 4 - "Прелазне одредбе". Са друге стране, наслов VIII Уговора о функционисању Европске уније се зове "Економска и монетарна политика" са поглављима 1 - "Економска политика", 2 - "Монетарна политика", поглављем 3 - "Институционалне одредбе", поглављем 4 - "Прелазне одредбе". Има још много примера који могу изазвати забуну код српског законодавца. Већ поменута "Табела кореспондирајућих чланова" показује да постоји још много сличних наслова. Попут наслова IX Уговора о оснивању Европске заједнице који гласи исто као и наслов II Уговора о функционисању Европске уније из 2007. године - "Заједничка трговинска политика". Наслов XII Уговора о оснивању Европске заједнице "Култура" је идентичан са насловом XIII Уговора о функционисању Европске уније. Овакви проблеми (и скоро слични чланови и наслови), можда на први поглед не изгледају као озбиљан правни

проблем. Међутим, досадашња пракса је показала да српски законодавац прави грешке које су директна последица конфузије коју изазива непознавање основних извора примарног права ЕУ.

### **2.6.1. Уговор о оснивању ЕЕЗ (чланови 85 и 86) и право конкуренције у Републици Србији**

Потписивањем ССП-а (у преамбули ССП-а постоји директно позивање на Уговор о оснивању ЕЗ) српски законодавац се обавезао да примењује и делове Уговора о оснивању ЕЕЗ (Уговора о оснивању ЕЗ) који регулишу право конкуренције - дакле, и чланове 85 и 86. Проф. др Бранко Ракић истиче да није само релевантан Уговор о оснивању ЕЕЗ у овој области већ и судска пракса суда правде: "Појам доминантне позиције није дефинисан у Уговору, али је њега разрадила пре свега судска пракса Суда правде Европских заједница. Тако је у пресуди од 14. фебруара 1978. године у предмету *United Brands*, суд окарактерисао као доминантну позицију 'могућност за стварање препрека одржавању ефективне конкуренције на тржишту у питању, кроз давање могућности за понашање у значајнијој мери независно од његових конкурената, клијената и коначно потрошача'. Овај појам је разрађиван и у низу других пресуда Суда правде..."<sup>38</sup>

У том контексту, у члану 85 (у Уговору из Амстердама из 1997. тај члан је пренумерисан у члан 81, а члан 86 у члан 82) Уговора о оснивању ЕЕЗ наводи се: "1. Сви споразуми између предузећа, одлуке удружења предузећа и свака пракса удруживања који су у стању да нанесу штету трговини између држава-чланица и које имају за циљ или последицу спречавање, ограничавање или изопачавање конкуренције унутар Заједнице, неспојиви су са Заједничким тржиштем и

---

<sup>38</sup> Ракић Б., "Хармонизација југословенског права са правом Европске уније", Правни факултет, Београд, 1997. стр. 122. Ракић наводи: "Тако је у предмету *United Brands*, предузеће у питању поседовало доминантну позицију на тржишту банана са 45% тог тржишта, јер је следећи по реду конкурент покривао само 16% тржишта". О значају права конкуренције види: Fairhurst J., "Law of the European Union", Longman, 2006.



забрањени су. Ово се нарочито односи на: а) непосредно или посредно утврђивање куповне или продајне цене или других услова уговора, б) ограничавање или контролисање производње, тржишта техничког напретка или инвестиција, ц) поделу тржишта или изворе снадбевања, д) примењивање, у односу на пословне партнере, неједнаких услова у односу на једнаке чинидбе, стављајућих на тај начин у лошији конкуретски положај и, е) условљавање закључака уговора прихватањем допунских чинидби које, по својој природи или трговачким обичајима, немају везе са предметом уговора. 2. Споразуми или одлуке које се овим чланом забрањују апсолутно су ништавни. 3. Одредбе тачке 1, међутим, могу се прогласити применљивим у случајевима: - споразума или врсте споразума међу предузећима, - одлуке или врста одлука о удруживању предузећа, и - праксе концентracије или врста ове праксе, уколико се њиме унапређује производња или расподела производа или се доприноси техничком или привредном напретку, под условом да се корисницима обезбеди правичан удео у добити која из тога произлази, а да се односним предузећима: а) не наметну ограничења која нису неопходна за остварење наведених циљева, б) не даје могућност да се битан део производа у питању искључе из конкуренције".

Затим се у члану 86 Уговора о оснивању Европске економске заједнице из 1957. наводи: "Нису у складу са заједничким тржиштем и строго су забрањене злоупотребе у коришћењу доминатног положаја на заједничком тржишту или на његовом битном делу од стране једног или више предузећа, уколико би то могло негативно утицати на трговину између држава чланица. Ова недозвољена пракса састоји се нарочито у: а) непосредном или посредном наметању неправичне куповине или продајне цене или других пословних услова, б) ограничавању производње, развоја тржишта или техничког развоја на штету потрошача, ц) наметање трговачким партнерима неједнаких услова за исте чинидбе, стављајући их на тај начин у лошији конкурентски положај, д) условљавању закључења уговора прихватањем допунских престација, који по својој природи или трговинским обичајима немају везе са предметом уговора".<sup>39</sup> Дакле, Уговор о оснивању ЕЕЗ из 1957. године на врло прецизан, правни и практичан начин

---

<sup>39</sup> Ђуровић Р., "Међународно привредно право", Савремена администрација, Београд, 1997., стр. 119.

дефинише конкуренцијско право кроз чланове 85 и 86. То право важи и данас у нешто измењеном виду у Лисабонском уговору. Према "Табели кореспондирајућих чланова", која прати Лисабонски уговор из 2007. године, чланови 85 и 86 Уговора о оснивању ЕЕЗ су пренумерисани у чланове 104 и 105 Уговора о функционисању Европске уније.

## **2.6.2. Примена Уговора о оснивању ЕЕЗ (чланови 85 и 86) у правном систему Републике Србије и Закон о заштити конкуренције<sup>40</sup>**

Како се примењује право конкуренције из чланова 85 и 86 у Србији данас? Следећи пример нам то показује. Комисија за заштиту конкуренције Републике Србије је 12. јула 2011. године донела решење којим је "одобрена концентрација која настаје стицањем непосредне контроле белгијског друштва Delhaize Group, над друштвом Делта Макси д.о.о. Београд, и посредне контроле над групом њених зависних друштава који су у поступку третирани као 'циљна група друштва'. Комисија за заштиту конкуренције Републике Србије је оценила да је такво решење оправдано јер: "У поступку који је покренут пријавом и настављен по службеној дужности, Комисија је оценила да предмет концентрација не доводи до значајних ограничења, нарушавања или спречавања конкуренције на тржишту Републике Србије или њеном делу, а нарочито као резултат стварања или јачања доминантног положаја".<sup>41</sup>

<sup>40</sup> Закон о заштити конкуренције ("Службени гласник", бр. 51/2009.).

<sup>41</sup> Према саопштењу објављеном 13.7.2011. године на званичном сајту Комисије за заштиту конкуренције. Иначе, бивши председник Комисије за заштиту конкуренције Дијана Марковић Бајаловић је неколико пута у српској јавности изнела податак да Делта Макси држи 69,4% тржишта само у Београду (а не мање од 40% како тврди Делез). Тачније, Комисија за заштиту конкуренције 2007. није одобрила спајање Ц маркета и Примера Ц управо због тога. Дијана Марковић Бајаловић је као председник Комисије за заштиту конкуренције дала и тумачење да се укупан удео на тржишту посматра према релевантом тржишту, а не према укупном тржишту Републике Србије (види [www.market-srbija.com](http://www.market-srbija.com) март/април 2008.). Дакле, Делез је самим преузимањем Делте задобио монопол на релевантном тржишту, то је чињеница.

Дакле, тумачећи српско право (Закон о заштити конкуренције из 2009.<sup>42</sup>) и право ЕУ у овој области, Комисија за заштиту конкуренције сматра да није стварање доминатног положаја, поделе тржишта, неједнаких услова на тржишту када фирма из ЕУ преузима српску монополистичку фирму (која је само у Београду имала огроман монопол на тржишту).

Да би правни апсурд био још већи, управо је нови састав Комисије за заштиту конкуренције биран 12. октобра 2010. године у Народној скупштини Републике Србије на основу познавања, од стране кандидата за ту комисију, права Европске уније у области која регулише конкуренцију на тржишту.

Међутим, када се погледају дефиниције које користи Комисија за заштиту конкуренције, када оправдава преузимање контроле над тако великим уделом на српском тржишту од стране фирме из ЕУ, онда се може закључити да се ради о примени двоструких стандарда, а не о примени одредби из Уговора о функционисању Европске уније и Уговора о оснивању ЕЕЗ. На пример, наводи се да се: "Спровођењем предметне концентracије елиминишу било какви потенцијални негативни ефекти који могу проистећи из повезаности на различитим нивоима производње или дистрибуције. Предметна концентracија неће имати било какве негативне вертикалне ефекте, с обзиром да стицалац контроле није имао никаво присуство до сада у Србији, односно није вертикално интегрисано друштво у Србији, нити је утврђена намера да се то догоди у будућности". Ово је квазиправно тумачење. То што Делез није пословала у Србији не значи да неће имати монопол и доминантан положај на тржишту после

---

<sup>42</sup> На закључак да је Делез задобио доминантан положај указује и анализа Закона о заштити конкуренције ("Службени гласник", бр. 51/2009.). У члану 15 се наводи и да је доминантан положај ако је конкуренција безначајна и ако компанија има бољи економски положај у односу на конкуренте. У Предлогу закона о заштити конкуренције из 2009. се наводи да је ЕК "охрабривала" Србију да регулише ову област у својим извештајима јер је то приоритет који произилази из ССП-а. Али, у Предлогу закона о заштити конкуренције из 2009. се не наводи нексус (нити се помињу) чланови 85 и 86 Уговора о оснивању ЕЕЗ (само једном се помињу чланови 81 и 82 Уговора о оснивању ЕЗ и то у контексту навођења наслова уредбе ЕЗ). Као нексус се наводи, само поводом члана 4 Закона о заштити конкуренције, Уредба Комисије 139/2004 о појму контроле, и поводом члана 59 Закона о заштити конкуренције, Уредба комисије бр. 1/2003. - све поводом правне везе Закона о заштити конкуренције са аки комунитером.

преузимања Делте која годинама послује у Србији. Затим се Комисија за заштиту конкуренције бави (евентуалним будућим) макроекономским ефектима и очекивањима: "У смислу најширих макроефеката ове концентрације, које излазе из оквира последица њеног спровођења везаних за релевантно тржиште и будући однос снага на њему, Комисија процењује као реално очекивање да ће Delhaize Group дати озбиљан замајак пословању бројним домаћим произвођачима у функцији добављача ове групе, и то не само и искључиво за потребе снабдевања објеката у овиру нашег националног простора, већ и потребе снабдевања великог броја малопродајних објеката у власништву будућег контролора циљне групе друштва, а која се налази ван граница наше земље". Међутим, Комисија за заштиту конкуренције не нуди никакве аргументе за ове закључке о некаквом напретку на тржишту. Напротив, јасно је само да ће доћи до поделе тржишта и неједнаких услова пословања које забрањује члан 85. Дакле, из претходно наведеног јасно произилази не само да Комисија за заштиту конкуренције није применила право ЕЗ и Европске уније када се радило о фирми која је преузела доминантан положај на српском тржишту, већ је и донела решење које је у супротности са реалношћу на тржишту. Преузимањем Делта максимија белгијска фирма је стекла доминантну контролу и над фирмама Ц маркет, Пекабета, Пример Ц, ТП Србија, Звездара, Бел инвестимент проперти и ТП Стадел. У том контексту, чак је и Делез група у својој пријави Комисији за заштиту конкуренције признала да ће тржишни удео те фирме бити исти као Делта максимија. У Београду преко 37%, а у Србији преко 22% (Делта максимија само у Србији има око 350 радњи). Дакле, да је Комисија за заштиту конкуренције применила одредбе из Уговора о оснивању ЕЕЗ и Лисабонског уговора, које регулишу право конкуренције, никада не би одобрила преузимање Делта максимија од стране белгијске фирме. Преузимање Делте од стране Делеза је у супротности са члановима 85 и 86 Уговора о ЕЕЗ (Сва српска предузећа ће бити у лошијем положају због позиције Делеза на тржишту). Правилна примена акти комунитера у Републици Србији се у оваквим случајевима омета управо због економских интереса великих корпорација из западног дела Европске уније. Такође, треба истаћи и да претходно наведен пример показује не само да се крши Уговор о оснивању ЕЕЗ већ и да је одлука Комисије за заштиту конкуренције у супротности и са Уставом

Србије. У Уставу Републике Србије у члану 84. испод наслова "Положај на тржишту" се наводи: "Сви имају једнак правни положај на тржишту. Забрањени су акти којима се, супротно закону, ограничава слободна конкуренција стварањем или злоупотребом монополског или доминатног положаја". Међутим, Делез група очигледно нема једнак положај на тржишту, и не може се применити никакав изузетак из члана 85, како то тврди Комисија за заштиту конкуренције. Као што проф. др Бранко Ракић истиче: "Члан 85 је у ставу 3 предвидео могућност изузимања од наведене забране појединих споразума (уговора, одлука о удруживању или усклађених практичних понашања) или категорија споразума, уколико они доприносе побољшању производње или дистрибуције производа или унапређењу техничког или економског прогреса. При томе се захтева да споразум у питању користи не само учесницима у њему, већ и у правичној мери њиховим клијентима и потрошачима, затим да постоји пропорционалност између ограничења конкуренције и наведених корисних ефеката и, коначно, да не дође до могућности потпуне или готово потпуне елиминације конкуренције на датом тржишту и у погледу датог производа".<sup>43</sup> Али преузимање Делте максимума од стране Делеза није довело до побољшања положаја потрошача у Србији. Цене су остале исте. Такође, конкуренција је стављена у неравноправан положај или је преузета од Делеза. Дакле, не може се применити изузетак из члана 85 Уговора о оснивању ЕЕЗ.

Претходно наведен пример преузимања Делта максимума од стране Делез групе показује да није довољно декларативно изјавити да се преузима европско право у овој области. Такође, није довољно чак ни декларативно поштовање Устава Републике Србије. Мора постојати и једна врста политичке и економске одлучности (и воље) да би се обезбедио једнак положај свим учесницима на тржишту и заштита потрошача. Једино тако се може на правилан начин имплементирати примарно право у овој области и чланови 85 и 86 (Уговора о оснивању ЕЕЗ). То је чињеница из праксе коју морају имати у виду не само научни истраживачи, већ и српски законодавац. Такође, ово искуство показује да то што једна фирма долази из Европске уније, не значи да ће се она аутоматски

---

<sup>43</sup> Ракић Б., "Хармонизација југословенског права са правом Европске уније", Правни факултет, Београд, 1997., стр. 120.

залагати за поштовање аки комунитера у Републици Србији. Напротив, чињеница да Република Србије није чланица Европске уније и да ће вероватно проћи године док она то не постане, као да даје подстрек појединим фирмама из Европске уније да грубо крше начела аки комунитера на територији Републике Србије (Да ли би тако могле да се понашају и на територији западног дела Европске уније, питање је које превазилази контекст овог рада). У сваком случају, претходни пример даје одговор на питање из уводног дела овог рада - да ли европске фирме доприносе бољој имплементацији аки комунитера. У овом (познатом) случају преузимања Делте од Делеза је одговор негативан. Кршење комунитарног права у овој области доводи до скоро апсурдних правних ситуација које се најбоље огледају на примеру Делез групе (и њеног, тако лако, задобијеног монополистичког положаја на тржишту Републике Србије). У контексту претходно наведеног примера се може закључити следеће. Само на једном примеру (али значајном), преузимања великог дела српског тржишта од стране монополисте из Европске уније, показало се каква је разлика између прокламованих начела аки комунитера и праксе коју примењују монополисти из Европске уније када послују у Републици Србији. Српском законодавцу из овог примера мора бити јасно да управо фирме из Европске уније не поштују Уговор о оснивању Европске заједнице (сходно томе ни Лисабонски уговор) када се ради о праву конкуренције. То је чињеница која се не може сакрити и која забрињава. У најмању руку, уноси правну несигурност у правни систем Републике Србије. У том контексту се постављају и питања која треба пажљиво размотрити. Да ли је довољно само прокламовати да Република Србија имплементира аки комунитер у свој правни систем и законодавство? Да ли ће се таква негативна пракса од стране фирми из западног дела Европске уније наставити (или да ли ће се појачати) на такозваном "европском" путу Републике Србије? Ако се не поштују Римски уговори и важни чланови 85 и 86 Уговора о оснивању ЕЕЗ, како ће се онда поштовати други прописи ЕУ? Ово су питања на која српски законодавац мора што пре да нађе адекватан одговор. Само на тај начин ће бити примењена правилна стратегија. Нема оправдања за велику разлику између прокламованих начела у праву конкуренције и актуелне праксе коју демонстрирају фирме из западног дела

Европске уније, уз помоћ неактивности српских институција као што је Комисија за заштиту конкуренције.

## ***2.7. Јединствени европски акт***

Након Уговора о оснивању ЕЕЗ и неколико година пре Уговора из Мастрихта усвојен је Јединствени европски акт. Проф. др Бранко Ракић, поводом Јединственог европског акта, истиче: "Јединствени европски акт, у ствари, представља до Уговора из Мастрихта најзначајнији корак у проширењу компетација Европске заједнице. Он садржи четири наслова. I - Заједничке одредбе; II - Одредбе којима се модификују уговори којима се оснивају Европске заједнице; III - Одредбе о европској сарадњи у области спољне политике и IV - Опште и завршне одредбе".<sup>44</sup> Вернер Вајденфелд и Волфганг Веселс пишу о Јединственом европском акту: "На међувладиној конференцији одржаној између два ова самита, у чијој је припреми и спровођењу учествовало свих дванаест држава - чланица, коначно је израђен Јединствени европски акт (ЈЕА), који је, затим, усвојен на Луксембуршком самиту (2-3.12.1985) и чије су појединачне формулације дефинитивно уобличили овлашћени представници чланица у наредним недељама. Дугорочно и структурално значење добили су следећи елементи ЈЕА: Унутрашње тржиште треба да буде формирано до 1992. године. Ова намера већ је била описана у Белој књизи комисије о довршењу унутрашњег тржишта у јуну 1985. године. У Белој књизи биле су означене све постојеће препреке на путу остварења једног стварног слободног тржишта у оквиру ЕЗ, те изложена целокупна стратегија његовог успостављања. Међувладина конференција и Луксембуршки самит су у вези са областима унутрашњег тржишта прецизирали један нови поступак одлучивања, чиме су исправљени Римски уговори. Тај нови поступак предвиђао је да одлуке доноси Министарски савет квалификованом већином гласова, јачао је позицију парламента, али је уз то

---

<sup>44</sup>Исто, стр. 52.

формулисан и читав низ изузетака за које остаје да важи принцип једногласности. (Луксембуршки споразум од 27.1.1966. није разматран). Међувладина конференција и Луксембуршки самит нису наставили путем стварања нових организационих облика. Они су, штавише, покушали да постојеће организационо мноштво повежу једним правним окриљем: ЈЕА је спојио ЕПС са ЕЗ. На тај начин, ЈЕА је дао правни облик поступка ЕПС-а. ЈЕА је утврдио даље надлежности Заједнице у областима које нису, или су само овлаш помињане у Римским уговорима, на пример, у областима социјалне и политике која се односи на животну средину, истраживање и технологију. Фебруара 1986. године ЈЕА је потписало свих дванаест влада држава чланица".<sup>45</sup> Такође, бивши амбасадор СРЈ при Европској унији - др Душан Лопандић, пише о ЈЕА: "Јединствени европски акт (ЈЕА) је настао крајем осамдесетих година на таласу тадашње привредне експанзије и реализације пројекта о 'Европи 92' (заокруживањем јединственог унутрашњег тржишта). Њиме је после тридесетак година функционисања неизмењеног Римског уговора из 1957. године, тадашња Европска економска заједница (ЕЕЗ) претрпела радикалније реформе. ЈЕА је, међутим, био само наговештај још већих реформи које је донело стварање Европске уније (Уговор из Мастрихта из 1992. године - УЕУ), чиме је ова европска интеграција и формално проширила своје активности са економије и на кључна политичка питања, попут унутрашњих и спољних послова и безбедности, док је истовремено припремљено стварање монетарне уније, са јединственом валутом..."<sup>46</sup> Дакле, може се закључити да је Јединствени европски акт донет у контексту припрема за Уговор из Мастрихта. Он је унео промене у Уговор о оснивању Европске економске заједнице, али ни изблиза тако значајне за примарно право као што су оне које ће уследити неколико година касније, када буде закључен Уговор из Мастрихта.

---

<sup>45</sup> Вајнфелд В. Веселес В. "Европа од А до Ш", Фондација Конард Аденауер, Београд, 2003. стр. 30. Контекст доношења ЈЕА, и рокове који су органичавали читав процес описују и: Craig P., De Burka G. "EU Law" Oxford University Press, 2008. p. 11-12. О ЈЕА види и: Fairhurst J., "Law of the European Union", Longman, 2006.

<sup>46</sup> "Уговор о Европској унији-Рим-Мастрихт-Амстердам", приредио Лопандић Д., "Међународна политика", Београд, 1999., стр. 16. о Уговору из Мастрихта види и: Fairhurst J., "Law of the European Union", Longman, 2006.



## ***2.8. Уговор из Мастрихта (Уговор о ЕУ) из 1992. године***

Уговор из Мастрихта означава нову етапу у развоју аки комунитера. Проф. др Бранко Ракић, поводом Уговора из Мастрихта, наводи: "Интервенција Европске заједнице и њеног правног система се до Уговора из Мастрихта ограничавала искључиво на област привреде... Имајући у виду све наведено, може се закључити да Уговор о Европској унији представља значајан корак којим се, с једне стране, проширује опсег интервенције Заједнице на нове домене и, посебно, укључује у значајној мери него до тада, учешће неекономских области у тој интервенцији и, с друге стране, којим се обједињују у оквиру једног документа до тада постојећи и сада додатно развијени примарни правни извори Заједнице. Ипак, Европска унија успостављена Уговором из Мастрихта, ни по свом начину функционисања, а ни по обиму своје интервенције, још увек није достигла ниво уједињености који би одговарао федерално уређеним државама, што је коначни циљ идејних твораца европске интеграције".<sup>47</sup> У том контексту, у наслову II Уговора из Мастрихта се наводи да се ради о: "Одредбама којима се мења Уговор о оснивању Европске економске заједнице са циљем оснивања Европске заједнице". Са друге стране, у преамбули Уговора из Мастрихта се наводи да је циљ потписника да "оснују Европску унију". Када се овоме дода чињеница да Уговор из Мастрихта није формирао Европску унију као јединствено правно лице, може се тврдити следеће. Уговор из Мастрихта је у правном смислу негде на пола пута између Римских уговора и пројекта Устава за Европу. Он није у формалном смислу, и поред декларативне спремности, основао Европску унију као јединствено правно лице. Зато и члан А Уговора из Мастрихта звучи конфузно: "Овим Уговором Високе стране уговорнице међусобно успостављају Европску унију, у даљем тексту 'Унију'. Овај Уговор представља нову етапу у стварању све чвршћег јединства између народа Европе, у којој се одлуке доносе на нивоу што је ближе грађанима. Унија се заснива на Европским заједницама допуњеним политикама и облицима сарадње утврђеним овим Уговором. Њен задатак је да организује на усклађен и

---

<sup>47</sup> Ракић Б., "Хармонизација југословенског права са правом Европске уније", Правни факултет, Београд, 1997., стр. 20 и 80.

солидаран начин односе између држава чланица и између њихових народа".<sup>48</sup> Ипак, ЕУ није основана као јединствено правно лице, и то је чињеница. Наставиле су да постоје три заједнице, иако је ЕЕЗ преименована у ЕЗ.

### **2.8.1. Контекст доношења Уговора из Маастрихта и утицај на Србију као део СФРЈ**

Експерт Уједињених нација Мирослав Н. Јовановић тврди да је Уговор из Маастрихта настао у контексту доминације СР Немачке као водеће силе у ЕЕЗ: "Оно што је било од првенственог значаја у Маастрихту била је чињеница да је то заправо било 'гласање' 11 земаља ЕЗ о следећем питању: да ли оне признају Немачку као велику Европску силу, потенцијалног лидера ЕУ, или не? Одговор у Маастрихту је био 'да'. Након периода активне дипломатије, жестоких преговора и давања уступака, Европски савет, на свом састанку у Маастрихту 9. и 10. децембра 1991. године, постигао је споразум о стварању Европске уније".<sup>49</sup> Такође, и професор Дезмон Динан пише: "Потенцијални дипломатски утицај је подлегао унутрашњим ограничењима када је Немачка почела са притиском да признају Хрватску у јесен 1991. године. Друге чланице су се забринуле због новопронађене међународне заинтересованости Немачке и плашиле су се да би дипломатско признање сецесионистичких република погоршало ситуацију. Ствари су дошле до усијања на састанку Савета средином децембра. Након десет сати оште расправе, министри спољних послова су се сложили да сачине критеријуме за признавање нових држава насталих из Југославије и Совјетског Савеза, које су биле у процесу растакања. Друге државе су се повиновале немачком притиску и признале Хрватску и Словенију, јануара 1992. године". Ипак, није само Немачка била та која је настојала да се закључи Уговор из Маастрихта. Основни циљ Француске је био стварање чврстог европског валутног система. О томе пише и проф. др Ранко

<sup>48</sup> Према преводу из: "Уговор о европској унији-Рим –Маастрихт-Амстердам", приредио Лопандић Д. "Међународна политика", Београд, 1999., стр. 43-45.

<sup>49</sup> Јовановић М., "Европска економска интеграција", Економски факултет, Београд, 2006., стр. 26.

Петковић: "Најамбициознију, и без сумње најспорнију, а можда и најтеже спроводиву одлуку у досадашњем развоју Европске уније, који у целини и није био присут само ружама, представља одлука о успостављању Европске монетарне уније (ЕМУ), односно о увођењу јединствене европске валуте-евро. Иницијатори њеног доношења били су Французи, желећи у суштини да њихов франак искочи из вечитог процепа између америчких долара и немачке марке, премда се не може занемарити ни њихова стварна тежња да економска интеграција Европе буде доведена до логичног краја успостављањем јединствене европске валуте. Француску идеју су без превеликог ентузијазма, али као лојални савезници Француза и доследни Европејци, подржали Немци, што је фактички значило да ће она, пре или касније, бити спроведена".<sup>50</sup> Дакле, Уговор из Мастрихта је донет у контексту настајања новог европског економског система, али и политичких и економских интереса Француске и Немачке. Из тих разлога је Уговор из Мастрихта утицао на СФРЈ много више од Уговора о оснивању ЕЗЗ.

### **2.8.2. Уговор из Мастрихта, пресуда Савезног уставног суда СР Немачке у случају "Мастрихт" и њен утицај на пресуду у случају "Лисабон" у контексту *ultra vires* контроле надлежности ЕУ**

За српског законодавца веома је поучно искуство Савезне Републике Немачке поводом примене Уговора из Мастрихта у тој земљи. Управо је Савезна Република Немачка у свој правни систем уградила начела која деградирају важност Уговора из Мастрихта. Српски законодавац то мора имати у виду приликом примене права Европске уније. Конкретно, Савезни уставни суд Савезне Републике Немачке је у потпуности деградирао члан 6, став 4 - Уговора из Мастрихта. Према старој нумерацији, деградиран је члан Ф Уговора из Мастрихта (који је према новој нумерацији у Уговору из Амстердама из 1997.

---

<sup>50</sup> "Уговор о Европској унији – Рим-Мастрих-Амстердам", приредио Лопандић Д., "Међународна политика", Београд, 1999, стр. 7. О Уговору из Мастрихта пишу и: Craig P., De Burca G. "EU Law" Oxford University Press, 2008., p. 14.

године постао члан 6). "Уставни суд Савезне Републике Немачке се у својој пресуди 'Мастрихт' изјаснио и о значењу става 4, члана 6 Уговора о Европској унији. Према мишљењу овог суда, члан 6, став 4 Уговора не представља Kompetenz/Kompetenz ('надлежност надлежности') Уније и не овлашћује је да на основу властите моћи обезбеђује финансијска и друга неопходна средства за постизање својих циљева и вођења својих политика. Стога, овај члан 6 Уговора о Европској унији треба разумети као политичко-програмску изјаву држава чланица Уније да ће обезбедити неопходна финансијска и друга средства за остваривање утврђених циљева и политика Европске уније".<sup>51</sup> Дакле, Савезни уставни суд Савезне Републике Немачке је члан 6 Уговора из Мастрихта свео на политичку изјаву. На тај начин је ограничио важење аки комунитера и надлежности ЕУ. Савезни уставни суд СРН је, у јуну 2009. године, у пресуди поводом случаја "Лисабон" (или ратификовања Лисабонског уговора и његове усклађености са Основним законом), додатно разрадио претходно помињане појмове утврђене у случају "Мастрихт". Наиме, након ратификовања Лисабонског уговора у Бундестагу поднет је низ уставних жалби (укључујући и жалбе 50 посланика). Правни истраживачи мр Дејан Гајић и мр Жаклина Новичић истичу које су главне оцене из пресуде СУС поводом тих жалби: "ЕУ је и даље заједница суверених националних држава (Staatenverbund). Немачки СУС је овај појам увео још 1993. године у пресуди о Уговору из Мастрихта (Maastricht Case), а овом приликом га даље разрађује... Ни у погледу свог састава, нити у погледу места у европској структури надлежности, Европски парламент није довољно опремљен да предузме главне одлуке у политичком смеру Уније... Како се даље буду повећавале надлежности и независност институција Уније, биће нужне гаранције заштите фундаменталног принципа преноса надлежности који се спроводи на рестриктиван и контролисан начин од стране држава. Народи држава чланица су, дакле, носиоци уставотворне моћи како у својим државама, тако и у оквиру ЕУ који је секундарни правни поредак... У циљу поштовања бирачких права и очувања демократског самоопредељења народа, Савезни уставни суд мора да надгледа, у оквиру својих надлежности, да власт Уније својим сувереним актима не повреди уставни идентитет и да не чини очигледна прекорачења надлежности

---

<sup>51</sup> Кошутин Б., "Основи права Европске уније", Правни факултет, Београд, 2009., стр. 83.

која су јој додељена. Због тога, пренос надлежности који је Лисабонским уговором још једном повећан, и независност поступака доношња одлука, захтевају ефикасну *ultra vires* контролу (надзор прекорачења надлежности) и контролу идентитета (*Identitätskontrolle*). Уставни идентитет је неутуђиви елемент демократског самоопредељења народа, а он се посебно односи на очување оних области деловања које су суштинске за развој демократски формираног мишљења (*Willensbildung, opinion/formation*). Те посебне осетљиве области обухватају: кривично право, цивилни и војни монопол на употребу силе, фундаменталне фискалне одлуке о јавним приходима и расходима, одлуке о обликовању услова живота у социјалној држави, одлуке које посебно зависе од претходног разумевања културе, историје и језика (породично право, образовање, медији, верске заједнице и слично).<sup>52</sup> Дакле, Савезни уставни суд СРН је у пресуди "Лисабон" (која разрађује пресуду из случаја "Мастрихт") закључио следеће. Европски парламент је другоразредна институција ЕУ. Надлежности ЕУ на немачкој територији ће бити контролисане од стране Савезног уставног суда, односно примениће се *ultra vires* контрола прекорачења надлежности ЕУ. Такође, немачко национално право ће бити доминатно у односу на право ЕУ у областима кривичног права, одбране, пореза и субвенција (и буџета), социјалних давања, образовања. Коначно, према пресуди Савезног уставног суда СР Немачке у случају "Лисабон", аки комунитер је другоразредно право у односу на немачко национално право. Тачније, када се узме у обзир значење доктрине *ultra vires* у правној теорији, онда се долази до закључка да су правни акти ЕУ који нису у сагласности са немачким правом, незаконити и ништави. Као што то наводи проф. др Мирко Васиљевић, установа *ultra vires* у праву има више значења. У ширем смислу, под овим термином се подразумева контрола аката који су незаконити и ништави.<sup>53</sup> Дакле, пресуде СУС СР Немачке у случајевима "Мастрихт" и "Лисабон" су у потпуности деградирале аки комунитер на територији ове државе.

---

<sup>52</sup> Новчић Ж., Гајић Д., "Уставни идентитет као ограничење европске интеграције - Случај 'Лисабон' пред немачким Савезним уставним судом", зборник "Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније", приредили Димитријевић Д., и Миљуш Б., Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2010., стр. 161-162.

<sup>53</sup> Васиљевић М., "Компанијско право: Право привредних друштава Србије и ЕУ", Службени гласник, Београд, 2007., стр. 133.

Ово је нарочито присутно у области кривичног, пореског, безбедоносног и социјалног права, као и областима просвете и информисања. Такође, мр Дејан Гајић и мр Жаклина Новичић истичу поводом пресуде у случају "Лисабон" и следеће ставове немачког Савезног уставног суда: "СУС сматра да ЕП, као представништво држава чланица, само индиректно представља расподелу моћи у државама. То је и разлог због кога се тврди да није европски народ тај који је представљен у оквиру значења Лисабонског уговора, него су то народи Европе организовани у својим државама..." Затим се наводи повезаност са пресудом у случају "Мастрихт" и истиче се: "ЕУ је секундарни, изведени поредак, и то је основа пресуде немачког суда... Још у пресуди о Уговору из Мастрихта 1993. године суд је отворио могућност за *ultra vires* контролу која се спроводи када европске институције прекораче границе надлежности... *ultra vires* контрола, као и контрола идентитета, могу да доведу до проглашења комунитарног закона неприменљивим у СР Немачкој. СУС иде и даље када каже да нема потребе да посебно одређује тип процедуре за заснивање своје јурисдикције, и наводи да се могу користити и постојећи типови процедура (тзв. апстрактне и конкретне контроле закона, затим уставна жалба или *Organstreit*), а оставља могућност да законодавац створи додатни тип процедуре пред СУС који би био посебно прилагођен *ultra vires* контроли и контроли идентитета, да би се заштитила обавеза немачких уставних органа да не примењују, у индивидуалним случајевима, правне инструменте ЕУ који прекорачују или крше уставни идентитет". Поред тога, на основу оваквих ставова Савезног уставног суда СР Немачке у случајевима "Мастрихт" и "Лисабон", године 2010. СУС је, поводом пресуде суда правде ЕУ у вези са тумачењем Оквирне директиве ЕУ о једнаком третману из 2000. године, употребио (физичко лице Манголд је поднео тужбу поводом немачког Закона о раду) *ultra vires* контролу: "Наиме, 26. августа 2010. године, немачки СУС је први пут од пресуде за 'Мастрихт' од када је увео могућност за *ultra vires* контролу акта европског суда, *de facto* и искористио ту могућност у пресуди у предмету 'Mangold'.<sup>54</sup> Дакле, иако је СР Немачка "мотор"

---

<sup>54</sup> Новичић Ж., Гајић Д., "Уставни идентитет као ограничење европске интеграције - Случај 'Лисабон' пред немачким Савезним уставним судом", зборник "Хармонизација законодавства

ЕУ интеграција, и без обзира што је стајала иза доношења Уговора из Мастрихта, она даје јасну предност националном праву у односу на континентално. На такав закључак нас упућују пресуде СУС-а у случајевима "Мастрихт" и "Лисабон".

### **2.8.3. Уговор из Мастрихта и подела на три дела/стуба**

Уговор из Мастрихта се састоји из неколико делова. Условно, он се може поделити на три дела или такозвана три стуба. У том контексту, проф. др Бранко Ракић износи: "Ако се посматра напред описана подела Уговора о Европској унији по насловима, по којој поред заједничких и завршних одредби постоје: а) три наслова који садрже одредбе којима се модификују одредбе Париског и Римских уговора о оснивању Европских заједница (са свим каснијим изменама); б) наслов који садржи одредбе о заједничкој спољној и безбедоносној политици и ц) наслов који садржи одредбе о сарадњи у домену правде и унутрашњих послова, може се закључити, како се уосталом често и истиче, да Уговор о Европској унији почива на 'три стуба': на модификованим ранијим уговорима и на политикама и сарадњама наведеним под б) и ц)."<sup>55</sup> Следећа табела показује ту поделу:

---

Републике Србије са правом Европске уније", приредили Димитријевић Д., и Миљуш Б., Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2010. стр. 171-179.

<sup>55</sup> Ракић Б., "Хармонизација југословенског права са правом Европске уније", Правни факултет, Београд, 1997. стр. 58.

Табела бр. 2. Уговор из Мастрихта - три основна дела (стубови)

Р. бр.	Стубови
1.	Одредбе којима се мења Уговор о оснивању Европске економске заједнице са циљем оснивања Европске заједнице, Одредбе којима се мења Уговор о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик, Одредбе којима се мења Уговор о оснивању Европске заједнице за атомску енергију
2.	Одредбе о заједничкој спољној и безбедоносној политици
3.	Одредбе о полицијској и правосудној сарадњи у кривичним стварима

Извор: "Уговор о Европској унији-Рим-Мастрихт-Амстердам", приредио Лопандић Д., "Међународна политика", Београд, 1999., стр. 39.

Дакле, табела показује да се Уговор из Мастрихта састоји из дела којим се мења Уговор о оснивању ЕЕЗ и којима се ствара ЕЗ. Затим, из делова којим се мењају Уговор о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик и Уговор о оснивању Европске заједнице за атомску енергију. Коначно, у оквиру Уговора из Мастрихта су и одредбе о полицијској и правосудној сарадњи као и одредбе о заједничкој спољној и правосудној политици. Зато се, у правној, политичкој и економској теорији, сматра да се Уговор из Мастрихта заснива на три стуба који се односе на: 1) Римске споразуме; 2) заједничку спољну и безбедоносну политику; и 3) правосуђе и спољне послове. Ово је, уз покретање процеса стварања заједничке валуте (ЕМУ) и преименовања ЕЕЗ у ЕЗ, најзначајнија промена коју доноси Уговор из Мастрихта. Зато Мирослав Н. Јовановић пише: "Што се тиче садржаја, Уговор из Мастрихта састоји се из 3 основна дела (стубови). Први део чини прерађени текст Уговора из Рима који укључује услове за економску и монетарну унију (ЕМУ), други се односи на одбрамбену и спољну политику, а последњи обухвата правосудна питања и унутрашње послове".<sup>56</sup> И професор Дезмон Динан детаљно анализира структуру такозваних стубова: "Први стуб. Као додаток одредбама о Европској монетарној унији, Уговор из Мастрихта је укључио и велики број значајних измена Римског споразума које су улазиле у оквиру првог

<sup>56</sup> Јовановић М., "Европска економска интеграција", Економски факултет, Београд, 2006. стр. 27. О подели на три стуба пишу: Craig P., De Burca G. "EU Law", Oxford University Press, 2008., p. 15-18.



стуба. Главне институционалне измене које се уносе Уговором односе се на умерено ширење квалификованог већинског одлучивања у Савету и знатно повећање законодавних овлашћења Европског парламента. Циљ је био увећање ефикасности процеса одлучивања уз истовремено увећање демократског легитимитета Европске заједнице". Такође, професор Дезмон Динан пише и о другом стубу: "Заједничка спољна и безбедоносна политика била је једно од најспорнијих питања на конференцији. Спољна и безбедоносна политика је средиште националне суверености. И док су државе чланице биле спремне да пренесу одговорност за монетарну политику, нису биле спремне да установе заиста заједничку спољну и безбедоносну политику. Није било нагона да се пренесе сувереност и безбедност у спољној политици као што је постојао за економску и монетарну политику. Државе чланице су имале различите спољнополитичке интересе, оријентације и традиције. Највише чему су могле тежити да буде постигнуто јесте високи ниво координације.... Формула која је коначно унета у Уговор из Мастрихта је допустила да се 'евентуално уобличи заједничка одбрамбена политика, која може у неко доба довести до заједничке одбране". Што се тиче трећег стуба, професор Дезмон Динан истиче: "Тако ће трећи стуб из Уговора покривати бројне области од заједничког интереса: азил, имиграцију, контролу спољних граница, сарадњу царина, сарадњу у борби против трговине дрогом и преварама, правосудну сарадњу у грађанским и кривичним стварима и полицијску сарадњу. Схватајући централно место ових питања за економску интеграцију, државе чланице су укључиле и посебну одредбу у Уговор како би омогућиле да током времена неке од ових области буду пребачене у први (наднационални) стуб. Шенгенски споразум је остао изван уговорних одредаба о правосуђу и унутрашњим пословима, али веома блиско са њима повезан".<sup>57</sup> Дакле, ради се о подели на три стуба, која је важна због разумевања аки комунитера и његовог развоја, али, и подели која је изгубила на свом значају после Лисабонског уговора који формира ЕУ као јединствено правно лице. Тачније, као што наводи

---

<sup>57</sup> Динан Д., "Мењање Европе-Историја Европске уније", Службени гласник, Београд, стр. 240.

др Александра Чавошки, у Лисабонском уговору је "разбијена трипартитна структура".<sup>58</sup>

#### 2.8.4. Пренумерација Уговора из Мастрихта и његово тумачење

Прва пренумерација Уговора из Мастрихта је извршена у Уговору из Амстердама 1997. године. О томе пише др Душко Лопандић: "Један од потенцијалних циљева међувладине конференције 1996. године је било поједностављење и нова кодификација целокупног ситета примарног права Европске уније/заједнице, односно утврђивање 'пречишћених текстова' четири основна Уговора (Уговора о ЕУ, Уговора о оснивању ЕЗ, Европске заједнице за угаљ и челик и Европске заједнице за атомску енергију). Овај посао је обављен у техничком смислу - уговори су очишћени од наслага превазиђених чланова и чланова и протокола уз уговоре који више не важе (односили су се на прелазне периоде и слично) и одређени су нови бројеви (пренумерисање) за све чланове Уговора о ЕУ и Уговора о оснивању Европске заједнице. Тако је у погледу Уговора о оснивању Европске заједнице брисано 47 чланова, док је 60 чланова претрпело измене или делимично брисање. Поред тога, брисана су два анекса, девет протокола и једна конвенција уз Уговор, док је 11 других протокола измењено".<sup>59</sup>

Са друге стране, у Лисабонском уговору су такође измењени или укинута бројни чланови Уговора из Мастрихта. Према "Табели кореспондирајућих чланова", у Лисабонском уговору се укидају чланови 3-5 Уговора из Мастрихта, затим члан 8,

---

<sup>58</sup> Чавошки А., "Правна природа и дејство правних аката у трећем стубу", "Право и политика Европске уније из перспективе домаћих аутора", зборник, Центар за унапређење правних студија, приредио Гајин С., Београд, 2009., стр. 29.

<sup>59</sup> "Уговор о Европској унији-Рим-Мастрихт-Амстердам", приредио Лопандић Д., "Међународна политика", Београд, 1999., стр. 28. Ипак, за разлику од Лисабонског уговора, као што то пише др Лопандић, ни Споразум из Мастрихта ни Уговор из Амстердама нису дали својство правног лица Европској унији: "Без обзира на предлоге, Уговор из Амстердама се задржао на пола пута у давању својства правног лица Европској унији, о чему се водио оштар спор и у току преговора у Мастрихту", стр. 30. Дакле, ЕУ није могла да закључује уговоре.

10, као и чланови 34-35 и чланови 37-39. Укинута су и чланови 41-42, као и члан 46 Уговора из Мастрихта и члан 50 Уговора из Мастрихта. Дакле, укинута је око 20% чланова Уговора из Мастрихта (може се приметити да је отприлике толико укинута и чланова Уговора оснивању Европске заједнице). Такође, замењени су или премештени следећи чланови Уговора из Мастрихта: Чланови 27А до 27Е, 40 до 40Б, чланови 43-45, чланови 22-23, члан 17, 27А-Е, чланови 29-33, члан 36, 40А-Б, чланови 41-42, чланови 43, 43А-Б, члан 47. Дакле, 40% чланова Уговора из Мастрихта је замењено или премештено. Укупно, око 60% чланова Уговора из Мастрихта је укинута, замењено или премештено у Лисабонском уговору, што свакако није мали број и српски законодавац то мора имати у виду. Такође, српски законодавац мора имати у виду, приликом имплементације Уговора из Мастрихта у српски правни систем, и да има чланова који нису укинута, замењени или премештени, али су претрпели промене у Лисабонском уговору (или су у оквиру оних чланова који су премештени унете значајне промене). Оригинални члан 13 Уговора из Мастрихта је пренумерисан Лисабонским уговором у члан 26 и фактички је то потпуно нови члан, а не верзија бившег члана. Наиме, у новом члану 26 Уговора о ЕУ (Лисабонски уговор) дефинише се делимично и улога високог представника Европске уније за иностране послове и политику безбедности. Дакле, ради се о институцијама и функцијама које су, у суштини, биле непознате у време доношења Споразума из Мастрихта. Српском законодавцу је потребно широко знање о Европској унији и Европској заједници, али и прецизно правно тумачење, ради правилне имплементације аки комунитера у правни систем Републике Србије. Тачније, понекад је српском законодавцу потребно и еволуционистичко тумачење, а не само статичко. Иако, у историјском смислу, период од скоро 20 година од закључивања Уговора из Мастрихта до доношења Лисабонског уговора није дугачак, промене у аки комунитеру су биле веома озбиљне у том периоду. Зато би српски законодавац, али и истраживачи који се баве аки комунитером, требали да примењују и еволуционистичко тумачење. То је тумачење које проф. др Коста Чавошки и проф. др Радмила Васић дефинишу на следећи начин: "Приликом примене уставних и законских текстова који су ступили на снагу пре више деценија, па и стотинак година, тумач се суочава с проблемом који ниједан творац норме не може на ваљан начин да реши

скоро потпуном непредвидљивошћу будућности. А како у даљој будућности наступају промене и околности које се не могу једноставно подвести под старе норме и њихове опште појмове, приликом примене ових норми на појединачне случајеве, тумач, хтео не хтео, располаже слободом избора између двеју супростављених могућности тумачења. По једном тумачењу које се назива статичким, смисао и домаћај оваквих норми мора се и даље разумети на начин како су оне поимане и примењиване у доба њиховог доношења. По другом, означеном као еволуционистичко, давно донесене норме ваља тумачити у духу стечених знања, искуства и потреба које је ново време са собом донело".<sup>60</sup> Уговор из Мастрихта се може тумачити и примењивати у српском правном систему само уз помоћ "Табеле кореспондирајућих чланова" (изнете у Лисабонском уговору). То је мишљење које се заснива на изменама донетим у примарном праву у задњих 20 година. Такође, сматрамо да је политички и правни контекст доношења Уговора из Мастрихта одредио развој ЕУ (али је утицао и на догађаје на просторима бивше СФРЈ), те да, за изучавање Уговора из Мастрихта и његових одредби, треба знати и одредбе ЈЕА као и поделу на три стуба. У контексту усвајања аки комунитера у Републици Србији неопходно је познавати и пресуде СУС СР Немачке у случајевима "Мастрихт" и "Лисабон".

## ***2.9. Уговор из Амстердама из 1997. године***

Процес изградње ЕУ је своју кулминацију достигао почетком XXI века. Након деценија стагнације (и у појединим периодима "евросклерозе" према ЕЗЗ), и након усвајања Уговора из Мастрихта, идеја о ЕУ доживљава непрекидан успон. Тај успон је подстакнут падом Берлинског зида и нестајањем Савета за економску помоћ. У том "златном добу" ЕУ, године 1997. усваја се Уговор из Амстердама (који је требало да буде "Мастрихт два"). Такође, године 2000. се усваја и Уговор из Нице. И Уговор из Амстердама и Уговор из Нице се доносе у контексту

---

<sup>60</sup> Чавошки К., Васић Р., "Увод у право", Службени гласник, Београд, 2006., стр. 521.

очекиваног (великог) проширења Европске уније. Др Душан Лопандић пише о Уговору из Амстердама и његовој повезаности са Уговором из Мастрихта: "Преговори у оквиру 'Међувладине конференције 1996' имали су за циљ да се допуни или 'поправи' оно што није могло бити реализовано у току преговора о Уговору из Мастрихта о оснивању Европске уније. Због тога је, као радни наслов будућег Уговора, дуго времена фигурирало 'Мастрихт два', пре него што ће овај, помало неинвентивни назив, уступити место атрактивнијем имену престонице земље која је председавала Унијом у последњој фази преговора".<sup>61</sup>

Професор Дезмон Динан пише о Уговору из Амстердама: "Лидери ЕУ су се договорили на самиту у Амстердаму јуна 1997. године да се прошири гласање квалификованом већином на неколико нових области политика, али нису успели да прерасподеле гласове у Савету и да промене величину и састав Комисије... Лидери ЕУ су одложили доношење одлука о тешким питањима институционалних реформи на самиту у Амстердаму јер их питање проширења у том тренутку још увек није притискало тако јако да би их натерало да тада донесу тешке одлуке. Ипак, Уговор из Амстердама је садржао већи број институционалних промена које су вредне пажње. Велика победа Парламента је била та што је овим Уговором скоро у потпуности уклоњен поступак сарадње у законодаваном одлучивању и што је проширена и поједностављена процедура саодлучивања. Уговор у себи садржи и предлог Парламента, да се број посланика смањи на 700. На француско инсистирање, чланице су прихватиле да унесу у Уговор претходни договор да се највећи број пленарних седница Парламента

---

<sup>61</sup> "Уговор о Европској унији-Рим-Мастрихт-Амстердам", приредио Лопандић Д., "Међународна политика", Београд, 1999. стр. 17. Др Лопандић наводи и: "Уговор из Амстердама садржи амандамане на Уговор о Европској унији, Уговор о оснивању Европске заједнице и друга два уговора, од којих је најважнија промена такозваног трајног стуба сарадње-сарадње у области правосуђа и унутрашњих послова. До већих промена је дошло и у другом стубу сарадње (заједничка спољна и безбедоносна политика)", стр. 20. Као и: "Уговор из Амстердама доноси највеће промене у оном делу Уговора о Европској унији чије је досадашње функционисање било незадовољавајуће, у области унутрашњих послова и правосуђа-трећи стуб сарадње", стр. 21. Треба истаћи и да је Уговор из Амстердама донео и промене у области социјалне политике, образовања, екологије, здравства, заштите потрошача. О Уговору из Амстердама пишу: Craig P., De Burca G. "EU Law", Oxford University Press, 2008., р. 20-25. О Уговору из Амстердама види: Fairhurst J., "Law of the European Union", Longman, 2006.

одржава у Стразбуру, упркос томе што је седиште секретаријата Парламента остало у Бриселу".<sup>62</sup> Ипак, ми сматрамо да је такво решење омогућило неуобичајен, чудан и скуп начин рада Европског парламента (који се у току сваког месеца селио од Брисела до Стразбура). Када се томе дода чињеница да Европски савет и Савет имају (и имали су) често већу законодавну и политичку моћ и од Европског парламента (који нема скоро никаву контролу над њима), онда се долази до закључка да је ипак Европски парламент другоразредна институција Европске уније. Поново се долази до истог закључка који је посредно изнет у пресуди "Лисабон" немачког СУС (сличан закључак се може извести и након формирања Европске централне банке и анализирања њеног односа са Европским парламентом који скоро да нема никаву контролу над ЕЦБ). Ипак, треба истаћи и да је можда најважнија тековина Уговора из Амстредама, Пакт стабилности и раста, тачније, критеријуми за евро зону у којима се прописује граница буџетског дефицита од 3% и јавног дуга од 60% бруто домаћег производа. Наравно, и Пакт стабилности и раста се, као и читав Уговор из Амстердама, ослањају на Уговор из Мастрихта и то на Протокол (бр. 20) "О поступку који се примењује у случају изузетно високог дефицита", који прати Уговор из Мастрихта, у којем се наводи да су референтне вредности: "3% за однос између предвиђеног или оствареног јавног дефицита и унутрашњег бруто производа мереног тржишним ценама, и 60% за однос између јавног дуга и унутрашњег бруто производа мереног тржишним ценама".<sup>63</sup> Ипак, иако је Пакт стабилности и раста донет на инсистирање Немачке 1997. године, она га је прекршила (као и Француска) 2002.-2003. године. Да би правна и економска конфузија била још већа, Савет је блокирао покушај Европске комисије да у фебруару 2002. године изда такозвано рано упозорење Немачкој. Такође, треба додати да Уговор из Амстердама из 1997. године, слично као и Лисабонски уговор из 2007. године, прати анекс у којем се налази табела са пренумерисаним и укинутим члановима из Уговора о оснивању Европске заједнице и Уговора из

---

<sup>62</sup> Динан Д., "Мењање Европе-Историја Европске уније", Службени гласник, Београд, стр. 266.

<sup>63</sup> "Уговор о Европској унији - Рим –Мастрихт-Амстердам", приредио Лопандић Д., "Међународна политика", Београд 1999., стр. 264.

Мастрихта. Тачније, Уговор из Амстердама прати: "Табела еквивалената у вези са чланом 12 Уговора из Амстердама".

### ***2.10. Уговор из Нице из 2001. године***

Неколико година након Уговора из Амстердама, усвојен је Уговор из Нице. Професор Европске и упоредне политике на London School of Economics and Political Science - Сајмон Хикс, пише о мотивима за доношење Уговора из Нице: "Уговор из Нице (потписан 2001. и ступио на снагу 2003. године) углавном је имао за циљ да реформише институције ЕУ и припреми их за приступање земаља централне и јужне Европе".<sup>64</sup> Такође, и професор Дезмон Динан пише о Уговору из Нице: "ЕУ се одлучила за још једну конференцију да би завршила са тзв. остатком из Амстердама (проширење примене квалификованог већинског одлучивања, одмеравање гласова у Савету и величина и састав Комисије)... На крају су се сви сложили да свака чланица има једног члана Комисије, и то све док ЕУ не буде чинило 27 држава чланица, када ће се државе ротирати у постављању чланова Комисије по систему који би био разрађен накнадно. Иако је према Уговору из Амстердама Парламент сведен на 700 посланика, чланице су се Уговором из Нице сагласиле да се тај број повећа да би се прерасподелила места у Парламенту у циљу прилагођавања ЕУ на стање када буде имала 27 држава чланица". Међутим, настале су нове компликације: "Уговор из Нице је био само делимично успешан у институционалној припреми ЕУ за проширење. Он је додатно искомпликовао иначе сложан систем доношења одлука. Уместо да се упрости начин доношења одлука у Савету, споразум је увео два нова критеријума

---

<sup>64</sup> Хиск С., "Политички систем Европске уније", Службени гласник, Београд, 2007. стр. 51. О Уговору из Нице пишу: Craig P., De Burka G. "EU Law" Oxford University Press, 2008. p. 26. О Уговору из Нице види и: Fairhurst J., "Law of the European Union", Longman, 2006. Уговор из Нице прате и протоколи, декларације као и Завршни акт уз Уговор из Нице, види: Лопандић Д.: "Оснивачки уговори Европске уније", Канцеларија за придруживање Србије и Црне Горе Европској унији, Београд, 2003., стр. 353-393.

(број држава чланица и процент становништва у ЕУ) за квалификовану већину. Одредбе о величини и саставу Комисије имплицитно су представљале нешто на чему је морало да се ради и након Нице. Невелики резултат конференције довео је ЕУ и процес реформе на зао глас. Када је ирско гласачко тело одбило уговор у јуну 2001. године убедљивом већином од 64% било је тешко ламентирати над несигурном судбином Уговора".<sup>65</sup>

Ипак, и поред оваквих тешкоћа и демократског дефицита (који очигледно стално прати примарно право Европске уније и успешно остваривање Европске монетарне уније) он је омогућио стварање заједничке валуте 2002. године, и за преко 50% чланица то постаје званична валута (у то време ниске цене нафте омогућавају привредни успон широм ЕУ). Затим се 2004. године Европска унија шири за 10 нових чланица, Пољску, Словачку, Чешку, Словенију, Мађарску, Летонију, Естонију, Литванију, Кипар и Малту (Европска унија постаје организација од 25 чланова). Истовремено, тржиште Европске уније се шири на скоро целу источну Европу и расте за још око 70 милиона нових потрошача. Чинило се тада да ће се остварити мегаломански снови о "великој" Европској унији која би обухватала све чланице Савета Европе. О тим замислима пише професор на Високој административној школи у Паризу и Универзитету у Лиону, бивши високи француски дипломата Мишел Фуше: "Око 2020. године - 2025. територија Уније ће се покlopити са територијом данашњег Савета Европе, уз упадљиво одсуство Русије, тј. чиниће је 46 земаља, између осталог зато што ће региони стећи државне атрибуте".

---

<sup>65</sup> Динан Д., "Мењање Европе-Историја Европске уније", Службени гласник, Београд, стр. 269. Тек 20. октобра 2002. године у Ирској на поновљеном референдуму је прихваћен Уговор из Нице.



## ***2.11. Устав за Европу из 2004. године***

Очигледно, за такозвану проширену ЕУ (од 46 држава чланица) требало је припремити и уставни акт који би одговорио захтевима једне надржавне или државне организације која би први пут (после Наполеона) обухватила читав континент изузимајући Русију. На таквим нереалним и мегаломанским основама је настао и пројект Устава за Европу. Наравно, као и све што је нереално у историји, пројекат је доживео крах. И то, да би апсурд био још већи, на референдуму у Француској 2005. године. Ипак, српски законодавац је дужан да познаје суштину и одредбе Устава за Европу не само због еволуционистичког тумачења аки комунитера, већ и због чињенице да је Лисабонски уговор преузео велики број одредби пропалог Устава за Европу (иако је то урађено на недемократски начин и без консултовања народа на референдумима).

Мишел Фуше пише о Уставу за Европу и његовим правним донетима: "Правни доприноси пројекта Европског устава познати су: проширење гласања квалификованом већином, европски министар иностраних послова и европска дипломатска служба, Повеља, стабилно председавање саветом, структурисана сарадња у области одбране, разјашњење врста надлежности, поједностављење Уговора".<sup>66</sup> У том контексту, журба и једна врста еуфорије су били толики да су Устав за Европу потписале и државе које у том тренутку нису биле чланице Европске уније (Бугарска и Румунија, чак и представник Турске која је више азијска него европска земља). Израдом самог текста је руководила група под називом "Конвенција о будућности Европе", чији је шеф био бивши председник Француске Валери Жискар Д'Естен (што све скупа поново показује какве су мегаломанске амбиције стајале иза пројекта Устав за Европу). Наравно, на тако несолідно изграђаним основама није се могло напредовати, па је читав пројекат доживео крах на референдуму у Француској 2005. године. Са друге стране, професор Дезмон Динан примећује разлику између жеље за политичком

---

<sup>66</sup> Фуше М., "Европска унија пола века касније: Стање и сценарији обнове", Службени гласник, Београд, 2009.,стр. 35.

унификацијом и демократског дефицита у том пројекту: "Устав је указивао на даљу федерализацију ЕУ, док је истовремено афирмисао јединствену политичку природу ЕУ. Саставши се у Солуну јуна 2003. године, Европски савет је поздравио нацрт Устава као 'добру основу за почетак' међувладине конференције, која је започела у октобру 2003. године. Упркос политичкој важности, конвенција и међувладина конференција нису успеле да привуку веће интересовање ван Брисела, осим серије бомбастичних чланака у британским таблоидима. У највећем делу, само је мало Европљана знало или марило да се конвенција или међувладина конференција одржавају. Парадоксално, конвенција или међувладина конференција су ојачали перцепцију која је доминирала током историје ЕУ да су европске интеграције, а посебно политичка унија, вођени од стране елита. Тек су последње измене Уговора дале незадовољним Европљанима прилику да опструишу процес на националним референдумима, што ће и бити исход међувладине конференције након конвенције".<sup>67</sup> Председник Чешке Републике Вацлав Клаус у својој књизи резимира ефекте пропасти пројекта Устав за Европу (али и анализира мотиве који су стајали иза овог мегаломанског правног, политичког и економског подухвата): "У свом садашњем облику то је радикалан документ са далекосежним последицама за слободу и просперитет грађана појединаца и за будућност националних држава... Надам се да ће нам овај процес ратификације пружити шансу да европски устав размотримо изблиза и непристрасно, и да о њему озбиљно дискутујемо. Сматрам да је за све нас важно да будемо свесни како недавно потписани Устав није само још један у низу европских уговора. Он је много више од тога. Укида све досадашње уговоре Европске уније и Европских заједница и успоставља сасвим нову Европску унију-правно, уставно и политички различиту од ове постојеће. Нова Европска унија, заснована на свом сопственом Уставу, постаће у стварности нова Европска држава са свим суштинским атрибутима државе, у којој ће садашње државе чланице бити редуковане на регионе или провинције. Формално изгласавање подређивања вишем ентитету водиће у напуштање наше досадашње националне

---

<sup>67</sup> Динан Д., "Мењање Европе-Историја Европске уније", Службени гласник, Београд, стр. 276. О Уставу ЕУ више: Јањевић М., Јањевић З., "Устав Европе", Службени гласник, Београд, 2005.

демократије, суверенитета и политичке независности... Тек је овогодишње француско и холандско 'не' европском уставу донело промену и довело до рушења оне веома крхке кућице од карата која је две деценије била грађена без солидних темеља, неучествовањем оних који би требало у њој да станују - грађана појединачних европских земаља... Намера и настојање да се створи један европски народ (и култура) услед резултата референдума у две оснивачке земље Уније, постали су прошлост. Не може их вратити натраг некакав нови европски Конвент, који би настао на основу истог, административног пакта, и којим би поново доминирала бриселска бирократија".<sup>68</sup>

Наравно, и поред тачних дефиниција председника Чешке Републике треба истаћи и следеће. Неуспех пројекта Устава за Европу био је толики да је изненадио све у Европској унији. Делимично и због такве врсте неприпремљености, требало је неколико година да би се обновио процес унификације аки комунитера и измене (а не укидања) оснивачких уговора. Наравно, правне и политичке амбиције су биле много мање него оне у време састављања нацрта Устава за Европу. Кренуло се опрезнијим путем и без мегаломанских амбиција о стварању некаве јединствене државе од јужних граница Турске до северних обала Скандинавије. У том контексту, српски научни и државни органи треба и да тумаче развој примарног права Европске уније након (спектакуларног) неуспеха Устава за Европу на референдуму у Француској 2005. Наравно, овај застој у унификацији аки комунитера може да послужи и као путоказ српским научницима и државним органима за будућност. Може се са сигурношћу рећи да аки комунитер неће у догледно време (а можда и никада) достићи тај ниво унификације као што је био онај пројектован (и дефинисан) у неуспелом Уставу за Европу. Дакле, свака врста еуфорије и некритичког сагледавања целине аки комунитера као непрестаног развоја је неправилна и нетачна (пре би се могло прогнозировать да ће јачати национална права, а не аки комунитер у оквиру Европске уније). Наравно, не треба у том смислу потцењивати ни основно језгро Европске уније, Немачку и Француску, као сталне покретаче унификације. Сувише је времена, средстава и политичког ауторитета уложено у пројекат Европске уније, нарочито од

---

<sup>68</sup> Класус В., "Европа и ЕУ: Поглед политичара и економисте", Службени гласник, Београд, 2010., стр. 190 и 196.

доношења Уговора из Мадрихта, Уговора из Амстердама, Уговора из Нице и, коначно, Устава за Европу, да би се одустало од унификације. Ипак, када се сагледа задњих 20 година процеса унификације аки комунитера (али и изградње Европске уније), може се закључити следеће. Пројекат унификације Европске уније и аки комунитера је показао велике слабости. Неопрезно форсирање унификације, претерана самоувереност основног језгра Европске уније и мегаломанске амбиције стварања јединственог правног, економског и политичког простора од јужних граница Турске до северних обала Скандинавије, створили су предуслов за крах Устава за Европу 2005. године. О каквом се неуспеху ради, показује следећа дефиниција највишег правног акта. Наиме, у правној теорији се сматра да: "Извесни закони морају имати већу формалну снагу и значајнији предмет регулисања од других. Такви закони називају се уставни (основни, органски) закони или уставни... Будући да је устав у непосредном додиру са надсветом права - метаправним захтевима и ограничењима - и да тако опредељује не само организацију, него и вредносну структуру правног система што га установљава, у његовом појмовном одређивању непоходна је помоћ и других сазнајних дисциплина, као што су историја, социологија, филозофија и политикологија".<sup>69</sup> Када се примени овакво вишеструко појмовно одређивање, онда је јасно да је Европска унија прошла свој врхунац, и да се то десило након пропасти Устава ЕУ .

---

<sup>69</sup> Чавошки К., Васић Р., "Увод у право", Службени гласник, Београд, 2006. стр. 370-371.

## *2.12. Лисабонски уговор из 2007. године*

Лисабонски уговор из 2007. године<sup>70</sup> је најважнији извор примарног права Европске уније. Не само због тога што је ступио на снагу 2009. године, већ и зато је што је преузео (и допунио) најважније одредбе основних извора примарног права Европске уније. Лисабонски уговор или Уговор из Лисабона, назив је за документ о измени и допуни Уговора о Европској унији и Уговора о оснивању Европске заједнице. Лисабонски уговор је потписан од стране земаља чланица Европске уније 13. децембра 2007. године. Међутим, ступио је на снагу тек након скоро две године од потписивања у главном граду Португалије - 1. децембра 2009. године. Лисабонски уговор је, дакле, ступио на снагу тек након другог референдума у Ирској одржаног у октобру 2009. године. О каквој се правној и политичкој кризи ЕУ радило, показују следеће чињенице. Неуспех првог референдума у Ирској од октобра 2008. године је довео у питање саме основе Европске уније. На пример, у студији Одсека за информативно-истраживачке послове Народне скупштине Републике Србије посвећеној Лисабонском уговору, истиче се: "На Самиту Европске уније (2007.) постигнут је договор о формулисању новог уговора о реформи ЕУ и донета је одлука о сазивању нове међувладине конференције ради формулисања усаглашеног текста уговора о реформи ЕУ. Конференција је сазвана почетком октобра 2007. године, први Нацрт уговора био је завршен средином октобра, а нови реформски уговор потписан је 13. децембра 2007. године". Али, тек тада су настали правни и политички проблеми у вези са Лисабонским уговором: "По завршетку свих усаглашавања и потписивања уследио је процес ратификације Лисабонског уговора, што је требало урадити током 2008. године (у свих 27 земаља чланица) како би Уговор о реформи ЕУ ступио на снагу од 1. јануара 2009. године, пре одржавања избора за Европски парламент у јуну. Међутим, ни овај процес није се одвијао очекиваном

---

<sup>70</sup> Лисабонски уговор је ступио на снагу 1. децембра 2009. године. На српски језик Лисабонски уговор је у целости први пут преведен са оригинала на француском језику, исте те године, преводилац Милутин Јањевић га је објавио и приредио у књизи под насловом "Консолидовани Уговор о Европској унији;и Уговор о функционисању Европске уније (2008/С 115/01) са Повељом о основним правима Европске уније". У овом раду ћемо највише користити тај превод.

динамиком и без изненађења. Наиме, на референдуму у Ирској, одржаном 13. јуна 2008. године, више од половине грађана се изјаснило негативно о Лисабонском уговору". Неуспех референдума у Ирској је био прави шок за Европску унију. Читав правни и политички процес припреман годинама, још од пројекта Устава за Европу, био је блокиран због ирског референдума. Ипак, Европска унија је нашла начин (који, благо речено, није демократски), да настави процес усвајања Лисабонског уговора: "Упркос томе, процес ратификације је настављен у другим државама чланицама, а почетком октобра 2009. године, на поновљеном референдуму грађани Ирске су прихватили Лисабонски уговор. Овоме су претходили бројни политички притисци како на Ирску, тако и на Чешку и Пољску, које су такође биле против усвајања Лисабонског уговора".<sup>71</sup> Дакле, и из претходно изнетог се може закључити да је Лисабонски уговор најважнији примарни извор аки комунитера или права Европске уније. Међутим, то је истовремено и правни пројекат који је имао безусловну подршку само политичке елите (често и на штету демократских принципа и воље грађана). Разлог за овако мешање политике у право вероватно се налази у чињеници да Лисабонски уговор (као што је већ наведено) допуњује и мења старије и основне примарне изворе аки комунитера, као што су Уговор о оснивању Европске економске заједнице и Уговор из Мастрихта. Поред тога, као што смо већ навели, одредбе пропалог Устава за Европу су скоро у потпуности преузете у Лисабонском уговору. У студији Одсека за инфомативно-истраживачке послове Народне скупштине Републике Србије се истиче: "Тако је у Лисабонском уговору, садржана већина одредаба неуспелог Уговора о Уставу ЕУ. Основна разлика је у томе што је Предлог устава ЕУ требао да укине и замени све претходне оснивачке уговоре Европских заједница и ЕУ, док се Лисабонски уговор надовезује и само мења постојеће уговоре о ЕУ, због чега представља правни континуитет примарног законодавства ЕУ. Лисабонски уговор је заправо сет амандмана на два правна акта и то на Римски уговор из 1957. године, којим је успостављена Европска економска заједница и Уговор из Мастрихта (1992) којим је основана ЕУ". Проф. др Будимир Кошутић је још прецизнији: "Лисабонски уговор је делимично

---

<sup>71</sup> Штекович М., "Лисабонски уговор", Народна скупштина Републике Србије, Одсек за инфомативно-истраживачке послове, Београд, 2011., стр. 7-8.

изменио или очувао низ одредби садржаних у Уставу за Европу (посланици Конзервативне партије у вестминистерском парламенту тврде да је измењено мање од 10% садржине Устава за Европу и захтевају референдум за ратификацију Лисабонског уговора).<sup>72</sup> У студији Одсека за инфомативно-истраживачке послове Народне скупштине Републике Србије се истиче: "Након ступања на снагу Лисабонског уговора и формално-правно се губи трипартитна структура Уније. Три стуба ЕУ се према одредбама Лисабонског уговора стапају у један – Унију, којој је додељено својство правног лица".<sup>73</sup> Ово су тачне дефиниције и може се рећи да оне у потпуности описују значај Лисабонског уговора, али и промена које је он донео у аки комунитеру. "Лисабонски уговор донео је значајне промене у погледу правне природе ЕУ јер су ојачани постојећи елементи и створени нови ненарушавајући".<sup>74</sup> Наравно, треба истаћи и да то нису једине промене које је Лисабонски уговор донео унутар аки комунитера. Увођењем у правни систем Европске уније институција попут Европског савета и Европске централне банке, фактички је призната политичка реалност која је већ деценијама постојала у ЕЗ и ЕУ (Европски савет је деценијама функционисао као најважније тело Европске уније и Европске заједнице, док му примарно право није давало такав значај). Слично се може рећи и за Европску централну банку која стоји иза јединог успелог свеевропског пројекта, заједничке валуте (до кризе у Грчкој 2011. која доводи у питање успешност пројекта). Нема никакве сумње да Европски савет и

---

<sup>72</sup> Кошутећ Б., "Основи права Европске уније", Правни факултет, Београд, 2009. стр. 52. Проф. др Будимир Кошутећ пише шта је све морало бити изостављено из Лисабонског уговора (а постојало је у Уставу за Европу). Ово поређење на најбољи начин показује претенциозност и нереалност покушаја да се створи Устав за Европу који би важио од јужних граница Турске до северних обала Скандинавије: "Основна разлика између Лисабонског уговора и Устава за Европу огледа се у томе што Лисабонски уговор не одређује себе као уставни акт. Стога се у овом Уговору користи другачија терминологија од оне у Уставу за Европу: 'министар иностраних послова' постао је 'високи представник', а преименовани су називи правних аката из Устава за Европу. Уместо израза 'европски закон' и 'европски оквирни закон', карактеристичних за називе правних аката држава чланица, користе се термини из постојећих уговора: уредба и упутство. Одредбе о предности (супермативи) права Европске уније предвиђене у Уставу за Европу изостављена је".(стр. 51.).

<sup>73</sup> Штековић М., "Лисабонски уговор", Народна скупштина Републике Србије, Одсек за инфомативно-истраживачке послове, Београд, 2011., стр. 3.

<sup>74</sup> Исто.

Европска централна банка имају одлучујућу важност у специфичном правном систему Европске уније (и Европске заједнице) већ неколико деценија. После Лисабонског уговора то фактичко стање је признато и потврђено.<sup>75</sup> То су, уз стварање ЕУ као јединственог правног лица, најзначајније промене које је донео Лисабонски уговор у аки комунитеру у односу на претходне оснивачке уговоре. Те чињенице српски законодавац мора имати у виду када примењује примарно право у српским прописима. Следеће табеле показују институције и консултативне органе Европске уније према Лисабонском уговору.

*Табела бр. 3.* Институције Европске уније према Лисабонском уговору (чланови 233-287 Уговора о функционисању Европске уније)

Р.бр.	Институције
1.	Европски савет
2.	Савет
3.	Европска централна банка
4.	Европски парламент
5.	Европска комисија
6.	Суд правде Европске уније
7.	Рачунски суд

Извор: Јањевић М., "Консолидовани Уговор о Европској унији; Уговор о функционисању Европске уније (2008/С 115/01) са Повељом о основним правима Европске уније", Службени гласник, Београд, 2009., стр. 150-168.

<sup>75</sup> Такво запажање се износи и у строној правној теорији, на пример, поводом великог утицаја ЕЦБ и пре Лисабонског уговора, види: Griller S, Ziller J: "The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional treaty" Springer, 2008., p. 59.



Табела бр. 4. Консултативни органи Европске уније према Лисабонском уговору  
(чланови 300-307)

Р. бр.	Органи
1.	Европска инвестициона банка
2.	Комитет региона
3.	Економски и социјални комитет

Извор: Јањевић М., "Консолидовани Уговор о Европској унији; и Уговор о функционисању Европске уније (2008/С 115/01) са Повељом о основним правима Европске уније", Службени гласник, Београд, 2009., стр. 176-178.

Дакле, претходне табеле показују да су ЕЦБ и Европски савет постали нове институције у правном систему ЕУ. То су велике промене у односу на претходне оснивачке уговоре. Такође, важност свих претходно наведених промена још увек је недовољно проучена у српској (али и у страниј) правној, политичкој и економској теорији и то, пре свега, због специфичних транзиционих периода примене појединачних важних чланова Лисабонског уговора. ти прелазни периоди се, на пример, разрађују Декларацијом о члану 16, тачка 4 Уговора о Европској унији и чланом 238 Уговора о функционисању Европске уније. У овој декларацији, која прати Лисабонски уговор, се наводе прелазни рокови: "Имајући у виду да је потребно усвојити одредбе које ће омогућити несметан прелаз са система на основу којег Савет доноси одлуке квалификованом већином, као што је утврђено чланом 2, тачка 3 Протокола о прелазним одредбама, који ће наставити да се примењује до 31. октобра 2014. године, на систем гласања предвиђен чланом 16, тачка 4 Уговора о Европској унији и чланом 238, тачка 2 Уговора о функционисању Европске уније, који ће се примењивати од 1. новембра 2014. године, укључујући за време прелазног периода до 31. марта 2017. године, специфичне одредбе предвиђене чланом 3, тачка 2 наведеног протокола".<sup>76</sup> Дакле,

---

<sup>76</sup> Јањевић М., "Консолидовани Уговор о Европској унији; и Уговор о функционисању Европске уније (2008/С 115/01) са Повељом о основним правима Европске уније", Службени гласник, Београд, 2009., стр. 318.

из претходног произлази да ће Лисабонски уговор (у неким својим одредбама) бити примењен у потпуности тек 2017. године. Српски надлежни органи морају то да имају у виду.

Лисабонски уговор условно се може поделити на два подједнако важна дела. Први део је Уговор о Европској унији (у суштини, као што је већ наведено, измене и допуне Уговора из Мастрихта од 7. фебруара 1992. године). Други део Лисабонског уговора је Уговор о функционисању Европске уније (у суштини, измене и допуне Уговора о оснивању Европске заједнице). Наравно, ова два дела Лисабонског уговора прате и протоколи, укупно њих 37. Затим, уз Лисабонски уговор иду и два анекса (о пренумарацији чланова). Коначно, уз Лисабонски уговор су приложене и декларације - укупно 65. Дакле, ради се о документу који је сложен и тежак за тумачење. У том контексту, српски надлежни органи задужени за имплементацију аки комунитера у правни систем Републике Србије морају стрпљиво (и тачно) да проучавају и примењују Лисабонски уговор.

### **2.12.1. Значај Лисабонског уговора за Републику Србију**

Штефан Филе, Европски комесар за проширење и политику суседства, у предговору зборника под насловом "Уговор из Лисабона: сигурна лука или почетак новог путовања", пише: "Лисабонски уговор представља велики корак напред за Европску унију. Њиме се поставља оквир за Унију која је спремна за суочавање са изазовима XXI века, истовремено отворену и осетљиву према ставовима својих грађана. Амбициозно подручје примене Уговора, са његовим далекосежним импликацијама у многим областима, чине га плодним тлом за истраживаче. Небројено много чланака и књига већ је написано о Уговору, његовом настанку, правној димензији, економском и политичком значају и још многим другим аспектима".<sup>77</sup> Са друге стране, за разлику од Филеа, чешки

---

<sup>77</sup> "Уговор из Лисабона: сигуран лука или почетак новог путовања?", Службени гласник: Фондација Фридрих Еберт, Београд, 2010., стр. 7-9.

председник Клаус је противник процеса који персонификује неуспели Устав за Европу и његов (успели) правни наследник Лисабонски уговор. Клаус пише: "Нисам присталица унификације, хомогенизације, хармонизације и стандардизације европског континента. Пријатељска сарадња европских влада је исправна и плодна, али ја сам противник њене бирократске институционализације. Нисам присталица све тешње Уније".<sup>78</sup> Дакле, и у самој Европској унији постоје подељена мишљења у вези са процесом унификације. Наравно, још је рано за закључке о дугорочној успешности Лисабонског уговора. У сваком случају, ако буду јачале тенденције које представља Филе (ка унификацији права) Лисабонски уговор има будућност. Ако буду јачале тенденције које персонификује Клаус, у вези са приматом националног права, тада ће Лисабонски уговор имати (у дугорочној перспективи) судбину Устава за Европу. У сваком случају, правне и политичке расправе на ту тему ће се водити не само на нивоу Европске уније, већ и у оквиру појединачних држава (довољно је само навести чињеницу да су и Филе и Клаус из исте земље). Србија не може и не треба да буде изузетак. Са друге стране, и поред несумњивог значаја и за државе нечланице, у контексту приступања Републике Србије ЕУ и примене Лисабонског уговора, интересантно је да чак и Штефан Филе признаје да Лисабонски уговор садржи мало одредби које се тичу приступања ЕУ: "Као што сам већ навео, иако постоје многе студије о Лисабонском уговору, мали је број спроведених анализа о његовом утицају на процес приступања. Једноставно објашњење за то било би да се Уговор мањим делом односи на проширење или приступање, због чега он представља прилично неплодну област којом би се неко истраживање бавило".<sup>79</sup> У том контексту, свакако треба констатовати да, иако Република Србија није део Европске уније, Лисабонски уговор је већ присутан у српским законима (и српској јавности) иако се не зна чак ни оквирна година приступања Републике Србије Европској унији. У том контексту, Michel Erke из фондације Фридрих Еберт пише поводом Лисабонског уговора и такозваних европских интеграција у Србији:

---

<sup>78</sup> Клаус В., "Европа и ЕУ: Поглед политичара и економисте", Службени гласник, Београд, 2009., стр. 194-196.

<sup>79</sup> "Уговор из Лисабона: сигурна лука или почетак новог путовања?", Службени гласник: Фондација Фридрих Еберт, Београд, 2010., стр 7-9.

"Може се без претеривања тврдити да је тема 'европска интеграција' снажније присутна у српској политичкој и научној јавности него у било којој држави чланици ЕУ, укључујући и шест држава које су основале ЕУ".<sup>80</sup> Да ли таква врста фокусираности на само једну тему доприноси неутралнијем научном и правном приступу, посебно је питање. Ипак, има и добрих ефеката такве (помало неприкладне) фокусираности на тему чланства Републике Србије у ЕУ. На пример, српски аутори и научници окупљени око Канцеларије за интеграцију у ЕУ Владе Републике Србије, детаљно се баве утицајем Лисабонског уговора на законе у Републици Србији (али и наглашавају значај овог примарног извора аки комунитера). Тања Мишчевић, бивши дугогодишњи (2005.-2008) директор Канцеларије за европске интеграције Владе Републике Србије, признаје у својој анализи да је Лисабонски уговор настао као рекција на неуспех Устава за Европу: "Након неуспеха француског и холандског референдума Унија улази у период конфузије, преиспитивања и погрешних усмерења, а тек је средином јуна 2005. године Европски савет најавио званичан одговор - период размишљања, појашњења и расправе... Неочекивано за све, након једанаест сати расправе, шефови држава или влада држава чланица ЕУ су на самиту у Бриселу 23. јуна 2007. године дошли до договора о изгледу и усвојили мандат за нову Међувладину конференцију која би дошла до коначног текста новог споразума о ЕУ којим би били измењени постојећи оснивачки уговори, али базиран на ревидираној верзији Уговора о Уставу Европе. Но, расправа није трајала само тих 11 сати, већ и недељема пре тога на састанцима експерата - 'шерпаса', заправо контакт особа у државама чланицама - који су договарали основне елементе овог споразума... Зато је заправо текст нацрта овог Уговора направљен не у складу са устаљеном праксом отвореног транспарентног процеса одговорног према јавности, већ је то био класични међувладин приступ, затворен и тајни процес". Затим, бивши директор Канцеларије за европске интеграције Владе Републике Србије истиче: "Уговор из Лисабона, дакле, мења Уговор о оснивању ЕУ и Уговор о оснивању ЕЗ... Унија је тако заснована на Уговору о оснивању и Уговору о функционисању ЕУ, а оба ова уговора су исте правне снаге. Одредбе осталих чланова Уговора из Лисабона су завршне одредбе и одређују садржину протокола

---

<sup>80</sup> Исто.

и анекса, дефинишу да је уговор закључен на неодређено време и сличне одредбе". Треба се сложити са овом констатацијом о нетранспарентности која је пратила настајање Лисабонског уговора. Наравно, то намеће и једну врсту опрезности приликом имплементације Лисабонског уговора у српски правни систем и српске законе. Проф. др Тања Мишчевић анализира и правни карактер Лисабонског уговора: "ЕУ добија статус субјекта међународног права, јединствен у односу на њене Заједнице, те се појам Заједница замењује појмом Унија кроз читав текст. Међутим, није задржана одредба из Уговора о Уставу ЕУ о примату комунитарног права, већ уговор упућује на постојећу праксу Суда правде ЕС". Међутим, иако су ово општепознате чињенице (за сваког правника који се макар површно бави аки комунитером и Лисабонским уговором), у српским законима као да је задржана одредба о примату комунитарног права (иако Република Србија није ни чланица Европске уније). Проф. др Тања Мишчевић наводи и техничко/правне карактеристике Лисабонског уговора: "Поред великог броја протокола и декларација, свакако се по свом значају издваја Анекс на самом крају текста Уговора, који садржи табелу нумерације чланова за читав Уговор, која такође помаже и разумевању његове целокупне структуре. Пренумерација је свакако била неопходна, с обзиром на обим измена у самом тексту, али и због чињенице да су неке од одредаба промениле своје место, а неке избрисане". У претходним деловима је изнето како је извршена пренумерација Уговора о оснивању Европске заједнице и Уговора из Мастрихта. Нажалост, ни то није на најбољи начин растумачено од стране српског законодавца, па је долазило да апсурдних ситуација да се Суд правде Европске уније назива Суд правде Европских заједница (и до сличних грешака у примени аки комунитера које су изазивале конфузију у српском правном систему).

У својој анализи Лисабонског уговора, бивши директор Канцеларије за европске интеграције Владе Републике Србије пише и да су "морала бити избегнута обележја уставности (конституционализације), тако су нестали симболи ЕУ из текста (грб, застава, химна), а термини закони и оквирни закони за легислативне акте су избрисани".<sup>81</sup> Са том констатацијом се слаже и проф. др Будимир Кошуткић: "У Лисабонском уговору изостало је свако помињање симбола Уније

---

<sup>81</sup> Исто, стр, 26-31.

(заставе, химне, Дана уније) предвиђених у Уставу за Европу, али је 16 држава чланица (међу којима је Немачка, али не и Француска) усвојило Декларацију о симболима Европске уније у којој изјављују да 'застава коју чини круг од дванаест звездица на плавој позадини, химна 'Ода радости' из Девете симфоније Лудвига ван Бетовена, гесло 'Уједињени у различитости', евро као монета Европске уније, Дан Европе 9. мај, настављају за њих да буду симболи припадности заједници грађана Европске уније и њихове везаности за њу'.<sup>82</sup> Ова чињеница показује да чак и у симболима постоји "Европа у више брзина".

И други домаћи аутори анализирају утицај и значај Лисабонског уговора. На пример, проф. др Весна Кнежевић – Предић у својој анализи Лисабонског уговора истиче новине у односу на оснивачке уговоре, али и утицај на државе попут Републике Србије: "Лисабонски уговор није, међутим, донео темељну реформу овог система. Несумњиво дограђен увођењем Европске централне банке и Европског савета у ред главних органа, као и увођењем Високог представника за спољну политику ЕУ, он и даље чврсто почива на добро познатим актерима: Комисији, Европском парламенту и Савету. Ипак, значајни помаци су учињени путем новела које обогаћују њихове узајамне односе. Три од њих су посебно битне. Прва, структурирање и позиционирање Европског савета унутар институционалног система ЕУ; друга, трансформација ЕП у законодавни орган по правилу, а не као изузетак; и трећа, структурирање правосудне функције у вишестепени систем правосудне контроле који треба да омогући проналажење равнотеже између начела ефикасности и начела једнообразности и кохерентности у тумачењу и примени права ЕУ. То, како смо показали, нису једине новине које је Лисабон донео. Разрешен је низ са становишта система, можда не тако битних, али са становишта функционисања институција појединачно стратешких значајних дилема, или је, бар, прописана процедура која ће до разрешења довести". Затим, проф. др Весна Кнежевић–Предић пише какве ће последице имати оваква решења за правни и политички систем Републике Србије: "Држави чији је један од главних спољнополитичких циљева чланство у ЕУ Лисабон шаље неколико порука. Прва, која се може ишчитати из јачања улоге Европског савета и Европског парламента, јесте да се активности везане за учлањење морају

---

<sup>82</sup> Кошуткић Б., "Основе европског права", Правни факултет, Београд, 2009., стр. 51.

усмеравати у њиховом правцу, на начин и средства који су тим институцијама примерене. Друга се односи на искоришћене могућности правосудне заштите који индивидуалним субјектима из Републике Србије, који делују на тржишту ЕУ, одувек стоје на располагању".<sup>83</sup> Треба се сложити, али само делимично, са проф. др Весном Кнежевић–Предић, посебно у делу њене анализе који се односи на утицај Европског савета на Републику Србију и њен правни и политички систем и такозвано приближавање Европској унији. Тачније, иако Европски савет не учествује у законодавној процедури као Савет или Европски парламент, његов значај и утицај у специфичном устројству Европске уније је, ипак, најзначајнији. Та чињеница о утицају Европског савета се признаје и у студији Одељења за информативно-истраживачке послове Народне скупштине Републике Србије: "Лисабонски уговор у Поглављу III, Европски савет дефинише као једну од институција Уније чијим радом руководи председник, што је такође новина. Пре тога Европски савет у правном смислу није био орган Уније иако је био најзначајнији и најутицајнији облик међувладине сарадње у ЕЗ јер је подразумевао састанке на највишем нивоу шефова држава или влада земаља чланица (самит ЕУ)".<sup>84</sup> На закључак о великој моћи Европског савета не упућује само састав Европског савета (шефови држава и влада), већ упућују и чланови Лисабонског уговора (чланови 13 и 15 Уговора о Европској унији и чланови 235-236 Уговора о функционисању Европске уније) који се односе на Европски савет. На пример, у члану 15. Уговора о Европској унији се наводи: "1) Европски савет даје неопходне подстицаје Унији за њен развој и утврђује њену општу политичку оријентацију и приоритете. 2) Европски савет чине шефови држава и влада држава чланица, као и његов председник и председник Комисије. Високи представник Уније за иностране послове и политику безбедности Уније учествује у његовом раду". Такође, у члану 236 Уговора о функционисању Европске уније се наводи: "Европски савет усваја квалификованом већином: а) одлуку којом се утврђује листа о образовању Савета у другим областима, поред оних за опште

---

<sup>83</sup> "Уговор из Лисабона: сигурна лука или почетак новог путовања?", Службени гласник: Фондација Фридрих Еберт, Београд, 2010., стр. 56.

<sup>84</sup> Штекович М., "Лисабонски уговор", Народна скупштина Републике Србије, Одсек за информативно-истраживачке послове, Београд, 2011.стр 16.

послове и за иностране послове, у складу са чланом 16, тачка 6, други и трећи став Уговора о Европској унији; б) одлуку у вези са председавањем Саветом образованим у другим областима, са изузетком оног за иностране послове, у складу са чланом 16, тачка 9 Уговора о Европској унији".<sup>85</sup> Дакле, нема сумње да је Европски савет најважнија институција у ЕУ, што свакако морају да имају у виду српски надлежни органи.

Мр Владимир Међак, помоћник директора Канцеларије за европске интеграције Владе Републике Србије и координатор стручног тима за преговоре за закључење Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије, у својој анализи Лисабонског уговора, под насловом "Промене у законодавној процедури у области бивше Европске заједнице", пише следеће: "Након усвајања Уговора из Лисабона догодиле су се промене и у начину доношења одлука у бившем комунитарном стубу Европске уније (стуб Европских заједница). Константа која остаје јесте да и даље ниједна одлука не може да се донесе без сагласности Савета, у ком седе министри држава чланица чије интересе и заступају. То значи да су државе чланице и даље те које доносе најважније законодавне акте и без чије сагласности Европска унија, као правно лице, не може доносити одлуке. Промене ове врсте се могу груписати у три групе: проширење броја области у којима се одлуке доносе квалификованом већином на 114, проширење коришћења 'редовне законодавне процедуре' (раније процедуре саодлучивања) на 73 и увођење улоге националних парламената држава у процес доношења одлука. Наведена је листа чланова и области у којима се уводи гласање квалификованом већином и у којима ће се корисити гласање 'редовном законском процедуром'. Дакле, национални интереси држава одлучујуће утичу на формирање аки комунитера. Координатор стручног тима за преговоре за закључење Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије, поводом Лисабонског уговора, истиче и следеће: "Уговор из Лисабона по први пут уводи парламенте држава чланица директно у процес доношења одлука у ЕУ. До сада је контрола представничког тела над радом

---

<sup>85</sup> Јањевић М., "Консолидовани Уговор о Европској унији; и Уговор о функционисању Европске уније (2008/С 115/01) са Повељом о основним правима Европске уније", Службени гласник, Београд, 2009., стр. 34 и 153.



извршне власти и представљањем интереса држава чланица у Бриселу била остављена унутрашњим правилима које је свака држава чланица утврђивала". "Како би ојачали демократски легитимитет Европске уније, Уговором из Лисабона је предвиђено да национални парламенти држава чланица буду обавештавани о свим предлозима аката који носе законодавану снагу, о годишњем законодаваном плану Комисије (тзв. Беле и Зелене књиге). Парламенти ће имати осам недеља да размотре предлог акта. Ако једна трећина парламента (у области правде, слободе и безбедности једна четвртина) буде била против предлога акта, Комисија ће морати да тај предлог акта повуче на дораду. Штавише, ако се више од половине парламената држава чланица успротиви предлогу акта, који се усваја редовном законодавном процедуром, законодавани органи ЕУ (већина у ЕП и квалификована већина у Савету) мораће да се изјасне да ли ће наставити са поступком усвајања датог предлога".<sup>86</sup> Дакле, потенцира се и улога националних парламената у правном систему Европске уније.<sup>87</sup> Нажалост, сматрамо да се у Републици Србији поступа на супротан начин. Понекад се чини да представништво ЕУ у Србији има веће ингеренције у смислу доношења српских закона од саме Народне скупштине. Такође, у студији Одсек за информативно-истраживачке послове Народне скупштине Републике Србије се наводи поводом Лисабонског уговора: "Лисабонски уговор, по први пут у историји ЕУ, омогућује националним парламентима да изнесу свој став у вези законских предлога, па и да зауставе њихово усвајање".<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> "Уговор из Лисабона: сигурна лука или почетак новог путовања?", Службени гласник: Фондација Фридрих Еберт, Београд, 2010, стр. 57 и 68. Колико је била апсурдна правана ситуација пре доношења Лисабонског уговора и формалног регулисања статуса Европског савета као институције Европске уније показује и следећи пример. У: "How the European Union works", European Communities, Brussels, 2005, дакле у публикацији која је издата у Бриселу пре само неколико година, нема ниједног поглавља који се бави најмоћнијим телом Европске уније, Европским саветом.

<sup>87</sup> Види о томе: Теранић Ј. "Уговор из Лисабона – Институционална реформа Европске уније", "Страни правни живот" 2/2008, Институт за упоредно право, Београд, 2008., стр. 56.

<sup>88</sup> Штекович М., "Лисабонски уговор", Народна скупштина Републике Србије, Одсек за информативно-истраживачке послове, Београд, 2011., стр 13.

Дакле, улога националних парламената је ојачана након доношења Лисабонског уговора. Како ће Народна скупштина Република Србије искористити ову могућност коју пружа Лисабонски уговор, за сада је тешко проценити. Одредбе Лисабонског уговора (Протокол бр.1) о улози националних парламента у Европској унији се у овој области не односе на државе које нису чланице Европске уније. Међутим, тумачећи Протокол (бр.1) о улози националних парламента у Европској унији може се закључити да Народна скупштина Република Србије треба да има јачу улогу у примени аки комунитера и то, пре свега, у детаљнијем разматрању такозваних европских закона који се шаљу у законску процедуру. Неусаглашеност законских предлога такозваних европских закона које шаљу различита министарства Владе Републике Србије у Народну Скупштину указују на овакав закључак. Аутоматско преписивање европских законских аката не доприноси њиховој правилној имплементацији. Уосталом, сваком правнику одавно је познато да закони нису само пуко преписивање неког текста из иностранства, већ да је неопходно да њиховом усвајању претходи сложен процес. У правној теорији се наводи: "Будући да закон изражава вољу заједнице у погледу њених најважнијих интереса, циљева и делатности, као и да се једино њиме установљавају овлашћења и обавезе правних субјеката, поступак за његово доношење мора бити јаван, подробан и довољно дуг. Законодавна процедура обично обухвата подношење предлога, јавну расправу, претрес и гласање у законодавном телу (понекад промулгацију и санкцију), публикацију и ступање на снагу. За ваљаност закона који се доносе, необично је важно поштовати све фазе предвиђеног поступка, тј. оне се не смеју скраћивати нити се од њих може одступати".<sup>89</sup> Српски законодавац мора да поступа у складу са овом дефиницијом. Само тако се могу избећи грешке које се појављују у процесу усвајања аки комунитера. Овакав детаљан поступак омогућен је текстом Протокола (бр.1) о улози националних парламента у Европској унији који прати Лисабонски уговор. У члану 2 Протокола (бр.1) о улози националних парламената у Европској унији се истиче: "Предлози законских аката који се достављају Европском парламенту и Савету достављају се националним парламентима". Затим се у члану 5 наводе одредбе које, нажалост, не постоје у српском правном и

---

<sup>89</sup> Чавошки К., Васић Р., "Увод у право", Службени гласник, Београд, 2006., стр. 363.

законодавном систему: "Дневни ред и резултати заседања Савета, укључујући и записнике са заседања на којима Савет расправља о предлозима законских акта, директно се достављају националним парламентима, у исто време када и државама чланицама".<sup>90</sup> Овакво решење би било веома корисно и у Републици Србији. Тако би, на пример, записник са заседања Владе Републике Србије поводом усвајања Предлога закона о акцизама веома јасно показао Народној Скупштини Републике Србије да ли је такав предлог закона упућен у законску процедуру због усаглашавања са аки комунитером или због економских и политичких притисака (у наредним деловима овог ће се анализирати та појава). То би било од велике важности за одлуку о гласању. Транспарентност је веома важна у процесу доношења закона. Транспарентност је и једно од општих правних начела ЕУ.

Такође, и други домаћи аутори анализирају Лисабонски уговор. На пример, Иван Секуловић, координатор за финансијску и техничку помоћ ЕУ у Тиму за социјално укључивање и смањење сиромаштва при кабинету потпредседника Владе за европске интеграције, пише о Лисабонском уговору и његовом утицају на законодавство Републике Србије: "Може се очекивати да ће измене Уговора из Лисабона довести до нових обавеза Републике Србије у процесу приступања Унији и то у погледу: (1) нових вредности Уније, (2) усклађивања законодавства са правом Европске уније и (3) учествовања у Отвореном методу координације у области запошљавања, као и социјалне заштите и социјалног укључивања. Конкретне обавезе држава кандидата за чланство у Унији могу да проишају из измене члана 49 Уговора о ЕУ, који је прописивао да за чланство у ЕУ може да аплицира нека европска држава која поштује принципе из члана 6 (који су Уговором из Лисабона проширени чланом 1а). Према измени члана 49, за чланство може да аплицира свака европска држава која поштује 'вредности' Уније из новог члана 1а која је посвећена њиховом унапређивању. Наравно, ова одредба се односи на целокупан корпус вредности на којима почива ЕУ, проширеним новим чланом 1а Уговора о ЕУ који по први пут у оснивачке уговоре уводи

---

<sup>90</sup> Јањевић М., "Консолидовани Уговор о Европској унији;и Уговор о функционисању Европске уније (2008/С 115/01) са Повељом о основним правима Европске уније", Службени гласник, Београд, 2009., стр. 202.

људско достојанство и једнакост међу основне вредности. Може се очекивати да ће развојем права ЕУ заснованим на наведеним вредностима доћи до упостављања и нових обавеза Републике Србије у процесу приступања...У овом погледу, може се очекивати да ће Уговор из Лисабона довести до развоја радног права ЕУ, с обзиром на јачање основа за заштиту права која се тичу услова рада увођењем Повеље о основним правима ЕУ у обавезујуће изворе права. Примера ради, право на поштене и праведене услове рада (члан 31 Повеље) могло би да доведе до прекида застоја у погледу усвајања измене Директиве о радном времену... За Републику Србију, њене институције, стручну јавност и све заинтересоване стране у процесу европске интеграције, овај утицај ће утолико бити позитивнији уколико даљи развој социјалних питања на нивоу ЕУ буде пажљиво праћен и благовремено инкорпориран у домаћи законодавни поредак и праксу".<sup>91</sup> Када се претходно узме у обзир, може се закључити следеће: Координатор за финансијску и техничку помоћ ЕУ у Тиму за социјално укључивање и смањење сиромаштва при кабинету потпредседника Владе за европске интеграције је истакао значај позивања Лисабонског уговора на Повељу о основним правима Европске уније. У том контексту Иван Секуловић сматра да ће аки комунитер имати утицаја на српске законе. Заиста, овакав став има упориште у Лисабонском уговору, јер у члану 6 Уговора о Европској унији се наводи: "1) Унија признаје права, слободе и принципе наведене у Повељи о основним правима Европске уније, од 7. децембра 2000. године, у тексту усвојеном у Стразбуру 12. децембра 2007. године, која има исту правну вредност као уговори. Одредбе Повеље не проширују на било који начин надлежности Уније више него што су оне утврђене Уговором".<sup>92</sup> Значи, истиче се важност људских права, из чега аутор извлачи закључак да ће се тако побољшати и наше

---

<sup>91</sup> "Уговор из Лисабона: сигурна лука или почетак новог путовања?", Службени гласник: Фондација Фридрих Еберт, Београд, 2010, стр. 105-109. О регулисању радног права у Европи види више: Брајић В.: "Радно право", Савремена администрација, Београд, 2001. и Лубарда Б.: "Европско радно право", ЦИД, Подгорица, 2004.

<sup>92</sup> Јањевић М., "Консолидовани Уговор о Европској унији; и Уговор о функционисању Европске уније (2008/С 115/01) са Повељом о основним правима Европске уније", Службени гласник, Београд, 2009., стр 202.

радно право и право у целини. Међутим, велико је питање како ће се аки комунитер, српски закони (и право на рад) и Повеља о основним правима Европске уније, која је у суштини заснована на принципу заштите људских права и која је једна врста модернизоване и социјалним правима проширене Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, примењивати на Косову и Метохији као јужној српској покрајини. Иван Секуловић не даје одговор на ово компликовано питање, а нема ни значајних истраживања у страној и домаћих литератури на ову тему. Ово је последица недовољно широког приступа теми такозваних европских интеграција и примене аки комунитера у Републици Србији. Стиче се утисак да се избегава одговор на питање о територијалној важности српских закона.

Мр Зоран Сретић из Канцеларије за европске интеграције Владе Републике Србије, такође пише о утицају појединих чланова Лисабонског уговора на правни и политички систем Републике Србије: "Ако је судити по броју измена у Лисабонском уговору који се односе на спољну и безбедоносну политику, тешко се отети утиску да постоји тренутно значајнија област јавних политика Уније која доживљава замашније промене. Вишедеценијско прилагођавање потребама савремених међународних односа од Уније тежи да направи јединствен и целовит међународни систем... Лисабон је створио нормативне темеље за одговор на те изазове, чиме овај правни документ има још већи значај за Србију... Визија коју открива Лисабонски уговор у Протоколу 10. о сталној структурној сарадњи може и треба да представља визију развоја и циљева српског система одбране... Не сме се занемарити ни новина која је садржана у члану 32 о заједничком приступу Уније битним спољнополитичким питањима од општег интереса. Отуда је за нашу спољну политику важно да у долазећем периоду прати наступ Уније на међународној сцени који је утемљен на поменутом члану. Значај наступа Уније на основу овог члана за Србију биће још већи након ступања на снагу Споразума о стабилизацији и придруживању и неопходности већег приближавања ставова страна о међународним питањима, укључујући питања у вези са Заједничком спољном и безбедоносном политиком... и унапређивању изградње 'заједничких ставова о безбедности и стабилности у Европи, укључујући и сарадњу у

областима обухваћеним Заједничком спољном и безбедоносном политиком ЕУ".<sup>93</sup> Дакле, мр Зоран Сретић, у свом тумачењу Протокола (бр. 10) о сталној структурисаној сарадњи успостављеној чланом 42 Уговора о Европској унији, не износи јасно да у њему постоје одредбе које су у вези са чланством у НАТО. То није правилан приступ анализи утицаја аки комунитера и Лисабонског уговора на српски правни систем. Правилан поступак би захтевао, на пример, цитирање и следеће одредбе из Протокола (бр. 10): "Подсећајући да заједничка политика безбедности и одбране Уније поштује обавезе које произилазе из Уговора о Северноатлантском пакту за државе чланице које сматрају да своју заједничку одбрану реализују у оквиру Организације северноатлантског уговора, која остаје основа колективне одбране њених држава чланица, и да је она компатабилна са заједничком политиком безбедности и одбране утврђеном у овом оквиру".<sup>94</sup> Дакле, из тумачења Протокола (бр. 10) о сталној структурисаној сарадњи успостављеној чланом 42 Уговора о Европској унији јасно произилази да српско законодавство, али и српска безбедоносна стратегија, морају бити компатабилни у овој области са НАТО безбедоносном стратегијом. Такав логичан закључак произилази и одредаби Протокола (бр. 10) о сталној структурисаној сарадњи успостављеној чланом 42 Уговора о Европској унији. Слично се може закључити и када се анализирају одредбе члана 32 (бивши члан 16) Уговора о Европској унији. У члану 32 овог дела Лисабонског уговора се наводи: "Државе чланице се договарају у Европском савету и Савету о сваком питању из области спољне политике и безбедности које је од општег интереса у циљу утврђивања заједничког приступа. Пре предузимања било које акције на међународној сцени или пре било којег ангажовања које се може тичати интереса Уније, свака држава чланица консултује остале чланице у оквиру Европског савета или Савета. Државе чланице обезбеђују, конвергентношћу својих акција, да Унија може валоризовати своје интересе и своје вредности на међународној сцени. Државе чланице су

---

<sup>93</sup> "Уговор из Лисабона: сигурна лука или почетак новог путовања?", Службени гласник: Фондација Фридрих Еберт, Београд, 2010., стр. 145. и 146.

<sup>94</sup> Јањевић М., "Консолидовани Уговор о Европској унији; и Уговор о функционисању Европске уније (2008/С 115/01) са Повељом о основним правима Европске уније", Службени гласник, Београд, 2009., стр. 268.

међусобно солидарне. Када је Европски Савет или Савет утврдио заједнички приступ Уније у смислу претходног става, високи представник Уније за иностране послове и политику безбедности и министри иностраних послова држава чланица координирају своје активности у оквиру Савета. Дипломатске мисије држава и делегација Уније у трећим земљама и при међународним организацијама међусобно сарађују и доприносе формулисању заједничког приступа". Ово веома јасно упућује на заједничку безбедоносну политику ЕУ. Исто се може закључити и када се анализирају поједине одредбе члана 42 (бивши члан 17 Уговора о Европској унији од 7. фебруара 1992. године) у којима се поново истиче значај усаглашавања те обавезне заједничке политике са НАТО. У ставу 2 и ставу 7 члана 42, наводи се: "Политика Уније у смислу овог одељка не утиче на специфични карактер политике безбедности и одбране неких држава чланица. Она поштује обавезе које произилазе из Уговора о Северноатлантском пакту (НАТО) за неке државе чланице, које своју заједничку одбрану остварују у оквиру Организације Северноатлантског пакта и она је компатибилна са заједничком политиком безбедности и одбране која је договорена у том оквиру... Ангажовање и сарадња у тој области у складу са ангажовањем утврђеним у оквиру Организације Северноатлантског пакта, који остаје, за његове државе чланице, основа њихове колективне одбране и инстанца за његове државе чланице".<sup>95</sup> Више него јасно.

Сматрамо да ће се и у том смеру сарадње и усаглашавања са НАТО мењати и српски закони. Такво поступање налажу одредбе Лисабонског уговора.

Магистар Зоран Сретић пише о утицају Лисабонског уговора на законе и подзаконска акта у Републици Србији који регулишу пољопривреду: "Прелазни трговински споразум Србије са ЕУ омогућава трајни бесцарински приступ ЕУ тржишту за примарне и прерађене пољопривредне производе пореклом из Србије. То даје предност српској пољопривреди у односу на треће државе које такве концесије немају, односно које су и даље изложене заштитним царинама ЕУ. Међутим, споразум не успоставља однос узајамног признавања (mutual recognition) техничких прописа између уговорних страна. То значи да пољопривредни производи из Србије морају испуњавати захтеве прописа ЕУ из

---

<sup>95</sup> Исто, стр. 50-51.

трећег стуба како би били стављени у промет на унутрашњем тржишту. Ти прописи се непрестано мењају и све више ће у правила стављања производа у промет интегрисати опште вредности на којима Лисабонски уговор темељи ЕУ".<sup>96</sup> Дакле, што се тиче општих вредности у пољопривреди или Заједничке пољопривредне производње, она ће итекако утицати на српске законе у овој области. У том контексту општих вредности ЕУ у овој области, Лисабонски уговор дефинише Заједничку пољопривредну политику (ЗПП) у члановима 38-44. Уговора о функционисању Европске уније. У члану 39. (бивши члан 33. Уговора о оснивању Европске заједнице) ставу 1. се износи да ЗПП има за циљ а) повећање продуктивности у пољопривреди унапређењем техничког развоја, осигурања рационалног развоја пољопривредне производње као и оптималним коришћењем фактора производње нарочито радне снаге; б) да се на тај начин осигура одговарајући ниво животног стандарда пољопривредног становништва, нарочито повећањем индивидуалних зарада оних који раде у пољопривреди; ц) стабилизацију тржишта; д) гарантовано снабдевање; д) осигурање снабдевања потрошача по разумним ценама". Затим се у ставу 2, члана 39 Уговора о функционисању Европске уније износи: "Приликом формулисања заједничке пољопривредне политике и посебних начина за њену примену, потребно је водити рачуна: а) о посебном карактеру пољопривредне делатности, која произилази из социјалне структуре пољопривреде и структурних и природних диспаратитета између различитих пољопривредних подручја; б) о потреби за постепеним и одговарајућим усклађивањем; ц) о чињеници да у државама чланицама пољопривреда представља област привреде која је је тесно везана са целокупном привредом".<sup>97</sup> Из претходно изнетог је јасно колика је вредност ЗПП за ЕУ. Пољопривреда за државе чланице ЕУ није само обичан део привреде, већ и основ социјалног мира. Професор Дезмон Динан са универзитета George Mason и један од водећих ауторитета у проучавању Европске уније, чак пише: "Посматрана са

---

<sup>96</sup> "Уговор из Лисабона: сигурна лука или почетак новог путовања?", Службени гласник: Фондација Фридрих Еберт, Београд, 2010., стр. 162.

<sup>97</sup> Јањевић М., "Консолидовани Уговор о Европској унији; и Уговор о функционисању Европске уније (2008/С 115/01) са Повељом о основним правима Европске уније", Службени гласник, Београд, 2009., стр. 72.



чисто економског становишта, ЗПП нема смисла. Али, она се не може разумети искључиво са економског гледишта. Схватања ЗПП-а захтева извесно познавање историје и политике европских интеграција, који дају предност status quo-постепеној реформи, али и одржавању основних карактеристика те јавне политике - пре него радикалној реформи. Мада ће се модалитети ЗПП-а можда мењати током времена, вероватно ће се та јавна политика одржати заувек као симбол и инструмент подршке Европске уније једном привилегованом социоекономском сектору".<sup>98</sup> У вези са овим, проф. др Бранко Ракић истиче: "Удео прописа из домена пољопривреде у укупној регулативи Европске уније је изузетно висок и креће се око 40% те регулативе".<sup>99</sup> Са друге стране, како ће се у те вредности такозваних старих држава чланица ЕУ, уклопити српска пољопривреда и српски прописи у овој области, одговор је који неће дати само правна и економска наука, него и политичке околности. Тачније, што буду већи социјални проблеми у старим државама чланицама ЕУ, то ће и правни и економски услови за српску пољопривреду на путу ка ЕУ бити тежи. О таквим правним и економским препрекама које постоје чак и за нове чланице ЕУ до 2013. пише и Дезмон Динан: "Повећање буџета ЕУ и смањење нивоа субвенција у постојећим државама чланицама били су политички немогуће опције. Једина преостала опција била је да се пољопривредници у централној и источној Европи субвенционирају на нижем нивоу од њихових западноевропских колега".<sup>100</sup> Дакле, ради се о јасном примеру двоструког стандарда или о доказу да у ЕУ постоје првостепене и другостепене земље. Логично, из ове ситуације произилази и прилагођавање правних прописа у државама чланицама. Каква ће ситуација бити у вези са пријемом Републике Србије и да ли ће правни прописи у српској пољопривреди морати да се прилагоде неформалном статусу другоразредне земље чланице ЕУ, показаће време. За сада, све указује да ће тако и бити у овој области европских интеграција .

---

<sup>98</sup> Динан Д., "Све ближе Унија" Службени гласник, Београд, 2009., стр. 341.

<sup>99</sup> Ракић Б., "Хармонизација југословенског права са правом Европске уније", Правни факултет, Београд, 1997., стр. 136.

<sup>100</sup> Динан Д., "Све ближе Унија" Службени гласник, Београд, 2009., стр. 352.

Коначно, мр Никола Јовановић, главни уредник стручног часописа "Изазови европских интеграција" и сарадник Канцеларије за европске интеграције Владе Републике Србије, пише о монетарној политици Европске уније и њеном утицају на правни и економски поредак Србије: "Иако постоји неколико држава нечланица које у платном промету користе евро као званичну валуту, чланица Европске монетарне уније може бити само чланица Европске уније, то је неопходан предуслов. Србија неће моћи да размишља о чланству у ЕМУ пре него што постане чланица Европске уније. Када одређена држава постане чланица ЕУ, она мора у пробном периоду од 2 године да испуни економске критеријуме за увођење заједничке валуте (садржане у Пакту за стабилност<sup>101</sup>) и да буде део Европског девизног система (ERM II), преко кога се домаћа валута фиксира за евро.<sup>102</sup> Да би се разумели строги критеријуми које ће Србија да испуни након приступања ЕУ у циљу интеграције у ЕМУ, наводимо пример да су само четири државе, од оних које су ушле у ЕУ након Уговора из Маастрихта, постале део Евро зоне".<sup>103</sup> У Лисабонском уговору, тачније у Уговору о функционисању ЕУ, члановима 282-284 и Протоколу (бр. 4.) О статуту Европског система централних банака и Европске централне банке, регулише се улога Европске централне банке и функционисање зоне евра. Тако се у члану 282 истиче: "Европска централна банка и националне централне банке сачињавају Европски систем централних банака. Европска централна банка и националне централне банке држава чланица чија је монета евро, које образују Евросистем, воде монетарну политику Уније". Такође, у Протоколу (бр. 4.) О статуту Европског система централних банака и Европске централне банке, који има 50 чланова, се наводи, у члану 9., да је Банка правно лице, које је према члану 25: "Овлашћена да даје мишљења, као и да буде

---

<sup>101</sup> О Пакту стабилности и условима који се траже пише бивши саветник Jean Monnet, Pascal Fontaine, "Europe in 12 lessons", European Communities, Brussels, 2006., p.35.

<sup>102</sup> О ефектима увођења евра у државама чланицама види више у: "Ten years of the euro", European Communities, Brussels, 2008. Шире о овој теми и: Прокопијевић М.: "Европска монетарна унија", Грађевинска књига, Београд, 2007. и Јањевић М. "Европска монетарна унија: евро на европској и светској сцени", Међународна политика, Београд, 1998.

<sup>103</sup> Јањевић М., "Консолидовани Уговор о Европској унији;и Уговор о функционисању Европске уније (2008/С 115/01) са Повељом о основним правима Европске уније", Службени гласник, Београд, 2009., стр. 177.

консултована од стране Савета, Комисије и других надлежних органа држава чланица о дometу и примени комунитарног законодавства..." Исто тако, према Протоколу (бр. 4) О статуту Европског система централних банака и Европске централне банке, Банка: "Осигурава извршење ранијих задатака Европског монетарног института из члана 141, тачка 2 Уговора о функционисању Европске уније који, због дерогације чији су предмети једна или више држава чланица, морају бити извршени после увођења евра"<sup>104</sup>. Иако није чланица Европке уније, Република Србија примењује скоро све ове одредбе Лисабонског уговора у овој области. На пример, почетком јуна 2010. године тадашњи гувернер Народне банке Србије (НБС) је доставио Народној скупштини Републике Србије на усвајање Предлог закона о изменама и допунама Закона о НБС. Овај закон је уврштен у дневни ред по хитном поступку. У образложењу закона се наводи да је један од главних циљева: "Даље приближавање одредбама Уговора о ЕУ и Уговора о функционисању ЕУ, а нарочито одредбама Статута Европског система централних банака и Европске централне банке - имајући у виду стратешко опредељење Републике Србије да приступи Европској унији (ЕУ), посебно изражено у томе што је Народна скупштина 9. септембра 2008. године ратификовала Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП) и Прелазни трговински споразум". Када се ове реченице анализирају, долази се до закључка да је жеља гувернера да НБС функционише као Европска централна банка (ЕЦБ). Међутим, већ после читања образложења, поставља се логично питање. Како је могуће да НБС функционише као ЕЦБ, ако Србија није чланица евро зоне? Нису још ни све чланице ЕУ део ЕМУ: "Савет ЕУ у саставу шефова држава или влада потврдио је 3. маја 1998. године 11 држава чланица ЕУ као чланице Европске монетарне уније, која је постала оперативна почетком 1999. године. ЕМУ у овом моменту обухвата 16 држава чланица".<sup>105</sup> Колико је образложење нелогично, показује и то што Велика Британија нема свог представника у Извршном одбору ЕЦБ само зато што не користи евро као званичну валуту: "Велика Британија је тражила да у Извршном одбору ЕЦБ има свог представника иако није прихватила

---

<sup>104</sup> Исто стр 229-247.

<sup>105</sup> Коштутић Б., "Основи права Европске уније", Правни факултет, Београд, 2009. стр 208. Након уласка Естоније, евро зона има 17 чланица.

евро као јединствену монету. Наравно, тај захтев није био уважен".<sup>106</sup> Такође, ЕЦБ има, благо речено, демократски дефицит и не може бити узор ни у том смислу за НБС: "Гласови чланова Савета гувернера се одређују у складу са учешћем националних централних банака у укупном капиталу ЕЦБ". "Одлука за чије је доношење потребна квалификована већина усваја се ако збир позитивних гласова представља најмање две трећине уписаног капитала у ЕЦБ".<sup>107</sup> Јасно је да оне земље које имају највише капитала у ЕЦБ одређују и политику те банке. При томе, четири велике земље имају преко 50%, док остале чланице евро зоне имају маргиналну улогу у одлучивању. Конкретно, Бундес банка поседује око 20% капитала ЕЦБ, Банка Француске око 14%, Банка Италије око 12% и Банка Шпаније око 7%.<sup>108</sup> Да је ЕЦБ, у суштини, банка у којој доминирају богати, показује и састав Извршног одбора: "Извршни одбор има председника, потпредседника и четири члана. Четири велике чланице имају по једног члана члана у Извршном одбору".<sup>109</sup> Није тешко закључити да је Немачка због своје економске снаге прва сила у ЕЦБ. Зато седиште ЕЦБ није у Бриселу, већ у Франкфурту (ЕЦБ је и у правном смислу направљена по узору на немачку Бундесбанку). Логично, у том контексту, правилније би било да је у закону о НБС написано да је циљ српске централне банке да буде као Бундес банка. Такође, у закону о НБС се прећуткује и да је управо челни човек институције на коју српски банкар и закони у тој области треба да се угледају, изабран на недемократски начин. "Први председник ЕЦБ је постао досадашњи председник Европског монетарног института (и бивши председник Централне банке Холандије) Вим Дуисенберг. Међутим, због инсистирања Француске да први председник ЕЦБ буде њен држављанин Жан Клод Трише, с обзиром да је седиште ЕЦБ у Немачкој, пронађен је компромис".<sup>110</sup> Дакле, председника ЕБЦ не бира Европски парламент, већ он долази на ту функцију после политичког договора шефова влада и држава ЕУ. Тако се десило и 2011. године, када је за председника ЕЦБ изабран Марио

---

<sup>106</sup> Исто.

<sup>107</sup> Исто, стр.210

<sup>108</sup> Према сајту [www.ecb.int](http://www.ecb.int) (подаци за 2007. годину).

<sup>109</sup> Кошутић Б., "Основи права Европске уније", Правни факултет, Београд, 2009., стр.210.

<sup>110</sup> Исто, стр. 208. Више о ЕЦБ види и у: "How the European Union works", European Communities, Brussels, 2005., p. 36-37.

Драги. Такво поступање не може бити узор за српско законодавство у овој области. У студији Одсека за информативно-истраживачке послове Народне скупштине Републике Србије се истиче поводом аки комунитера у овој области: "Усвајањем Лисабонског уговора Европска централна банка је укључена у листу главних органа Уније. Председника, потпредседника и чланове Извршног одбора именује Европски савет, одлучујући квалификованом већином на препоруку Савета и након консултовања Европског парламента и Савета гувернера Европске централне банке".<sup>111</sup> Дакле, нереално је и неприкладно, да се такав правни систем примени у Републици Србији. Исто важи и за образложење Предлога закона о изменама и допунама закона о НБС из 2010. које се позива на Лисабонски уговор.

### **2.12.2. Лисабонски уговор и закони Републике Србије**

Као што смо већ навели, упркос чињеници да Република Србија није чланица Европске уније, Лисабонски уговор је већ почео да се примењује у српском законодавству. Тачније, у српским законима постоји позивање на поједине чланове Лисабонског уговора. На пример, у онима који регулишу финансије.

#### **2.12.2.1. Закон о заштити корисника финансијских услуга<sup>112</sup>**

У процедуру Народне скупштине Републике Србије упућен је, 2011. године, Предлог закона о заштити корисника финансијских услуга, који је пратио (као и друге такозване "европске законе") и "Образац Изјаве о усклађености са ЕУ правом" (преко 100 страна). На страни 2. "Образац Изјаве о усклађености са ЕУ

---

<sup>111</sup>Штекович М., "Лисабонски уговор", Народна скупштина Републике Србије, Одсек за информативно-истраживачке послове, Београд, 2011.

<sup>112</sup> Закон о заштити корисника финансијских услуга ("Службени гласник РС", бр. 36/2011.).

правом", испод броја 4 и наслова "Усклађеност са прописима Европске уније", као и испод слова а, и наслова "Навођење примарних извора права ЕУ и усклађености са њима", наводи се: "Уговор о функционисању ЕУ, Наслов XV-Заштита потрошача, члан 169." Дакле, Предлог закона о заштити корисника финансијских услуга, предложен од стране Народне банке Србије у јуну 2011. године и усвојен од стране Народне скупштине Републике Србије у јуну 2011. године је садржао позивање на члан 169. Лисабонског уговора. У члану 169 (који је ex члан 153 Уговора о оснивању Европске заједнице), испод става 1, наводи се: "Да би унапредила интересе потрошача и осигурала висок ниво заштите потрошача, Унија доприноси заштити здравља, безбедности и економских интереса потрошача, као и унапређењу њиховог права на информисање, образовање и организовање у циљу заштите њихових интереса".<sup>113</sup> Када се овај став 1, члана 169 Уговора о функционисању ЕУ упореди са текстом српског Закона о заштити корисника финансијских услуга, може се закључити следеће. Позивајући се на став 1, члана 169 Уговора о функционисању ЕУ, српски законодавац је регулисао бројне чланове и одредбе Закона о заштити корисника финансијских услуга. У члану 5 Закона о заштити корисника финансијских услуга се уводи право корисника финансијских услуга на информисање. У члану 6 Закона о заштити корисника финансијских услуга се забрањује банкама да дају нетачне информације. У члану 8 се прописује да обавеза из кредита мора бити "одређена или одредива". Све те одредбе се ослањају на решење из става 1, члана 169 Уговора о функционисању ЕУ. То је решење које се налази у оквиру другог дела Лисабонског уговора. Такво прецизирање је прикладно, јер постоји веза између члана Лисабонског уговора и садржине закона. То исто важи и за члан 13 Закона о заштити корисника финансијских услуга којим се прописује да банке морају да обавештавају корисника кредита о свим деловима уговора. У члану 15 се уређује информисање корисника кредита у предуговорној фази а затим се таксативно наводе подаци које мора да садржи оглас о кредиту (врста кредита, ефективна каматна стопа, период на који се уговора кредит, укупан износ кредита, сви

---

<sup>113</sup> Јањевић М., "Консолидовани Уговор о Европској унији; и Уговор о функционисању Европске уније (2008/С 115/01) са Повељом о основним правима Европске уније", Службени гласник, Београд, 2009., стр. 127.

трошкови који падају на терет корисника). Дакле, поново се српски законодавац ослања на решење из става 1. члана 169. Уговора о функционисању ЕУ. Такође, у члану 16 Закона о заштити корисника финансијских услуга се дословно наводи: "При оглашавању је забрањено користити изразе којима се кредит, односно лизинг оглашавају бесплатним". У том контексту, у члану 17 се наводи да банка "ниједног тренутка неће довести клијента у заблуду", а затим се наводи чак двадесет (20) елемената које понуда банке мора да садржи. У члановима 19-24 се прописују обавезни елементи уговора о банкарским услугама, односно, како се наводи у "Образложењу" Закона о заштити корисника финансијских услуга, потребно је да уговор о кредиту садржи чак седамнаест (17) обавезних елемената. Дакле, српски законодавац је у овим деловима Закона о заштити корисника финансијских услуга искористио могућности које су пружале решења из става 1. члана 169. Уговора о функционисању ЕУ. Овакав поступак је добар и оправдан позивањем на Лисабонски уговор у предлогу закона.

Међутим, Овакав закључак се не би могао извести када се упореди став 4, члана 169 Уговора о функционисању ЕУ са одредбама Закона о заштити корисника финансијских услуга. У ставу 4, члана 169 се наводи да постоји могућност да "Држава чланица задржи или усвоји строже мере заштите".<sup>114</sup> Ту могућност српски законодавац није искористио. Дакле, може се закључити да се српски законодавац, у Предлогу закона о заштити корисника финансијских услуга, селективно позивао на одредбе члана 169. Уговора о функционисању ЕУ.

---

<sup>114</sup> Исто, стр .127.

## 2.12.2.2. Закон о изменама Закона о акцизама из 2011. године<sup>115</sup>

На Лисабонски уговор (Уговор о функционисању ЕУ) позива се српски законодавац и у Предлогу закона о изменама Закона о акцизама (Закон о акцизама).<sup>116</sup> У Изјави о усклађености прописа са прописима Европске уније која је пратила Предлог закона о изменама Закона о акцизама у скупштинској процедури, испод наслова "Навођење примарних извора права ЕУ и усклађеност са њима", предлагач закона (Влада Републике Србије) позива се на чланове 110 и 111 Уговора о функционисању ЕУ. Влада Републике Србије наводи и да је је текст Предлога закона о изменама Закона о акцизама у "потпуности усклађен" са члановима 110 и 111 Уговора о функционисању ЕУ. У односу на претходно анализиран Закон о заштити корисника финансијских услуга (који је поднет Народној скупштини Републике Србије на разматрање скоро у истом периоду), могу се уочити неке разлике. Пре свега, различит је назив пратећег документа о усклађености са правом Европске уније и различита је обимност докумената. Закон о заштити корисника финансијских услуга прати "Образац Изјаве о усклађености са ЕУ правом" (преко 100 страна). Са друге стране, Закон о акцизама је пратио документ под називом "Усклађеност прописа са прописима Европске уније" (4 стране). У том контексту се поставља питање: Да ли је ова разлика последица чињенице да се ради о несистематској и површној примени аки комунитера у Републици Србији? Сматрамо да јесте. Постоје још неке велике разлике између "Образаца Изјаве о усклађености са ЕУ правом" и документа под називом "Усклађеност прописа са прописима Европске уније". У првом документу постоји правно "Мишљење поводом Предлога закона о заштити корисника финансијских услуга", а у документу који је пратио Закон о акцизама у скупштинској процедури, такво правно мишљење не постоји. Такође, Народна банка Србије је извршила целовитије позивање на Лисабонски уговор од онога који је применила Влада Републике Србије. У "Образцу Изјаве о усклађености са

---

<sup>115</sup> Закон о изменама Закона о акцизама ("Службени гласник РС", бр. 43/2011.).

<sup>116</sup> Предлог закона о изменама Закона о акцизама је достављен Народној скупштини Републике Србије 20. 5. 2011.



ЕУ правом" се тачно наводи и Наслов XV - "Заштита потрошача из Уговора о функционисању ЕУ". У документу под називом "Усклађеност прописа са прописима Европске уније" нема Наслова XV из Уговора о функционисању ЕУ. Само постоји позивање на чланове 110 и 111 Уговора о функционисању ЕУ. Зашто је примењен такав поступак? Анализа Наслова VII Уговора о функционисању ЕУ може дати одговор на ово питање. Члан 110 у оквиру Наслова VII ("Заједнички прописи о конкуренцији, пореском систему и приближавању законодавства") Уговора о функционисању ЕУ садржи следеће одредбе: "Ниједна држава чланица не може, на директан или индиректан начин, наплаћивати веће порезе и друге дажбине, независно од њихове врсте, од оних које, на директан или индиректан начин, одређује за домаће производе. Осим тога, за производе из других држава чланица ниједна држава чланица не може одређивати већа унутрашња оптерећења ради индиректне заштите других производњи".<sup>117</sup> Одредбе Закона о акцизама су само делимично у складу са чланом 110 Уговора о функционисању ЕУ. Дакле, не постоји јасна веза између аки комунитера и садржине закона. Пре свега, члан 110. се односи на државе чланице Европске уније. Република Србије то није. Зато је позивање на аки комунитер у овој области неприкладно. Такође, сам Наслов VII – "Заједнички прописи о конкуренцији, пореском систему и приближавању законодавства" се очигледно односи на приближавање законодавства у области пореског система, а не на његову унификацију (која и не постоји у аки комунитеру).

Сам Закон о акцизама се бави једном врстом пореза и није могућа потпуна унификација европског права у овој области, још мање када се то ради у склопу примене аки комунитера у држави нечланица. Акциза је према дефиницији проф. др Божидара Раичевића: "Порез на појединачна добра и услуге, било према класификацији OECD, било GES класификацији. Акцизе су, дакле, посебни (специјални) порези на потрошњу".<sup>118</sup> У том контексту, и проф. др Бранко Ракић истиче да: "Постоји значајан диспаритет између националних регулатива из

---

<sup>117</sup> Јањевић М., "Консолидовани Уговор о Европској унији; и Уговор о функционисању Европске уније (2008/С 115/01) са Повељом о основним правима Европске уније", Службени гласник, Београд, 2009., стр .100.

<sup>118</sup> Раичевић Б., "Јавне финансије", Економски факултет, Београд, 2005., стр.230.

фискалног домена (како у погледу мере захвата у бруто-национални производ у различитим државама чланицама, тако и у погледу унутрашње структуре тог захвата), који ствара потребу хармонизације тих регулатива, постоји, с друге стране низ препрека и тешкоћа које ометају већи степен уплитања комунитарног права у националне фискалне системе. Пре свега, порески систем једне државе је тесно везан за њен економски и социјални систем и политику држава чланица Уније и приближавања система и структура у наведене две области... Осим тога, фискални домен је тесно везан за сувернитет сваке државе, па је стога свако преношење одлучивања са државног на неки други ниво или ограничење слободног поступања држава на овом плану нешто што државе тешко и уз велику дозу опреза прихватају. Коначно, сложеност савремених пореских система и разлике које постоје у њима од државе до државе уопште, па и у оквиру Европске уније, чине хармонизацију националних фискалних регулатива са техничке тачке гледишта веома компликованом и тешком за реализацију... Као облик индиректног опорезивања, који се намеће на одређене специфичне производе, и то код потрошње тих производа, акцизе су у свом највећем делу веома касно постале предмет регулисања на на нивоу Заједнице. Ово се може објаснити самом природом и сврхом акциза, које су не само значајан извор финансирања држава, већ и инструмент њихове економске политике, којим се утиче на обим потрошње одређених производа са циљем, уштеде енергије (код горива) или заштите здравља (код дувана и алкохола)... директно опорезивање, као и индиректно, налази се у основи у надлежности чланица Европске заједнице... Чињеница да се захтева конзенсус за интервенцију у систем који представља један од значајних елеманата државног суверинитета држава чланица и један од кључних инструмената њихове економске политике, утицала је на постизање релативно скромних резултата у међусобном приближавању националних регулатива из домена директног опорезивања".<sup>119</sup> Дакле, не постоје потпуно јединствени порези у европском законодавству, односно не постоји нексус између Лисабонског уговора и садржине Закона о акцизма. Не постоји јединствени порески систем на нивоу

---

<sup>119</sup> Ракић Б., "Хармонизација југословенског права са правом Европске уније, "Правни факултет, Београд, 1997., стр. 165-174. О пореском праву ЕУ и: Илић-Попов Г.: "Пореско право ЕУ", Београд, 2005.

Европске уније, нити аки комуниџер који у овој области у потпуности важи за све државе чланице. Чак ни у вези са порезом на додату вредност нема потпуне законске унификације на нивоу Европске уније: "Шаренило стопа на додату вредност више је него очигледно".<sup>120</sup> Дакле, не може се говорити о унификацији пореског права на нивоу Европске уније а камоли о јединственој акцизној стопи. Зато је позивање на члан 110. Уговора о функционисању ЕУ ради доношења Закона о акцизама, благо речено, у правном смислу неоправдано и нетачно. На такав (или још оштрији) закључак упућује и чињеница да чак ни у евро зони не постоји јединствено пореско право већ само монета која је створена на политичкој, а не на правној или економској основи. Председник Чешке Републике Вацлав Клаус је то критиковао речима: "Јединствена монета (без фискалне унификације) ствара амбијент за фискалну неодговорност".<sup>121</sup> Бивши немачки министар финансија Ханс Ајхел је јасно рекао да не постоји јединствени порески систем у ЕУ: "Монетарна унија ће се распасти уколико је не доведемо до крајњих последица. Уверен сам да нам је потребан јединствени порески систем".<sup>122</sup> Такође, бивши председник Европске комисије Романо Проди је био још оштрији када је рекао: "Увођење евра уопште не представља економски корак".<sup>123</sup> Коначно, и бивши шпански премијер Фелипе Гонзалес је изјавио: "Јединствена монета је у својој суштини одлука политичког карактера".<sup>124</sup> Потпуно је депласирано позивање српског законодавца на члан 110 ( бивши члан 90 Уговора о оснивању Европске заједнице) Уговора о функционисању ЕУ када се ради о закону који уређује порезе у Републици Србији. У Европској унији (чак и у евро зони од 17 чланица ЕУ које имају евро као валуту) и аки комуниџеру, не постоје фактички јединствени порези (осим неколико) нити јединствене акцизе. У суштини, постоји само јединствена валута, а она је заснована на политичкој одлуци. Зато следеће изјаве које су наведене у образложењу Предлога закона о изменама Закона о акцизама једноставно нису тачне: "Разлози за доношење закона јесу постизање

---

<sup>120</sup> Раичевић Б., "Јавне финансије", Економски факултет, Београд, 2005, стр. 141.

<sup>121</sup> Клаус В., "Европа и ЕУ: Поглед политичара и економисте", Службени гласник, Београд, 2009. стр. 182.

<sup>122</sup> Исто, стр. 183.

<sup>123</sup> Исто, стр. 178.

<sup>124</sup> Исто, стр. 179.

циљева у домену политике акциза, као што су даља постепена хармонизација акцизне политике са прописима и стандардима Европске уније...".<sup>125</sup> Ово је пример злоупотребе аки комунитера и неправилног повезивања са садржином закона. Такође, Влада Републике Србије, као предлагач Закона о акцизама се у пратећем документу под називом "Усклађеност прописа са прописима Европске уније", позива и на члан 111 (бивши члан 91 Уговора о оснивању Европске заједнице) Уговора о функционисању ЕУ. У том члану 111 се наводи: "За производе извезене на територију неке од држава чланица не може се примењивати смањење унутрашњег фискалног оптерећења које је више од фискалних оптерећења која се, директно или индиректно, на њих односе".<sup>126</sup> Али, услед неправилне примене аки комунитера, Влада Републике Србије, као предлагач Закона о акцизама у пратећем документу под називом "Усклађеност прописа са прописима Европске уније", се не позива и на члан 114. Уговора о функционисању ЕУ (бивши члан 95 Уговора о оснивању Европске заједнице) иако је и овај члан, такође у оквиру Наслова VII ("Заједнички прописи о конкуренцији, пореском систему и приближавању законодавства"). Овакво поступање је тешко објашњиво (и чудно) са правне тачке гледишта ако се зна да наслов изнад члана 114. Уговора о функционисању ЕУ гласи: "Усклађивање правних прописа". Логично би било да се предлагач Закона о акцизама у пратећем документу под називом "Усклађеност прописа са прописима Европске уније", позивао и на члан Уговора о функционисању ЕУ који управо регулише усклађивање правних прописа или на став 1 и 2 члана 114 Уговора о функционисању ЕУ у којима се наводи: "Осим ако је уговорима другачије одређено, за остваривање циљева наведених у члану 26. примењују се следеће одредбе. Европски парламент и Савет, одлучујући у складу са редовном законском процедуром и после консултовања Економског и социјалног комитета, доносе мере у вези са приближавањем, законских, управних и административних

---

<sup>125</sup> Образложење Предлога закона о изменама Закона о акцизама, стр 2., достављено Народној скупштини Републике Србије 20. 5. 2011. године

<sup>126</sup> Јањевић М., "Консолидовани Уговор о Европској унији;и Уговор о функционисању Европске уније (2008/С 115/01) са Повељом о основним правима Европске уније", Службени гласник, Београд, 2009., стр. 100.

одредби држава чланица које имају за циљ успостављање и функционисање унутрашњег тржишта". Затим се у ставу 2. истиче: "Тачка 1 се не примењује на фискалне одредбе, на одредбе које се односе на слободу кретања лица и на оне које се односе на права и интересе плаћених радника".<sup>127</sup> Дакле, предлагач Закона о акцизама прећуткује важне одредбе из домена фискалног права и само делимично и селективно се позива на аки комунитер у овој области.

Слично се може рећи и када се анализира став 4, члана 114. Уговора о функционисању ЕУ који омогућава самосталну пореску политику држава чланица. Ни он не потврђује формулације којима се оправдавао Закон о акцизама: "Ако после усвајања неке мере за хармонизацију од стране Европског парламента и Савета, од стране Савета или Комисије, нека држава оцени да је неопходно да задржи примену националних одредби које оправдава важношћу захтева из члана 36. или због заштите животне или радне средине, она о томе обавештава Комисију, уз навођење разлога за њихово даље задржавање".<sup>128</sup> Дакле, Закон о акцизама из 2011. године је пример неприкладног повезивања Лисабонског уговора са садржином закона.

#### 2.12.2.3. Закон о потврђивању финансијског уговора између Републике Србије и Европске инвестиционе банке и Народне банке Србије<sup>129</sup>

Народна скупштина Републике Србије је у јуну 2011. године усвојила Закон о потврђивању Финансијског уговора (Апекс зајам за мала и средња и предузећа средње тржишне капитализације Ш/А) између Републике Србије и Европске инвестиционе банке и Народне банке Србије. Вредност овог кредита је била око 210 милиона евра. Тај Предлог закона о потврђивању Финансијског уговора (Апекс зајам за мала и средња и предузећа средње тржишне капитализације Ш/А)

---

<sup>127</sup> Исто, стр. 101.

<sup>128</sup> Исто.

<sup>129</sup> Закон о потврђивању финансијског уговора између Републике Србије и Европске инвестиционе банке и Народне банке Србије, "Службени гласник РС", бр. 73/2009.

између Републике Србије и Европске инвестиционе банке и Народне банке Србије је достављен Народној скупштини Републике Србије у јуну 2011. године.<sup>130</sup> У образложењу Предлога закона о потврђивању Финансијског уговора између Републике Србије и Европске инвестиционе банке, на страни 85, испод наслова "Разлози за потврђивање уговора", наводи се: "Уговором о функционисању Европске уније, у члану 309. утврђено је да је делатност Банке усмерена на постизање уравнотеженог и складног развоја заједничког тржишта у интересу Европске заједнице, давањем зајмова и гаранција на непрофитној основи, а из сопствених средстава и средстава која се прибављају на тржишту капитала, односно финансирањем инвестиционих програма уз учешће структурних фондова и других финансијских инструмената Европске заједнице". Овакво позивање на Лисабонски уговор и његове одредбе које регулишу рад Европске инвестиционе банке је нетачно и непрецизно. Пре свега, српски законодавац је направио почетничку грешку када је користио назив Европска заједница а не Европска унија. У члану 309 (бившем члану 267 Уговора о оснивању Европске заједнице) Уговора о функционисању Европске уније се наводи: "Европска инвестициона банка, коришћењем средстава са тржишта капитала и својих сопствених извора, има задатак да допринесе уравнотеженом развоју и без повреде унутрашњег тржишта делује у интересу Уније".<sup>131</sup> Дакле, у Лисабонском уговору, тачније члану 309 Уговора о функционисању Европске уније, одредбе се дефинишу према појму Европска унија, а не Европска заједница! Као да српски законодавац није читао Лисабонски уговор, већ је само аутоматски, и без разумевања аки комунитера, преписивао и преводио дефиниције које су пратиле образложење Предлога закона о потврђивању Финансијског уговора између Републике Србије и Европске инвестиционе банке. Српски законодавац дао да не зна да је од

---

<sup>130</sup> Предлог закона о потврђивању Финансијског уговора (Апекс зајам за мала и средња и предузећа средње тржишне капитализације II/A) између Републике Србије и Европске инвестиционе банке и Народне банке Србије, Влада Републике Србије, 3. јун 2011. године

<sup>131</sup> Јањевић М., "Консолидовани Уговор о Европској унији;и Уговор о функционисању Европске уније (2008/С 115/01) са Повељом о основним правима Европске уније", Службени гласник, Београд, 2009., стр 179..

Лисабонског уговора ЕУ јединствено правно лице.<sup>132</sup> На такав закључак упућује и чињеница да су у члану 11, став 2 Предлога закона о потврђивању Финансијског уговора (Апекс зајам за мала и средња и предузећа средње тржишне капитализације П/А) између Републике Србије и Европске инвестиционе банке и Народне банке Србије наводи: "Уговорне стране подлежу под надлежност Суда правде Европских заједница". Након усвајања Лисабонског уговора 2009. године, не постоји никакав Суд правде Европских заједница! Постоји само Суд правде Европске уније, што се и тачно дефинише у члановима 251-281. Уговора о функционисању Европске уније и у Протоколу (бр. 3) о Статуту Суда правде Европске уније. Српском законодавцу очигледно није познато да је Лисабонским уговором Суд правде Европске уније дефинисан као једна од институција Европске уније! Ово су, благо речено, велике грешке у примени аки комунитера у Републици Србији. Такве почетничке грешке су посебно несхватљиве када се зна и да се у студији Одсека за информативно истраживачке послове Народне скупштине Републике Србије наводи: "Промене предвиђене Уговором из Лисабона односе се и на саму организацију судова и то у погледу промене назива судова, начину избора судија и општих правозаступника Европског суда правде и судија Првостепеног суда као и начина именовања судских већа. Тако Суд правде Европских заједница мења назив у Суд правде Европске уније, а Првостепени суд у Општи суд".<sup>133</sup>

У том контексту немарности и непознавања Лисабонског уговора, треба посматрати непозивање у Предлогу закона о потврђивању Финансијског уговора између Републике Србије и Европске инвестиционе банке и на Протокол (бр. 5) о Статуту Европске инвестиционе банке. Протокол (бр. 5) о Статуту Европске инвестиционе банке садржи чак 28 чланова који тачно дефинишу циљеве, принципе надлежности, састав и капитал Европске инвестиционе банке, као и надлежност у споровима. Дакле, управо оне дефиниције на које се позива

---

<sup>132</sup> ЕУ добија правни субјективитет, могућност склапања уговора, види: Ђеранић Ј. "Уговор из Лисабона – Институционална реформа Европске уније", "Страни правни живот" 2/2008, Институт за упоредно право, Београд, 200 .стр. 58.

<sup>133</sup> Штекович М., "Лисабонски уговор", Народна скупштина Републике Србије, Одсек за информативно-истраживачке послове, Београд, 2011. стр. 18.

апстрактно, нетачно и непрецизно, српски законодавац у Предлогу закона о потврђивању Финансијског уговора између Републике Србије и Европске инвестиционе банке. Управо у члану 18 Протокола (бр. 5.) о Статуту Европске инвестиционе банке се наводи да је један од принципа ове финансијске институције: "У својим финансијским операцијама Банка се мора придржавати следећих принципа: 1. Она се стара да се њена средства користе на начин који је најрационалнији са становишта интереса Уније". Затим се у члану 27 наводи: "У споровима између Банке и њених поверилаца, корисника кредита или трећих лица, одлучују надлежни судови држава чланица уз резерву која се односи на надлежности Суда правде Европске уније".<sup>134</sup> Било би логично да је предлагач закона, у овом случају је то била Влада Републике Србије, навело и овакве одредбе у Предлогу закона о потврђивању Финансијског уговора између Републике Србије и Европске инвестиционе банке. Ипак, то није урађено, вероватно због неразумевања и непознавања саме суштине Лисабонског уговора - који заједно са пратећим протоколима чини једну правну целину.

Оваква питања и дилеме немају само правну димензију. Тачније, грешке у примени аки комунитера у Републици Србији могу имати далекосежне последице јер се у правној терорији наводи да: "Лисабонски уговор по први пут у примарном

---

<sup>134</sup> Јањевић М. "Консолидовани Уговор о Европској унији;и Уговор о функционисању Европске уније (2008/С 115/01) са Повељом о основним правима Европске уније", Службени гласник, Београд, 2009. стр. 179 и стр. 254 и стр. 257. Свакако се мора приметити да је у суштини ЕИБ банка којом доминирају 4 највеће државе Европске уније. Када се погледа Протокол (бр.5) о Статуту Европске инвестиционе банке или табела са уписаним капиталом држава чланица, види се да Немачка, Француска, Италија и Уједињено Краљевство поседују преко 50% уписаног капитала. То је довољно за одлучивање у Савету гувернера (члан 8 Протокола) и Управном одбору (члан 10) ЕИБ. Са друге стране, нове чланице Европске уније у ЕИБ имају минималан утицај. На пример, из табеле која показују укупан капитал ЕИБ, произилази да Бугарска има нешто око 1% уписаног капитала у односу на Немачку и њен удео у ЕИБ. Слично је и када се упореди капитал Литваније, Летоније или Естоније са капиталом Немачке. Такође, минималан је утицај и земаља попут Словачке или Словеније које имају око 2% уписаног капитала у односу на Немачку и њен удео у ЕИБ. Укупан уписани капитал ЕИБ износи 164 808 169 000 евра. Међутим, треба умати у виду и да се чланом 5. Протокола наводи да уписани капитал уплаћују државе чланице у висини од 5% просечног износа утврђеног у члану 4 Протокола. Више о ЕИБ види у: "How the European Union works", European Communities, Brussels, 2005., p. 34-35.



законодавству уводи критеријуме за приступање Унији и то политичке, економске и критеријуме за прихватање правних тековина Уније (*acquis communautaire*). Иако се ови 'критеријуми из Копенхагена' директно не наводе, Лисабонски уговор, се у члану 49 позива на њих. Такође, Уговор се на индиректан начин позива и на симболично назван 'четврти копенхагенски критеријум' који указује на неопходност јачања административних капацитета у циљу преузимања обавеза које проистичу из чланства ЕУ, усвојен на самиту у Мадриду 1995. године. Практично то значи проширење ЕУ, али не по цену нарушавања постигнутих резултата у продубљивању европских интеграција. Овај критеријум који је Унија себи поставила, све чешће се помиње и као апсорпциона способност ЕУ, која се сагледава у контексту трајног очувања целокупног *acquis communautaire*".<sup>135</sup> Међутим, тешко да ће српски законодавац моћи правилно да усваја аки комунитер ако не познаје, чак ни у основним цртама, Лисабонски уговор. Примери претходно анализираних закона то јасно потврђују.

### **2.12.3. Лисабонски уговор и изузеци у вези са доделом државне помоћи**

На крају овог поглавља (и у контексту претходно изнетог), веома је важно изнети још једну особеност Лисабонског уговора која може утицати на правни и политички систем Републике Србије. Она је поново повезана са СР Немачком. Српски законодавац мора да је има у виду када буде имплементирао аки комунитер у правни систем Републике Србије. Та особеност (или изузетак) може се чак и посматрати као наставак праксе настале у Немачкој након пресуда Савезног уставног суда у случајевима "Мастрихт" и "Лисабон" (о којима је преходно писано). Тачније, у Лисабонском уговору, али и целокупном примарном и секундарном праву Европске уније, наглашава се значај слободног тржишта, "четири велике слободе" и немешања државе у рад предузећа, као и поштовања

---

<sup>135</sup> Штекович М., "Лисабонски уговор", Народна скупштина Републике Србије, Одсек за информативно-истраживачке послове, Београд, 2011., стр. 13.

права у области конкуренције посебно у сфери државне помоћи (и о томе је писано у претходним деловима). Тако је од оснивања Европске економске заједнице 1957. године и Римских уговора, па све до данас. Међутим, за Немачку, од формирања ЕЕЗ па све до Лисабонског уговора, важе посебна правила. Иако је та држава била економски најмоћнија и најбогатија у ЕЕЗ и у Европској унији, у члану 92 Уговора о оснивању Европске економске заједнице из 1957. године наводи се да је у складу са заједничким тржиштем: "Помоћ дата привреди одређених подручија СР Немачке погођеној поделом Немачке, у мери у којој су потребне да би се надокнадиле економске последице проузроковане поделом".<sup>136</sup> У скоро истом контексту (60 година касније), у Лисабонском уговору из 2007. године, у члану 107 Уговора о функционисању Европске уније се наводи: "1. Осим код изузећа предвиђених овим уговорима, неспојиво је са унутрашњим тржиштем, у мери у којој то утиче на робну размену између држава чланица, давање помоћи договорене између држава или сопствених средстава државе, у било којој форми која доводи или прети да доведе до недозвољене конкуренције због фаворизовања неких предузећа или производних грана".<sup>137</sup> Затим се наводи да постоје уобичајени изузеци од забране: "2. Компатабилна је са унутрашњим тржиштем: а) помоћ социјалног карактера дата индивидуалним произвођачима, под условом да буде дата без дискриминације везане за порекло робе; б) помоћ намењена за надокнаду штете проузроковане природним непогодама или другим изузетним догађајима; ц) помоћ одобрена привреди одређених региона Савезене Републике Немачке, у мери којој је она потребна да би се компензовале економске последице проузроковане овом поделом. Пет година после ступања на снагу Уговора из Лисабона Савет, на предлог Комисије, може усвојити одлуку о брисању овог члана". Дакле, иако је једина транзиција која је у потпуности успела у источној Европи она која је извршена у источној Немачкој, Лисабонски уговор омогућава да СР Немачка (и даље) помаже своја предузећа и производне гране у

---

<sup>136</sup> Према преводу из: "Уговор о европској унији-Рим-Мастрихт-Амстердам", приредио Лопандић Д. "Међународна политика", Београд, 1999., стр. 106.

<sup>137</sup> Јањевић М., "Консолидовани Уговор о Европској унији; и Уговор о функционисању Европске уније (2008/С 115/01) са Повељом о основним правима Европске уније", Службени гласник, Београд, 2009., стр. 98.

источним деловима државе. То је чињеница коју српски законодавац мора имати у виду код имплементације Лисабонског уговора, Посебно у вези са забраном државне помоћи на којој инсистира ЕК. О каквој се врсти предности ради у односу на друге земље (којима је тако нешто фактички забрањено или отежано), не треба посебно истицати. Дакле, српски законодавац код имплементације Лисабонског уговора мора да има у виду и овај изузетак наведен у члану 107. Уговора о функционисању Европске уније. Такав изузетак свакако руши равноправан положај свих предузећа на тржишту Европске уније али и свих држава. У супротности је и са члановима Уговора о Европској заједници и Уговора о функционисању Европске уније који регулишу право конкуренције. Посебно то треба имати у виду приликом примене Закона о државној помоћи. Колико је то важна област регулисања, за сваку државу али и ЕУ у целини, износи и проф. др Бранко Ракић: "Значајно је истаћи да је 25. јуна 1980. године Комисија усвојила Директиву број 80/723 о транспарентности финансијских односа између држава чланица и јавних предузећа... Давање помоћи некима од тих субјеката од стране државе нарушава конкуренцију и тиме доводи у питање све оне повољне ефекте које здрава конкуренција има на развој ефикасности привреде... Помоћ мора да потиче од државе, али не мора да буде пружена директно од ње већ и индиректно, преко других тела, чак и приватних, уколико држава на њих има одлучујући утицај. Такође, није битно у ком облику се појављује помоћ, она треба да буде материјалне природе". Затим проф. др Бранко Ракић наводи и да је ЕК упутила 1984. године документ у којем се наводи да под удар забране долази државно учешће у капиталу предузећа које нема карактер улагања са ризиком. Такође, проф. др Бранко Ракић наглашава да још од Уговора о основању ЕЕЗ, Унија предвиђа посебне изузетке за СР Немачку. Коначно, наводи се и да ЕК врши превентивну контролу државне помоћи у државама чланицама.<sup>138</sup>

Дакле, може се из претходног закључити следеће. Најважнији уговор примарног права је Лисабонски уговор. Он се већ примењује у српском законодавству. Међутим, примери Закона о акцизма из 2011. године и Закона о потврђивању Финансијског уговора (Апекс зајам за мала и средња и предузећа средње тржишне

---

<sup>138</sup>Ракић Б., "Хармонизација југословенског права са правом Европске уније", Правни факултет, Београд, 1997., стр. 125-128.

капитализације Ш/А) између Републике Србије и Европске инвестиционе банке и Народне банке Србије из 2011. године показују да српски законодавац нема довољан степен знања о Лисабонском уговору и његовим одредбама. Због тога се дешавају и неправилности у примени . Пре свега, српски закони се позивају на одредбе Лисабонског уговора који немају директне везе са садржином закона. (или се селективно позивају на делове Лисабонског уговора, прећуткујући поједине чланове). Такође, српски законодавац мора да има у виду и последице примене Лисабонског уговора на царинску политику, однос са НАТО, Споразум о слободној трговини са РФ. Мора да има у виду и изузетке које Лисабонски уговор дозвољава у вези са државном помоћи, као и општепознате промене у смислу нових институција ЕУ (ЕЦБ, ЕС) и коначног стварања ЕУ као јединственог правног лица. Све су то промене које српски законодавац мора имати у виду код имплементације Лисабонског уговора у правни систем Републике Србије.

### 3. Секундарно право ЕУ

Као што смо већ истакли, секундарно право, заједно са примарним правом, чини основни део аки комунитера. У том смислу проф. др Бранко Ракић даје следећу дефиницију: "Поред примарних извора права, правни систем Европске уније познаје и тзв. изведене (дериватне) изворе, донете од стране институција Уније, који чине један веома разгранат систем. Ту спадају уредбе, директиве, одлуке, препоруке, и мишљења, као и класични акти ове врсте, предвиђени и дефинисани у члану 189 Уговора о оснивању Европске економске заједнице, као и неки други, мање значајни, у основним уговорима неименовани акти донети од стране институција Уније... Наравно у процесу комплементирања и развијања Европских заједница, битну улогу су, међу наведеним актима, одиграли општи обавезујући акти - уредбе и директиве, ове прве детаљно регулишући питања за које им је оквир дат у основним уговорима, а ове друге најчешће налажући хармонизацију унутрашњих прописа држава чланица у питањима неопходним за остваривање циљева Заједнице, као што су на пример: функционисање заједничког тржишта или остваривање заједничких политика".<sup>139</sup> У члану 189 Уговора о оснивању Европске заједнице (према нумерацији Амстердамског уговора из 1997. године то је члан 249.) се дефинишу органи и институције који доносе акте секундарног права, као и правни акти секундарног права: "У циљу извршавања својих задатака, под условима које предвиђа овај Уговор, Европски парламент заједно са Саветом, Савет и Комисија, доносе уредбе, упутства и одлуке и упућују препоруке и мишљења".<sup>140</sup> Такође, Финални акт конференције која је донела Уговор из Мاستрихта прати: "Декларација о примени права Заједнице" у којој се наводи: "1. Конференција подвлачи да је за складност и јединство процеса европске изградње од суштинског значаја да свака држава чланица потпуно и верно у утврђеном року пренесе упутства Заједнице, која се на њу односе". Затим

---

<sup>139</sup> Ракић Б., "Хармонизација југословенског права са правом Европске уније", Правни факултет, Београд, 1997. стр. 39. и 48.

<sup>140</sup> "Уговор о Европској унији-Рим-Мастрихт-Амстердам", приредио Лопандић Д. "Међународна политика", Београд, 1999. стр. 179, Лопандић корисити израз упутства уместо директиве.

се, у вези са чланом 189 Уговора о оснивању Европске заједнице, наводи: "2. Осим тога, Конференција иако је свесна да свака држава чланица има право да утврди најбоље начине за примену права Заједнице, имајући у виду институције, правни систем и друге специфичне околности за поједине државе, али уз пуно поштовање одредби члана 189 Уговора о оснивању Европске заједнице, оцењује да је за добро функционисање Заједнице од суштинског значаја да предузете мере у појединим државама чланицама доведу до стриктне и ефикасне примене права Заједнице у тим државама, на исти начин као што је то случај са применом националног права". Финални акт конференције која је донела Уговор из Мастрихта, прати и "Декларација о хијерахији аката Заједнице", у којој се наводи: "Конференција је сагласна да међувладина Конференција, која ће бити сазвана у току 1996. године, размотри у којој је мери могуће установити класификацију аката Заједнице у циљу успостављања одговарајуће хијерахије између појединих категорија правних аката".<sup>141</sup> Дакле, оснивачки уговори регулишу хијерахију и називе аката секундарног права. Такође, у Лисабонском уговору, тј. у делу под називом Уговор о функционисању Европске уније, испод наслова "Правна акта Уније", у члану 288 се наводе следеће дефиниције: "У вршењу овлашћења Уније институције усвајају уредбе, упутства, одлуке, препоруке и мишљења". Затим се у члану 289 наводи: "1) Редовна законска процедура се користи за усвајање уредбе, упутства или одлуке, које заједнички усвајају Европски парламент и Савет, на предлог Комисије. Ова процедура је утврђена чланом 294. 2) У специфичним случајевима који су предвиђени овим уговорима, усвајање уредбе, упутства или одлуке од стране Европског парламента уз учешће Савета или Савета уз учешће Европског парламента, чини посебну законску процедуру. 3) Правна акта усвојена на основу законске процедуре јесу законска акта. 4) У специфичним случајевима који су предвиђени овим уговорима, законска акта могу бити усвајана на иницијативу група држава чланица или Европског парламента, на препоруку Европске централне банке или на захтев Суда правде или Европске инвестиционе банке". Дакле, и у Лисабонском уговору се даје прецизно дефинише процедура доношења правних аката секундарног права. Поред тога, у члану 290 Уговора о функционисању Европске уније се дефинише: "Законским актом може се

---

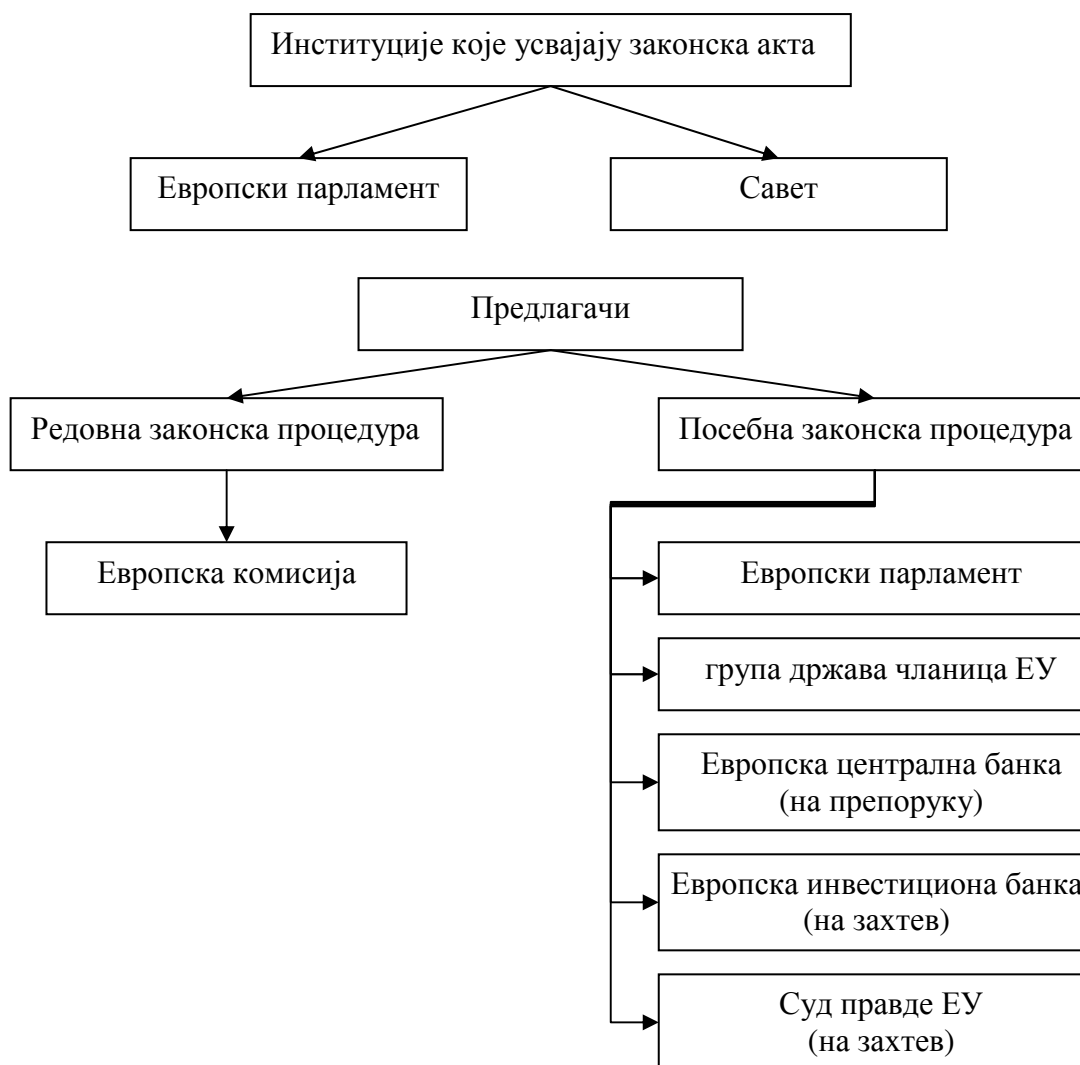
<sup>141</sup> Исто, стр. 326-327.

овластити Комисија да усваја подзаконска акта општег карактера, којима се врши допуна или измена неких елемената који нису од суштинског значења у законском акту".<sup>142</sup> Дакле, у Лисабонском уговору се користи назив законска акта. Српски законодавац зато мора да зна да израз европски закон није правилан (он је био примерен само пропалом Уставу за Европу). Тачније, израз европски закон који се тако често примењује у српској јавности у ствари не постоји. Сматрамо да је много примереније користи израз европски прописи или европска законска акта. Следећа табела показује ко има право да предлаже и усваја законска акта Европске уније или ко све учествује у процесу доношења законских аката према Лисабонском уговору.

---

<sup>142</sup> Јањевић М., "Консолидовани Уговор о Европској унији; и Уговор о функционисању Европске уније (2008/С 115/01) са Повељом о основним правима Европске уније", Службени гласник, Београд, 2009., стр. 171.

Схема бр. 1. Учесници у процесу предлагања и доношења законских аката према Лисабонском уговору



Извор: Јањевић М., "Консолидовани Уговор о Европској унији; и Уговор о функционисању Европске уније (2008/С 115/01) са Повељом о основним правима Европске уније", Службени гласник, Београд, 2009. стр. 171.

Секундарно право Европске уније обухвата, као што смо већ навели, уредбе, упутства, одлуке, препоруке, закључке и мишљења. Треба истаћи да секундарно право није непроменљиво. Слично, и у истим периодима, као и примарно право (које се мењало од Париског уговора из 1951. године до Лисабонског уговора из 2007. године) мењало се и секундарно право. У том контексту, др Душко Лопандић пише о променама које је донео Уговор из Амстердама из 1997. године



у такозваном трећем стубу Европске уније, у области правосуђа и унутрашњих послова: "Осим тога, у оквиру овог 'стуба' уведени су нови правни инструменти сарадње такозвана 'оквирна одлука' (која има доста елемента 'упутства' из Уговора о оснивању Европске заједнице) и 'одлука' ".<sup>143</sup> Са друге стране, општепознато је да, по својој обимности, секундарно право чини највећи део аки комунитера (и много је обимније од примарног права). Због тога је оно веома непрегледно и тешко за проучавање јер садржи десетине хиљада страница и мења се из године у годину (а понекад месечно и дневно). Српским истраживачима и надлежним државним органима је потребно велико знање (али и стрпљивост) да би се секундарно право Европске уније правилно проучавало и имплементирало у правни систем Републике Србије (видели смо шта се дешава у пракси са Лисабонским уговором и његовом имплементацијом). У супротном ће долазити, и даље, до правне конфузије и неправилне примене европског права. Такође, ради бољег разумевања и примењивања секундарног права Европске уније, српским научницима и државним органима неопходно је и познавање самих институција Европске уније (не постоји само једна институција Европске уније која може усвојити предлог законског или подзаконског акта, и упутити га у процедуру и на усвајање Европском парламенту и Савету као институцијама које имају законодавне надлежности). Предлоге законског и подзаконског акта могу донети Европска комисија, Европска централна банка, чак и Европска инвестициона банка, Суд правде, и државе чланице. То су чињенице које српски законодавац мора да има у виду када проучава и примењује аки комунитер.

У старој правној теорији се на следећи начин дефинише подела правних аката секундарног права. Према Сајмону Хиксу: "Члан 249 Уговора о Европској унији дефинише пет врсти секундарних аката: Уредбе (енг. regulations) имају општу примену и обавезујуће су како за Европску унију тако и за државе чланице; Упутства (енг. directives), намењена су одређеном броју држава чланица и обавезујућа су у смислу резултата који треба остварити, а власти држава чланица их морају увести у национални правни систем; Одлуке (енг. decisions) су усмерене државама чланицама, правним или физичким лицима и обавезујуће су у целисти;

---

<sup>143</sup> "Уговор о Европској унији-Рим-Мастрихт-Амстердам", приредио Лопандић Д., "Међународна политика", Београд, 1999., стр. 23.

Препоруке (енг. recommendations), могу бити упућене било којој држави чланици или грађанину, али нису обавезујуће; Мишљења (енг. opinions), имају исту правну снагу као и препоруке".<sup>144</sup> Дакле, Хикс даје веома детаљну поделу секундарног права. И француски правни експерт Жан Мак Фавре сврстава у такозвано дериватно право, обавезне акте попут уредби, упутства и одлука, а у необавезне препоруке и мишљења. Тачније, Жан Мак Фавре сматра у вези са необавезујућим актима: "Неки од њих су били предвиђени уговорима (препоруке, мишљења) док је друге створила пракса институција (зовемо их акти 'ван номенклатуре' или неименовани акти), и проширили су се у многим облицима и под многим називима: програми, резолуције, декларације, споразуми, саопштења, записници о већању и гласању, правила понашања, закључци, Беле или Зелене књиге. Они су израз 'soft law' у оквиру Заједнице и углавном немају обавезујућу снагу. Међутим, у случају да су аутори ових аката желели да они буду обавезујући (Суд правде и Првостепени суд ће то проценити), они се према томе сматрају самосталним изворима комунитарног права (имају обавезујућу снагу). Уопштено посматрано, природа једног акта не зависи од његовог назива, него од његове садржине. Комуитарни судија неће оклевати да 'преквалификује', акт чије име не одговара садржини и да га прогласи неважећим ако је усвојен по поступку који не одговара његовој правној природи".<sup>145</sup> Дакле, променљива је граница између обавезујућих и необавезујућих аката. У српској правној теорији постоји више дефиниција извора секундарног права. Тако проф. др Будимир Кошутин износи у својој књизи "Основи права Европске уније" (издатој пре усвајања Лисабонског уговора) следећу табелу.

---

<sup>144</sup> Хикс С., "Политички систем Европске уније", Службени гласник, Београд, 2007. стр. 122.

<sup>145</sup> Фавре Ж.М., "Основи Европске уније и комунитарног права", Г17 Институт, Београд, 2004. стр. 61-63.

Табела бр. 5. Правни акти Заједнице према члану 249 УЕЗ и члану 161 УАЕЗ  
(без правних аката *sui generis*)

Правни акти	Правна дејства	Могући адресати
Уредба	Непосредно и опште важење, у потпуности обавезна	Државе, индивидуална лица
Упутство	Обавезно у погледу циљева, слобода избора	Државе, индивидуална лица
Одлука	Обавезна у потпуности само за адресате	Државе, индивидуална лица
Препоруке и мишљења	Необавезни	Државе, индивидуална лица

Извор: Кошутић Б., "Основи права Европске уније", Службени гласник, Београд, 2009. стр. 284.

Проф. др Мирко Васиљевић пише: "Секундарне изворе права ЕУ стварају органи Уније, пре свега Савет и Комисија и Европски парламент заједно са Саветом. Ови извори доносе се на основу овлашћења из Уговора о оснивању, те је Суду правде дато овлашћење да контролише њихову законитост и да по тужбама правних и физичких лица поништи акте за које установи да су незаконити."<sup>146</sup> Васиљевић анализира и однос између примарног и секундарног права: "Европски интегративни уговори су за секундарно право Заједнице (према ЕСР 1978, 1771-РС 26/78), 'основ, оквир и граница' правностваралачке власти Европске заједнице. Том формулом Суд правде је указао на сличности и разлике овог односа примарних и секундарних извора права Заједнице са односом устава и обичних закона у државама чланицама. Као и у државама чланицама, овлашћења 'законодавца' у Заједници имају за свој оквир оснивачке уговоре и морају поштовати њихову вишу правну снагу. Али, се не могу у потпуности преликати односи између уставотворца и законодавца у државама чланицама на однос

<sup>146</sup> Васиљевић М., "Компанијско право - Право привредних душтава Србије и ЕУ", Службени гласник, Београд, 2007., стр. 624.

примарног и секундарног права Заједнице. Правно стваралачка власт Заједнице далеко је ограниченија од правно везане, али виртуелно суверене државне власти. На то указује начело ограничене индивидуалне надлежности ЕЗ/ЕУ ('Competences d' attribution'). Сваки обавезујући акти секундарног права претпоставља изричити правни основ у оснивачким уговорима".<sup>147</sup> Дакле, однос између примарног права и секундарног права Европске уније се не може у потпуности упоредити са односом између устава и закона једне земље. Посебно је ова дефиниција добила на актуелности након пропасти пројекта Устава за Европу. Ипак, у раду српског законодавца се примећује намера да однос између секундарног права Европске уније и правног система Републике Србије постави на начин који подсећа на однос између устава једне земље и закона. Само што у интерпретацији српског законодавца, улогу устава преузимају упутства и уредбе Европске уније.

Са друге стране, проф. др Будимир Кошутић наглашава и следеће карактеристике секундарног права Европске уније (које су важне у контексту усвајања акти комунитера у правни систем Републике Србије): "Супремација примарног права над секундарним правом Заједнице је неспорна (конституционализација права Заједнице/Уније). Потреба за одређеним степеновањем (хијерахијом) постоји у области секундарног права, а пошто за то степеновање секундарних правних извора не постоје изричити правни критеријум у праву Заједнице, о томе се мора одлучивати у сваком конкретном случају. Начелно, нормативни (општи) правни акти (нпр. уредбе) имају предност у односу на појединачне акте (нпр. одлуку). Исто, 'основне уредбе' (на пример, Уредба о пољопривредном тржишту) имају предност у односу на 'извршне уредбе'. Извршним уредбама се не могу мењати основне уредбе, нити се може од њих материјално одступити. С друге стране, правни акти Савета и Комисије у начелу су истог степена, уколико Комисија не доноси свој акт на основу овлашћења добијеног од Савета. Другим речима, не постоји 'институционална предност' правних аката Савета према актима Комисије".<sup>148</sup>

Дакле, из ових цитата је јасно да српски законодавац треба да има у виду да постоји више подела у оквиру секундарног права. Нису све уредбе у пракси исте. Неке

---

<sup>147</sup> Кошутић Б., "Основи права Европске уније", Службени гласник, Београд, 2009. стр. 283.

<sup>148</sup> Исто, стр. 283.

имају већу снагу, неке, напротив, имају мању. Као што произилази из претходних цитата (али и из делова који анализирају оснивачке уговоре) јасно је, на пример, да основне уредбе у области пољопривреде имају велико значење. Такође, требало би додати и да у специфичној пракси Европске уније (и специфичном правном и политичком систему), улога Савета је несумњиво већа од оне коју има Европска комисија. У том смислу треба посматрати и законске акте које доноси Савет. Зато треба нагласити да је неопходно познавање и праксе Европске уније и реалног положаја појединих институција (у специфичном правном и политичком систему Европске уније) да би се правилно имплементирао аки комунитер у Републици Србији. Све су то чињенице која показују колико је сложено проучавање секундарног права ЕУ и његова примена. У Републици Србији постоји друштвена и научна потреба за проучавањем секундарног права. Пре свега, секундарно право је (и више него примарно право Европске уније), имплементирао у правни систем Републике Србије. Тачније, велики број закона у Републици Србији (и то важних закона) позива се на конкретне законске акте Европске уније, а пре свега на уредбе и упутства.

### ***3.1. Термиолошке разлике у вези са применом секундарног права у Републици Србији (директиве, упутства или правилници)***

Пре разматрања делова секундарног права неопходно је размотрити термине, који се у њему примењују, и разрешити термиолошке разлике у вези са њиховим коришћењем.. Слично као и у вези са примарним правом Европске уније, постоји једна врста правне и термиолошке конфузије у српском правном систему која отежава имплементацију и проучавање секундарног права. Најбољи пример за то је коришћење неколико различити термина за упутства/директиве Европске уније. У српској правној теорији за упутства се користи тај термин, али и директива истовремено (што се може посматрати као прикладно решење). Са друге стране, српски законодаваци користи изразе директива или правилник. То може да

изазове потпуну забуну у погледу појмова. У том контексту, због неусклађене терминологије, долази до конфузије у примени секундарног права у Републици Србији. Зато је најприкладније да се користе појмови упутство или директива. На такав закључака нас упућује и језичко тумачење из "Лексикона страних речи и израза", које наводи синониме: "Директива (ил. *directiva*), упутство, пропис, правило држања у некој ствари, правац рада, смерница; вој.упутство за рад (у облику наредбе)". Дефиниисање терминологије је неопходно ако се не жели конфузија у примени секундарног права. Сам појам дефиниције који се користи у правној теорији говори у прилог томе. Професори Коста Чавошки и Радмила Васић већ у уводним деловима уџбеника "Увод у право" истичу значај тачног дефинисања: "Дефиниција, како то сама реч *definitio* (ограничити, ограничавати) назначује, јесте превасходно разликовање, односно повлачење граничне линије између предмета дефинисања и сродних ствари и појава, које језик означава посебним речима".<sup>149</sup> Дакле, ми смо се у овом раду определили за термине упутство/директива.

### ***3.2. Корепер и секундарно право***

Корепер или Комитет сталних представника држава чланица Европске уније у Бриселу (на нивоу амбасадора) има значајнију улогу од Европске комисије у законодавном процесу. Са друге стране, у оснивачким уговорима ЕЗЗ/ЕЗ и ЕУ се такав положај Корепера као законодавца, не помиње већ се он третира као помоћни орган. Корепер се регулише у члану 207. Уговора из Амстердама из 1997. године на следећи начин: "Комитет састављен од сталних представника држава чланица има за задатак да припреми рад Савета и да извршава задатке које му он повери. Комитет може да усвоји одлуке у погледу процедуре у случајевима када је то предвиђено пословником о раду Савета".<sup>150</sup> Када би се применило само

---

<sup>149</sup> Чавошки К., Васић Р., "Увод у право", Службени гласник, Београд, 2006. стр. 15.

<sup>150</sup> "Уговор о Европској унији – Рим -Мастрихт-Амстердам", приредио Лопандић Д., "Међународна политика", Београд, 1999. стр. 165.

језичко тумачење ових дефиниција, онда би могло да дође да неправилног закључка да Корепер није битан у специфичном правном и политичком систему Европске уније.

У пракси Европске уније, међутим, улоге су обрнуте. Корепер има велику улогу у стварању правних аката Европске уније. Ово је чињеница о функционисању правног система Европске уније коју српски законодавац мора да има у виду ако хоће да у потпуности разуме процес стварања правних аката у ЕУ. Професор Дезмон Динан, један од водећих светских ауторитета у проучавању ЕУ, пише у свом уџбенику под насловом "Све ближе Унија", да управо: "Корепер има значајну или основну улогу у припреми састанака Савета и одлучивању иза сцене". Моћнији и промитетнији постојао је кроз историју ЕУ. Чак и пре него што је спроведен Римски уговор, а самим тим и пре настанка Европске заједнице, државе чланице су уважиле потребу за постојањем сталних представника држава на нивоу амбасадора, како би се управљало пословима Савета у Бриселу. Поред осталих ствари, Уговор о спајању из 1965. године утврдио је постојање Корепера и његове надлежности. Луксембуршки компромис из јануара 1966. године појачао је институционалну позицију Савета vis- a - vis Комисије, јачајући улогу Корепера у процесу одлучивања. На Париском самиту децембра 1974. године председници влада су одлучили да Кореперу дају додатна овлашћења како би само најважнији проблеми могли да буду расправљани на Савету. Комисија је увек била сумњичава према Кореперу, као веома утицајном одбору највиших државних званичника... Велики обим посла који има Корпер резултирао је стварањем две формације овог комитета: Корепер I чине заменици амбасадора, а Корепер II амбасадори. Постоји строга подела надлежности између ова два Корепера: "једном када се предмет додели Кореперу I Корепер II више нема ништа с тим предметом. Подела на један и други списак предмета је ригидна. Посао Корепера је да припрема дневни ред, да одлучује која питања иду на Савет, као и да организује законодавне радне групе у Бриселу или код куће у својим министарствима (око десет таквих радних група састане се у Бриселу у току једног радног дана). Обе формације Корепера се састају најмање једном недељно. Стални представници брифују ministre, друге функционере и редовно

извештавају своје престонице о развоју ситуације у ЕУ".<sup>151</sup> Затим Дезмон Динан даје поделу надлежности Корепера I и Корепера II.

Схема бр. 2. Надлежности Корепера I и Корепера II



Извор: Динан Д., "Све ближа унија: Увод у европску интеграцију", Службени гласник, Београд, 2009., стр. 249.

Дакле, из претходне схеме произилази да је Корепер или Комитет сталних представника држава чланица Европске уније у Бриселу (на нивоу амбасадора)

<sup>151</sup> Динан Д., "Све ближа унија", Службени гласник, Београд, 2010. стр. 248-250. О Кореперу види: Fairhurst J., "Law of the European Union", Longman, 2006.



имао огромну улогу у формирању секундарног права Европске уније. Имао је чак и улогу у формирању примарног права. Његова улога је била велика и приликом формулисања идеје о трансформисању Европске заједнице у Европску унију: "На самиту у Паризу децембра 1972. национални лидери су тражили од органа Европске заједнице да до 1975. године направе извештај о начину на који би на најбољи начин до краја деценије трансформисао читав комплекс односа између држава чланица у Европску унију. Ствари су почеле да се мењају 1974. године када је Савет дао инструкције Кореперу да припреми нацрт извештаја о Европској унији. Корепер је најпре саставио упитник о том питању, који је Савет јуна 1974. године одобрио и послао у престонице држава чланица другим органима".<sup>152</sup> Ово су чињенице које српски законодавац и научни истраживачи морају имати у виду када проучавају аки комунитер и када га примењују у Републици Србији. Заслепљеност формалним устројством Европске уније и, што је посебно карактеристично, улогом Европске комисије (што се можда може објаснити чињеницом да у Београду постоји стални, и медијски експониран, представник ЕУ и да сваке године Европска комисија израђује извештај о Србији) може довести до неразумевања аки комунитера, а посебно значаја и улоге појединих институција. Професор Динан истиче и: "Корепер је избегао критику у току и након кризе у поступку ратификације Уговора из Мастрихта зато што се о његовом постојању и функцијама мало знало изван Брисела. Сада је Корепер веома моћан, и чак тајанственији од Савета. Способност Корепера да обликује дневни рад Савета и да утиче на одлучивање и разврставање тема у оне које су предмет аутоматске потврде (теме обележене словом А), и оне које су предмет расправе и одлучивања (теме обележене словом Б) илуструје значај комитета и сугерише да је у одређеним случајевима Корепер истински законодавац у ЕУ. Мањак легитимитета Корепера и његова недоступност за јавност кључни су елементи демократског

---

<sup>152</sup> Динан Д., "Мењање Европе: историја Европске уније", Службени гласник, Београд, 2010. стр. 155. Динан наводи да тада скоро нико од министара спољних послова држава чланица није знао шта значи појам Европска унија. Није тешко претпоставити колико је тек незнање било присутно код грађана држава чланица. Наравно, овакав процес стварања Уније о којој јавност фактички ништа не зна, свакако треба посматрати и у контексту незаинтересованости јавности и "евроскрелозе".

дефицита ЕУ".<sup>153</sup> У старој правној теорији се, поводом Корепера, истиче и: "У почетку Комисији се није допадало постојање Корепера. Они су страховали, с правом, да ће Корепер узурпирати нека овлашћења Савета у процесу доношења одлука. Зато је Корепер убрзо постао један од 'најзначајнијих зупчаника у машинерији Заједнице' и заправо незванична формација Савета. Комисија је имала мало избора осим да се помири са његовим постојањем. Чланови Комисије су убрзо прогутали свој понос и присуствовали састанцима Корепера како би објаснили или бранили позицију Комисије. Историја Европске заједнице заправо је историја састанака: састанака Комисије, Савета и Корепера..."<sup>154</sup> Дакле, из претходно наведеног, је јасно колико је велика улога Корепера у формирању секундарног права, али и каква нетранспарентност (у супротности са општим правним начелима ЕУ) прати његов рад. Ту реалност српски законодавац мора да има у виду приликом имплементације аки комунитера и његовог проучавања. И домаћи аутори истичу значај Корепера. На пример, Мирослав Н. Јовановић истиче велики значај Корепера: "Комитет сталних представника (франц. *Comite des Representants Permanents* за ово тело често се користи чак и у енглеском језику) помаже Савету министара у раду. Састав Корепера чине амбасадори земаља чланица Европске уније. Он је укључен у свим фазама припреме доношења одлуке и самог одлучивања. Ако је могуће, одлуке доноси Корепер, тако да их Савет министара једноставно потврђује. Већина одлука (80-90 посто) се, међутим, доносе на нивоу испод Корепера, у разним радним групама".<sup>155</sup> Дакле, проценат одлука које Корепер формулише у оквиру секундарног права је више него значајан. Сличан утицај Корепера у стварању секундарног права Европске уније запажа и професор Европске и упоредне политике Сајмон Хикс: "Комитет сталних представника (Корепер), представља покретачку снагу Савета, радних група и секретаријат Савета и место где се доноси највећи број одлука, пре него што пропис стигне на дневни ред министарског састанака. Корепер се састаје сваке недеље на нивоу амбасадора држава чланица при ЕУ (Корепер II) и њихових заменика (Корепер I). Хејн-Решо

---

<sup>153</sup> Исто, стр. 250.

<sup>154</sup> Исто, стр. 89

<sup>155</sup> Јовановић М., "Европска економска интеграција", Економски факултет, Београд, 2006., стр. 69.

и Валас процењују да је око 70 посто одлука у Савету договорено у радним групама које чине представници држава чланица испод нивоа Корепер II. Стални представници држава чланица при ЕУ доносе одлуку на око 15-20 посто питања, које затим прослеђују Савету као листу А питања, тј. питања која су већ решена, али захтевају званичну потврду министара. Ово омогућава Савету да се усресреди на преосталих 10-15 посто питања која се налазе на листи Б, а која нису решена на нижим нивоима. У оквиру Корепера постоје различити секторски комитети које чине специјализовани државни представници, као што су Специјализовани комитети за пољопривреду (SCA ), Политички и безбедоносни комитет (који покрива Заједничку спољну и безбедоносну политику), Комитет члана 133 (који покрива Заједничку трговинску политику) и Комитет члана 36 (који покрива полицијску и судску сарадњу). Ове комитете подржава Секретаријат Савета са мрежом од око 2.000 запослених и мрежом од 170 радних група. Сваког дана између 300 и 400 службеника државних администрација учествује на састанцима у згради Савета".<sup>156</sup>

О значају Корепера пише и Сандро Гоци, бивши високи функционер Европске комисије у време када је њен председник био Романо Проди: "Корепер се не састоји од националних функционера који се селе из главних градова, већ од амбасадора званих 'стални представници' и од сталних 'заменика представника'. Свака држава чланица Уније има стално представништво у Европској унији, вођено од стране једног амбасадора и састављено од функционера министарства спољних послова и других техничких администрација. Број функционера једног сталног представништва варира отприлике између 20 и 40, али било који функционер запослен у Бриселу рећи ће, с правом, да би терет посла захтевао долазак других колега. Корепер је веома важан орган за Савет. Рачуна се да 90% одлука Савета доноси Корепер. У ствари, Корепер не располаже само правом одлучивања *de iure*, већ има и *de facto* право одлучивања, постижући компромисе

---

<sup>156</sup> Хикс С., "Политички систем Европске уније", Службени гласник, Београд, 2007. стр. 93-94. Анализа Сајмона Хикса показује и колико је за Европску унију значајана заједничка трговинска политика. Као што је већ наведено, и након Лисабонског уговора се није ништа значајно променило у том правцу осим што је члан 28 Уговора о функционисању Европске уније преузео фактички одредбе члана 133.

о сложенијим питањима. Или, потврђујући без расправе споразуме које су закључили радне групе. Корепер треба и добро да припреми, детаљно, министарске састанке. Располажући могућношћу да бира са којом процедуром ће да се обрати Савету, Корепер (а нарочито његово председник) преузима на себе основну одговорност за успех или неуспех неког законодавног предлога".<sup>157</sup> Затим Сандро Гоци описује значај групе Антићи и групе Мертенс које учествују у раду Корепера: "Постоје две формације Корепера. Корепер II је најпрестижнији: састављен је од шефова делегација, ради на претежно политичким предметима, пре свега за Савет општих послова (министри спољних послова), ECOFIN (економска и монетарна политика) и Европски савет. Корепер II је помогао групи 'Антићи' (Antici). Група Антићи, створена за време италијанског председавања 1975. године, своје име дугује првом функционеру који је њиме председавао, Паолу Антићију, из сталног италијанског представништва. Антићи припрема састанке Корпера II прибављајући сталним представницима највећи могући број детаља, и задужен је и за припрему састанка Европског савета. Корепер I, састављен од сталних вицепредставника, бави се више техничким активностима, али крајње важним за Заједницу, као што су индустрија, унутрашње тржиште, саобраћај, итд. Такође, Корепер I је помогао код једне специфичне групе, групе 'Мертенс', која своје име дугује Белгијанцу Винсенту Мертенсу де Вилмарсу, првом функционеру који је њиме председавао 1993. године. Групе Антићи и Мертенс можда су најбољи пример како се комунитарне структуре развијају на основу праксе и како се са извесном флексибилношћу прилагођавају захтевима које диктирају обавезе посла и специјализација коју комунитарне активности захтевају. Комисију представљају функционери (генерални вицесекретар у Корперу II, одговорни директор за односе са Саветом у генералном секретаријату Комисије у Корперу I). Ни чланови кабинета, ни комесари не учествују у пословима Коропера-а, осим у случајевима у којима интервенишу не да би преговарали, већ да би информисали чланове Корпера о садржају политичке иницијативе која је од посебног значаја".<sup>158</sup> Дакле, Корепер има веома значајну

---

<sup>157</sup> Гоци С., "Европска влада", БМГ, Београд, 2003., стр. 63.

<sup>158</sup> Исто, стр.63-64.

улогу у формирању секундарног права. што се мора имати у виду приликом примене и проучавања аки комунитера.

### ***3.3. Комитети - техничко право ЕУ***

Поред Корепера постоје и бројни комитети који учествују у стварању секундарног права ЕУ. Компликованости и неразумљивости процеса доношења и извршавања секундарног права, доприноси чињеница да постоје и комитети који су (слично као и Корепер) у правном и политичком систему Европске уније фактички значајнији и моћнији од Европске комисије. Тачније, процес стварања секундарног права у Европској унији прати и процес под називом "комитологија" (који је не мање значајан од рада Корпера). У српској правној теорији, проф. др Бранко Ракић истиче: "На институционалном плану овај систем карактерише то што свака 'заједничка организација тржишта' има свој 'управљачки комитет', међудржавно консултативно тело које има задатак да даје мишљења на све предлоге мера које у одговарајућој области Комисија планира да предузме. Негативно мишљење не везује Комисију, али ако она усвоји одређену меру упркос негативном мишљењу надлежног управљачког комитета, дужна је да о томе да обавести Савет министара, који ту меру може да измени у року од месец дана".<sup>159</sup> Дезмон Динан пише о комитетима и њиховој улози. Он тврди да је улога комитета толико значајна да постоји и посебно, треће право Европске уније, поред примарног и секундарног. Он га назива "комитологија" или техничко право. Дакле, ради се о још једној подели секундарног права уз оне које су претходно наведене. Наравно, српски законодавац не мора да усвоји овакав став Динана. Али, са друге стране, он не може игнорисати постојање комитета који спроводе законодавство Европске уније. Динан детаљно анализира праксу Европске уније: "'Комитологија' је жаргонски израз у Европској унији за комплексне комитетске

---

<sup>159</sup> Ракић Б., "Хармонизација југословенског права са правом Европске уније", Правни факултет, Београд, 1997., стр. 133.

процедуре кроз које се договора о правилима и прописима неопходним за спровођење законодавства ЕУ. Поред примарног законодавства (одредбе Уговора) и секундарног законодавства (које је усвојио Савет и Парламент према одредбама Уговора), трећа група законодавства Европске уније подразумева детаљне техничке мере које морају бити усвојене како би се у државама чланицама спровело секундарно законодавство. Имајући у виду опсег секундарног законодавства Европске уније-од пољопривреде до рибарства, преко животне средине до унутрашњег тржишта-Европска унија производи на хиљаде извршних аката годишње. Иако је Комисија извршно тело Европске уније, надлежно за извршавање или примену јавних политика Европске уније, Савет је дуго инсистирао на томе да Комисија израђује ове законодавне акте у сарадњи са националним званичницима у комитетима комитологије. То је чинио зато што су државе чланице љубоморно чувале своје националне прерогативе и биле сумњичаве да би Комисија могла да покуша да измени акте Савета приликом усвајања извршних аката. Стога су државе чланице осмислиле систем комитологије како би надгледале – неки би рекли ограничили – извршне моћи Комисије".<sup>160</sup> Дакле, не може се разумети секундарно право и рад Европске комисије без познавања рада комитета. Не ради се само о усвајању техничких прописа, већ и о измени аката секундарног права у складу са националним интересима држава чланица. Такође, рад комитета (и само њихово постојање) указује на још најмање две чињенице. То су демократски дефицит у раду Европске комисије и прецењивање утицаја и положаја Европске комисије у српској стручној и политичкој јавности. Комитети су ти који обликују и контролишу примену секундарног права и који дају коначни примат националном праву над комунитарним. То је чињеница коју српски законодавац мора имати у виду када примењују право ЕУ и када размишља о примени начела супсидијарности.

У прилог овој нашој тези о примату националног права над комунитарним у пракси ЕУ, говоре и следећа разматрања. Ако би се детаљно анализирао рад комитета и Европске комисије, онда би се, логично, поново дошло да закључка да су комитети значајнији у примени секундарног права Европске уније него сама

---

<sup>160</sup> Динан Д., "Све ближе унија", Службени гласник, Београд, 2010., стр. 327.

Европска комисија. Број комитета, је на пример један од фактора који то убедљиво показује. Динан набраја: "Постоје три типа комитета: саветодавни, управљачки и регулаторни. Свеукупно око 250 комитета, који покривају готово сваки аспект активности Европске комисије. Како му име говори, саветодавни комитет једва да саветује Комисију приликом израде правила. Управљачки и регулаторни комитети, са друге стране, могу да обавежу Комисију да пошаље Савету на процену предложене извршне мере. Управљачки комитети су били први пут основани 1962. године са циљем да допринесу спровођење Заједничке пољопривредне политике, док су регулаторни комитети настали како би помогли у спровођењу заједничке спољне царине. Регулаторни комитети касније су били коришћени за широк спектар хармонизације".<sup>161</sup> Јасно је, дакле, да постоји огроман број комитета. Они одређују процес под именом "комитологија" који (можда и пресудно) утиче на коначан облик секундарног права. Свакако, тај процес даје пресудну предност националном праву над комунитарним. То је чињеница коју српски државни органи морају имати у виду приликом усвајања аки комунитера и одређивања националне стратегије у овој области (посебно у вези са начелом супсидијарности).

О "комитологији" и значају тог процеса коначног обликовања секундарног права детаљно пише и професор Сајмон Хикс: "Приликом спровођења законодавних аката Европске уније, Комисија нема потпуну слободу у обликовању коначних резултата. Савет је креирао један сложен систем комитета састављен од функционера националних влада који контролишу извршне мере Комисије. Ово је познато као 'комитологија'. Према некима, код процедура система комитологије постоји подела власти, где законодавци (влада) могу да контролишу извршну власт (Комисију). Према другима, процедура комитологије је креирала фузију власти, где владе држава чланица намећу своје жеље Комисији и на тај начин врше законодавану и извршну власт".<sup>162</sup> Професор Хикс је у праву. Комитети, или процес комитологије, су скоро у потпуности потиснули Европску комисију у други план када се ради о секундарном праву. Комитети су истински законодавци у специфичном правном и политичком систему Европске уније. Европска

---

<sup>161</sup> Исто, стр. 327.

<sup>162</sup> Хикс С., "Политички систем Европске уније", Службени гласник, Београд, 2007., стр. 68.

комисија има другоразредну улогу у односу на комитете. То је реалност коју српски законодавац мора имати у виду. Такође, комитети у суштини, на један посредан и нетранспарентан начин, руше примат аки комунитера у односу на национална права. Све су то чињенице које законодавац у Републици Србији мора да има у виду, уколико не жели да дође до апсурдних ситуација као што је она у вези са Законом о акцизама из 2011. године. Наиме, неправилна примена аки комунитера у Републици Србији је довела до следеће апсурдне ситуације у пракси. У најјачим државама Европске уније, Немачкој и Француској, примењују се двоструке акцизе на гориво, али не и у Републици Србији јер то захтева ЕК. Глорификовање и мистификовање улоге Европске комисије не доприноси правилном поимању реалног функционисања правног и политичког система Европске уније. Анализа рада комитета састављених од националних чиновника и њихов значај, у односу на ЕК, нас упућује на такав закључак. У контексту реалне анализе формирања и примењивања секундарног права у Европској унији, треба посматрати и следеће закључке професора Сајмона Хикса, који потврђују велику улогу комитета: "Систем комитологије установљен је Одлуком Савета у јулу 1987. године (1987/337/ЕЕЗ), а реформисан је Одлуком Савета у јуну 1999. године (1999/468/ЕЗ). Одлуком су установљене три врсте комитета – саветодавни, управљачки и регулаторни – као и сет правила којима се уређује њихово функционисање. У свом извештају о активностима комитета комитологије из 2000. године, Комисија је набројала 224 различита комитета. Састав комитета зависи од њихове улоге: комитети који су састављени од националних службеника надгледају спровођење законодавних аката; привремени комитети састављени од представника приватних интересних група разматрају питања за које Комисија сматра да су неопходне шире консултације, комитети састављени од научника и стручњака саветују о техничким питањима".<sup>163</sup> Дакле, и Хикс као и Динан, наводи да комитета има око 250. Такође, Хикс наводи и да у раду комитета учествују и представници бизниса, тј. такозване лобистичке групе, што баца посебно светло на секундарно право и процес његовог формирање у пракси ЕУ. И то мора да се има у виду када се примењују секундарно право Европске уније у Републици Србији. Може се, наиме, десити да српска предузећа имају супротне

---

<sup>163</sup> Исто, стр. 68.



интересе од предузећа из држава чланица Европске уније (које су имале своје представнике у комитетима које су учествовали у процесу формирања секундарног права). То је реалност која се не може занемарити када се говори о примени секундарног права Европске уније у Републици Србији. Такође, Сајмон Хикс је израдио и табелу која показује како функционише систем комитологије: "Табела приказује начин на који функционише систем комитологије (као додатка одлуци Савета из 1999. године, стандардна правила процедуре за комитете објављена су у Службеном листу ЕУ.6.2001). Са увећањем броја процедура, аутономија Комисије у односу на националне владе опада. Према саветодавној процедури (процедура I), Комисија има највећи степен слободе: иако је обавезна да са 'највећом пажњом' узме у обзир мишљење националних стручњака, она једноставно може игнорисати њихов савет. Ова процедура се користи у већини области које спадају под конкуренцију ЕУ, као што су одлуке о Комисије о спајањима предузећа и државној помоћи привреди. Управљачка процедура (II) се најчешће користи у области Заједничке пољопривредне производње и у већини других области јавне потрошње ЕУ, као што су регионална политика, истраживање и развојна помоћ. Регулаторну процедуру (III) је развио Савет у касним шездесетим годинама у областима изван пољопривредне политике у којима су владе држава чланица желеле да имају већу контролу над Комисијом него што је то било предвиђено процедурама саветодавног и управљачког комитета. Ова процедура се сада користи у областима као што су безбедност животиња, биљака и животних намирница, заштита животне средине и саобраћај. На крају, изменама из 1999. године Одлуке о комитологији усвојене 1987. године, установљене су још две процедуре према којима Савет има коначно право вета. Прво, Комисија може предузети заштитне мере како би заштитила интересе Европске уније или државе чланице, али за то мора обезбедити претходни пристанак Савета. Ова процедура (IV) обично се користи за питања која спадају у област Заједничке трговинске политике, као што је потписивање споразума о придруживању са државама које нису чланице ЕУ. Друго, у појединим случајевима Савет има право да самостално обавља извршне функције (процедура V). Овај поступак се користи у веома осетљивим областима, као што су питања која се тичу финансијских институција... Али, као што се могло очекивати,

комитети у пољопривредној политици били су најактивнији, са 367 састанака у 2000. години. За ово је било потребно 260 радних дана и обухватало је готово 2000 нацрта извршних мера. Готово 50% од 224 комитета радило је у оквиру регулаторне процедуре; а само 12% у оквиру лабавије саветодавне процедуре".<sup>164</sup> За српског законодавца посебно је значајно што се комитологија примењује и у областима односа са државама које нису чланице Европске уније. Тачније, користи се процедура (IV) у вези са потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању. Ово су чињенице од највеће могуће важности које се, нажалост, потпуно игноришу приликом усвајања и проучавања аки комунитера у Републици Србији. Такође, Сајмон Хикс показује, на основу истраживања за 2000. годину, да се најчешће користи регулаторна процедура. То значи да комитети могу да "оборе" око 50% законодаваних аката Европске комисије! Ова чињеница најбоље говори о правој улози комитета. Нажалост, у српској стучној јавности скоро да и не постоје обимна проучавања рада комитета. Из тога, логично, произилази глорификовање и некритичко разматрање улоге ЕК у ЕУ, као и нетачна представа о апсолутном примату наднационалног права над националним (и занемаривање начела супсидијарности). Поред тога рад комитета прати нетранспарентност и демократски дефицит (о којем смо већ писали када смо анализирали рад институција ЕУ).<sup>165</sup> Професор Сајмон Хикс пише: "Европски парламент био је веома критички расположен према комитологији. Након што је систем комитологије успостављен, Европски парламент је тврдио да му недостаје транспарентност, што проистиче из тајновите природе расправе у комитетима. Он је такође утврдио да је систем комитологије, дозволивши владама држава чланица да контролишу извршне надлежности Комисије, подрио принцип поделе између законодавне власти Европске уније (Савета и Комисије) и извршне спроводеће власти (Комисије). Штавише, био је критичан и према чињеници да су процедуре омогућавале да се питања упућују поновно на разматрање само једној страни законодавне власти (ЕУ) Савету, уместо обема, и Савету и Европском

---

<sup>164</sup> Исто, стр. 69-71.

<sup>165</sup> Демократски дефицит ЕУ је општепозната чињеница у страној правној теорији (у српској се много мање проучава). На пример, види уводне делове: Craig P., De Burca G., "The Evolution of EU Law", Oxford University Press, 2011., p.1.

парламенту".<sup>166</sup> Из претходно реченог, јасно је да и сам Европски парламент признаје да је систем комитологије нетранспарентан и да га одликује демократски дефицит. Такође, Европски парламент признаје да политички и правни систем Европске уније у пракси функционише на другачији начин него што је предвиђено оснивачким уговорима и општим правним начелима ЕУ, која укључују и транспарентност. Када се ово има у виду долази се до закључка, да комитети имају велику улогу у креирању и извршавању секундарног права Европске уније без обзира што формално није предвиђена таква њихова улога у оснивачким уговорима. То су чињенице које српски истраживачи и српски законодавац морају да имају у виду.

Као што смо већ навели, професор Сајмон Хикс је описао како функционише комитологија у Европској унији.<sup>167</sup> Према њему процедура је следећа.

#### 1. Саветодавна

- 1.1. Комисија подноси нацрт извршне мере релевантном комитету.
- 1.2. Комитет даје своје мишљење на нацрт мере, ако је неопходно гласа о томе (било простом већином, квалификованом већином (КВ) или једногласно, у зависности од области).
- 1.3. Комисија мора са 'дужном пажњом' да узме у обзир мишљење комитета и мора да информише комитет о томе како је тачно ово урађено.

#### 2. Управљачка

- 2.1. Комисија подноси нацрт извршне мере релеватном комитету.
- 2.2. Комитет даје своје мишљење на нацрт мере (КВ).
- 2.3. Комисија може одмах да усвоји меру без обзира на мишљење комитета.
- 2.4. Комисија мора да извести Савет ако мера није у складу са мишљењем комитета или може да одложи усвајање за највише три месеца.
- 2.5. За време периода одлагања који је одређен, Савет може да усвоји другачију одлуку (КВ) у односу на комитет или на Комисију.

---

<sup>166</sup> Хикс С., "Политички систем Европске уније", Службени гласник, Београд, 2007. стр. 71-72.

<sup>167</sup> Извор: Одлука о комитологији, 28. јун 1999. (1999/468/ЕС). Хикс С., "Политички систем Европске уније", Службени гласник, Београд, 2007., стр. 69.

### 3. Регулаторна

- 3.1. Комисија подноси нацрт извршне мере релеватном комитету.
- 3.2. Комитет даје своје мишљење на нацрт мере (КВ).
- 3.3. Уколико комитет одобри меру, Комисија усваја меру.
- 3.4. Уколико комитет не одобри меру или ако не достави своје мишљење, Комисија мора поднети меру Савету или информисати Европски парламент о овој чињеници.
- 3.5. Уколико се мера доноси на основу законодаваног акта који је усвојен у поступку саодлучивања, Европски парламент може дати своје мишљење о томе.
- 3.6. Уколико је Савет против усвајања предложене мере (КВ), Комисија мора да преиспита меру, а онда или поднесе измењену меру Савету, поново поднесе нову меру Савету или представи нови нацрт законодавног акта који се односи на то питање.
- 3.7. Ако Савет усвоји меру (КВ) или пропусти да одлучује у наведеном периоду, Комисија усваја меру.

### 4. Заштитна

- 4.1. Комисија мора обавестити државе чланице о било којој одлуци о предузимању заштитних мера.
- 4.2. Било која држава чланица може упутити Савету одлуку Комисије у временском року предвиђеном у оригиналном законодавном акту.
- 4.3. Савет може да потврди, измени или одбаци одлуку (КВ).
- 4.4. Савет може да у оригиналном законодавном акту предвиди да уколико се одлука поднесе на разматрање Савету и Савет не реагује, одлука ће се сматрати одбијеном.

### 5. Савет самостално

У посебним случајевима Савет има право да врши непосредне извршне надлежности.

## 6. Улога Европског парламента

6.1 Према процедурама од 1 до 3, Комисија мора да достави Европском парламенту све агенде и забелешке комитета, нацрт мера (ако су у вези са законодавним актом усвојени у поступку саодлучивања), коначне одлуке и листе представника држава чланица у комитетима (и организације из којих долазе).

6.2 Комисија мора, такође, да информише Европски парламент када се одлука прослеђује Савету.

6.3 Ако се нацрт мере односи на законодавни акт који је усвојен у поступку саодлучивања, а Европски парламент најави своје мишљење да мера превазилази извршне надлежности које су предвиђене законодавним актом, Комисија мора да преиспита меру или (а) поднесе нови нацрт мере, (б) настави са постојећом мером или (ц) поднесе нови предлог законодавног акта Европском парламенту и Савету.

И високи чиновници ЕУ признају значај комитета у правном и политичком систему Европске уније. На пример, Сандро Гоци, високи функционер Европске комисије у време мандата Романа Продија, пише о комитологији и њеном деловању у пракси Европске уније: "Феномен 'комитологије', права комунитарна 'подвлада' означава ширење комитета различитог типа који су узели учешће у фази овлашћеног извршења комунитарних политика, као инструменти контроле Савета над Комисијом. Такав систем образује прелазну поделу између 'нормативног' извршења 'комунитарних закона' од стране институција и 'административног' извршења, које, уопште узевши, спада у дужност држава чланица".<sup>168</sup> Дакле, ЕК има нормативну моћ, а комитети административну и извршну. Затим Сандро Гоци признаје да ,слично као и Европски савет, комитети не заснивају своју велику моћ у правном и политичком систему Европске уније на овлашћењима које имају на основу оснивачких уговора или примарног права. Напротив, Гоци истиче: "У комунитарним уговорима нема ниједног јасног упућивања на могућност овлашћења супсидијарних органа (то јест, који нису експлицитно предвиђени уговорима) за разлику од онога што се догађа у другим

---

<sup>168</sup> Гоци С., "Европска влада" БМГ, Београд, 2003., стр. 124.

међународним организацијама као што су ОУН, на пример (приписивање права одлучивања супсидијарним органима није ни било сматрано примереним духу уговора, пошто су се 'очеви оснивачи'-мисли се на Шумана и Монеа-прим. Д. М.-Заједнице прилично забринули да задрже јасну и уравнотежену институционалну комунитарну структуру). Сам Суд правде засновао је легитимитет комитета на основу њиховог сталног чисто консултативног карактера и на недостатку било каквог права одлучивања".<sup>169</sup> Дакле, високи чиновник ЕУ признаје да ни оснивачки уговори ни Суд правде, нису дали овлашћења комитетима која они данас имају у области секундарног права. Дакле, пракса у Европској унији је често јача од формално правних одредби.<sup>170</sup> Гоци наводи и како су комитети добили велику моћ у правном и политичком систему Европске уније: "Савет је онда одлучио да прибегне систему комитета у циљу контролисања извршних активности за које је он овластио Комисију. Па ипак, није се стало на увођењу комитета са чисто консултативним функцијама, већ је заживела серија процедура које су дозволиле неким комитетима да блокирају извршне активности Комисије, помоћу обављања функције контроле и извршења. Тако је се дошло до мућења институционалне схеме у фази нормативног извршења од тренутка када, иако је било могуће створити органе *ad hoc* да би помогли Комисији у обављању извршене власти делегиране од стране Савета, поменути органи не би требало да имају улогу контроле, зато што би контрола над Комисијом представљала једну од главних надлежности Парламента, али ни улогу одлучивања, пошто је ово право приписано Савету или Савету и Парламенту (у случајевима саодлучивања). Множење комитета који су формално консултативни, али су у ствари често комитети за контролу или управо имају право да блокирају одлуку, нагласило је појаву бирократског међупрожимања. Умножава се мешавина између 'административно-техничке' активности и 'политичке' активности, а да Европски парламент или национални парламенти не располажу могућности да обаве демократску контролу. Административне и националне владе избегавају контролу

---

<sup>169</sup> Исто, стр. 124-125.

<sup>170</sup> На такав закључак нас упућује и чињеница да страна правна теорија сматра да је у формалном смислу, Суд правде један од најутицајнијих судова у савременом свету. На пример: Craig P., De Burca G., "The Evolution of EU Law", Oxford University Press, 2011., p. 121.

над одговарајућима парламентима, преносећи надлежности на комунитарне институције, да би после овладале надлежностима које су пренесене увођењем механизма који су у стању да блокирају или да барем обуставе активности Комисије".<sup>171</sup>

Дакле, ово је још један доказ да национално право у пракси ЕУ има првенство над комунитарним. Тачније, национални интереси влада држава чланица ограничавају ЕК (истовремено заобилазећи своје парламенте). Ту чињеницу српски законодавац мора имати у виду када буде стварао стратегију за примену аки комунитарна у будућности и када буде одлучивао о примени начела суспдијарности, т.ј о дилеми да ли је српско право изнад комунитарног или обрнуто, у надлежностима које нису јасне и у којима постоји сукоб између ЕК и српског законодавца.

Високи чиновник ЕК, Гоци пише о стварању комитета и о процедурама који се користе: "Стварање комитета није се догодило на основу једне јасне схеме и помогло се правим размножавањем на стотине комитета све до 1987. године, када је Савет одлучио , на предлог Комисије ,да кодификује три процедуре, процедуру консултовања, управљања, регулативе...На основу прве процедуре (консултативни комитет), Комисија је обавезна да тражи мишљење комитета, али то не доноси обавезујуће последице. Комисија само треба да задржи мишљење о 'максималном поштовању', и да обавештава комитет о начину на који је водила рачуна о таквом мишљењу... Друга процедура се тиче комитета управљања, који одговара раширенијем моделу комитета још од почетак 60-тих година у области пољопривреде... Трећу процедуру чине процедуре комитета регулативе. Мишљење комитета регулативе има још више обавезујућих последица за Комисију у односу на мишљење комитета управљања. Предлог Комисије треба увек да сакупи квалификовану потребну већину у своју корист у оквиру комитета да би могао да буде спроведен одмах".<sup>172</sup> На крају, Сандро Гоци, поводом рада комитета, правилно закључује (и то српски законодавац треба да има у виду): "Комитологија изгледа као директна последица система који је, још од почетка, био окарактерисан једним принципом усклађености, пре него поделе власти, и у којем је често тешко направити разлику између законодавних и

---

<sup>171</sup> Гоци С., "Европска влада" БМГ, Београд, 2003., стр. 125-126.

<sup>172</sup> Гоци С., "Европска влада", БМГ, Београд, 2003., стр. 126-127.

административних активности. У одсуству поделе власти недостаје историјска претпоставка која је потребна да дође до изражаја једна административна организација која је веома другачија од законодавног апарата. Функционална комплексност система наставља да се одржава на структуралном плану и погођена је одсуством традиционалног супростављања између легислативе и егzekутиве".<sup>173</sup> Дакле, можемо закључити да је правни и политички систем Европске уније толико специфичан да се једноставно не може са сигурношћу повући граница између законодавних, административних и техничких органа. То веома компликује разумевање и анализирање настанка секундарног права Европске уније. Те чињенице се морају имати у виду пре проучавања појединих законских аката Европске уније. Утицај комитета и Корепера у таквом правном и политичком систему је веома јак. Ми не тврдимо, као неки страни аутори, да постоји треће, техничко право ЕУ. Међутим, сматрамо да Корепер и комитети или њихово деловање, јасно показује првенство националних интереса и националних права у односу на комунитарно, приликом усвајања аки комунитера (посебно у области где долази у обзир примена начела супсидијарности). То је чињеница коју српски законодавац мора имати у виду када примењује аки комунитер и када буде формирао јасан став о односу између српског и права ЕУ. За сада такав став у Републици Србији не постоји.

### ***3.4. Уредбе***

Проф. др Бранко Ракић износи следећу дефиницију уредби: "Уредбе су општи акти, који су обавезујући у свим елементима и директно применљиви у свим државама чланицама".<sup>174</sup> Дакле, уредбе су најзначајнији законски акт Европске уније у оквиру секундарног права. Уредбе доносе Савет, Европски парламент и

---

<sup>173</sup> Исто, стр. 131.

<sup>174</sup> Ракић Б., "Хармонизација југословенског права са правом Европске уније", Правни факултет, Београд, 1997. стр. 48.



Европска комисија. Уредбе су потпуности обавезне за државе чланице. Тачније, за разлику од упутстава, уредбе не само да прописују циљ већ и средстава за извршавање тог циља. Према члану 249 Уговора о оснивању Европске заједнице (према нумерацији Уговор из Амстердама из 1997. године то је члан 189) уредба се дефинише на следећи начин: "Уредба има општу важност. Она обавезује у потпуности и непосредно се примењује у свакој држави чланици".<sup>175</sup> Према Лисабонском уговору, тј.члану 288 Уговора о функционисању Европске уније: "Уредба има општу важност. Она је обавезна у свим својим елементима и директно се примењује у свакој држави чланици".<sup>176</sup> Дакле, уредбе су директно применљиве и нема потребе за доношењем извршних прописа. Нажалост, у Републици Србији, законодавац често заборавља да се секундарно право и уредбе односе, пре свега, на правне системе држава чланица. Зато у пракси долази до правне конфузије и примењивања уредби које се често не уклапају у правни и економски систем Републике Србије. Ипак, домаћи правни аутори за разлику од законодавца, имају изграђен став о уредбама. Проф. др Мирко Васиљевић дефинише уредбе користећи неколико појмова: "Правила (уредбе, правилници-Regulations) у поступку у ком се, по правилу, захтева обавезно или консултативно мишљење Европског парламента. Правила се директно примењују у свим државама чланицама, без било какве интервенције или посредовања држава чланица, или њихових легислативних или извршних органа. У овом смислу, правила имају наднационални карактер. Правила која доноси Савет називају се основна правила, а правила која доноси Комисија имплементирајућа правила. Правила се објављују у службеном листу Уније, и ако у њима није другачије речено, ступају на снагу двадесетог дана од дана објављивања".<sup>177</sup> У Европској унији користи се и израз израз "реглман", француски - reglement за ову врсту

---

<sup>175</sup> "Уговор о Европској унији-Рим-Мастрихт-Амстердам", приредио Лопандић Д., "Међународна политика", Београд, 1999., стр. 179.

<sup>176</sup> Јањевић М., "Консолидовани Уговор о Европској унији; и Уговор о функционисању Европске уније (2008/С 115/01) са Повељом о основним правима Европске уније", Службени гласник, Београд, 2009., стр. 171.

<sup>177</sup> Васиљевић М., "Компанијско право: Право привредних друштава Србије и ЕУ", Службени гласник, Београд, 2007., стр. 624.

законског акта: "Реглман, уредба, правилник о вршењу службе, одредба, пропис, пословник."<sup>178</sup>

Дакле, треба истаћи да уредба има наднационалну снагу и да се директно примењује и има директно дејство у државама чланицама. Свакако треба приметити и важну поделу на коју указује професор Мирко Васиљевић. То је подела на основне и имплементирајуће уредбе (правила). Наравно, није тешко закључити да су основне уредбе (правила) од много већег значаја од имплементирајућих, јер их доноси Савет (Упретходним деловима је изнето колико Савет има јачу улогу у законодавном процесу од Европске комисије). Ово су чињенице на које српски законодавац и српски истраживачи морају да обрате пажњу када имплементирају секундарно право (или га проучавају). И други домаћи аутори износе дефиницију уредби. На пример, проф. др Будимир Кошуткић износи своју дефиницију ових најзначајних законских аката у оквиру секундарног права: "Сходно члану 249 (ex члан 189) УЕЗ и члану 161, став 2 УЕАЗ, уредбе су правни акти који имају опште важење, обавезујуће у потпуности и непосредно се примењују у свакој држави чланици. У уредби се оваплоћује, као ни у једном другом акту, 'право европско овлашћење'. Помоћу овог правног инструмента, Заједница може непосредно ('наднационално') стварати обавезно право за државе чланице и њихове органе без потребе да те уредбе буду преображене (трансформисане) од надлежних националних органа (у начелу незаконито је да државе чланице доносе извршне прописе у односу на уредбе ЕЗ због тога што би одређеним изменама могле угрозити њихову јединствену примену или прикрити од грађана да је уредба директни правни извор). Због особености институционалног састава Заједнице није могуће поистоветити уредбу с национални законом. Правни поредак Заједнице засад не познаје разлику између европског закона и европске уредбе. Ипак, на нивоу Заједнице, уредбом се остварују нормативно-апстрактна дејства према неодређеном кругу лица, као што се чини обичним законом на нивоу држава чланица. У овом, условном, смислу може се рећи да је европска уредба 'европски закон'. Суд правде назовао је уредбу 'скоро законодавним актом', квазизаконодавном мером', док ју је одбачени Устав за Европу назовао 'европским законом'. У пракси Европске заједнице, уредба има

---

<sup>178</sup> Вујаклија М., "Лексикон страних речи и израза", Просвета, 1966., стр. 811.

двоструку улогу. Као општи нормативни акт, уредба је једини правни инструмент који омогућава да ЕЗ буде поштована као правна заједница у државама чланицама. Она се доноси када постоји потреба за једиственошћу регулативе на равни Заједнице. Стога, уредбама су регулисана значајна питања из надлежности Заједнице, општа царинска тарифа, слобода кретања послопримца, право конкуренције, установљење темељне норме трговинске политике и политике саобраћаја и решена друга питања. С друге стране, не треба потцењивати ни значај извршне уредбе у правном поретку Заједнице, посебно у области аграрне политике. Уредбу доносе Савет и Парламент заједно, односно Савет и Комисија. У европским уговорима је конкретно одређен доносилац уредбе. У начелу уредбе доноси, на предлог Комисије, Савет као својеврстан 'законодавац' ЕЗ заједно са Парламентом, док Комисија доноси извршне уредбе на основу овлашћења Савета. Међутим, пракса показује да је велики број уредби донела Комисија, на основу овлашћења Савета ЕУ, у процедури названој 'комитологија'.<sup>179</sup>

Јасно је, из претходно реченог, да је уредба најближа појму закона (како се он дефинише у националним правним системима). Међутим, не може се у потпуности тврдити да су уредбе Европске уније и закони држава чланица исто. То је разлика коју српски законодавац и српски научници морају да имају у виду. Посебно је то уочљиво након пропасти Устава за Европу. Зато је најпрецизнија дефиниција уредбе да је то законски акт. Такође, важност овог законског акта показује и регулисање уредбама тако значајних области аки комунитера као што су: царинска политика, право конкуренције, трговинска политика и пољопривредна политика. Наравно треба имати у виду да је за проучавање доношења уредби и веома важно и познавање процедуре која се назива комитологија. Та пракса такође утиче и на извршење уредби у чланицама Европске уније (у претходним деловима смо навели да та процедура даје првенство националним интересима над комунитарним). Дакле, уредба у пракси није апсолутни акт наднационалног права којем се морају безусловно повиновати национални законодавни органи. То је, пре свега, последица примене комитологије, али и решења из француског устава, и из пресуда "Мастрихт" и "Лисабон" СУС СР Немачке.

---

<sup>179</sup> Кошутин Б., "Основи права Европске уније", Службени гласник, Београд, 2009., стр. 285.

Проф. др Будимир Кошутић, поводом важења уредбе у правном и политичком систему Европске уније, наглашава и следеће: "Уредба је правно обавезна за неодређени број објективно одредивих случајева на целокупном подручју Заједнице (обавезује у потпуности и непосредно се примењује на територији сваке државе чланице). Генерално – апстрактна, у целој Заједници важећа регулација према неодређеном кругу лица суштинска је карактеристика уредбе (Оперман). Уредба непосредно важи у свакој држави чланици. Објављивањем у 'Службеном листу Европске уније' и ступањем на снагу (двадесетог дана од дана објављивања или у њој означеном дану), уредба аутоматски производи правна дејства за државе чланице, укључујући њихове органе, посебно судове, као и грађане. Суд правде је признао, о чему је већ било речи, предност (супремацију) уредбе у односу на правне инструменте националног права, без обзира на њихову врсту у примени права Заједнице на конкретне случајеве (одредбе уредбе донете у оквиру додељене надлежности Заједници/Унији има предност у примени у односу на одредбе и највишег правног акта држава чланица). Штавише, непосредно важење уредбе у правном поретку држава чланица искључује и примену касније донетих националних прописа, ако су у нескладу са садржином уредбе ЕЗ. Адресати уредбе су, с обзиром на њено опште важење, Заједница и њене институције, државе чланице са својим институцијама у све три гране власти, као и физичка и правна лица. При том, могуће је да се уредба, због своје садржине, односи на само један део адресата. Могуће је да уредба, слично упутству, важи само за државе чланице, али не и за индивидуална лица. И у том случају, уредба се разликује од упутства својим непосредним правним дејствима".<sup>180</sup>

Изнета дефиниција је тачна у формалном смислу. Ипак, са обзиром на претходно изнето, српски законодавац и научни истраживачи требају да имају у виду и следеће. Ако су највиши правосудни органи Немачке, у познатој пресуди, оспорили важење Уговора из Мастрихта (и фактички исто урадили у вези Лисабонског уговора 2009.) на територији најважније државе чланице Европске уније, и тако заузели став да је национално право, ипак, важније од комунитарног, онда је логично да таква хијерахија важи и у случају секундарног права. Дакле, у фактичком али и у правном смислу, српски законодавац и научни истраживачи

---

<sup>180</sup> Исто, стр. 285-286.

морају да имају у виду да уредба, као најважнији законски акт секундарног права Европске уније, није увек у предности над националним правом држава чланица Европске уније. Такво правило и пракса које потиче из Немачке мора имати утицаја на правни систем Републике Србије и имплементацију аки комунитера. У супротном, српски законодавац би игнорисао реалност која постоји у правном систему Европске уније. Другим речима, у Немачкој важи *ultra vires* контрола законских аката ЕУ. То важи и за уредбе. Када се овоме додају и закључци до којих смо дошли поводом примене комитологије, јасно је следеће - Уредба у пракси нема апсолутан и доминантан значај.

И страни експерти анализирају значај и појам уредбе као дела секундарног права. Жан Мак Фавре у својој књизи "Основи Европске уније и комунитарног права" износи да треба правити разлику између аката који су у обавезни у секундарном праву и аката који нису обавезни. Међу обавезне акте Жан Мак Фавре убраја и уредбе: "Уредба има опште дејство (није лични акт) и обавезна је у свим својим елементима (одређује истовремено и циљ који треба остварити и средство којим ће се он остварити). Њено поље примене је веома широко и често се користи да би се организовали комунитарни механизми. Директно је применљива у државама чланицама. Овај комунитарни акт има највише сличности са законом у Француској. Њено ступање на снагу зависи од објављивања у службеном листу Европске заједнице (уредба ступа на снагу датумом који сама одређује или, у супротном, 20. дана од објављивања)."<sup>181</sup> Дакле, уредба ступа на снагу када се објави у Службеном листу ЕУ, или најчешће 20 дана од објављивања у Службеном листу ЕУ - слаже се и страна и домаћа правна теорија (или у року који је наведен у њој). Са друге стране, то је још једна чињеница која не важи у Републици Србији, тј. у Републици Србији не важи Службени лист ЕУ .

Затим, Жан Мак Фавре пише о такозваном директном ефекту уредбе: "Комунитарна норма, може у одређеним условима, да створи директна права или обавезе у корист или на терет појединца, и они се могу на њу пуноважно позивати приликом коришћења правног лека пред националним судом. Позивање на комунитарно право (могућност да се појединац позове на комунитарно право у

---

<sup>181</sup> Фавре Ж.М., "Основи Европске уније и комунитарног права", Г17 Институт, Београд, 2004. стр. 61-62.

поступку пред националним судијом) је дакле последица његовог директног ефекта (осим када је реч о позивању ради тумачења) зато што су комунитарном нормом појединцу дата права која може остварити судским путем. Комунитарна норма има директни ефекат када испуњава следеће услове:

- ако је јасна (национални судија не сме имати недоумице у погледу садржаја и обима права која терете државу чланицу или права којима се тужилац корисити);
- ако је безусловна (њена примена не зависи ни од каквих специфичних услова); и
- ако је 'правно савршена' или 'самоизвршна' (довољна је самој себи, њена примена не захтева усвајање накнадног националног или комунитарног акта).

Неке комунитарне норме (на пример: упутства) могу да имају само 'вертикални' директан ефекат, што значи да се на њих појединац може позвати само у односу на државу чланицу; друге (на пример: уредбе) имају и 'хоризонтални' директан ефекат, што ће рећи да се на њих могу позивати и поједици према појединцима. Паралелно са позивањем на упутства, која се заснивају на директном ефекту, постоји и позивање на 'тумачење' које омогућава заинтересованим лицима да траже од судија да тумачи национално право у складу са одредбама упутства".<sup>182</sup> Дакле, директно дејство (ефекат) уредбе је пре свега, оно дејство у вези са радом административних и судских органа у држави чланици. То дејство (за разлику од упутства) важи у хоризонталним и вертикалним споровима. Али, пошто српске судије, нису обучене за примену права ЕУ и то је неприменљиво у нашој земљи. Или, у Србији уредба не може бити самоизвршна или безусловљена, када није применљива у судском систему, због непознавања ЕУ права од стране српских судија. Без обзира да ли се ради о вертикалним споровима (појединац-држава) или хоризонталним (појединац-појединац).<sup>183</sup>

Жан Мак Фавре подсећа и на чувену пресуду Суда правде Европске заједнице (сада Суд правде Европске уније), коју смо већ делимично анализирали у

---

<sup>182</sup> Исто, стр. 66-67.

<sup>183</sup> У страном правној теорији постоји и став да уредбе "уобичајено" имају "директан ефекат" (али не увек). Са друге стране, код упутстава/директива се може примени супротна дефиниција. Више о томе: Craig P., De Burca G., "The Evolution of EU Law", Oxford University Press, 2011., p. 335.

претходним деловима овог рада (случај Коста): "Комунитарно право има примат над националним, што значи да ће у случају конфликта између комунитарне норме и норме националног права применити комунитарна. Првенство комунитарног права је потврдио Луксембуршки суд правде у чувеним пресудама *Costa c/ENEL* (1964) и *Simmenthal* (1978). За Суд правде све одредбе комунитарног права имају примат у односу на све одредбе националног права, укључујући и уставне (пресуда *Internationeale Handelsgesellschaft* из 1970.)".<sup>184</sup>

Али, са друге стране, Жан Мак Фавре признаје да никаква пресуда Суда правде не може бити изнад француског устава. То је чињеница коју научни истраживачи и српски законодавац морају да имају у виду приликом примене и изучавања аки комунитера у Републици Србији. Тачније, у другој по снази држави чланици Европске уније аки комунитер је (у пракси и праву) испод националног законодавства. Дакле, то важи и за уредбе Европске уније. "У Француској, националне инстанце не признају супериорност комунитарног права над Уставом, јер комунитарни Уговори представљају ауторитет у унутрашњем правном поретку само у складу са чланом 55 Устава (што, чини се, имплицира да је комунитарно право нужно подређено Уставу). Члан 54 француског Устава даје Уставном савету овлашћења за претходну уставну контролу међународних конвенција и подвргава ратификацију конвенције које су проглашене супротним Уставу, претходној ревизији Устава".<sup>185</sup> Дакле, логичко тумачење показује нам да, пошто је и уредба део комунитарног права, она нема безусловну примену у Француској, јер зависи од усклађености са француским уставом. Дакле, нема безусловне бланко примене и директног дејства уредбе чак ни у Француској. Ту чињеницу не мења ни објављивање у Службеном листу ЕУ. Дакле, Француска (као и Немачка) јасно истиче у свом уставном праву да је национално право изнад комунитарног (у

---

<sup>184</sup> Чињенични основ случаја "Коста" из 1964. године је оспоравање национализације компаније за производњу и дистрибуцију електричне енергије од стране једног деоничара те компаније (у Италији), јер, по њему, национализација је била у супротности са Уговором о оснивању Европске економске заједнице из 1957. године. Више о случају Коста, примату комунитарног права и "директном ефекту" види: Craig P., De Burka G., "The Evolution of EU Law", Oxford University Press, 2011., p.323-329.

<sup>185</sup> Фавре Ж.М. "Основи Европске уније и комунитарног права", Г17 Институт, Београд, 2004., стр.67.

Немачкој се чак примењује и доктрина *ultra vires*). Нема разлога да тако не буде и у српском законодавству, када се ради о примени уредби и њиховом директном дејству,<sup>186</sup> а посебно зато што Србија није чланица ЕУ.

### 3.4.1. Уредбе и Бела књига ЕК

Претходно изнето не значи да државе које желе да уђу у Европску унију нису обавезне да прате развој секундарног права и важеће уредбе. Напротив, још 1995. године Комисија Европске заједнице је издала књигу под насловом "Бела књига-припрема придружених земаља централне и источне Европе за интеграцију у унутрашње тржиште Уније". Проф. др Бранко Ракић, у том контексту, истиче: "Оријентир за идентификовање области европског права које би могле да буду основ за прилагођавање нашег правног система, могу да представљају одредбе напред поменутих уговора о придруженом статусу, као и тзв. 'Бела књига о припремању придружених земаља централне и источне Европе за улазак у Европску унију од 3. 5. 1995. године, које су предвидели у којим доменима правна регулатива придружених земаља бившег источног блока треба да буде прилагођена европској".<sup>187</sup> Дакле, ова књига, као збирка документа (која је и сама део секундарног права), има за циљ да олакша примену аки комунитера у земљама које желе да ступе у Европску унију. Тачније, као што то пишу Јелица Минић и Душко Лопандић: "Бела књига није једноставно скуп документа и попис текстова, него истовремено представља инструмент који ће олакшати примену прописа, упућујући на приоритете у процесу прилагођавања, као и на неопходне пратеће

---

<sup>186</sup> Такође, страна правна теорија наводи, поводом случаја Коста и супрематије комунитарног права, да национални судови не поступају увек како налажу правила из случаја Коста. Поједини аутори сматрају, поводом доктрине супрематије и случаја Косте, да је то чак и нерешено питање .Види: Horspool M., "European Union Law", Oxford University Press 2006., p. 174.

<sup>187</sup> Ракић Б., "Хармонизација југословенског права са правом Европске уније", Правни факултет, Београд, 1997.,стр. 20.



институције без којих нема примене прописа".<sup>188</sup> У оквиру Беле књиге се наводи велики број уредби. На пример, наводи се да је потребна имплементација и познавање Уредбе Савета 2309/93/ЕЕЦ од 22.7.1993. године која дефинише процедуре Заједнице за издавање одобрења за надзор медицинских производа за људску и животињску употребу и за установљење европске Агенције за оцену медицинских производа, Уредбе Савета 1408/71/ЕЕЗ од 14. јуна 1971. о примени система социјалне заштите на запослена лица, самосталне привреднике и чланове њихових породица који се селе унутар Заједнице, Уредбе Савета 574/72/ЕЕЗ од 21. марта 1972. која дефинише процедуру за спровођење Уредбе 1408/71/ЕЕЗ о примени система социјалне заштите на запослена лица, самосталне привреднике и чланове њихових породица који се селе унутар Заједнице, Уредбе Савета 2029/91 ЕЕЗ од 24.6.1991. о производњи тзв. природних пољопривредних производа са знаком пољопривредних и прехранбених производа, Уредбе Комисије 94/92.ЕЕЗ од 14.1.1992, која детаљно прописује правила за примену споразума у вези увоза из трећих земаља предвиђених у Уредби 2029/91, Уредбе Комисије 1535/92 од 15. јуна 1992. којом се мењају анекси 1 и 3 Уредбе Савета 2029/91, Уредбе Комисије 207/93 од 29. 1. 1993. ЕЕЗ којом се дефинише садржина анекса 6 Уредбе ЕЕЗ 2029/91 и детаљно уређују правила за примену члана 5(4). Затим, ту су и: Уредбе Комисије 2608/93 од 23.9.1993. којом се мењају анекси 1-3 Уредбе 2029/91, Уредбе Комисије 468/94 ЕЕЗ од 2.3.1994. којом се мења анекс 6 Уредбе 2029/91, Уредбе Комисије ЕЕЗ 2381/94 од 30 9.1994. којом се мења анекс 2 део А Уредбе 2029/91, као и Уредбе Комисије 529/95 од 10.3.1995. о одлагању рока примене члана 11(1) Уредбе 2029/91 за увоз из појединих трећих земаља. Такође, потребно је понавање Уредбе Савета 1208/81 од 24.4.1981. којом се утврђује обим за класификацију говеђих полутки, Уредбе Савета 1186/90, операционализована Уредбом Савета 344/91, Уредбе Савета 338/91 од 5.2.1991 којом се утврђују стандарди квалитета свежих и замрзнутих полутки. Уредбе Савета 3013/89 од 25.9.1989. о јединственој организацији тржишта овчијег и козијег меса и Уредбе Савета 2137/92 од 23.7.1992. којом се утврђује обим за

---

<sup>188</sup> "Бела књига.припрема придружених земаља централне и источне Европе за интеграцију у унутрашње тржиште Уније", приредио Лопандић Д., Институт економских наука, Београд, 2001. стр.VII. Прво издање Беле књиге је штампано 10. 5. 1995. године.

класификацију полутки и утврђују стандарди квалитета, Уредбе Савета 1035/72 ЕЕЗ од 18.5.1972. године о јединственом организовању тржишта воћа и поврћа, Уредбе Савета 211/66 од 14.12.1966. којом се додаје класа квалитета стандардима за квалитет појединог воћа и поврћа, Уредбе Комисије 2251/92 од 29.7.1992. о инспекцији квалитета свежег воћа и поврћа. Ово је само мали део уредби које, према Белој књизи, Република Србија мора да узме у обзир.

### **3.4.2. Уредбе као нецаринске баријере**

Проф. др Бранко Ракић износи да у трговини између држава чланицама нису дозвољене нецаринске баријере (које се скривају иза неразумљивих стандарда). Он у том смислу наводи пресуду Суда правде у предмету *Rewe/Zentral* (о минималној колични алкохола у воћним ликерима који се смеју продавати на територији СР Немачке).<sup>189</sup>

Са друге стране, у контексту претходно изнетих уредби из Беле књиге, треба напоменути да је међу њима и много оних које и данас изазивају чуђење због пренормираности. На пример, Уредба Комисије 1677/88 од 15.6.1988. године о стандардима квалитета за краставац или Уредба Комисије 2213/83 од 28.7.1983. о стандардима квалитета за лук и цикорију, или Уредба Комисије 778/83 од 30.3.1983 о стандардима квалитета за парадајз и слично. Исто се може рећи и за Уредбу Савета 1906/90 (ЕЕЗ) од 26.6.1990. године о неким стандардима пилећег меса, Уредбу Савета (ЕЕЗ) 1907/90, од 26.6.1990. године о неким стандардима пласмана за јаја, и Уредбу Савета 3220/84 од 13.11.1984. године (ЕЕЗ) којом се утврђује класификациона скала за свињске полутке у Заједници. Оваква пренормираност код неупућених у правни и политички систем ЕУ изазива подсмех јер је тешко замислити неки национални закон који се бави димензијама воћа и поврћа (уредба се најчешће пореди са националним законима, а не са

---

<sup>189</sup> Ракић Б., "Хармонизација југословенског права са правом Европске уније", Правни факултет, Београд, 1997., стр. 116.

подзаконским актима). Није у питању, међутим, само пренормираност јер се ради о уредбама у којима ЕЕЗ/ЕЗ и ЕУ константно води протекционистичку политику и то у, за нас тако важној области, пољопривреди. Оваква политика се не води само помоћу царина, већ и уз помоћ нецаринских баријера (и субвенција) које омогућавају испуњавање чак и на први поглед, бесмислених стандарда. То су стандарди које не могу да испуне земље попут Републике Србије. Дакле, такве, на први поглед неразумљиве и бесмислене, уредбе омогућавају једну врсту нецаринских баријера у пољопривреди ЕУ. Нобеловац Џозеф Стиглиц пише о таквој пољопривредној политици Европске уније: "Европа брани своје пољопривредне политике не само у смислу тих посебних интереса, већ и да би сачувала руралне традиције".<sup>190</sup>

У сличном контексту, о значају пољопривредне политике за Европску унију и Француску (као једну од водећих земаља у тој наднационалној организацији), пише и Дезмон Динан који цитира познате речи Де Гола: "Ако сам у поновно успостављању контроле над нашим пословима заиста и прихватио Заједничко тржиште, то је било колико због наше позиције као пољопривредне земље, толико и због напретка који ће то донети нашој индустрији... Заједничка пољопривредна политика је била *sine qua non* нашег учешћа".<sup>191</sup> Дакле, да би се заштитила таква, пре свега пољопривредна, политика непрестано се уводе нови стандарди (и зато се доносе на први поглед нелогичне уредбе). У том контексту, др Предраг Бјелић описује у "Нецаринским баријерама у међународној трговини" ту нову реалност и нови протекционизам, посебно када се ради о ЕУ: "Многи извештаји и анализе наводе да је ово економски ентитет који највише користи нецаринске баријере у регулисању трговине са остатком света".<sup>192</sup> "У пракси се стално појављују нови прописи и стандарди", као и "највећи број ових мера увела је Европска унија, односно њене земље чланице".<sup>193</sup> О каквим се огромним баријерама ради, показују и подаци које износи др Бјелић: "У погледу техничких баријера међународној

---

<sup>190</sup> Стиглиц Џ., "Противречности глобализације", СБМ-х, Београд, 2002., стр.256.

<sup>191</sup> Динан Д., "Све ближа Унија-увод у европску интеграцију", Службени гласник, Београд, 2009., стр.58.

<sup>192</sup> Бјелић П., "Нецаринске баријере у међународној трговини", Прометеј, Београд, 2004., стр 67.

<sup>193</sup> Исто, стр.151-152.

трговини, приступ тржишту ЕУ је знатно отежан. Ако се зна само да је ЕУ, и њене државе чланице, у периоду 1995. године, од када евиденцију води ВТО, па до 2001. године увела око 1.400 нових техничких прописа и стандарда, може се само претпоставити колику баријеру у трговини креирају технички прописи и стандарди".<sup>194</sup> Дакле, на први поглед чудне и неприкладне, уредбе ЕЗ/ЕЗ и Европске уније треба посматрати у контексту нецаринских баријера. Такве уредбе имају за циљ да поставе превисоке стандарде за државе нечланице и њихов извоз на тржиште ЕУ. Слично се може рећи и за уредбе које регулишу стандарде у вези са виноградима и вином, попут следећих које се такође наводе у Белој књизи: Уредба Савета 2389/89 од 24.7.1989. (ЕЕЗ) о општим правилима за класификацију врста вина, Уредба Комисије 2314/72 од 30.10.1972. (ЕЕЗ) године о мерама за испитивање подобности појединих врста вина за култивацију, Уредба Савета 2392/89 од 24.7.1989. (ЕЕЗ) која детаљно прописује правила за опис и презентацију вина и шире, Уредба Савета 823/87 (ЕЕЗ) која дефинише појмове "сечење", "производња вина", "пуњење", Уредба Комисије (ЕЕЗ) 554/95 од 13.7.1992. године која детаљно описује правила за опис и презентацију пенушавих и вештачких пенушавих вина, Уредба Комисије 2676/90 од 17.9.1990. којом се утврђују методи анализе вина, Уредба Комисије 2009/92 (ЕЕЗ) од 20.7.1992. године којом се утврђују методи анализе етил алкохола пољопривредног порекла који се користе у производњи алкохолних пића, ароматизираних вина, пића и коктела на бази ароматизираних вина, Уредба Комисије 1238/92 од 8.5.1992. године којом се утврђују методи анализе неутралног алкохола у сектору вина, Уредба Комисије 2240/89 од 25.7.1989. године у вези вршења нотификације и контроле процеса, обогаћивања, додавања и смањивања киселости вина, Уредба Комисије 3220/90 од 7.11.1991. (ЕЕЗ) којом су регулисани услови коришћења пракси енологије које су регулисане уредбом Савета (ЕЕЗ)822/87, Уредба Комисије бр. 3901/91 (ЕЕЗ) којом су регулисана детаљна правила за опис и излагање специјалних вина, као и Уредба Комисије 2348/91 (ЕЕЗ) од 29.7.1991. године о оснивању базе података за резултате анализе производа на бази вина путем нуклеарне магнетне резонанце деутеријума, као и Уредба Комисије 2347/91

---

<sup>194</sup> Исто, стр. 247.

(ЕЕЗ) од 29.7.1991. о сакупљању узорака винских производа у циљу сарадње између држава чланица и у циљу анализе потребних за банку података Заједнице.

### 3.4.3. Уредбе и транспорт

Проф. др Бранко Ракић износи, поводом важности регулисања саобраћајног права у ЕУ, да јединствено тржиште фактички не може да функционише без уређеног саобраћајног система.<sup>195</sup> Зато су за српског законодавца, посебно у области транспорта важне и следеће уредбе које се наводе у Белој књизи: Уредба Савета бр.881/92 (ЕЕЗ) од 26. марта 1992. године о приступу тржишту друмског превоза робе унутар Заједнице са територије или на територију неке до држава чланица, или прелазећи преко територије једне државе чланице или више њих, Уредба Савета 3816/90 од 21. децембра 1990. (ЕЕЗ) о мерама које треба предузети у случају кризе на тржишту друмског превоза робе, Уредба Савета 3118/93 од 25. октобра 1993. године (ЕЕЗ) која наводи услове под којима страни превозници могу пружати услуге националног друмског превоза робе у некој од држава чланица, Уредба Комисије (ЕЗ) 724/94 од 8. априла 1994. године која даје детаљна упутства за примену Уредба Савета ЕЕ33118/93 на самосталне друмске превознике робе. Такође, за српског законодавца су важне и: Уредба Савета 684/92 од 16. марта 1992. (ЕЕЗ) која даје општа правила за међународни аутобуски путнички саобраћај, Уредба Савета (ЕЕЗ) 2454/92 од 23. јула 1992. године (ЕЕЗ) у којој се наводе услови под којима страни превозници могу пружати услуге друмског превоза путника унутар неке од држава чланица, Уредба Заједнице (ЕЕЗ) 3821/85 (ЕЕЗ) од 20.12.1985. године о контролној опреми у друмском транспорту, Уредба Савета 1108/70 од 4.6.1970 (ЕЕЗ) о увођењу обрачунског система за трошкове инфраструктуре у железничком друмском и речном саобраћају, Уредба Савета 3820/85 од 20.12.1985. године (ЕЕЗ) о усаглашавању

---

<sup>195</sup> Ракић Б., "Хармонизација југословенског права са правом Европске уније", Правни факултет, Београд, 1997., стр. 252.

извесних области социјалне регулативе везаних за друмски транспорт, Уредба Савета 3821/85 од 20.12.1985. (ЕЕЗ) о контролној опреми у друмском транспорту, Уредба Савета 4055/86 од 22.12.1986. године која се односи на принципе слободе пружања услуга у поморском саобраћају између држава чланица и између држава чланица и земаља изван Заједнице, Уредба Савета 2407/92 од 23.7.1992. године о издавању лиценци авио - превозницима, Уредба Савета 3922/91 о усаглашавању техничких захтева и административних процедура у цивилном ваздушном саобраћају, Уредба Савета 2299/89 од 24.7.1989. године којим се уводи кодекс понашања за компјутерске системе резервација, Уредба Савета 95/93 од 18.1.1993. године о заједничким прописима за доделу позиције на аеродромима Заједнице, Уредба Савета 2408/92 од 23.7.1992. о приступу авио-превозника Заједнице ваздушним путевима унутар Заједнице, Уредба Савета 2409/92 од 23.7.1992. године о ценама и опорезивању услуга у ваздушном саобраћају и Уредба Савета 259/91 од 4.2.1991. године којом се успостављају заједнички прописи који регулишу систем компензације за немогућност укрцавања у авион у редовном саобраћају ( као и друге уредбе наведене у Белој књизи).

#### **3.4.4. Уредбе и царине**

Из анализе Беле књиге произилази да је за Републику Србију и српског законодавца (који се након једностране примене Прелазног трговинског споразума одлучио за безусловно примењивање прописа Европске уније у области царинских прописа), значајно и познавање следећих уредби из области царина. То су: Уредба Савета 94/0655/ЕЕЗ од 24.3. 994. којом се мења Уредба 93/2454 о правилима примене Царинског кодекса Заједнице, Уредба Савета 83/0918/ЕЕЗ од 23.3.1983. године о систему ослобађања од царина у Заједници и Уредба Савета 87/2656/ЕЕЗ од 23.7.1987. о царинској и статистичкој номенклатури Заједнице. Веома је важно познавање свих уредби из ових области јер је ЕЗ/ЕУ још 60-тих година прошлог века формирала царинску унију са јединственим тарифама према 3 државе. Уосталом, проф. др Бранко Ракић наводи да је царинска унија

формирана пре рока у оквиру и истиче значај уредби о царинама попут Уредбе број Савета 87/2656/ЕЕЗ од 23.7.1987. о царинској и статистичкој номенклатури Заједнице. Овом уредбом Савет је успоставио и интегрисану комунитарну тарифу ТARIС којом су обухваћене, за разлику од заједничке царинске тарифе, "не само редовне (нормалне) царинске дажбине на увоз из трећих земаља, већ целина царинског режима Заједнице, укључујући ту и преференцијалне режиме, увођење суспензивних царинских дажбина за одређене контингенте дате робе, антидампиншке мере, итд."<sup>196</sup> Такође, проф. др Бранко Ракић истиче и да је ЕЗ/ЕУ царинска унија која се од обичне зоне слободне трговине разликује по томе што има јединствену царинску тарифу према трећим земљама: "Паралелно са увођењем принципа слободне циркулације роба између држава чланица који се остварује путем елиминације царина и такси еквивалентног ефекта и квантитативних ограничења и мера еквивалентног карактера, Уговором о оснивању Европске економске заједнице је предвиђено и успостављање заједничке царинске тарифе на границама Заједнице за увоз робе из трећих земља. На овај начин су успостављена два крила, унутрашње и спољно, царинске уније у оквиру Европске заједнице, која се од обичне зоне слободне размене разликује управо по томе што поред успостављања слободног кретања роба између држава чланица подразумева и јединствену спољну царинску тарифу, а не посебне националне тарифе у свакој од њих за робе из трећих земаља... Заједничка царинска тарифа је успостављена Уредбом Савета број 950/68 од 28. јуна 1968. године".<sup>197</sup> То је вероватно и најважнија уредба у овој области и српски законодавац то мора имати у виду.

---

<sup>196</sup> Ракић Б., "Хармонизација југословенског права са правом Европске уније", Правни факултет, Београд, 1997., стр. 289.

<sup>197</sup> Исто, стр.287.

### 3.4.5. Уредбе и закони Републике Србије

За усвајање аки комунитера није довољно само познавање Беле књиге и уредби ЕЕЗ, ЕЗ и Европске уније које су донесене после објављивања Беле књиге 1995. године. Потребна је и имплементација уредби у правни систем државе која жели да буде чланица Европске уније. У том смислу, поучна су правна искуства Хрватске која имплементира поједине уредбе Европске уније (уз позивање на примарно право Европске уније) иако није чланица те наднационалне организације. На пример, у значајној области комунитарног права (о којој је писано у претходним деловима) - конкуренцијском праву, Хрватска је пре неколико година имплементирала Уредбу Комисије ЕЗ бр. 2790/99 о примени изузећа из Уговора о оснивању ЕЕЗ члана 81. Др Хана Хорак пише на који је начин то урађено: "Уредба Комисије ЕЗ бр 2790/99 о примени изузећа члана 81.(3) на врсте вертикалних уговора и договорене праксе (у даљем тексту Уредба 2790/99) поставља правила о томе када и како дистрибуцијски споразуми могу бити ослобођени примене члана 81... Закон о заштити тржишног натецања (ЗЗТН) у Хрватској те припадајуће уредбе темељи на стандардима права конкуренције ЕЗ и одредбама члана 81 УЕЗ-а".<sup>198</sup> Дакле, ради се о индиректној, а не директној, примени уредбе, или о позивању на уредбе које су у директној вези са садржином закона.

У контексту усвајања уредби у правном систему Републике Србије треба истаћи и следеће. Постоје и важне уредбе чије је познавање неопходно ради успешне међународне правне сарадње Републике Србије. Проф. др Владимир Чоловић, виши научни сарадник Института за упоредно право у Београду, истиче значај Уредбе Европске уније бр. 805/2004 и Уредбе Европске уније 44/2001. за правни систем Републике Србије и међународну правну сарадњу: "Сврха доношења Уредбе Европске уније бр. 805/2004 је увођење Европског налога за извршење неспорних потраживања, односно увођења минималних стандарда, који омогућују слободан проток пресуда, судских поравнања, као и јавних исправа држава

---

<sup>198</sup> Миклотин Д., "Европско тржишно право", Школска књига, Загреб, 2006., стр. 159.



чланица без спровођења унутрашњег поступка признања и извршења". Затим Чоловић наглашава: "У овој области донета је Уредба Савета бр. 44/2001 од 22. децембра 2000. године о надлежности, признању и извршењу судских одлука у грађанским и трговачким стварима... Када је у питању наше законодавство, у овој области, оно садржи одредбе Међународног приватног права за признавање и извршење страних одлука".<sup>199</sup> Дакле, у зависности од напредовања Републике Србије на такозваном европском путу и приближавања правосуђа Републике Србије ЕУ, повећаваће се и потреба за потпуном имплементацијом Уредбе Европске уније бр.805/2004 и Уредбе Европске уније 44/2001.

#### 3.4.5.1. Закон о старој и реткој библиотечкој грађи<sup>200</sup>

У Републици Србији се већ упућују (и усвајају) у процедуру Народне скупштине Републике Србије предлози закона који се позивају на уредбе ЕЗ и Европске уније (ии закони се односе на све правне области). Тако је, на пример, у јуну 2011. године у процедуру Народне скупштине Републике Србије упућен Предлог закона о старој и реткој библиотечкој грађи. У Образложењу Предлога закона о старој и реткој библиотечкој грађи се наводи: "Доношењем овог закона би се на јединствен начин и трајно решила питања заштите старе и ретке библиотечке грађе, њена заштита као дела културног наслеђа, њено коришћење и заштита, права, обавезе и одговорност сопственика, депозитних и других библиотека, финансирање и друга питања везана за прикупљање, промет, извоз и дигитализацију и промовисање, чување и коришћење старе и ретке библиотечке грађе, у циљу остваривања општег интереса у области културе и библиотечкој – информационој и делатности заштите културних добара, и ова материја би се

---

<sup>199</sup> Чоловић В., "Европски налог за извршење", у зборнику радова "Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније" приредили Димитријевић Д, Миљун Б., Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2010., стр. 302-314.

<sup>200</sup> Закон о старој и реткој библиотечкој грађи, "Службени гласник РС", бр. 52/2011.

ускладила са прописима ЕУ као и потребама праксе".<sup>201</sup> Затим, Предлог закона о старој и реткој библиотечкој грађи прати и "Изјава о усклађености прописа са прописима Европске уније". У оквиру "Изјаве о усклађености прописа са прописима Европске уније", испод наслова "Навођење секундарних извора права ЕУ и усклађеност са њима ", наводи се следеће:

"Уредба Савета (ЕЕЗ) бр. 116/2009. од 18. децембра 2008. о извозу културних добара (кодификована верзија) (Службени лист Л 39/1)

- потпуно усклађен;

Уредба Комисије (ЕЕЗ) бр. 752/93 од 30. марта 1993 о примени одредаба Уредбе Савета (ЕЕЗ) бр. 3911/92 о извозу културних добара (Службени лист Л 077, 31/03/1993 П,0024-0032) (31993 P0752)

-У овој Уредби дефинисани су предуслови за имплементацију основне Уредбе 3911/92, већ обрађене, који се односе на форму дозволе за извоз. У нацрту Закона о старој и реткој библиотечкој грађи предвиђена је дозвола за извоз или изношење због изложби грађе у иностранство, али није прецизирана форма те дозволе, јер би то требало да буде дефинисано у општем Закону о културном наслеђу чији је нацрт у изради. За ову Уредбу везују се амандманима и друге две уредбе које се такође односе само на форму дозвола за извоз"<sup>202</sup> Затим се уз Предлог закона о старој и реткој библиотечкој грађи прилаже и "Табела усклађености са Уредбом Савета (ЕЕЗ) бр. 116/2009. од 18. децембра 2008. о извозу културних добара (кодификована верзија) (Службени лист Л 39/1)". У тој "Табели усклађености са Уредбом Савета (ЕЕЗ) бр. 116/2009. од 18. децембра 2008. о извозу културних добара (кодификована верзија) (Службени лист Л 39/1)" се на стр. 31. Предлога закона о старој и реткој библиотечкој грађи, признаје да су поједине одредбе Савета (ЕЕЗ) бр. 116/2009. од 18. децембра 2008. о извозу културних добара "непреносиве".

Дакле, пошто се уредбе Европске уније морају применити и имплементирати у целости (како показују претходно наведене дефиниције), јасно је да српски правни систем и српски законодавац то нису у стању (због тога што Србија није

---

<sup>201</sup>"Образложење", стр 3, Предлог закона о старој и реткој библиотечкој грађи, 2011., стр. 19.

<sup>202</sup> "Изјава о усклађености прописа са прописима Европске уније", Предлог закона о старој и реткој библиотечкој грађи, Влада Републике Србије, 2011., стр. 23.

чланица ЕУ). На такав закључак нас упућује анализа Предлога закона о старој и реткој библиотечкој грађи из 2011. године. Зато српски законодавац мора да има у виду реално стање у правном и друштвеном систему Републике Србије приликом усвајања уредби ЕУ. У супротном, уредбе Европске уније, као правни акт секундарног права који има највећу снагу и обавезујући је у целости, биће само покриће за доношење закона који немају много додирних тачака са секундарним правом и уредбама Европске уније. Зато је једна врста опрезности при имплементацији уредби у правни систем Републике Србије више него потребна. Пример Предлога закона о старој и реткој библиотечкој грађи из 2011. године то показује. Значи, олак приступ имплементирању секундарног права у правни систем Републике Србије доводи до правне конфузије. Није довољно навести само списак уредби на којима се заснива закон, а затим сам себе демантовати у Табели усклађености, навођењем чињенице да су поједине уредбе непреносиве у српски правни систем. Минимум који српски законодавац мора да испуни у овој фази приступања је да уредба мора да има неску са садржином закона.

#### 3.4.5.2. Закон о потврђивању Амадмана 1-6 на Европски споразум о раду посада на возилима који обављају међународне друмске превозе<sup>203</sup>

Српски законодавац се позива на уредбе ЕУ и у Предлогу закона о потврђивању Амадмана 1-6. на Европски споразум о раду посада на возилима који обављају међународне друмске превозе, који је упућен у процедуру Народне скупштине 2011. године. Тачније, законодавац се позива на Уредбу Савета ЕЕЗ број 3281/85 у смислу замене са правним актом Економске комисије Уједињених нација за Европу.<sup>204</sup> Ово је интересантно и поучно регулисање. Оно показује и да уредбе

---

<sup>203</sup> Закон о потврђивању амадмана 1-6. на Европски споразум о раду посада на возилима који обављају међународне друмске превозе ("Службени гласник РС-Међународни уговори", бр. 8/2011.).

<sup>204</sup> Предлог закона о потврђивању Амадмана 1-6. на Европски споразум о раду посада на возилима који обављају међународне друмске превозе, Влада Републике Србије, 2011. стр. 106.

нису незаменљиве и да застаревају, и у том смислу је прикладно регулисање српског законодавца у овом предлогу закона јер је то боље решење са становишта интереса српског права. Дакле, Предлог закона о потврђивању Амадмана 1-6. на Европски споразум о раду посада на возилима који обављају међународне друмске превозе је пример за пажљивог имплементирања уредби ЕУ у складу са интересима српског правног система.

### 3.4.5.3. Закон о тржишном надзору<sup>205</sup>

У новембру 2011. године Влада Републике Србије је упутила у процедуру Народне скупштине Предлог закона о тржишном надзору. Законодавац се у овом Предлогу закона позива на Уредбу бр. 765/2008 Европског парламента и Савета (ЕЗ) од 9. јула 2008. године којом се прописују захтеви за акредитацију и тржишни надзор у вези са трговањем производима и укида Уредба (ЕЕЗ) број 339/93. Међутим, анализа табеле усклађености која прати Предлог закона о тржишном надзору показује да Уредба бр. 765/2008 није у потпуности усаглашена са садржином закона. Тачније, чак 14 пута се се наводе изрази "неусклађено" или "непреносиво" (стр. 8, 16, 21, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 54, 71, 72, 73). Дакле, не постоји нексус Уредбе бр. 765/2008. са садржином Предлога закона о тржишном надзору. Дакле, дефиниција из "Образложења" по којој се Закон о тржишном надзору доноси због "усклађивања са правним тековинама Европске уније" није у потпуности тачна.<sup>206</sup> Такође, у члановима 13 и 14 Предлога закона о тржишном надзору се уводи и обавеза обавештавања ЕК од стране органа тржишног надзора и министарства надлежног за послове трговине, дакле једна врста надређености ЕК над управним органима Републике Србије. Да се ради о значајном Предлогу закона показује и чињеница да законодавац признаје да ће он утицати на чак 12

---

<sup>205</sup> Закон о тржишном надзору ("Службени гласник РС", бр.92/2011.).

<sup>206</sup> "Образложење", Предлог закона о тржишном надзору, Влада Републике Србије, 2011., стр. 17. Наводи се и да је јавна расправа трајало само 12 дана у августу 2011. године

закона и, тиме, на кохерентност правног система Републике Србије. Предлог закона о тржишном надзору ће утицати и на рад управних органа јер се поводом члана 5 Предлога закона наводи да ће он имати дејство на 6 министарстава у оквиру Владе Републике Србије. Коначно, у члановима 28-31 Предлога закона о тржишном надзору се прописује одложена примена ових одредби све док Србија не постане чланица ЕУ. Дакле, ради се о закону са условним одредбама за чију примену не постоји чак ни оквирни рок.

### ***3.5. Упутства/Директиве***

Проф. др Бранко Ракић износи следећу дефиницију у вези са упутствима/директивама ЕУ: "Директиве везују сваку земљу чланицу којој су упућене у погледу резултата које треба остварити, остављајући при том надлежним инстанцама те државе чланице избор форме и средства за остварење тог резултата".<sup>207</sup> Према члану 189. Уговора о оснивању Европске заједнице: "Упутство обавезује сваку државу чланицу којој је упућено у погледу циљева који треба да се постигну, препуштајући националним органима да изаберу форму и средства извршења".<sup>208</sup> Према Лисабонском уговору, тј. према члану 288. Уговора о функционисању Европске уније: "Упутство обавезује сваку државу чланицу

---

<sup>207</sup> Ракић Б., "Хармонизација југословенског права са правом ЕУ", Правни факултет, Београд, 1997. стр.4 8. Упутства / директиве су правни акти који се највише користе у правном систему ЕУ. То је последица чињенице да постоје различити правни системи (англосаксонски и континентални) у државама чланицама, види: Самарцић М., "Захтеви за чланство у области правне регулативе и њихова испуњеност од стране Републике Србије у досадашњем процесу приближавања ЕУ", зборник "Безбедоносни и одбрамбени аспект прикључења Републике Србије Европској унији", приредила Штрбац К, ОЕБС, Београд, 2010., стр.77.

<sup>208</sup> "Уговор о Европској унији - Рим-Мастрихт-Амстердам", приредио Лопандић Д., "Међународна политика", Београд, 1999. стр. 179. Лопандић користи израз упутство, а не директива и у преводу Уговора о формирању Европске економске заједнице и Уговора из Амстердама и пратећих текстова. Иначе, у пренумерацији Уговора из Амстердама из 1997. године члан 189. је постао члан 249.

којој је упућено у погледу резултата које је потребно постићи док се националним органима оставља да изаберу форму и средства извршења".<sup>209</sup> Дакле, упутство није тако обавезно као уредба. Душко Лопандић, бивши амбасадор СРЈ при ЕУ, и Милутин Јањевић, такође, дефинишу овај правни акт на следећи начин: "Упутства - прописи су упућени државама чланицама које оне требају својим националним актима да спроведу".<sup>210</sup> Сајмон Хикс, међутим, издваја упутства од других извора секундарног права и ставља их у исту равн са уредбама: "Упутства су понекад толико детаљна да остављају мало простора за маневрисање приликом њиховог уношења у домаћи правни систем државе чланице. Серијом пресуда Европски суд правде учинио је упутства сличнија уредбама у смислу директнијег поверавања права приватним лицима".<sup>211</sup> Дакле, за разлику од уредбе, код упутства нема директне примене и директног дејства јер је за примену упутства потребно и доношење националних прописа. Дакле, упутства се углавном индиректно примењују (осим у вертикалним споровима и ако није истекао рок за њихову примену, или ако се непрецизно примењују или ако се односе на све државе).

Француски дипломата и правник Жан-Марк Фавре наводи да: "Упутство - обавезује само адресате (дређену државу, више држава или све државе), одређује само циљ који треба остварити, држава је слободна да одреди средства којима ће остварити циљ). Оно је привилеговани инструмент реализације унутрашњег тржишта. Нема директни ефекат у унутрашњем праву, осим ако неки услови нису кумулативно испуњени; његове одредбе имају директни ефекат само када су 'безусловне и довољно прецизне' и само у 'вертикалним' споровима појединац против државе) у случају да није уведено или је погрешно уведено у унутрашње право. Када се упутства односе на све државе чланице или су усвојена заједничким одлучивањем са Европским парламентом, услови ступања на снагу су исти као и када су у питању уредбе. За остала упутства, ступање на снагу

---

<sup>209</sup> Јањевић М., "Консолидовани Уговор о Европској унији; и Уговор о функционисању Европске уније (2008/С 115/01) са Повељом о основним правима Европске уније", Службени гласник, Београд, 2009., стр.171. У пренумерацији Лисабонског уговора члан 249. Амстердамског уговора је члан 288.

<sup>210</sup> "Уговор о Европској унији-Рим-Мастрихт-Амстердам", приредио Лопандић Д., "Међународна политика", Београд, 1999., стр. 358.

<sup>211</sup> Хикс С, "Политички систем европске уније", Службени гласник, Београд, 2007., стр. 122.

зависи од достављања заинтересованим лицима. Када нису објављена или када о њима нису обавештени заинтересовани, упутства нису ништава, него се на њих не може позивати против адресата".<sup>212</sup> Дакле, претходно цитирани домаћи и страни аутори сматрају да упутство има делимичну обавезност, али и да је у правном смислу слично уредбама. Дакле, танка је линија раздвајања између уредби и упутства. Ипак, упутство у принципу нема директну примену нити директно дејство, осим ако не дође до кумулативног испуњења услова о прецизности и јасности и неправилне примене и истицања рока за примену од стране националних органа. Наравно, и тада се упутства директно могу примењивати и имаће директно дејство само према судовима који поступају у вертикалним споровима (појединац/држава). Изузетак су упутства која се односе на све државе (она се разликују од оних која су достављена одређеној држави).

И други домаћи аутори пишу о упутствима, попут проф. др Будимира Кошутећа: 'Сходно члану 249 (х члан 189), став 3 УЕЗ' упутство обавезује сваку државу чланицу којој је упућено у погледу циљева који треба да се постигну, препуштајући националним органима да изабере форму и средства извршења'. Упутство (директива) је, према томе, особени правни акт Заједнице, који одговара њеној природи као својеврсној заједници суверених држава. Творцима европских оснивачких уговора послужио је као узор за уобличавање упутства немачки *Rahmengesetz* и француски *Loi-Cadre* (оквирни закон). Одбачени Устав за Европу из 2004. преименовао је упутство управо у 'европски оквирни закон'. Овом врстом правног акта требало је задовољити потребу за приближавањем националних права држава чланица без стварања јединствене правне регулативе на равни Заједнице. Стога упутство обавезује државе чланице којима је упућено у погледу циљева које треба да постигну, остављајући им слободне руке у избору форме и средстава извршења (преузимање садржине упутства у националне правне поретке може се остварити законом, подзаконским актима или судском праксом у року од 18 до 24 месеца). Тиме се упутства, која претпостављају доношење националних аката трансформације, разликују од уредби као општеважећих и

---

<sup>212</sup> Фавре Ж.М., "Основи Европске уније и комунитарног права", Институт Г17, Београд, 2004., стр. 62, дакле, и преводилац ове књиге користи израз упутство.

непосредно применљивих аката у свим државама чланицама".<sup>213</sup> Другим речима, ако се упутства не изврше у року од 18 до 24 месеца (или се неправилно спроводе), она постају слична уредбама и директно се примењују и имају директно дејство. Али, поново истичемо, за Србију упутства не могу бити обавезна јер она није чланица ЕУ. Дакле, упутства се условно могу посматрати као једна врста оквирног закона. Уосталом, како то наводи проф. др Кошутећ таква дефиниција је коришћена и у пропалом Уставу за Европу а као узор за уобличавање упутства је кориштен и француски *Loi-Cadre* (оквирни закон). Такође, из претходног цитата је јасно да је циљ упутства приближавање, а не унификација права држава чланица. Проф. др Мирко Васиљевић такође истиче да се упутства/директиве не могу директно примењивати у националним правним системима: "Директива (упутства - Directives) јесу правни акти који обавезују државе чланице ЕУ, али који им остављају слободу у погледу избора облика и средства њиховог извршавања. Ова слобода обухвата тзв. процедуралну дискрецију (слобода избора најповољније инструмента примене) и материјалну дискрецију (слобода избора садржине). На директиве, без обзир на то што су државе чланице адресати, пред националним судовима, могу се позивати правна и физичка лица кад сматрају да су национални прописи у супротности са њима. За спровођење директива, као и правила, није потребна ратификација, али за разлику од правила, директиве се не могу директно примењивати, већ је потребно њихово уношење у националне правне системе одговарајућим методама и поступцима. Ипак, док правила воде унификацији и потпуној једнообразности, директиве подразумевају усклађивање и хармонизацију, тако да су се у пракси показале као погодан инструмент за постизање оних циљева за које није потребна потпуна унификација националних прописа. Пракса, међутим, показује да постоји доста спорова због избегавања држава чланица да имплементирају директиве у своје законодавство или због њихове недоговарајуће имплементације. За компанијско право ЕУ представљају најважнији секундарни извор".<sup>214</sup> Ни за уредбе, ни за упутства, нису потребне ратификације. Али, уредба се директно примењује и има

---

<sup>213</sup> Кошутећ Б., "Основи права Европске уније", Правни факултет, Београд, 2009., стр. 286.

<sup>214</sup> Васиљевић М., "Компанијско право: Право привредних друштава Србије и ЕУ", Службени гласник, Београд, 2007. стр. 625.



директно дејство после објављивања у Службеном листу ЕУ (обично у року од 20 дана). Са друге стране, упутство не поседује обавезност директне примене, већ је потребно доношење прописа у одређеном року (обично од 18 до 24 месеца). У супротном (и уз испуњавање кумулативних услова), и упутство се директно примењује и има директно дејство у правосуђу и управним органима. Али, опет иситичемо, све то не важи за Србију која није чланица ЕУ, и која мора усклађивати своје законодавство пре свега са ССП-ом и роковима у њему, а не са конкретним роковима за примену (који је за уредбе 20 дана и за упутства око 2 године).

Дакле, и из претходног цитата је јасно да сврха упутстава/директива није унификација права држава чланица. Чак ни имплементација таквих оквирних правних аката, као што су упутства није у потпуности изузета од проблема. Државе чланице такве оквирне правне акте не испуњавају до краја што је чињеница о којој српски законодавац мора да води рачуна. Посебно треба истаћи и чињеницу, коју уочава проф. др Васиљевић, да код националних законодаваца у државама чланицама постоји чак и материјална дискреција приликом имплементације (а не само формална). Што значи да законодавац у држави чланици која имплементира упутство има право избора и код материјалне садржине закона (подзаконског акта који се заснива на упутству/директиви Европске уније). Нажалост, у Републици Србији, држави која није чланица Европске уније, таква могућност материјалне дискреције се не користи, напротив. Упутство се често меша са војничком директивом (и уредбом ЕУ), а Република Србија са државама чланицама ЕУ.

### **3.5.1. Упутства и нецаринске баријере**

Када се анализирају упутства, слично као и уредбе, и она понекад збуњују својим садржајем или пренормираношћу. Понекад се чини да се и уредбе и упутства баве тривијалним регулисањем. У том контексту на први поглед чудних упутстава/директива може се посматрати Упутство/Директива 73/404/ЕЕЗ од 22. новембра 1973. године о приближавању закона држава чланица у вези са детерцентима,

Упутство/ Директива 90/496/ЕЕЗ од 24. септембра 1990. године о обележавању нутриционистичких састојака прехранбених производа, Упутство/Директива 91/11/ЕЕЗ од 15.3.1993. године о цуцлама и цуцлама варалицама, као и Упутство/Директива Савета 79/693/ЕЕЗ од 24.7.1979. године у вези са воћним џемовима, желеом, мармеладама и кестен пиреом. Међутим, као што је истакнуто у претходним деловима, српски законодавац овакво предетаљно регулисање мора да посматра у контексту нецаринских баријера које поставља Европска унија за поризводе из трећих земаља. Као што то наводи проф. др Предраг Бјелић, нецаринске баријере су: "Све мере и поступци једне или више држава који нарушавају слободну светску трговину, било да је ограничавају или 'неприродно' стимулишу, које штите домаћу привреду од иностране конкуренције а чија примарна намера није повећање буџетских прихода".<sup>215</sup> Др Предраг Бјелић наводи и класификацију нецаринских баријера, у које спадају и стандарди, тестирање и означавање, и сертификациони захтеви. Дакле, управо оно чиме се баве, на први поглед бесмислена, упутства и директиве које су претходно наведене. Српски законодавац зато не сме да неозбиљно схвати овакве врсте упутстава/директива, јер се она морају посматрати у контексту нецаринских баријера или такозваних невидљивих царина.

### 3.5.2. Упутства и уредбе

Веза између уредби и упутстава није само у успостављању нецаринских баријера, које се формулишу у, често неразумљивим, стандардима који прате ове правне акте. Она се не ограничава ни прерастањем упутства у једну врсту уредби ако се испуне услови о року, неиспуњавању, прецизности и вертикалној примени (као и важности за све државе ЕУ). Проф. др Будумир Кошутећ износи да и уредбе и упутства могу да регулишу исте области аки комунитера: "Упутствима се тежи усагласити (хармонизовати) материјалноправна регулатива широм Заједнице, уз истовремено уважавање мноштва националних правних форми и традиција. У

---

<sup>215</sup> Бјелић П., "Нецаринске баријере у међународној трговини", Прометеј, Београд, 2004., стр. 29.

члану 94 (ex 100) УЕЗ прописано је да 'Савет, одлучујући једногласно на предлог Комисије, а по обновљеним консултацијама са Европским парламентом и Економско-социјалним комитетом, доноси упутства о приближавању законских, подзаконских и административних одредаба држава чланица које имају непосредног утицаја на успостављање, односно функционисање заједничког тржишта'. Упутства се доносе у областима у којима је потребно приближити, али и не изједначити правну регулативу држава чланица (право настањивања из члана 44, ex 54, услуге из члана 52, ex 63 УЕЗ и друге). Поред тога, постоје области у којима органи Заједнице могу доносити и уредбе и упутства (чл. 37, 71, 83, ex 43, 75, 87 УЕЗ). Пракса Заједнице показује да у сумњи који правни акт треба изабрати у тим областима, постоји тенденција усвајања уредбе. С друге стране, ако се определи за доношење упутства у таквим ситуацијама, упутство се номотехнички формулише као једна врста јединственог закона ('Loi uniforme'), чиме се тежи уједначавању права држава чланица. Истовремено, таквом номотехничком израдом упутства сужавају се разлике између упутства и уредби, чему је посебан допринос дала и доктрина о директним дејствима упутства, коју је развио Суд правде. Упутства доносе Савет и Парламент заједно или Савет и Комисија, сходно одредбама о индивидуалној надлежности. При том, Савет има предност у односу на друге органе".<sup>216</sup> Ипак, сматрамо да не може бити говора о директном дејству упутства у Републици Србији јер она није чланица ЕУ. За Србију је најважнији услов за имплементацију упутства, следећи тест - да ли садржина упутства има некус са садржином закона.

### **3.5.3. Упутства и рокови за њихову примену и ступање на снагу, директна примена упутства у Србији**

У контексту примене упутства, треба размотрити и питање рокова за њихову примену и ступање на снагу. Проф. др Будумир Кошутећ пише о роковима који се примењују у имплементацији упутства у правни систем држава чланица којима су

---

<sup>216</sup> Кошутећ Б., "Основи права Европске уније", Правни факултет, Београд, 2009. стр. 286-287.

упутства упућена (дакле у правни систем држава које су део Европске уније, а не као Република Србија ван ове наднационалне организације). Као што је већ речено, рок за примену је од 18 до 24 месеца, дакле око 2 године. Такође, разматрајући рокове, Кошутих истиче и важну чињеницу: "Упутства су правно обавезна за адресате даном њихове доставе. Када се упутства односе на све државе чланице или се усвајају на основу процедуре из члана 251 УЕЗ, објављују се у 'Службеном листу Европске уније' и ступају на снагу на дан који је утврђен у њима или, у супротном, двадесетог дана од објављивања (члан 254, ех члан 191 УЕЗ)". Дакле, упутства која важе (од објављивања у Службеном листу) за све државе чланице, обично имају рок од 20 дана (или рок који је прописан у њима). Са друге стране, за примену упутстава се користи дужи рок, већ поменути од око 2 године: "У упутству се обично утврђује рок у коме треба донети национални правни акт ради остварења циљева утврђених у садржини упутства". Такође, "Комисија је овлашћена да се стара о примени упутства од стране држава чланица. Пракса показује да је Комисија, поступајући по члану 226 (ех члан 169) УЕЗ, покренула доста поступака пред Судом правде због повреде обавеза проистеклих из упутстава".<sup>217</sup> Дакле, иако постоје рокови за примену од око 2 године (и ступања на снагу од око 20 дана или у року наведеном у упутству), то се често не поштују од стране држава чланица. То говори да су упутства, ипак, у правним системима држава чланица по важности испод закона.

У том контексту, Жан-Марк Фавре пише о имплементацији упутства у правни систем Француске. Ово је посебно значајна анализа за српског законодавца и научне истраживаче, јер показује како се упутства примењују у другој по снази држави чланици Европске уније. Из анализе Жан-Марк Фавреа произилази да постоји неслагање између стандарда који прописује Суд правде и стандарда који прописују француске институције у вези са упутствима. Са једне стране, Суд правде инсистира да упутства морају бити примењена у складу са комунитарним

---

<sup>217</sup> Исто, стр.287. У страниј правној теорији се истиче да упутства немају "директан ефекат" као уредбе и да се упутства имплементирају према року који је наведен у њима. Према Уговору из Мастрихта, она се имплементирају и 20 дана након објављивања у Службеном листу ЕУ. Што се тиче "директног ефекта" (очигледно се мисли на директно дејство) према пресуди Суда правде из случаја Ratti (1979) упутства га имају, ако нису у року примењена или су неправилно примењена. Види: Horspool M., "European Union Law", Oxford University Press 2006., p. 158-162.

правом. Са друге стране, француски Државни савет овлашћује једино Францску да одреди начин извршења упутстава. У том контексту, Жан-Марк Фавре прво наводи став Суда правде Европске заједнице (сада је то Суд правде Европске уније) у вези са упутствима: "Грешка у извршењу упутства представља основ за могућност или обавезу да национални суд примењује директно комунитарно право према држави која се огрешила о обавезу (СПЕЗ, 6. мај 1980, *Commission c/Belgique*, пресуда бр.8/81, 53), било да упутство није уведено у унутрашњи систем у остављеном року, било да ово увођење није извршено правилно". Дакле, према Суду правде упутство треба да штити национални суд ако се не уведе у предвиђеном року или непрецизно. Фавре наводи: "У првом случају, држава чланица је згрешила 'нечињеном' и национални судија приступа 'ублажавајућем позивању' (што ће рећи, он ће ублажити одсуство националних мера уношењем комунитарног прописа, примењујући директно одредбе које имају директни ефекат из упутства); У другом случају, држава чланица је 'згрешила чињењеном' и национални судија приступа 'субституционом позивању' или 'искључивању' (он ће искључити националну меру из законске основе спора и заменити је релевантним одредбама упутства)". Ни једно ни друго решење (увођење одредби или укидање националних мера) није могуће у српском правосудју. Србија није чланица ЕУ. Српске судије не познају довољно право ЕУ. Фавре, затим, наводи: "Како се у оба случаја ради о санкционисању државе која не зна своје комунитарне обавезе, реч је о 'позивању на санкцију'. Као што је већ назначено, на одредбе упутства не може се позивати у сваком случају, него само ако задовољавају услове директног ефекта (СПЕЗ, 5. април, 1979, *Ratti*, пресуда бр. 148/78, 1629). Када одредбе упутства не испуњавају ове услове, могуће је само 'минимално позивање', које произилази из захтева примата комунитарног права, и које омогућује заинтересованим лицима да од националног суда захтева:

- да пређе на 'сагласно тумачење' унутрашњег права у односу на одредбе упутства;
- да одбаци националне норме које нису компатабилне са упутством (позивање на 'евикцију');
- да укључи у поступак одговорности државе чланице ('репарационо позивање') ако је у питању упутство које представља одређене карактеристике.

Сем тога, на упутство се може позивати (осим у случају тумачења националног права) само у 'вертикалним' споровима, односно од стране појединца према држави а не и у 'хоризонталним' споровима, односно у оним између појединаца (СПЕЗ, 26. фебруар 1986, Marshall, пресуда бр. 152/84, 723; 14. јула 1994, Faccini Dori пресуда бр. Ц 91/92, И.3325)".

Ипак, ни ово нису у стању да спроведу српске судије јер сагласно тумачење упутства са српским законом није могуће јер српске судије не познају право ЕУ. То је посебно важно јер Суд правде инсистира на примату наднационалног права и упутства у односу на национално право и директном спровођењу преко националних судова. Ако упутства нису правилно примењена преко националних прописа, онда долази до директне примене од стране националних судова. Исто се дешава и ако упутства нису индиректно примењена преко националних прописа у року. Према Суду правде, ако је прекорачен рок за индиректну примену упутства, уводи се директна примена и директно дејство. Исто тако, ако је индиректна примена била неправилна, уводи се директно дејство и директна примена, односно директно дејство само у вертикалним случајевима (појединац против државе и хоризонталним само у тумачењу националног права). Коначно, али не мање важно, ако упутства нису довољно прецизна, примењује се минимално позивање, или усаглашавање. Питање је, наравно, колико се то може применити у држави која није чланица ЕУ, и која нема јасан став о важењу ССП, као основе за примену секундарног права, у односу на устав. У том смислу, сматрамо да ни упутства (ни уредбе) ЕУ не могу имати директно важење и директно дејство у српском правном систему. Оне се, евентуално, могу само усаглашавати са српским законима (или "узимати у обзир" ), али и то само у случају да постоји некус (nexus) са садржином закона. То је наш став о директном важењу и директном дејству упутстава у Републици Србији. Такође, Жан-Марк Фавре пише и о следећим ставовима француског Државног савета у вези са применом упутстава: "У Француској је Државни савет развио сопствену концепцију упутстава... Најзад, 3. децембра 1999. недвосмислено је указано да су националне власти једине надлежене да одлуче о форми у којој ће се извршити упутства и да одређују сопствена средства којима ће се остварити ефекат у унутрашњем праву

(ЕЗ, 3. децембра 1999, АОМСЛ, реф. бр. 1999622 и 2000124-2 пресуде)."<sup>218</sup> Дакле, нема директне примене и директног дејства упутства, ако то не допусти француско право, при чему постоји и разлика у тумачењу упутства од стране Суда правде и француских судова. И то је још један показатељ да није могућа директна примена упутстава у Републици Србији. То је чињеница коју српски законодавац мора имати у виду. Тај став не мења ни чињеница да је Суд правде развио своју доктрину: "Као што је раније указано, Суд правде је развио начело о непосредним правним дејствима одређених упутстава, одступајући од текста члана 249, став 3 УЕЗ. Полазна тачка ове судске праксе била је да индивидуалана лица стичу одређеним упутствима низ субјективних права, која не могу остварити у случају да држава чланица не изврши своје обавезе из упутства. Тим непреузимањем садржине упутства у национални правни поредак слаби се и делотворност права Заједнице (*effet utile*). Стога, Суд правде је утврдио да упутство производи непосредно правно дејство под следећим претпоставкама (а) да упутство садржи индивидуално право (корист) за лице; (б) да је рок за преображај (трансформацију) упутства истекао и да су (в) одредбе упутства потпуне и јасне (не остављају државама чланицама слободан простор у преузимању њихове садржине). Суд правде је у својој пракси признао само вертикално непосредно правно дејство, али не и хоризонтално (правни односи између грађана Уније). Питање хоризонталног непосредног дејства упутства је део ширег проблема, тј.у којој мери уопште право Заједнице може производити непосредна дејства у правним односима приватних лица ('дејства према трећем'-*Drittwirkung*). То је несумњиво могуће када је у питању садржина примарног права Заједнице (одредбе о забрани дискриминације) или уредбе, али изазива бројне проблеме у вези са упутствима. Став Суда правде о непостојању хоризонталног непосредног дејства није општеприхваћен у правној теорији. У случају неизвршења обавеза из упутства од стране државе чланице, оштећено индивидуално лице има право да поднесе одштетни захтев (случај *Francovitch*, Ц-9/90)."<sup>219</sup> Прешироко тумачење Суда правде изазива конфузију, пре свега, јер одступа од члана 249 Уговора о

---

<sup>218</sup> Фавре Ж.М., "Основи Европске уније и комунитарног права", Институт Г17, Београд, 2004., стр. 68-72.

<sup>219</sup> Кошутић Б., "Основи права Европске уније", Правни факултет, Београд, 2009., стр. 288.

оснивању ЕЕЗ. Са друге стране, француски пример показује да нема гаранције да ће се упутства примењивати чак и када се испуне кумулативни услови о року, прецизности, неправилној примени. Коначно, задњу реч у примени упутства дају национални судови (што искључује српске судове који нису квалификовани да примењују право ЕУ). Дакле, из претходног произилази и став да се упутства у Републици Србији могу "узимати у обзир" само ако је њихова садржина директно повезана са садржином закона.

### **3.5.4. Закон о изменама Закона о акцизма из 2011. године**

Условно упућивање упутстава од стране ЕК ка Србији може се вршити само кроз одредбе ССП-а, јер Србија није чланица ЕУ, односно, упутства се могу "узимати у обзир" у Србији само у складу са материјом закона. Једино на тај начин може да се избегне правна конфузија. Узећемо у разматрање, већ поменути, Предлог закона о изменама Закона о акцизима из 2011. године (или Закон о акцизма) који је пратила "Изјава о усклађености прописа са прописима Европске уније".<sup>220</sup> Уз "Изјаву о усклађености прописа са прописима Европске уније" приложена је и табела која је показивала усклађеност Предлога закона о изменама Закона о акцизима са Упутством/Директивом 2003/96/ЕЗ од 27. октобра.2003. године о реструктурирању основа Заједнице за опорезивање енергената и електричне енергије и са Упутством/Директивом 95/96/ЕЗ од 27. новембра 1995. године о фискалном обележавању гасних уља и керозина. Одмах се уочава да, иако је Предлог закона о изменама Закона о акцизима из 2011. године упућен у процедуру Народне скупштине Републике Србије ради изједначавања акциза на домаће и увозно гориво (под оправдањем да то тражи Европска комисија, а не да тако стоји у ССП-у, што је апсурд), такво законско решење о изједначавању акциза не постоји у водећим држава Европске уније - Немачкој и Француској (писано је о

---

<sup>220</sup> Предлог закона о изменама Закона о акцизима је упућен Народној скупштини Републике Србије 20.5.2011. године



томе у претходним деловима). Посебно је апсурдно то што се решење о изједначавању акциза за увозно и домаће гориво правдало усклађивањем са директивама/упутствима ЕЗ/ЕУ. Са друге стране, управо у "Изјави о усклађености прописа са прописима Европске уније" која је пратила Предлог закона о изменама Закона о акцизама, се наводи да се Упутство/Директива 2003/96/ЕЗ од 27. октобра.2003. године о реструктурирању основа Заједнице за опорезивање енергената и електричне енергије не преноси у целости. Тачније, у "Изјави о усклађености прописа са прописима Европске уније" се наводи, испод наслова "Навођење секундарних извора права ЕУ и усклађености са њима", да је Упутство/Директива Савета 2003/96/ЕЗ од 27. октобра 2003. године. - "делимично усклађено", а да је Упутство/Директиве 95/96/ЕЗ од 27. новембра 1995. године "неусклађено". Дакле, упутство се уводи у српски правни поредак преко слободне воље и тумачења ЕК, иако Србија није чланица ЕУ. Такође, упутство нема директне везе са садржином закона. Поред овога, у "Изјави о усклађености прописа са прописима Европске уније", која прати Предлог закона о изменама Закона о акцизама из 2011. године, наводи се, испод наслова "Разлози за делимичну усклађеност, односно неусклађеност", следеће: "Предложена одредба члана 1 Предлога закона о изменама Закона о акцизама ('Службени гласник РС', бр. 22/01, ... 101//10), делимично је усклађена са Директивом Савета 2003/96/ЕЗ од 27. октобра.2003. године о реструктурирању основа Заједнице за опорезивање енергената и електричне енергије (Council Directive 2003/96/EC of 27. October 2003. restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity), с обзиром да тренутни ниво акциза на нафтне деривате у Републици Србији не одступа од комунитарних захтева у погледу висине минималне акцизе на поједине нафтне деривате, рачунајући по паритету 1 евро-100,0 динара".<sup>221</sup> Дакле, у "Изјави о усклађености прописа са прописима Европске уније", која прати Предлог закона о изменама Закона о акцизама из 2011. године, признаје се да је висина минималних акциза у складу са секундарним правом. Дакле, признаје се да нема никаквог правног утемељења да се мења Закон о акцизама и да се, наводно због некаквих (недефинисаних и магловитих)

---

<sup>221</sup> "Изјава о усклађености прописа са прописима Европске уније", Предлог закона о изменама Закона о акцизама, послато Народној скупштини Републике Србије 20. 5. 2011. године, стр. 9.

"европских стандарда" и захтева ЕК, који не постоје у ССП-у, изједначавају акцизе за увозно и домаће гориво. До оваквих правних нелогичности и конфузије доводи неправилна имплементација и тумачење упутстава/директива ЕЗ/ЕУ. Неусклађена са садржином закона, директива ЕУ се (у Србији која није чланица ЕУ) покушава приказати као уредба ЕУ која се директно примењује (као да се ради о некој држави чланици ЕУ).

Правном хаосу доприноси и признање, такође у "Изјави о усклађености прописа са прописима Европске уније", која прати Предлог закона о изменама Закона о акцизама из 2011. године, да Упутство/Директива Савета 2003/96/ЕЗ од 27. октобра 2003. године има мало везе са материјом коју регулише српски закон: "Законом о акцизама није предвиђено акцизно оптерећење природног гаса који се употребљава као моторно гориво. Осим тога, Закон о акцизама не превиђа посебне случајеве примене акциза на гориво на индустријску или комерцијалну употребу, којим су обухваћени енергенти (гасно уље, керозин, течни нафтни гас и природни гас) и гориво за грејање и електричну енергију, којим су обухваћени следећи енергенти (гасно уље, тешко моторно уље, керозин, течни нафтни гас, природни гас, угаљ и кокс и електрична енергија)."<sup>222</sup> Дакле, не само да је нејасно упутство/директива, већ и оно нема ни објективне везе са материјом закона. Додајмо овоме да не постоји одређени прецизан рок за примену упутства у Србији (осим општег у ССП-у) и доћи ћемо до закључка да се ради о правној бесмислици, и злоупотреби утицаја ЕК.

Српски законодавац фактички признаје да Директива/Упутство Савета 2003/96/ЕЗ од 27. октобра.2003. године о реструктурирању основа Заједнице за опорезивање енергената и електричне енергије, има мало везе са материјом коју регулише српски закон. Српски законодавац признаје и да се Предлог закона о изменама Закона о акцизама из 2011. упућује у процедуру Народне скупштине Републике Србије због разлога који немају везе са секундарним правом. Када се узме у обзир и чињеница да су усвајањем Закона о изменама Закона о акцизама највише профитирале нафтне компаније из Европске уније које су присутне на тржишту Републике Србије (попут аустријског ОМВ-а и мађарског МОЛ-а), онда се поново

---

<sup>222</sup> Исто, стр. 10.

долази да сличног закључка као и у вези са преузимањем Делта Максија од стране белгијског Делеза (анализирано у претходним деловима). Тај закључак је да је досадашња пракса показала да управо фирме из Европске уније крше и злоупотребљавају аки комунитер у Републици Србији. У случају Делта Максија радило се о конкуренцијском праву и стицању монополског положаја од стране белгијске фирме Делез (такво решење је, као што смо већ изнели, иако у супротности са конкуренцијским правом Европске уније, одобрила Комисија за заштиту конкуренције Републике Србије). Са друге стране, у случају Предлога закона о изменама Закона о акцизама српски законодавац је на погрешан, преширок и правно неутемељен начин, тумачио и злоупотребио Упутство/Директиву Савета 2003/96/ЕЗ од 27.октобра 2003. године о реструктурирању основа Заједнице за опорезивање енергената и електричне енергије и тако на директан начин оштетио положај српско/руске фирме Нафтна индустрија Србије. Тако је, на посредан начин, изазвао губитке у буџету Републике Србије (јер та фирма је један од највећих извора прихода у буџету). Дакле, ово је класичан пример злоупотребе секундарног права Европске уније од стране компанија из Европске уније и ЕК на тржишту Републике Србије. Ови примери нам јасно дају и одговор (на питање из уводног дела рада), о улози фирми из ЕУ у вези са поштовањем аки комунитера у Републици Србији. Зато сматрамо да фирме из ЕУ својим понашањем (које је мотивисано профитом) не доприносе правилној имплементацији аки комунитера у Републици Србији.

На такав закључак упућује и део "Изјаве о усклађености прописа са прописима Европске уније" која прати Предлог закона о изменама Закона о акцизама у којем се анализира усклађеност српског закона са Упутством/Директивом Савета 95/60/ЕЗ од 27. новембра 1995. године о фискалном обележавању гасних уља и керозина (Council Directive 95/60/EC of 27. November 1995. on fiscal marking of gas oils and kerosine). У "Изјави о усклађености прописа са прописима Европске уније" се наводи: "Одредбе Закона о акцизма нису усклађене са Директивом Савета 95/60/ЕЗ од 27. новембра 1995. године о фискалном обележавању гасних уља и керозина (Council Directive 95/60/EC of 27. November 1995. on fiscal marking of gas oils and kerosine), имајући у виду да наведена Директива прописује начин обележавања и ознаке појединих деривата нафте који се опорезују нижом стопом

или су ослобођени плаћана акцизе. Наиме, Предлог закона о изменама Закона о акцизама прописује исти износ акцизе на све врсте моторног бензина и дизел горива, без обзира на намену, тако да начин обележавања и ознаке појединих деривата нафте нису регулисани Законом о акцизама".<sup>223</sup>

Када се овакво образложење има у виду, поставља се логично питање. Зашто је Предлог закона о изменама Закона о акцизама из 2011. године упућен у процедуру Народне скупштине Републике Србије ако није у складу са Упутством/Директивом Савета 95/60/ЕЗ од 27. новембра 1995. године о фискалном обележавању гасних уља и керозина? Једини могући одговор је због тога што је то било корисно фирмама из ЕУ које послују на тржишту Републике Србије. И поново нема нексуса упутства са материјом закона. Нема ни рока за индиректну примену. Упутство се не помиње у ССП, није могло бити упућено од стране ЕУ, јер Србија није чланица те организације. Дакле, нема ниједног услова за примену упутства, осим притиска ЕК.

Такође, потпуној правној конфузији доприносе формулације из "Образложења" Предлога закона о изменама Закона о акцизама из 2011. У њима се наводи, испод наслова "Разлози за доношење закона" следеће: "Основни разлог за доношење овог закона је... измена законског решења у смислу усаглашавања структуре опорезивања деривата нафте са стандардима ЕУ. Разлози за доношење закона јесу постизање циљева у домену политике акцизе, као што су даља постепена хармонизација акцизне политике са прописима и стандардима Европске уније".<sup>224</sup> Овакво тумачење из "Образложења" је у супротности (међусобно се искључују) са претходним из "Изјаве о усклађености прописа са прописима Европске уније". Да би правна конфузија била потпуна "Изјава о усклађености прописа са прописима Европске уније" је део "Образложења", а "Образложење" и "Изјаве о усклађености прописа са прописима Европске уније" су део истог Предлог закона о изменама Закона о акцизама из 2011. Дакле, у случају Предлога закона о изменама Закона о акцизама, Упутство/Директива Савета 95/60/ЕЗ од 27. новембра 1995. године о фискалном обележавању гасних уља и керозина и Упутство 2003/96/ЕЗ од 27.

---

<sup>223</sup> Исто.

<sup>224</sup> Исто. стр. 2.

октобра 2003. године о реструктурирању основа Заједнице за опорезивање енергената и електричне енергије, су преко нетачног и прешироког тумачења (у којем је учествовала ЕК и на шта је пристао српски законодавац) послужиле као параван за спровођење економских интереса нафтних компанија из Аустрије и Мађарске на тржишту Републике Србије. То је чињеница коју научни истраживачи морају имати у виду када проучавају имплементацију секундарног права Европске уније у Републици Србији.

### 3.5.5. Закон о привредним друштвима<sup>225</sup>

У вези са применом аки комунитера треба рећи да се не дешавају само суштинске - материјалне грешке попут оне у вези Предлога закона о изменама Закона о акцизама из 2011. године. Долази и до грубих формалних грешака од стране српског законодавца које показују да се секундарно право, а посебно упутства, имплементирају без разумевања, а често и без познавања основних појмова аки комунитера. Та немарност или алкавост, иде до таквих крајности, да српски законодавац понекад не зна разлику између примарног и секундарног права /ЕЗ и Европске уније.

Пример за то је Предлог закона о привредним друштвима који је достављен Народној скупштини Републике Србије 2011. године. Тај закон је пратила и "Изјава о усклађености прописа са *acquis communautaire*-ом". Скоро у истом временском периоду је Народној скупштини Републике Србије достављен Предлог закона о изменама Закона о акцизама уз који је ишла и "Изјава о усклађености прописа са прописима Европске уније" као и Предлог закона о привредним друштвима уз који је приложена и "Изјава о усклађености прописа са *acquis communautaire*-ом". Дакле, као да се радило о две различита законодавца који немају усклађену терминологију у вези са имплементацијом аки комунитера у правни систем Републике Србије. То показује да нема координације у раду

---

<sup>225</sup>Закон о привредним друштвима, "Службени гласник РС", бр. 36/2011.

министарстава када се ради о имплементацији аки комунитера у правни систем Републике Србије. Та чињеница показује и да Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије не координира рад са министарствима Владе Републике Србије. Такође, још већа формална грешка у вези са Предлогом закона о привредним друштвима из 2011. се појављује унутар "Изјаве о усклађености прописа са *acquis communautaire*-ом". У оквиру "Изјаве о усклађености прописа са *acquis communautaire*-ом", испод наслова "Усклађеност прописа са прописима Европске уније (дакле, наслов који само ствара додатну конфузију јер је истоветан као онај који означава читав правни додатак уз Предлог закона о изменама Закона о акцизама) и поднаслова "Примарни извори права Европске уније и усклађеност са њима" се дословно наводи:

"Предлог закона о привредним друштвима је усаглашен са директивама компанијског права а то су:

- Прва директива 68/151/ЕЕЗ-First Council Directive 68/151/EEC of 9. March 1968. on co/ordination of safeguards wich,for the protecion of the interests of mebers and others, are required by Meber states of companies within the meaning of the second paragraf of Article 58. of the Treaty, with aview to making such safeguards equivalent throughout the Community;
- Допуна прве директиве (2003/58/ЕЗ) - Directive 2003/58/EC of the Europian Parliament and of the Council of 15. July;
- Друга директива Савета од 13. децембра 1976. године (77/91/ЕЕЗ)-(Second Council Directive 77/91/EEC of 13. December 1976)...;
- Допуна друге директиве-Council Directive 92/101/EEC of 23. November 1992...;
- Трећа директива Савета (78/885/ЕЕЗ)-Third Council Directive 78/885/EEC of 9. October 1978...;
- Шеста директива Савета (82/891/ЕЕЗ)-Sixt Council Directive 82/ 891/EEC of 17. December 1982..;
- Седма директива-Seventh Council Directive 83/349/EEC of 13. June 1983..;
- Једанаеста директива Савета (89/666/ЕЕЗ) Eleventh Council Directive 89/666/EEC of 21. december 1989...;
- Дванаеста директива Савета (89/667/ЕЕЗ)-Twelfth Council Company Law Directive 89/667/EEC of 21. December 1989..;

- Директива 2006/68/EC-Directive 2006/68/EC of the European Parliament and of the Council of 6. september 2006..;
- Директива 2007/36/EC-Directive 2006/36/EC of the European Parliament and of the Council of 11. July 2007..;
- Директива 2009/101/E3-Directive 2009/101/EC/ of the European Parliament and of the Council of 16. September 2009..;"<sup>226</sup>

Читајући наведено долази се до закључка да се ради о потпуном непознавању основа аки комунитера или неразликовању примарног и секундарног права Европске уније! Тачније, српски законодавац је у оквиру "Изјаве о усклађености прописа са *acquis communautaire*-ом" која је пратила Предлог закона о привредним друштвима прогласио упутства или директиве за примарне изворе аки комунитера! Затим је навео чак 12 упутстава/директива у области компанијског права, наводећи само њихов пун назив на енглеском, а не и на српском језику, иако она треба да се имплементирају у српски, а не енглески закон. На пример, за Прву директиву/упутство 68/151/ЕЕЗ-наведено је да је то First Council Directive 68/151/EEC of 9. March 1968. on coordination of safeguards wich,for the protecion of the interests of mebers and others, are required by Meber states of companies within the meaning of the second paragraf of Article 58. of the Treaty, with aview to making such safeguards equivalent throughout the Community. Са друге стране, законодавац се није потрудио да макар приближно преведе пуни назив Прве директиве/упутства 68/151/ЕЕЗ иако такав делимичан превод већ постоји у српској правној теорији. Проф. др Мирко Васиљевић је назив Прве директиве/упутства 68/151/ЕЕЗ превео на следећи начин: "Прва директива ЕУ 68/151 о координацији правила заштите интереса акционара (чланова) и трећих лица, у циљу чињења ове заштите еквивалентном у ЕУ".<sup>227</sup>

Да би овакво квазиправно поступање било потпуно, у "Изјави о усклађености прописа са *acquis communautaire*-ом" која је пратила Предлог закона о привредним друштвима из 2011. године, испод наслова: "Секундарни извори Европске уније и

---

<sup>226</sup> "Изјава о усклађености прописа са *acquis communautaire*-ом", Предлог закокона о Привредним друштвима, Влада Републике Србије, стр. 1-2.

<sup>227</sup> Васиљевић М., "Компанијско право: Право привредних друштава Србије и ЕУ", Службени гласник, Београд, 2007., стр. 626.

усклађеност са њима" се дословно наводи: "Нема секундарних извора".<sup>228</sup> Ово је, (благо речено) скандалозно непознавање основних појмова из аки комунитера. Тако важан Предлог закона о привредним друштвима из 2011. године, са око 600 чланова, се у "Изјави о усклађености прописа са *acquis communautaire*-ом" позива на примарно право уместо на секундарно, иако су основа закона упутства из секундарног права! Да се не ради о случајном пропусту него о елементарном незнању законодавца, показује и чињеница да се у "Изјави о усклађености прописа са *acquis communautaire*-ом" тврди да се Предлог закона о привредним друштвима 2011. године не заснива на секундарним изворима аки комунитера (иако се само неколико страна пре такве правне бесмислице, наводи, чак 12 упутстава/директива из ове области аки комунитера)! О каквој се правној конфузији (и незнању) ради, показује и аутоматско навођење енглеских назива ових 12 упутстава/директива без макар, приближног навођење српског превода. Када се овакве, благо речено елементарне, грешке имају у виду, са правне тачке гледишта, бесмислено је навођење фраза попут оних изнетих на првој страни "Образложења" Предлога закона о привредним друштвима из 2011. испод наслова "Разлози за доношење закона" према којима: "Потреба усаглашавања са законодавством Европске уније, измењеним после ступања на снагу Закона о привредним друштвима, учинила је да измене садашњег Закона о привредним друштвима постану неопходне". Затим се у сличном контексту наводи: "Правни оквир за привредна друштва учињен је битно примеренијим тржишној привреди и слободи избора, али и одговорностима оснивача и власника и у највећем усагласио правила у Србији са усвојеном праксом и директивама Европске уније". Тешко да се можемо сложити са таквом констатацијом, ако се има у виду да српски законодавац у случају Закона о привредним друштвима из 2011. године не зна разлику између примарног и секундарног права Европске уније. Такође, у "Образложењу" Предлога закона о привредним друштвима из 2011. године се истиче и следеће: "Нацрт закона о привредним друштвима је у току јавне расправе упућен на коментаре и предлоге и представницима међународних институција које су укључене у реформу привредног законодавства и које су помагале у

---

<sup>228</sup> "Изјава о усклађености прописа са *acquis communautaire*-ом", Предлог закона о привредним друштвима, Влада Републике Србије, 2011., стр.3.



изради Нацрта и то: Светској банци и Европској банци за обнову и развој. Велики број учесника јавне расправе доставио је своје примедбе, предлоге и сугестије. Наиме прикупљени су предлози од стране Савета страних инвеститора, судова и банака, адвоката, ревизора привредника, Европске банке за обнову и развој".<sup>229</sup>

Очигледно је да (и поред помоћи и консултација Европске банке за обнову и развој) законодавац није био у стању да направи разлику између примарног и секундарног права Европске уније. Латинска изрека, која у потпуности одсликава овакво неразумевање аки комунитера (и аљкаву примену) је: "Legere et non intellegere est tamquam non legere" (читати, а не разумети је исто што и не читати).<sup>230</sup> До сличног закључка се долази и када се погледа "Табела усклађености Предлога закона о привредним друштвима из 2011. са XII директивом 89/667/ЕЕЗ", која прати Предлог закона о привредним друштвима. У "Табели усклађености Предлога закона о привредним друштвима са XII директивом 89/667/ЕЕЗ" се на више места признаје да Дванаеста директива/упутство 89/667/ЕЕЗ није усклађена са српским правом у тој области (или је једноставно непреносива). На пример, на стр. 2. се наводи: "неусклађено", затим на стр. 3 "Табеле усклађености Предлога закона о привредним друштвима са XII директивом 89/667/ЕЕЗ" се наводе: "непреносиво" и "неусклађено" (5 пута). Исто се понавља и у "Табели усклађености Предлога закона о привредним друштвима са XI директивом 89/666/ЕЕЗ" која прати Предлог закона о привредним друштвима из 2011. На стр. 5 се два пута наводи: "делимично усклађено", на стр. 7 један пут: "делимично усклађено", као и на стр. 9. и 10. На стр. 10. "Табеле усклађености Предлога закона о привредним друштвима са XI директивом 89/666/ЕЕЗ" која прати Предлог закона о привредним друштвима из 2011. се три пута наводи: "непреносиво" и један пут: "неусклађено". У "Табели усклађености Предлога закона о привредним друштвима са VI директивом 82/891/ЕЕЗ и директивом 2007/63/ЕЗ" која прати Предлог закона о привредним друштвима из 2011. се наводи на стр. 3 један пут "непреносиво", затим на стр. 13. "делимично усклађено", на стр. 17. такође један пут "делимично усклађено", на стр. 21.

---

<sup>229</sup> "Образложење ", Предлог закона о привредним друштвима, Влада Републике Србије, 2011., стр. 185-186, 242.

<sup>230</sup> Вилхар А. "Латински цитати", Матица српска, Нови сад, 1996., стр. 145.

"неусклађено" и "непреносиво", на стр 23. "непреносиво", на стр. 25."делимично усклађено" и "неусклађено" два пута, на стр. 27. два пута "непреносиво" и један пут "неусклађено" и коначно на стр. 29. "Табеле усклађености Предлога закона о привредним друштвима са VI директивом 82/891/ЕЕЗ и директивом 2007/63/ЕЗ", која прати Предлог закона о привредним друштвима, се један пут наводи "непреносиво". Слично се може закључити и када се анализира "Табела усклађености Предлога закона о привредним друштвима са III директивом 78/885/ЕЕЗ и њеном допуном директивом 2007/63/ЕЗ" која прати Предлог закона о привредним друштвима из 2011. Већ на стр.3. "Табеле усклађености Предлога закона о привредним друштвима са III директивом 78/885/ЕЕЗ и њеном допуном директивом 2007/63/ЕЗ" се један пут наводи "неусклађено". Затим се на стр.13. наводи да "законом наведена могућност није предвиђена", а на стр.15. се користи израз "непреносиво", исто као и на стр. 17. и 18. и 20. На стр. 22 се користи израз "неусклађено", а на стр. 24. "непреносиво" и "неусклађено". На стр. 25. "Табеле усклађености Предлога закона о привредним друштвима са III директивом 78/885/ЕЕЗ и њеном допуном директивом 2007/63/ЕЗ" се три пута користи израз "непреносиво". Исти израз се користи и два пута на стр. 26. Такође, скоро потпуна неусклађеност Предлога закона о привредним друштвима са упутствима/директивама које су наведене у "Образложењу" Предлога закона о привредним друштвима из 2011. произилази и из анализе "Табеле усклађености Предлога закона о привредним друштвима са II директивом 77/91/ЕЕЗ и њеним допунама 92/101/ЕЕЗ, 2006/68/ЕЗ". На стр. 2 "Табеле усклађености Предлога закона о привредним друштвима са II директивом 77/91/ЕЕЗ и њеним допунама 92/101/ЕЕЗ, 2006/68/ЕЗ" се један пут наводи "делимично усклађено", на стр.4. "непреносиво", на стр. 6. "неусклађено",на стр. 7. "непреносиво", на стр. 9. "делимично усклађено", на стр 44. три пута се користи израз "непреносиво", исто као и на стр. 45. И анализа "Табеле усклађености Предлога закона о привредним друштвима са I директивом 2009/101/ЕЗ" која прати Предлог закона о привредним друштвима из 2011. године показује конфузију српског законодавца приликом имплементације секундарног права Европске уније. На стр. 2 "Табеле усклађености Предлога закона о привредним друштвима са I директивом 2009/101/ЕЗ" се наводи израз "неусклађено, на стр. 3." делимично усклађено", на

стр.4. чак четири пута се користи израз "неусклађено" један пут "непреносиво". Затим се на стр. 5. чак шест пута корисити израз "неусклађено" и један пут "делимично усклађено". На стр. 6. се три пута користи израз "неусклађено" и један пут израз "делимично усклађено". Такође, на стр. 7. "Табеле усклађености Предлога закона о привредним друштвима са I директивом 2009/101/EЗ" се наводи пет пута израз "неусклађено". На стр. 8. три пута се наводи израз "неусклађено", а на стр. 9 један пут. Такође, на стр. 13. се четири пута наводи израз "непреносиво", а још два пута се исти израз користи и на стр. 14.

Конфузију и механичко преписивање упутстава/директива у српски правни систем показује и анализа "Табеле усклађености Предлога закона о привредним друштвима са директивом 2007/36/EЗ" која прати Предлог закона о привредним друштвима из 2011. Већ на стр 2. "Табеле усклађености Предлога закона о привредним друштвима са директивом 2007/36/EЗ" се чак 6 пута наводи израз "непреносиво". На стр. 7 се наводи израз "делимично усклађено", а на стр. 11. израз "неусклађено", као и на стр. 13. Такође, на стр. 13 се корисити и израз "непреносиво", а на стр. 14. два пута израз "неусклађено".

Дакле, анализа "Табеле усклађености Предлога закона о привредним друштвима са XII директивом 89/667/EEЗ", и "Табеле усклађености Предлога закона о привредним друштвима са XI директивом 89/666/EEЗ", као и "Табеле усклађености Предлога закона о привредним друштвима са VI директивом 82/891/EEЗ и директивом 2007/63/EЗ" и, коначно, "Табеле усклађености Предлога закона о привредним друштвима са II директивом 77/91/EEЗ и њеним допунама 92/101/EEЗ, 2006/68/EЗ", које све заједно, прате Предлог закона о привредним друштвима из 2011, показују да је српски законодавац у овом случају, без разумевања покушао да имплементира аки комунитер у српски правни систем. Наравно, када се примењује такав метод онда су и резултати више него лоши. Јасно је да су упутства нејасна и да нема рокова за њихову примену, нити јасног некса са материјом закона. Ипак, посебно забрињавају скоро невероватне грешке које су пратиле Предлог закона о привредним друштвима и пратећу "Изјаву о усклађености прописа са *acquis communautaire*-ом". За непознавање основне поделе аки комунитера на примарно и секундарно право не може бити оправдања. Посебно је чудно што се такве грешке дешавају и уз асистенцију

експерата из Европске банке за обнову и развој који су учествовали у изради Предлога закона о привредним друштвима 2011. Чуђење изазива и чињеница да су у изради Предлога закона о привредним друштвима учествовали и експерти из Немачке. Тачније, у "Изјави о усклађености прописа са *acquis communautaire*-ом" која прати Предлог закона о привредним друштвима из 2011. се дословно наводи, испод наслова "Учешће консултаната у изради прописа и њихово мишљење о усклађености", следеће: "Консултанти Европске банке за обнову и развој дали су своје предлоге и коментаре на Предлог закона. Такође, уз помоћ Немачке организације IRZ ангажовани су и немачки експерти који су дали предлоге појединих решења и своје коментаре на текст Предлога закона".<sup>231</sup> Дакле, чак ни учешће експерата из Европске уније не гарантује да ће предлог неког закона бити у складу са аки комунитером. Напротив, пример Предлога закона о привредним друштвима показује потпуно супротно (и то је одговор на питање из уводних разматрања овог рада). Предлог закона о привредним друштвима из 2011. је један од најјаснијих примера како се на нетачан и квазиправан начин, имплементира аки комунитер у правни систем Републике Србије. Мешање појмова примарно и секундарно право, навођење без икаквог правног смисла упутстава/директива ЕЗЗ/ЕЗ и Европске уније, је пропуст за који нема оправдања. Ангажовање страних експерата (често веома скупо плаћених) у изради неког предлога закона није гаранција за успешно имплементирање аки комунитера у правни систем Републике Србије. То није гаранција ни да ће се аки комунитер поштовати од стране компанија које послују на територији Републике Србије само зато што оне долазе из Европске уније (разматрано у претходним деловима). За успешну имплементацију неопходно је потпуно познавање формалног устројства аки комунитера, у погледу примарног и секундарног права (посебно када се ради о условима за примену упутства). У том смислу, само ССП, стање у материји коју закон регулише, и општи рокови за хармонизацију законодавства, могу бити основ за примену упутства.

Ради будуће правилне и тачне имплементације аки комунитера (посебно секундарног права) потребно је и изучавање досадашње праксе у Републици

---

<sup>231</sup> "Изјава о усклађености прописа са *acquis communautaire*-ом", Предлог закона о привредним друштвима, Влада Републике Србије, 2011., стр.3.

Србији. Праксе која показује да често компаније из западног дела Европске уније и ЕК не поштују аки комунитер на територији Републике Србије. Праксе која такође, показује да ангажовање експерата из западног дела Европске уније не гарантује правилну имплементацију аки комунитера у законодавство Републике Србије. То су чињенице које се не смеју занемаривати ако се жели правилна имплементација аки комунитера у правни систем Републике Србије. Механичко и аутоматско преписивање уредби и упутства у образложењу предлога закона, без смисла и потпуне (и директне) повезаности са одредбама закона, не води ка правилној имплементацији аки комунитера у правни систем Републике Србије. Ако се таква пракса не коригује, доћи ће (након пар година), до такозване "инфлације европских закона". То ће бити закони који се неће поштовати или ће се реализовати на неправилан и правно штетан начин. Примери претходно наведених Закона о акцизама и Закона о привредним друштвима из 2011. то убедљиво показују.

### **3.5.6. Закон о заштити корисника финансијских услуга**

Постоји још српских закона који су упућени у процедуру Народне скупштине Републике Србије, уз пратеће изјаве о усклађености са аки комунитером и позивање на упутства/директиве Европске уније. Један од њих је и Предлог закона о заштити корисника финансијских услуга из 2011. године, који је пратио такозвани "Образац изјаве о усклађености прописа са прописима Европске уније" (Закон о заштити корисника финансијских услуга је усвојен у јуну 2011. године). Поново је на делу била очигледна терминолошка неусклађеност при имплементацији аки комунитера у правни систем Републике Србије. При томе, Предлог закона о привредним друштвима је пратила 2011. године "Изјава о усклађености прописа са *acquis communautaire*-ом", а Предлог закона о изменама Закона о акцизама" из исте те године, пратила је "Изјава о усклађености прописа са прописима Европске уније". Дакле, само у једном години, српски законодавац

је користио три различита назива уз наслов документа који је требало да објасни утемељеност законских предлога у аки комунитеру.

У "Образацу изјаве о усклађености прописа са прописима Европске уније" који је пратио Предлог закона о заштити корисника финансијских услуга из 2011. се испод наслова "Навођење секундарних извора права ЕУ и усклађеност са њима", наводи следеће: "Directive 2008/48/EC of the European Parliament and of the Council of 23. april 2008 on credit agreements for consumers and repealing Council Directive 87/102/EEC, 32008L0048. Извршено је усклађивање у највећој мери".<sup>232</sup> Поново се може приметити да није наведен пун назив упутства/директиве и на српском језику. Ипак, за разлику од Предлога закона о привредним друштвима из 2011., тачно је наведено да Упутство/Директива 2008/48 Европског парламента и Савета спада у секундарне изворе права Европске уније. Такође, за разлику од Предлога закона о привредним друштвима из 2011. у изради Предлога закона о заштити корисника финансијских услуга из 2011. је учествовао домаћи консултант. У оквиру Предлога закона о заштити корисника финансијских услуга се налази и "Мишљење поводом Предлога закона о заштити корисника финансијских услуга", у којем се, поводом Упутства/Директиве 2008/48/ Европског парламента и Савета, наводи: "У складу са мојим анагажовањем, превасходно у вези са питањем правног нормирања заштите корисника потрошачког кредита у домену усклађености Предлога са Директивом 2008/48 о уговорима о кредитирању потрошача, слободна сам да Вам укратко изнесем мишљење о овом Предлогу, управо у вези са имплементацијом наведене Директиве. Предлог Закона о заштити корисника финансијских услуга регулише област кредитирања потрошача на систематичан начин, у складу са Директивом, али у прихватљивој мери и проширује обухват заштите сходно специфичностима у нашој земљи, на шта је указала и Радна група у Мишљењу приложеном Табели усклађености Предлога са Директивом 2008/48... Поред императивних норми усмерених примарно на информисање потрошача и битне елементе уговора, као и права које Директива предвиђа као минимална (нпр. превремена отплата, одустанак, режим повезаних уговора) остављена је могућност пружаоцима услуга (и удружењима

---

<sup>232</sup> "Образац изјаве о усклађености прописа са прописима Европске уније", Предлог закона о заштити корисника финансијских услуга, Влада Републике Србије, 2011., стр. 47.

потрошача) да кроз своје организације даље унапред свој однос са потрошачима и обезбеде своје друштвено одговорно понашање, пре свега, кроз развој саветовања и образовања потрошача, као и стандарда компетентности запослених. Предлог закона је инкорпорисао поменуту Директиву, а видљиво је да су се у његовој изради користила и законска решења из упоредног права, нарочито у погледу посебних права потрошача".<sup>233</sup>

Овакво поступање је свакако правилније (и озбиљније) од оног примењеног у Предлогу закона о привредним друштвима из 2011. Такво поступање показује и да домаћи експерти понекад могу правилније и тачније тумачити секундарно право Европске уније него што то раде експерти из западног дела Европске уније. То је чињеница коју српски законодавац и научни истраживачи морају имати у виду. Нечији рад на имплементацији аки комунитера се мора оцењивати према резултатима, а не према пореклу.

Такође, иако се истиче да је због "Потреба усклађивања ове материје с правом Европске уније, сачињен овај закон - да би се заштита корисника финансијских услуга уредила целовито и систематично, у складу са директивама Европске уније"<sup>234</sup> ипак предлог закона уводи заштиту која је испод нивоа предвиђеног у Упутству 2008/48 (истиче се и да је Предлог Закона о заштити корисника финансијских услуга упућен у процедуру Народне скупштине Републике Србије "С обзиром на потребу да се домаће законодавство усклади са законодавством Европске уније – Директива 2008/48...") У пракси, новчане казне из Предлога Закона о заштити корисника финансијских услуга нису усклађене са Упутством/Директивом 2008/48/ Европског парламента и Савета на коју се позива Закон о заштити корисника финансијских услуга. У Упутству/Директиви 2008/48/ Европског савета и Европског парламента се наводи да казне "морају бити ефикасне, сразмерне и одвраћајуће". Али, то није случај са казнама на финансијском тржишту Републике Србије. О каквим се минималним казнама ради

---

<sup>233</sup> Др Јованић Т., "Мишљење поводом Предлога закона о заштити корисника финансијских услуга", Београд, 31. 1. 2011, Предлог закона о заштити корисника финансијских услуга, Влада Републике Србије, 2011., стр. 47.

<sup>234</sup> "Образложење", Предлог закона о заштити корисника финансијских услуга, Влада Републике Србије 2011., стр. 36.

показују и следећи подаци изнети од стране НБС. Према подацима НБС у 2010. години укупни приходи од камата остварених током те године су били 169 милијарди динара, односно били су већи за 70 % у односу на период од две године раније. Порасли су и приходи од накнада и провизија за две милијарде динара у доносу на 2009. годину. Само у периоду од јануара до марта 2011. године приходи банака од камата на српском финансијском тржишту су порасли у односу на исти период 2010. године за 16%, а од накнада и провизија за 8 %.<sup>235</sup> Према подацима НБС, Банка Интеза је у прва три месеца 2011. године имала приход од камата од 7,4 милијарде динара или 74 милиона евра, Сосијете Женерал је у истом периоду остварила приход од камата од 2,5 милијарди динара или 25 милиона евра, Уникредит банка од 3,4 милијарде динара или 34 милиона евра, а Ерсте банка од 1,4 милијарде динара или 14 милиона евра. Дакле, јасно је да су казне из Закона о заштити корисника финансијских услуга неефикасне и несразмерне, и да нису у складу са секундарним правом ЕУ управо због монополског положаја и утицаја банака из ЕУ на српском финансијском тржишту. Једино се на тај начин може објаснити таква несразмера између прихода банака и казни у закону.

Такође, Предлог Закона о заштити корисника финансијских услуга из 2011. године прати "Табела усклађености Предлога са Директивом 2008/48".<sup>236</sup> На стр.51 Предлога Закона о заштити корисника финансијских услуга, у оквиру "Табела усклађености Предлога са Директивом 2008/48", се користи израз "делимично усклађено", као и на стр. 53 и 54. Затим се на стр. 56 два пута користи израз "делимично усклађено", на страни 57 се поново корисити израз "делимично усклађено", као и на стр. 60 Такође, на стр. 63 Предлога Закона о заштити корисника финансијских услуга из 2011., у оквиру "Табела усклађености Предлога са Директивом 2008/48", користи се израз "делимично усклађено" као и на стр. 64 (два пута). На стр. 65 се користи израз "делимично усклађено". Такође, исти израз

---

<sup>235</sup> Подаци за 2010. годину према: "Извештају о стању у финансијском систему Републике Србије", НБС, Београд, стр. 36-37, а подаци НБС за први квартал 2011. према: "Блиц/Новац"28. 5. 2011. У: "Извештају о стању у финансијском систему Републике Србије" се даје и табела "Показатељи профитабилности банкарског сектора" у периоду од 2006-2009. која јасно показује огромне приходе које банке имају од камата и накнада.

<sup>236</sup> "Табела усклађености Предлога са Директивом 2008/48", табела је израђена од стране НБС 31. јануара 2011. године, приложена уз Предлог Закона о заштити корисника финансијских услуга



се користи и на стр. 66. На стр. 97 се користи израз "непреносиво", а на стр. 100 израз "делимично усклађено". Исто тако, на стр. 110 Предлога Закона о заштити корисника финансијских услуга, у оквиру "Табела усклађености Предлога са Директивом 2008/48", се користи израз "непреносиво". На стр.123 се користи израз "неприменљиво", а на стр. 128 се користи исти израз. На стр. 130 се користи израз "непреносиво", а на стр. 147 се користи израз "неприменљиво". Коначно, на стр. 156 се користи израз "делимично усклађено". Дакле, и анализа "Табеле усклађености Предлога са Директивом 2008/48" која је приложена уз Предлог Закона о заштити корисника финансијских услуга из 2011. године, показује да то упутство/директива није правилно имплементирано у правни систем Републике Србије. За то постоји више разлога. Од економских, политичких и правних околности које разликују Републику Србију и државе чланице Европске уније, до чињенице да постоји монополски положај страних банака (из западног дела Европске уније) на финансијском тржишту Републике Србије. Ипак, у том смислу, законодавац треба да буде реалан и да не образлаже доношење закона искључиво усаглашавањем са аки комунитером јер га већ "Табела усклађености Предлога са Директивом 2008/48" демантује. Такође, неколико претходно наведених примера показује да готово сваки предлог закона прати изјава са различитим називом иако је предлагач закона углавном исти - Влада Републике Србије (ређе се дешава да предлагач закона буде Народна банка Србије). Као да свако министарство у оквиру Владе Републике Србије има своје схватање имплементације аки комунитера у правни систем Републике Србије. Ово је веома чудна појава ако се зна да постоји чак и функција потпредседника Владе задуженог за европске интеграције као и Кацеларија за европске интеграције Владе Републике Србије (која има буџет од око два милиона евра). Ипак, као да ни потпредседник Владе задужен за европске интеграције ни Кацеларија за европске интеграције Владе Републике Србије, нису успели да остваре основну координацију са министарствима у оквиру Владе Републике Србије када се ради о усаглашавању закона који треба да имплементирају аки комунитер у правни систем Републике Србије. Конфузија која влада у вези са предлозима закона који се шаљу у процедуру Народне скупштине Републике Србије то убедљиво показује. Да би она била видљивија, готово сваки предлог закона, се позива

нејасно, нетачно и непрецизно на упутства/директиве из секундарног права аки комунитера.

У сваком случају, упутства се најчешће користе у српским законима као законски акт ЕУ на који се позива законодавац. Нажалост, српски законодавац често користи упутства (позивање на њих), као оправдање за решавање неких економских и политичких проблема, а не као инструмент усклађивања са аки комунитером. Такво поступање је неприкладно, поготово када је очигледно да нема јасног нексуса између упутства и материје закона. Српски законодавац би, што се тиче важења и значаја упутства у односу на национално право, требало да се угледа на решења из Француске и Немачке (примат националног права у примени упутства). Такав став оправдан је и чињеницом да Србија није чланица ЕУ. Такође, пошто ССП, као основ за примену секундарног права ЕУ у Републици Србији, није изнад устава, долазимо и до следећег закључка. Упутства ЕУ (као и уредбе) не могу се директно примењивати у српском правном систему и законодавству. Она се могу и морају само усаглашавати са српским законима и то у складу са њиховом садржином. Упутства и уредбе се могу само индиректно примењивати или "узимати у обзир" у српском правном систему, под условом да не долазе у сукоб са српским правним одредбама и да су у складу са материјом закона. Коначно не може постојати и упућивање упутстава од стране ЕУ ка Републици Србији. Примена упутства се може посматрати само у оквиру примене ССП и општих рокова који су прописани за хармонизацију српског законодавства са аки комунитером. У том контексту, ако упутства нису у складу са српским правним системом, онда треба применити доктрину *ultra vires*, као у Немачкој (без обзира на притиске ЕК).

### 3.6. Одлуке

Проф. др Бранко Ракић износи: "Одлуке су такође обавезујући акти, али немају општи карактер, већ обавезују оне субјекте којима су упућени".<sup>237</sup> Према члану 189 Уговора о оснивању Европске заједнице (пренумерисан у члан 249. Уговора из Амстердама 1997. године), одлука је правни акт у оквиру секундарног права, исто као и уредба или упутство. Она се у Уговору о оснивању Европске заједнице дефинише као правни акт који доносе Европски парламент, Савет и Комисија. Посебно се истиче, у члану 189 Уговора о оснивању Европске заједнице следеће: "Одлука је обавезна у потпуности за оне који су у њој именовани".<sup>238</sup> У Уговору из Лисабона из 2007., одлука се дефинише у члану 288 Уговора о оснивању Европске уније: "Одлука је обавезна у свим својим елементима. Када је одређен субјекат коме је упућена, она је обавезна само за њега". Са друге стране, у члану 297 Уговора о функционисању Европске уније се наводи да "Уредбе, упутства која су упућена свим државама чланицама, као и одлуке, којима није назначен дестинатор, објављују се у 'Службеном гласнику Европске уније'. Они ступају на снагу на дан који је утврђен, или у његовом недостатку, двадесетог дана после њиховог објављивања. Остала упутства, као и одлуке којима су одређени дестинатори, достављају се дестинаторима и њихова примена почиње од дана ове нотификације".<sup>239</sup> Дакле, одлука ступа на снагу доставом или објављивањем. Ако је директно упућена (слично као и упутство), дотавља се адресату. Ако важи за све, као и упутство, одлука се објављује у Службеном листу ЕУ. Са друге стране, домаћи правници и истраживачи, изnose следеће дефиниције одлуке. Др Душко Лопандић и Милутин Јањевић дефинишу одлуку као правни акт који је

---

<sup>237</sup> Ракић Б., "Хармонизација југословенског права са правом Европске уније", Правни факултет, Београд, 1997., стр. 48.

<sup>238</sup> "Уговор о Европској унији-Рим-Мастрихт-Амстердам", приредио Лопандић Д., "Међународна политика, Београд, 1999., стр. 179. У енглеском тексту "a decision".

<sup>239</sup> Јањевић М., "Консолидовани Уговор о Европској унији; и Уговор о функционисању Европске уније (2008/С 115/01) са Повељом о основним правима Европске уније", Службени гласник, Београд, 2009., стр. 171-174..

"конкретно упућен, било државама чланицама, било фирмама".<sup>240</sup> Проф. др Будимир Кошутећ износи следећу дефиницију: "Поред нормативних (општих) правних акта, уредбе и упутства, члан 249 (ex члан 189), став 4 УЕЗ и члан 161, став 3 УЕАЗ предвиђају и правни акт секундарног права који треба да користе органи Заједнице за уређивање конкретних случајева. Тај правни акт, одлука, обавезан је у потпуности за оне који су њему именовани. У пракси Заједнице, одлука је изузетно важан и често коришћен правни инструмент. Њени адресати су државе чланице или индивидуална лица, којима Комисија доставља одлуке, посебно у случајевима повреде утврђених правила конкуренције. Заједница и њени органи не могу бити адресати одлука пошто одлуке морају производити спољна правна дејства. Комисија је најважнији доносилац одлука у Заједници као најважнија извршна инстанца Заједнице. Поред ње одлуке може доносити и Савет, а изузетно и члан Комисије".

Дакле, може се тврдити, да се одлука у правном смислу дефинише као правни акт између уредбе и упутства. Одлука нема опште и директно дејство као уредба, али је често више обавезујућа од упутства. У том контексту пише и проф. др Будимир Кошутећ: "За правно дејство одлуке карактеристично је да је она 'у свим својим деловима' обавезна за своје адресате. Обавезује јаче од упутства у погледу циљева које треба остварити. Она нема као уредба опште и непосредно важење у свим државама чланицама, него само индивидуализовано непосредно правно дејство на адресате одлуке. Када ствара обавезе за индивидуално лице као свој адресат, одлука је слична с управним актом немачког права. Одлуке упућене државама чланицама (нпр. на основу члана 88, ex члан 93 УЕЗ), којим се уређује државна помоћ предузећима или производним гранама, могу од њих захтевати доношење националних акта у предвиђеном року ради реализације обавеза утврђених у одлуци. У таквим случајевима, одлука има дејство слично упутству и може, ако су испуњене одређене претпоставке, произвести непосредна правна дејства (случај 9/70-Leberpfennig)". Дакле, одлука је акт између упутства и одредбе. Није обавезна као уредба за све државе. Такође, понекад се и за одлуку тражи усвајање националних прописа.

---

<sup>240</sup> "Уговор о Европској унији - Рим-Мастрихт-Амстердам", приредио Лопандић Д., "Међународна политика, Београд, 1999., стр. 358.

Затим Кошутећ наводи сличности између одлуке и упутства: "У европској правној теорији се чини разлика и између одлуке упућених правним субјектима и одлука у којима адресати нису посебно означени (у немачкој теорији, ове одлуке носе назив *Beschluss*). Посебна врста одлука су оквирне одлуке (*framework decisions*). Оне се користе за хармонизацију законодавства држава чланица. Обавезују државе чланице у погледу резултата који треба остварити препуштајући им форме и методе извршења (имплементације). Сличне су, по својој правној природи, упутствима. Ипак, разликују се по томе што не могу установљавати субјективна права утужива у националним судовима држава чланица. Одлуке производе правна дејства од момента доставе у писменом облику адресату. Одлука која ствара новчану обавезу за приватно лице представља извршни наслов".<sup>241</sup> Дакле, одлука нема такву правну снагу у националним правним системима као упутство (и то је једна од основних разлика). Одлука, у принципу, осим ако не ствара новчану обавезу за појединачно лице, не производи субјективна права пред судовима држава чланица. Проф. др Мирко Васиљевић даје дефиницију одлуке као дела секундарног права Европске уније: "Одлуке (*Decisions*) су појединачни административни акти који обавезују само оне адресате који су њима означени након што су им на одговарајући начин саопштени. Адресати одлука могу бити државе, али и правна и физичка лица. Ако су одлуке упућене државама, правна и физичка лица могу се позивати на њих тек након што их државе својим мерама уведу у национално законодавство. Ако су пак адресати одлука појединачна правна и физичка лица, оне се директно примењују и представљају извршене исправе. Према правном дејству, одлуке могу бити извршне, административне и квазисудске".<sup>242</sup> Дакле, држава мора увести одлуке у правни систем преко националних прописа.

---

<sup>241</sup> Кошутећ Б., "Основи права Европске уније", Правни факултет, Београд, 2009. стр. 288-299. Страна правна теорија наводи и да је Лисабонски уговор увео "нестајање" инструмената трећег стуба попут оквирних одлука и конвенција, и да се место оквирних одлука појављују упутства. Види: Griller S., Ziller J., "The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional treaty", Springer, 2008., p. 88.

<sup>242</sup> Васиљевић М., "Компанијско право: право привредних друштава Србије и ЕУ", Правни факултет, Београд, 2007., стр. 625.

У Белој књизи Европске комисије наводе се одлуке као правни извори које државе из источне и централне Европе треба да имплементирају у свој правни систем.<sup>243</sup> Ту су, на пример: Одлука Савета од 13. децембра 1990. у вези са модулима за различите фазе процедура за процену усаглашености које су намењене за употребу у упутствима за техничко усклађивање (90/683/ЕЕЗ), Одлука Савета од 22. јула 1993. у вези са модулима за различите фазе процедура за процену усаглашености прописа за стављање и употребу ЕЗ ознака за сагласност, које су намењене за употребу у упутствима за техничко усклађивање (93/465/ЕЕЗ), Одлука 90/218/ЕЕЗ од 25.4.1990. у вези администрирања говеђег соматотрофина, Одлука 92/438/ЕЕЗ од 10.12.1990. у вези компјутеризације ветеринарских увозних производа(Shift пројекат), Одлука Савета 78/923/ЕЕЗ од 19.6.1978 која се односи на закључивање Европске конвенције о заштити животиња које се држе у сврхе пољопривреде, Одлука Комисије 80/775/ЕЕЗ од 17.7.1980 којом је ауторизовано неизбрисиво штампање забрањених информација о паковању семена житарица. Такође, према Белој књизи Европске комисије, државе из источне и централне Европе треба да имплементирају у свој правни систем и Одлуку Комисије 81/675/ЕЕЗ од 28.7.1981 којом је успостављено да појединачни системи печатења нису 'поновно употребљиви' у оквиру Одлука Савета 66/400/ЕЕЗ, 66/401/ЕЕЗ, 66/402/ЕЕЗ, 69/208/ЕЕЗ и 70/458/ЕЕЗ, Одлуку Комисије 87/309/ЕЕЗ од 2. 6. 1987 којом је ауторизовано неизбрисиво штампање забрањених информација о паковању семена неких врста крмног биља, Одлуку Комисије 89/374/ЕЕЗ од 2. 6. 1989 у вези организације привременог експеримента по основу Упутства Савета 66/402/ЕЕЗ о трговању семенским житом, у циљу успостављања услова које мора жетва да задовољи, као и семена хибрида ражи, Одлука Комисије 89/540/ЕЕЗ од 22.9.1989 у вези организације привременог експеримента у вези трговине семенским и репродуктивним материјалом, Одлука Комисије 90/693/ЕЕЗ од 12.11.1990 којом су утврђена имена која треба да вуку порекло из варијетета који долазе из варијетета биљних врста наведених у Одлуци 89/7/ЕЕЗ, Одлука Савета од 13. децембра 1990. у вези са модулима за различите фазе процедура за процену усаглашености које су намењене за употребу у директивама за техничко

---

<sup>243</sup> "Бела књига: припрема придружених земаља централне и источне Европе за интеграцију у унутрашње тржиште Уније", приредио Лопандић Д., Институт економских наука, Београд, 2001.

усклађивање (90/683/ЕЕС), Одлука Савета од 22. јула 1993. у вези са модулима за различите фазе процедура за процену усаглашености прописа за стављање и употребу ЕС ознака за сагласност, које су намењене за употребу у директивама за техничко усклађивање (93/465/ЕЕС). Ово је само део одлука које Република Србија мора да имплементира у свој правни систем на такозваном путу ка Европској унији.

Одлуке се могу дефинисати као правни акти које се, у оквиру секундарног права, по својој важности налазе између уредби и упутства, али и акти који су важни и за имплементацију аки комунитера у државама нечланицама. Одлуке се упућују директно адресатима, обавезне су за њих у потпуности. Са друге стране, оне, у принципу, не производе субјективна права (имају снагу извршности када се ради о новчаним потраживањима индивидуалних лица). Неопходно је доношење националних прописа за имплементацију одлука. Ипак, ни одлуке не могу имати директно дејство у правном систему Републике Србије и морају бити у складу са српским правом. Ово је посебно важно јер се одлуке већ имплементирају у правни систем Републике Србије, и то у важним областима попут кривичног права. Тако се, на пример, Предлог законика о кривичном поступку из 2011. године позива на Оквирну одлуку Савета Европске уније од 15. марта 2001. године о положају жртава у кривичном поступку.

### ***3.7. Препоруке, мишљења, резолуције и остали извори секундарног права***

Проф. др Бранко Ракић износи: "Препоруке и мишљења немају обавезујући карактер". ЕЗ и ЕУ су "усвојили низ докумената ширег, програмског карактера, а усмерења која су у њима садржана следили су својим решењима ти дериватни акти. Међу најзначајније од тих докумената спада извештај Комисије, као што су: Меморандум од 10. априла 1961. године, Акциони програм од 25. маја 1962. године, саопштења од 10. фебруара 1967., 24. октобра 1973, и 11.

фебруар 1984, године итд., као и одређени акти Савета министара, попут: Споразума о општим начелима од 22. јуна 1965. године, Одлуке од 14. децембра 1967. године, Резолуције од 26. марта 1981 итд".<sup>244</sup> Дакле, за разлику од уредби, упутстава и одлука, остали правни акти секундарног права попут препоруке и мишљења, резолуције и осталих извора секундарног права (попут декларација, закључака, и ставова), немају, у принципу, обавезну правну снагу. У том смислу, су и дефинисане препоруке и мишљења у Уговору о оснивању Европске економске заједнице из 1957. године и Лисабонском уговору из 2007. године. Према члану 189. Уговора о оснивању Европске заједнице (члан 249. према нумерацији из Уговора из Амстердама) органи Европске економске заједнице "упућују препоруке и мишљења" али те: "препоруке и мишљења не обавезују". Према члану 155. Уговора о оснивању Европске заједнице (према нумерацији Уговора из Амстердама из 1997. године члан 211) Европска комисија има право да "формулише препоруке или даје мишљења о питањима које уређује овај Уговор, када је то изричито Уговором предвиђено или када је то потребно према оцени Комисије".<sup>245</sup> Према Лисабонском уговору, тачније, према члану 288. Уговора о функционисању Европске уније, институције "усвајају препоруке и мишљења", али, слично као и у Уговору о оснивању Европске заједнице, "препоруке и мишљења нису обавезујући". У члану 292 Уговора о функционисању Европске уније из 2007. године се наводи да препоруке усвајају Савет, Европска централна банка и Европска комисија: "Савет усваја препоруке. Он одлучује на предлог Комисије у свим случајевима у којима је предвиђено да усваја акте на предлог Комисије. Он одлучује једногласно у областима за које се једногласност тражи за усвајање аката Уније. Комисија као и Европска централна банка, за специфичне случајеве који су предвиђени уговорима, усваја препоруке".<sup>246</sup> Домаћи правници, као проф. др Будумир Кошуткић, дефинишу препоруке и мишљења (као и

---

<sup>244</sup> Ракић Б., "Хармонизација југословенског права са правом Европске уније", Правни факултет, Београд, 1997., стр.48 и 258.

<sup>245</sup> "Уговор о Европској унији - Рим-Мастрихт-Амстердам", приредио Лопандић Д., "Међународна политика, Београд, 1999., стр.179 и 166.

<sup>246</sup> Јањевић М., "Консолидовани Уговор о Европској унији;и Уговор о функционисању Европске уније (2008/С 115/01)са Повељом о основним правима Европске уније", Службени гласник, Београд, 2009., стр.171-172.



резолюције и декларације), као такозвано "меко право" и истичу у том смислу: "Члан 249.(ex члан 189.) УЕЗ не искључује могућност да институције Заједнице стварају обавезне правне акте који у њему нису наведени. Стога, Суд правде је заузео став о свом овлашћењу да испитује све мере које доносе институције, без обзира на њихову природу или форму, ако производе правна дејства. У том смислу, Суд правде је нашао у случају UK v Commission (C-106/96) да је обавештење за штампу произвело правна дејства и поништило га због недостатка правног основа. С друге стране, наведени члан 249. изричито предвиђа необавезне правне акте, препоруке и мишљења, који не могу бити предмет оцене Суда правде. Разлика између препоруке и мишљења није од већег значаја. У начелу, препоруке на своју иницијативу даје овлашћени орган Заједнице, док мишљења представљају реакцију на понашање другог органа Заједнице, или државе чланице. Иако немају обавезну правну снагу, препоруке и мишљења се често и радо користе у пракси Заједнице. Препоруке и мишљења утврђују Савет и Парламент заједно, с тим што је чешћи случај да то чине Савет и Комисија самостално. По природи ствари, Комисија као 'мотор и чувар уговора', овлашћена је, сходно члану 211 (ex члан 155) УЕЗ да формулише препоруке или даје мишљења о питањима која уређује овој Уговор, када је то изричито Уговором предвиђено или је то потребно према оцени Комисије. Препоруке и мишљења представљају службене објаве, које нису правно обавезне (члан 249, став 5 УЕЗ). Ипак, оне производе извесна правна дејства. Мишљење Савета, Комисије, Парламента може често бити неопходан саставни део вишестепеног поступака стварања обавезних правних аката или предузимања других мера (процедура за усвајање правних аката Заједнице у чл. 251 и 252 УЕЗ). Ако тражено мишљење није дато, поступак има недостатке који могу у таквом поступку довести и до поништења донетих акта. Препоруке и мишљења могу се односити на оцене одређених стања и бити основ за предузимање одређених мера(нпр. у области социјалне политике на основу члана 140 УЕЗ). С обзиром на начело заштите поверења као општег начела права Заједнице, таква мишљења могла би бити основ за тражење накнаде њима проузроковане штете".<sup>247</sup>

---

<sup>247</sup> Кошутих Б., "Основи права Европске уније", Правни факултет, Београд, 2009., стр.299.

Дакле, правни значај ових ширих правних аката ЕУ је испод значаја уредби, упутстава и одлука. Са друге стране, проф. др Мирко Васиљевић наглашава политички утицај препорука и мишљења, али и наводи постојање осталих секундарних извора аки комунитера: "Препоруке и мишљења (Recomandations and Opinions) спадају у правно необавезајуће акте, те тиме и нису правни акти у ужем смислу речи. Ипак, национални судови их узимају у обзир при тумачењу и примени других извора права. Мишљење и препоруке Савета и Комисије врше и одређени политички утицај. Остали секундарни извори права нису директно поменути оснивачким актом, али нису њему ни супротни (одлуке о оснивању сталних и помоћних тела, резолуције, декларације, коминикеи, закључци, ставови, *suī generis* одлуке Савета, итд.)."<sup>248</sup> Проф. др Будимир Кошуткић истиче значај закључака: "Европски уговори дозвољавају да се, поред типичних правних аката Заједнице предвиђених у члану 249 (ex члан 189) УЕЗ и члану 161 УАЕЗ, стварају и други правни акти *suī generis*. У члану 202 (ex члан 145) УЕЗ даје се опште овлашћење Савету да донесе одлуке, а у члану 230 (ex члан 173) УЕЗ наводе се радње Савета, Комисије и Европске централне банке. Пракса Заједнице већ дуго познаје те разноврсне и различито назване 'неспецифичне' правне радње. Заједничко тим правним радњама је само то што институције или друга тела Заједнице теже тим правним радњама да остваре одређене правне или барем политичке ефекте. Ипак, различитост институција које их доносе, односно врше, степен и врста њихових дејстава, али и разноврсност адресата, омогућава њихову крајње ограничену систематизацију... неретко, као основано примећује Оперман, појам закључака се користи веома широко... Поред наведених правних аката постоје и другим правни акти *suī generis* (декларације коминикеи, меморандуми, планови, саопштења, програми, итд.). Тим актима се не остварују непосредна правна дејства. Ипак, неки од тих акта остварују извесно правно дејство, што их

---

<sup>248</sup> Васиљевић М., "Компанијско право: право привредних друштава Србије и ЕУ", Правни факултет, Београд, 2007. стр. 625. Др Александра Чавошки наводи да заједнички ставови немају обавезујућу снагу. Види: Чавошки А., "Правна природа и дејство правних аката у трећем стубу", "Право и политика Европске уније из перспективе домаћих аутора", зборник, приредио Гајин С., Центар за унапређење правних студија, Београд, 2009., стр. 17.

приближава закључцима, или се тим актима исказују темељни политички ставови Савета или парламента, али у флексибилној форми".

Дакле, ови делови секундарног права (несумњиво) имају политички, а не само правни значај. Такозвано "меко право" постаје све значајније у оквиру аки комунитера и у том смислу се јављају и критике у правној теорији. Српски законодавац то мора да има у виду, као и чињеницу да се такозвано "меко право" често одређује по садржају, а не толико по правној форми: "Између тих аката не постоји јасан критеријум за одређивање њихове правне снаге (места на хијерхијској лествици аката) или политичког значаја. У сваком конкретном случају меродавна је њихова садржина, као и обележја правне природе (доносилац - поступак доношења - материјализација). Инструменти и мере без обавезне правне снаге, али са важним практичним дејствима, сврставају се у меко право (soft law). Користе се за успостављање одређене врсте сарадње између институција Заједнице/Уније (заједничка декларација Европског парламента, Савета и Комисије о основним правима из 1977. године), програмирање европског законодавства. Штавише, у одређеним областима права Заједнице/Уније 'меко право' се користи као примарна форма стварања правила (образовање, политика запослености, култура, јавно здравство). 'Меко' право је достигло свој врхунац после самита у Лисабону 2000. године. Истраживања места и улоге 'меког права' открила су његове позитивне и негативне стране. Критичари меког права указују да:

- меком праву недостаје јасност и прецизност неопходне за предвидљивост и поузданост активности;
- оно представља прикривену тактику ширења надлежности Европске заједнице/Уније
- меким правом' се заобилази нормалан систем одговорности;
- меким правом' се подрива легитимност Европске уније стварањем очекивања која се не могу остварити".<sup>249</sup>

Српски законодавац (али и научни истраживачи) мора да има у виду ове озбиљне примедбе. Критике на рачун такозваног "меког права" показују да се демократски

---

<sup>249</sup> Кошутић Б., "Основи права Европске уније", Правни факултет, Београд, 2009., стр. 290-292. О такозваном "меком праву" види и: Fairhurst J., "Law of the European Union", Longman, 2006.

дефицит неминовно преноси са највиших правних и политичких нивоа Европске уније на ниже и средње. Тачније, у правном систему ЕЗ и Европске уније деценијама се толерисало стање у којем је Европски савет био најмоћнији део политичког система. Са друге стране, оснивачки уговори га нису убрајали у институције. Неминовна последица таквог квазиправног стања је подривање легитимности и прикривено ширење надлежности. Слично се може рећи и за Корепер о којем је такође раније писано у овом раду (о Кореперу не постоји много одредби у оснивачким уговорима). Слично се може закључити и о нелегитимном ширењу надлежности за процес комитологије о којем је исто тако, писано у претходним деловима (и у вези са процесом комитологије постоји демократски дефицит и заобилажење уобичајеног система одговорности, али и заобилажење прецизности, јасности и предвидљивости). Ово су озбиљни недостаци правног и политичког система Европске уније који су неминовно довели до ширења такозваног "меког права". Српски законодавац мора имати у виду да су све ове мане (претходно наведене) произвеле ширење "меког права" - права које се не одликује јасноћом, прецизношћу и уобичајеним системом одговорности. Само у том смислу (критички и опрезно), се морају имплементирати препоруке, мишљења, резолуције и остали извори секундарног права у српски правни систем. Ово је посебно важно у контексту придруживања Републике Србије ЕУ и питања добросуседских односа са такозваним Косовом (однос који је препун правних нејасноћа). "Меко право" је много мање дефинисано од упутства и уредби. Зато би и неправилности у имплементацији могле да буду још веће.

У Белој књизи Европске комисије<sup>250</sup> се наводе делови "меког права" које државе источне и централне Европе треба да имплементирају ако желе да постану чланице Европске уније. На пример, Закључци о стандардизацији које је одобрио Савет 16. јула 1984. године (85/C 136/02), Резолуција Савета од 7. маја 1985. о новом приступу техничком усклађивању и стандардима (85/C/136/01), саопштење Комисије Савету поднето 15. јуна 1989. Глобални приступ мерама за издавање потврде и тестирање квалитета за индустријске производе (COM(89)209 final-SYN 208(89/C 267/03), Резолуција Савета од 21. децембра 1989. о глобалном приступу

---

<sup>250</sup> "Бела књига: припрема придружених земаља централне и источне Европе за интеграцију у унутрашње тржиште Уније", приредио Лопандић Д., Институт економских наука, Београд, 2001.

процене усаглашености (90/C 10)), Саопштење Комисије о развоју европске стандардизације Акције у циљу брже технолошке интеграције у Европи (90/C 20 /01) (Зелена књига о стандардизацији), Саопштење Комисије-Стандардизација у европској привреди (које је следило Зелену књигу Комисије од октобра 1990) (92/C 96/02). Затим су ту и: Резолуција Савета од 18. јуна 1992. године о улози Европске стандардизације у Европској привреди, Пропис Савета од 8. фебруара 1993. године о проверама испуњавања правила о безбедности производа у случајевима када су производи увезени из земаља изван ЕУ (339/93/ЕЕЗ), Саопштење Комисије 90/C146A/01 сходно члану 13. Упутства Савета 67/548/ЕЕЗ од 27. 6. 1967. о усклађивању закона, прописа и административних мера у вези са класификацијом, паковањем и обележавању опасних супстанци, Саопштење Комисије 93/C130/02 сходно члану 2 Упутства Савета 85/71/ЕЕЗ од 21. 12. 1984. у вези са хемијским супстанцама које су пријављене сходно Упутству Савета 67/548/ЕЕЗ о усклађивању закона, прописа и административних мера у вези са класификацијом, паковањем и обележавањем опасних супстанци, Резолуција Савета о снабдевању Заједнице обогаћеним уранијом и друго.

### **3.7.1. Закон о обавезном примерку публикације<sup>251</sup>**

Имплементација "меког права" Европске уније је већ почела у законодавству Републике Србије (иако наша држава није чланица Европске уније). На пример, у "Изјави о усклађености прописа са прописима Европске уније", која прати Предлог закона о обавезном примерку публикације који је упућен у процедуру Народне скупштине Републике Србије у јуну 2011. године, испод наслова "Навођење секундарних извора права ЕУ и усклађеност са њима" се наводи: "Council resolution of 25. July 1996. on electronic publishing and libraries, Official Journal C 242,21/08/1996/ - Резолуција Савета од 25. јула 1996. у вези електронског

---

<sup>251</sup> Закон о обавезном примерку публикације, "Службени гласник РС", бр. 52/2011.

издаваштва и библиотека. Службени лист Ц242, 21/08/1996-потпуно усклађен".<sup>252</sup> Такође, у Образложењу тог Предлог закона о обавезном примерку публикација из 2011. године се наводи да се он доноси због усклађивање ове области "са прописима ЕУ".<sup>253</sup> Ипак, српски законодавац мора бити опрезан када се позива само на "меко право" Европске уније ради образлагања мотива за доношење закона. У претходним деловима је истакнуто да је "меко право" често непрецизно и нејасно. На такав закључак указује и чињеница да Предлог закона о обавезном примерку публикација из 2011. године не прати табела која би показивала усклађеност закона са секундарним правом Европске уније. У претходним деловима, када су разматрана упутства и уредбе, наведено је неколико примера предлога закона уз које је била приложена (једна или више) табела усклађености са секундарним правом Европске уније. У Предлогу закона о обавезном примерку публикација је нема, што је и логична последица чињенице да се овај предлог закона ослања само на "меко право" Европске уније. Дакле, такозвано "меко право" ЕУ, у које спадају препоруке, мишљења, резолуције (и остало) треба примењивати у српском правном систему са још већом пажњом (и опрезнијим приступом) од оне која се користи када се ради о обавезним актима секундарног права. Основни разлог за то је и што такозвано "меко право" често садржи и политичке елементе .

---

<sup>252</sup> "Изјава о усклађености прописа са прописима Европске уније", Предлог закона о обавезном примерку публикација, Влада Републике Србије, 2011., стр. 15-16.

<sup>253</sup> "Образложење" Предлога закона о обавезном примерку публикација, Влада Републике Србије, 2011., стр. 10.

#### **4. Међународни споразуми, општа правна начела и њихова повезаност са праксом Суда правде**

У претходним деловима анализирани су основни делови примарног права Европске уније, у смислу међудржавних (конститутивних) уговора које су међусобно закључиле државе чланице ЕЗ/ЕУ. У контексту усвајања аки комунитера, анализирани су: Римски уговори из 1957. године (као и уговори који су им претходили, пре свега Париски уговор из 1951. године), Уговор из Масстрихта из 1992. године, неуспели Устав за Европу (који је био врхунац у развоју аки комунитера) и актуелни Лисабонски уговор који је ступио на снагу 2009. године.

У претходним деловима анализирано је и секундарно право Европске уније у контексту усвајања аки комунитера, и то пре свега: уредбе, упутства, одлуке, препоруке, закључци и мишљења који имају, као делови секундарног права, утицај на српски правни систем.

У овом делу ће бити разматран општи утицај међународних споразума и општих правних начела као извора аки комунитера. Листа извора аки комунитера не ограничава се само на уговоре и правне акте које смо претходно навели. Такав став дели и правна теорија у овој области, без обзира што не постоји потпуна сагласност о том питању. Међународни споразуми које закључује Европска унија носе са собом права и одговорности не само за државе или међународне организације који закључују уговоре и споразуме са Бриселом, већ и за другу страну, тј. Европску унију, и зато представљају изворе европског права. Најпознатији пример за то је, свакако, Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица са једне стране, и Републике Србије, са друге стране (или Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије) који је потписан у Луксембургу 29. априла 2008. године. Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије је извор права и обавеза и за једну, али и за другу страну потписницу. И његове одредбе у општем смислу су извор аки комунитера. Што се тиче међународних споразума и уговора, у најширем смислу,

проф. др Стеван Ђорђевић износи следећу дефиницију: "Уговор је сваки споразум закључен између субјеката међународног права с циљем да се постигне одређено правно дејство. Њиме се одређују њихова права и обавезе, утврђују правила понашања које стране уговорнице обавезују да поштују, ма какав био предмет, облик и назив усвојен од уговорница. Уговор је регулисан међународним правом. Међутим, материја је 'интердисциплинарна', с обзиром на то да се истовремено тиче и међународног и унутрашњег права. У област унутрашњег права спадају правила о закључењу међународног уговора и др. У доктрини међународног права назив 'уговор'резервише се за сваки споразум закључен између два или више субјеката међународног права. Тако схваћен уговор у међународном праву одговара закону односно контракт-уговору у приватноправним односима у унутрашњем праву. Сви уговори имају заједничку црту да стварају правне обавезе и резултат су изјаве воља субјеката међународног права".<sup>254</sup> Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије не би требало да буде изузетак од овог правила међународног јавног права.

У складу са уводним напоменама о европском праву у ширем смислу, и Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода из 1950. године има утицај на право Европске уније. Зато ће и она бити анализирана у овом поглављу. С тим у вези, потпуно је логично и да се у овом поглављу анализира Повеља о основним правима ЕУ која се, добрим делом, заснива на Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода .

Што се тиче споразума између Европске уније и Руске Федерације, они су за Републику Србију значајни због трговинских и политичких веза које постоје са Москвом. Најпознатији пример који показује важност проучавања тог утицаја и правних односа између ЕУ и РФ је свакако питање важења Уговора о слободној трговини са РФ из 2000. године и његово усаглашавање са Лисабонским уговором (када Република Србија постане чланица ЕУ). Ту се, пре свега, поставља питање важења члана 28. Уговора о функционисању Европске уније који прописује заједничке царинске тарифе према трећим земљама. Уосталом, и представник ЕУ за Републику Србију Венсан Дежер је 13. октобра 2011. године пред Одбором за европске интеграције Републике Србије, поставио питање о важности Споразума

---

<sup>254</sup> Ђорђевић С., "Увод у међународно право", Правни факултет, Београд, 2007., стр. 160.



о слободној трговини са РФ (у случају да Србија једног дана приступи ЕУ): "Сваки трговински споразум мора бити преиспитан када је нека земља на прагу пријема у ЕУ".<sup>255</sup> Коначно, општа правна начела су извор међународног права и право Европске уније није изузетак од тог правила. У том смислу, она се у ЕУ заснивају на Статуту Међународног суда правде, али и на судској пракси Суда правде ЕУ.

#### ***4.1. Општа правна начела***

Проф. др Смиља Аврамов и проф. др Миленко Крећа, позивајући се на Статут Међународног суда правде, износе следеће дефиниције, када пишу о изворима међународног права: "Општа правна начела која признају просвећени народи на основу члана 38, став ц) представљају трећи извор међународног права који, као што је раније речено, улази у категорију главних извора... Међутим, општа правна начела, која несумњиво представљају засебну категорију извора, су изведени појмови, где воља држава само посредним путем долази до изражаја. То су апстрактне норме, изведене из низа правила која се примењују у унутрашњим поретцима државе, које улазе у састав међународне заједнице. Сама чињеница да су у питању норме, признате у унутрашњим поретцима што је уосталом и посебно наглашено у члану 38, став ц) Статута, да је тим правилима карактер позитивног права... Отуда у општим правним начелима, која има у виду члан 38, став ц) не треба видети производ филозофских разматрања већ позитивна правила, прихваћена од стране свих, или већине просвећених народа *in foro domestico*".<sup>256</sup>

И други домаћи правници пишу о појму општих правних начела. На пример, проф. др Стеван Ђорђевић истиче: "Под овим појмом означавају се извесна начела која су заједничка правним системима држава и народа, тј. чине део сваког

---

<sup>255</sup> Према стенограму Одбора за европске интеграције Народне скупштине Републике Србије од 13.10.2011. године. Посета Дежера је имала за повод представљање Мишљења ЕК о кандидатури Србије за чланств у ЕУ.

<sup>256</sup> Аврамов С., Крећа М., "Међународно јавно право", Службени гласник, Београд, 2008., стр. 64.

правног система... То су начела, по мишљењу већине писаца, грађанског, унутрашњег права те се аналогно примењују у међународном праву, али не простим преношењем у међународни правни поредак, већ поступком апстракције и истраживањем и уопштавањем онога што је заједничко свим, или скоро свим правним системима... Наше је мишљење да је Статут Суда од 1920, а такође од 1945. године, као у погледу других наведених, тако и у случају сада разматраних општих правних начела просвећених народа, само потврђивао и кодификовао постојеће право, веће дужи време примењивано од међународних арбитражних судова".<sup>257</sup>

Са друге стране, у примарном праву се наводе општа правна начела, попут лојалности, недискриминације и осталих. У члану 10 Уговора о оснивању Европске заједнице се наводи: "Државе чланице ће предузимати све потребне мере, било опште, било посебне, како би извршиле обавезе које произилазе из овог Уговора или из делатности органа Заједнице. Оне ће помагати остваривању органа Заједнице. Оне ће помагати остваривање задатака Заједнице. Државе чланице ће се уздржавати од предузимања било којих мера које би могле угрозити остваривање циљева овог Уговора".<sup>258</sup> У члану 4 Уговора о Европској унији као делу Лисабонског уговора, се наводи, у ставу 3: "У складу са принципом лојане сарадње, Унија и државе чланице поштују се и међусобно помажу у вршењу задатака који произилазе из Уговора. Државе чланице предузимају сваку потребну меру, општег или посебног карактера, којом обезбеђују извршење обавеза које произилазе из Уговора или из аката институција Уније. Државе чланице олакшавају Унији да извршава своје задатке и уздржавају се од сваке мере која би могла довести у опасност остварење циљева Уније".<sup>259</sup> Проф. др Будимир Кошутећ истиче и важност других начела које усваја ЕУ/ЕЗ у својим конститутивним уговорима, али и судску праксу Суда правде ЕУ: "Начело забране дискриминације у примени Уговора формулисано је у члану 12 (ex члан б)... С

---

<sup>257</sup> Ђорђевић С., "Увод у међународно право", Правни факултет, Београд, 2007., стр. 195-198.

<sup>258</sup> "Уговор о Европској унији - Рим-Мастрихт-Амстердам", приредио Лопандић Д., "Међународна политика", Београд, 1999., стр. 76.

<sup>259</sup> Јањевић М. "Консолидовани Уговор о Европској унији; и Уговор о функционисању Европске уније (2008/С 115/01) са Повељом о основним правима Европске уније", Службени гласник, Београд, 2009., стр. 30.

обзиром на традицију држава чланица у погледу поштовања општих правних начела као извора права (ту традицију нарочито су развили немачки и француски судови), као и на праксу Међународног суда правде у том погледу, било је природно што је Европски суд правде развио у целости, или делимично, извесна општа правна начела као што су начела пропорционалности, једнакости и легитимних очекивања. Начело пропорционалности унето је сада изричито у Уговор о оснивању Европске заједнице као уставни принцип његовог правног поретка. Осим тога, Заједници је додељена надлежност да се легислативним мерама бори и против других облика дискриминације на основу пола и држављанства. Основна права и слободе формулисана су као општа правна начела на сличан начин као начело пропорционалности. Најпре су та права и слободе биле признате у пракси Суда европских заједница (case law ЕСП), затим су подржана декларацијама институција Заједнице и, најзад, записана у примарном праву Европске уније. Нема сумње да је постојао правни основ за правностваралачку делатност Европског суда правде. Истовремено, утврђивањем и применом општих правних начела није, у бити, проширивана надлежност Заједнице додељена јој конститутивним европским уговорима. Чланови 220, 230 и 234 УЕЗ темељ су на коме се развила правностваралачка делатност Европског суда правде, с тим што су општа правна начела изричито поменута само у члану 288(2) Уговора о оснивању Европске заједнице... формулацијом у члану 288(2) изричито је признато дејство општих начела у праву Заједнице. Европски суд правде оценио је начела из тог члана као посебну врсту општих правних начела која важе као неписани правни извор у праву Заједнице. На темељу тако заузетог правног схватања, Суд правде је развио и своје учење о основним правима и слободама као општим правним начелима правног поретка Заједнице".<sup>260</sup> Претходно указује на повезаност праксе Суда правде са општим правним начелима. То доказује и да је пракса Суда правде ЕУ извор права ЕУ. Такође, у

---

<sup>260</sup> Кошутин Б., "Основи права Европске уније", Правни факултет, Београд, 2009. стр. 248-249. О међународном праву као извору права ЕЗ у складу са пресудом Суда правде у случају *International Fruit* као и начелу "добре вере" у вери и његовој примени у вези са Споразумом о Европском економском простору више: Медовић В. "Међународно право као извор права Европске уније", "Страни правни живот" 2/2008, Институт за упоредно право, Београд, 2008., стр. 32-33.

члану 288 (ex члан 215) Уговора о оснивању Европске заједнице се наводи следеће: "Уговорна одговорност Заједнице се одређује према праву које се примењује на дотични уговор. У односима вануговорне одговорности, у складу са општим принципима који су заједнички правима држава чланица, Заједница надокнађује штету коју су проузроковали њени органи или службеници у вршењу својих дужности. Други став се примењује под истим условима на штету коју проузрокује ЕЦБ или њени заступници у вршењу својих функција".<sup>261</sup> Исто тако, у члану 340 Уговора о функционисању Европске уније се наводи: "Уговорна одговорност Уније се одређује према праву које се примењује на уговор који је у питању. У односима вануговорне одговорности, у складу са општим принципима који су заједнички правима држава чланица, Унија надокнађује штету коју су проузроковали њени органи или запослени вршењем својих дужности. Уз одступање од другог става, Европска централна банка мора надокнадити штету, у складу са општим принципима који су заједнички праву држава чланица, коју проузрокује она сама или њени службеници приликом вршења својих надлежности".<sup>262</sup> Дакле, и у Уговору о функционисању Европске уније, који је ступио на снагу 2009. године (као и Уговору о оснивању Европске заједнице) се истиче важност општих правних начела.

Роводом важности појединачних начела, као што је на пример, начело недискриминације, у Уговору о оснивању Европске заједнице, у члану 12 (ex члан б) се наводи: "У оквиру примене овог Уговора и уз поштовање свих његових посебних одредби, забрањује се свака дискриминација по основу држављанства. Савет може, у складу са поступком превиђеним чланом 251, доносити прописе у циљу забране такве дискриминације".<sup>263</sup> У члану 18 Уговора о функционисању Европске уније се, испод наслова "Недискриминација и држављанство Уније",

---

<sup>261</sup> "Уговор о Европској унији - Рим-Мастрихт-Амстердам", приредио Лопандић Д. "Међународна политика", Београд, 1999., стр. 197.

<sup>262</sup> Јањевић М., "Консолидовани Уговор о Европској унији; и Уговор о функционисању Европске уније (2008/С 115/01) са Повељом о основним правима Европске уније", Службени гласник, Београд, 2009., стр. 191.

<sup>263</sup> "Уговор о Европској унији - Рим-Мастрихт-Амстердам", приредио Лопандић Д., "Међународна политика", Београд, 1999., стр. 78. Нумерација члана 12 је у складу са Уговором из Амстердама из 1997. године. У том смислу је додат и други став овог члана.

наводи следеће: "У областима примене ових уговора и без штете по посебне одредбе које су њима предвиђене, забрањена је свака дискриминација по основу држављанства. Европски парламент и Савет, одлучујући у складу са редовном законском процедуром, могу предузети сваку меру у циљу забране такве дискриминације". Исто тако, у ставу 1 члана 19 Уговора о функционисању Европске уније се наглашава: "Без штете по друге одредбе из ових уговора и у границима надлежности које су уговорима поверене Унији, Савет, одлучујући у складу са посебном законском процедуром и после одобрења Европског парламента, може предузети потребне мере за борбу против сваке дискриминације засноване на полу, раси или етничком пореклу, религији или веровању, хендикепираности, старости или сексуалној оријентацији". У члану 10 Уговора о функционисању Европске уније се истиче: "Приликом утврђивања и споровођења својих политика и активности Унија се бори против сваке дискриминације засноване на полу, раси или етничком пореклу, религији или уверењу, хендикепираности, старости или сексуалној оријентацији".<sup>264</sup> Дакле, опште правно начело недискриминације је веома важно у позитивном правном систему Европске уније. То уверљиво показују претходно цитирани чланови Лисабонског уговора. Са друге стране, Сајмон Хикс убраја и економске слободе ("4 слободе"<sup>265</sup>) у општа правна начела. Поред тога, општим правним начелима сматра и: принцип административне и правне законитости, принцип правне сигурности, пропорционалности (средства да се постигне циљ морају бити одговарајућа), процедуралне правичности, принцип економских слобода, принцип основних људских права која нису дефинисана Уговором о ЕУ, принцип

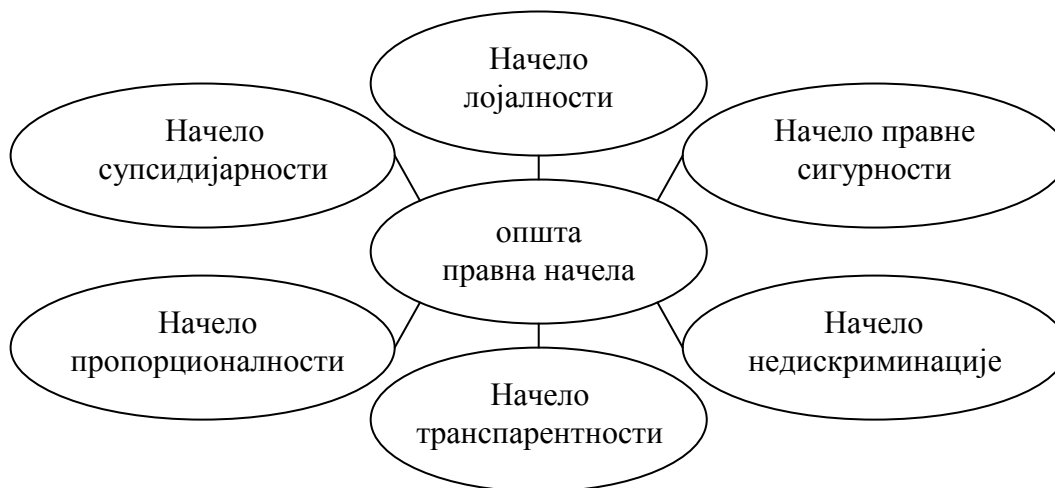
---

<sup>264</sup> Јањевић М., "Консолидовани Уговор о Европској унији;и Уговор о функционисању Европске уније (2008/С 115/01) са Повељом о основним правима Европске уније", Службени гласник, Београд, 2009., стр. 63. и 65.

<sup>265</sup> Више о томе Ракић Б., „Четири велике слободе у праву Европске уније“, Право Европске уније, приредили Митровић Д., Рачић Д, зборник радова са Симпозијума о праву Европске уније, Београд, Службени гласник, Београд 1996., стр. 17-45.

политичких права, попут транспарентности (приступа информацијама) и супсидијарности.<sup>266</sup>

Схема бр. 3. Најважнија општа правна начела која се примењују у праву ЕУ



Извор: Уговор о оснивању Европске економске заједнице из 1957. године и Уговор из Лисабона из 2007. године као и Хикс С. "Политички систем Европске уније", Службени гласник, Београд, 2007. стр. 123. и Кошутећ Б. "Основи права Европске уније", Правни факултет, Београд, 2009., стр. 249,

Принцип пропорционалности, према домаћим ауторима, "значи да активности Уније неће ни по свом облику, ни по свом облику, ни својој садржини прекорачити мере које су неопходне да би се остварио циљ те активности".<sup>267</sup> Дакле, може се закључити да претходно наведена општа правна начела имају доминантан утицај на право Европске уније. Начела лојалности, супсидијарности, правне сигурности, пропорционалности и недискриминације, као и транспарентности, су доминантни у праву Европске уније, и то је последица

<sup>266</sup> Хикс С., "Политички систем Европске уније", Службени гласник, Београд, 2007. стр. 123. О значају транспарентности у Лисабонском уговору види: Ђеранић Ј., "Уговор из Лисабона – Институционална реформа Европске уније", "Страни правни живот" 2/2008., Институт за упоредно право, Београд, 2008., стр. 53.

<sup>267</sup> Према тумачењу Милоша Хрњаца објављеном у зборнику радова: "Уговор из Лисабона: сигурна лука или почетак новог путовања?", Службени гласник: Фондација Фридрих Еберт, Београд, 2010., стр. 182.

развоја не само аки комунитера већ и међународног права у целини. Уосталом, то и Статут Међународног суда правде и тумачење члана 38. јасно показују. Са друге стране, начело недискриминације је једно од основних начела на којима се заснива Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода из 1950. године и оно се може посматрати и као део општих људских права које поштује ЕУ.

#### ***4.2. Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода и њен утицај на право ЕУ***

Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (донета у Риму) усвојена је од стране чланица Савета Европе 4. 9. 1950. године. Нема сумње да је Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода из 1950. године један од најзначајних вишестраних међународних уговора (не само у сфери људских права). Донета је у тренутку када су владале велике напетости између два блока и када су западне државе покушавале да створе Европску одбрамбену, политичку и економску заједницу. О томе пише проф. др Бранко Ракић: "Процес настанка правих интеграционих организација, са наднационалним својствима, отпочиње тек у пролеће 1950. године. Тада европски интеграциони процес улази у функционалистичке воде, тј. почиње да се развија у складу са функционалистичком теоријом која подразумева поступност у интегрисању и то првенствено у неполитичким доменима...".<sup>268</sup>

Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода из 1950. године има 59 чланова. Прате је: Протокол уз Конвенцију о људским правима и основним слободама донет у Паризу 20. марта 1952. године, затим Протокол 4 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода којим се обезбеђују извесна права и слободе која нису укључена у Конвенцију и Први протокол уз њу,

---

<sup>268</sup> Ракић Б., "За Европу је потребно време: о преурањеном покушају успостављања европске политичке интеграције", Правни факултет, Београд, 2009. стр. 12.

донет у Стразбуру 16. септембра 1963. године, као и Протокол бр. 7 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, донет у Стразбуру 22. новембра 1984. године. Такођ, предметну Конвенцију прате и Протокол бр. 12 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, донет у Риму 4. новембра 2000. године и Протокол 13 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне у свим околностима, донет у Вилњусу, 3. маја 2002. године.

Најзначајнији чланови Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода из 1950. године су свакако, члан 1 који обавезује на поштовање људских права, члан 2 који гарантује право на живот, члан 3 који прописује забрану мучења, члан 6 који гарантује право на правично суђење, члан 7 који прописује кажњавање само на основу закона, члан 10 који гарантује слободу изражавања, члан 14 који забрањује дискриминацију. Такође, у другом делу Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода из 1950. године, од члана 19 до 51, се успоставља Европски суд за људска права. То је суд који је формиран од стране чланица Савета Европе.<sup>269</sup> Република Србија (као део СЦГ) је ратификовала Европску конвенције за заштиту људских права и основних слобода из 1950. године, у децембру 2003. године (те године је Србија примљена и у чланство Савета Европе, иако се у том тренутку налазила у ванредном стању). Од момента ратификације су се стекли услови за подношење жалби Европском суду за људска права од стране грађана Србије. Студија изводљивости је предвиђала да СЦГ има свог заступника пред Европским судом за људска права.<sup>270</sup> Усвајање Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода из 1950. године и формирање Европског суда за људска права су имали (и имају) велики утицај на право ЕЗ и ЕУ. О тој чињеници, научни истраживачи и српски законодавац морају да воде рачуна, иако Европска конвенција у ужем смислу не спада у аки комунитер. Поред тога, често се дешава да се помешају појмови у вези

---

<sup>269</sup> О пракси Европског суда за људска права, види: Дитертр Ж., "Изводи из најзначајнијих одлука Европског суда за људска права", Савет Европе, Службени гласник, Београд, 2006.

<sup>270</sup> Више о томе: "Заступник Србије и Црне Горе пред Европским судом за људска права", Министарство за људска и мањинска права Србије и Црне Горе, Београд 2005. и "Водич кроз поступак пред Европским судом за људска права", Министарство за људска и мањинска права Србије и Црне Горе, Београд, 2003.



са институцијама и конвенцијама Савета Европе и ЕУ, најчешће око Савета Европе и Европског суда за људска права са једне стране и Европске уније и Суда правде Европске уније, са друге стране. Ипак, не треба негирати да постоје јаке везе између претходно наведених институција и конвенција. На пример, у Лисабонском уговору у члану 6, тачка 2 Уговора о Европској унији се истиче повезаност Повеље о основним правима Европске уније и Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода из 1950. године. У истом члану се објављује приступање ЕУ Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода из 1950. године. То је једна од важнијих промена у односу на претходне конститутивне уговоре. Тачније, у члану 6 Уговора о Европској унији се наводи: "1) Унија признаје права, слободе и принципе наведене у Повељи о основним правима Европске уније, од 7. децембра 2000. године, у тексту усвојеном у Стразбуру 12. децембра 2007. године, који има исту правну вредност као уговори. Одредбе Повеље не проширују на било који начин надлежности Уније више него што су оне утврђене уговорима. Права, слободе и принципи изражени у Повељи тумаче се у складу са основним одредбама из наслова VII Повеље, којима се утврђују њено тумачење и примена, уз уважавање циљева Повеље који указују на изворе ових одредби. 2) Унија приступа Европској конвенцији о очувању људских права и основних слобода. То приступање не мења надлежности Уније утврђене уговорима. 3) Основна права, која су загарантована Европском конвенцијом о очувању људских права и основних слобода и која произилазе из заједничких уставних традиција држава чланица, као општи принципи чине саставни део права Уније". Такође, Лисабонски уговор прати и Протокол (бр. 8) о члану 6, тачка 2 Уговора о Европској унији у вези са приступањем Уније Европској конвенцији о заштити људских права и основних слобода. У том Протоколу (бр. 8) се истиче, у члану 1 и 2, следеће ограничење у вези са применом Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода из 1950. године: "Споразум о приступању Уније Европској конвенцији о заштити људских права и основних слобода, предвиђеним чланом 6, тачка 2 Уговора о Европској унији, изражава бригу за очување специфичних карактеристика Уније и права Уније... Споразумом из члана 1 гарантује се да приступање Уније не утиче на надлежности Уније и на овлашћење њених

институција. Он гарантује да ниједна од његових одредби не утиче на специфичне ситуације држава чланица у односу на Европску конвенцију и, нарочито, на њене протоколе, на мере које предузимају државе чланице тако што одступају од Европске конвенције, у складу са њеним чланом 15 и на резерве које су државе чланице изразиле према Европској конвенцији, у складу са њеним чланом 57".<sup>271</sup> Дакле, Европска унија је приступила, после неколико деценија, Европској конвенцији о заштити људских права и основних слобода, али уз услов да њено примењивање буде у складу са националним правом држава чланица. У овом случају српски законодавац може да увиди доминацију националног права над комунитарним у пракси Европске уније, тј. примену принцип супсидијарности у пракси. Такође, треба истаћи, да и из Тумачења Повеље о основним правима Европске уније из 2007. године, јасно произилази да Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода из 1950. године снажно утиче на поједине чланове Повеље о основним правима Европске уније.

### ***4.3. Повеља о основним правима Европске уније***

Повеља о основним правима Европске уније је усвојена (у првобитном тексту) 7. децембра 2000. године. Ипак, прилагођени текст, усвојен од стране Европског парламента, Савета Европске уније и Европске комисије 12. децембра 2007. године, ступио је на снагу када и Лисабонски уговор - 2009. године. Сходно томе, Лисабонски уговор прати и Повеља о основним правима Европске уније (али и званично Тумачење Повеље о основним правима Европске уније из 2007. године). Повеља о основним правима Европске уније има 54 члана. У преамбули Повеље о основним правима Европске уније се истиче да се, поред начела супсидијарности, "реафирмишу права која, нарочито, произилазе из уставних традиција и

---

<sup>271</sup> Јањевић М., "Консолидовани Уговор о Европској унији; и Уговор о функционисању Европске уније (2008/С 115/01) са Повељом о основним правима Европске уније", Службени гласник, Београд, 2009., стр. 31 и 266.

заједничких међународних обавеза држава чланица, из Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода, из Социјалне повеље, који су усвојили Унија и Савет Европе, као и из правосудне праксе Суда правде Европске уније и Европског суда за људска права".<sup>272</sup> Затим се у члану 1 гарантује достојанство човека, у члану 2 право на живот, а у члану 6 право на слободу и безбедност. У члану 11 Повеље о основним правима Европске уније се гарантује слобода изражавања и информисања, у члану 17 право власништва, у члану 20 право на једнакост, у члану 21 недискриминација, у члану 30 заштита у случају неоправданог отпуштања са посла, у члану 31 примерени услови рада. Такође, у члану 34 се гарантује социјална сигурност и социјална помоћ, у члану 39 право гласа и право избора за Европски парламент, у члану 43 се регулише институција Европског заштитника, у члану 48 претпоставка невиности и право на одбрану, у члану 50 право да се два пута не може бити кривично гоњен или кажњен за исто кривично дело. Дакле, може се закључити да је Повеља о основним правима Европске уније слична Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода из 1950. године и да преузима бројне делове те конвенције, али и принципе утврђене током вишедеценијске праксе Европског суда за људска права (уосталом, то се и не крије у Тумачењу Повеље о основним правима Европске уније из 2007. године). Ипак, постоје елементи који нису садржани у Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода попут неких права повезаних са радним односом, као и чланови који су специфични јер су у вези са правним системом Европске уније, као и чланови и ставови који се ослањају на секундарно право ЕУ.

У прилог овоме, у Тумачењу Повеље о основним правима Европске уније из 2007. године се истиче да члан 1 Повеље о основним правима Европске уније треба тумачити у складу са пресудом Суда правде Европске уније у случају Холандија против Европског парламента и Савета од 9. октобра 2001. године, из које произилази да поштовање људског достојанства чини део права Европске уније. Дакле, ово је још једна потврда да је и пракса Суда правде извор права ЕУ. Такође, члан 2 који гарантује право на живот заснива се на члану 2 Европске

---

<sup>272</sup> Тодоровић В., "Људске слободе и права", Службени гласник, Београд, 2003., стр.41. О Повељи о основним правима ЕУ види и: Fairhurst J., "Law of the European Union", Longman, 2006.

конвенције за заштиту људских права и основних слобода из 1950. године. Исто тако, члан 6 Повеље о основним правима Европске уније се заснива на члану 5 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Члан 11 Повеље о основним правима Европске уније се заснива на познатом члану 10 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода из 1950. године, али и на Упутству/Директиви 89/552/ЕЕЗ Савета. Такође, члан 20 Повеље о основним правима Европске уније који гарантује право на једнакост се заснива на пресуди Суда правде од 13. новембра 1984. године у случају Раске. Члан 21, који гарантује недискриминацију се заснива на познатом члану 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода из 1950. Члан 30 Повеље о основним правима Европске уније се заснива на Упутству/Директиви 2001/23/ЕЗ о заштити права запослених лица приликом промене предузећа. Члан 34 заснива се на члановима 153 и 156 Уговора о функционисању Европске уније, и на члану 12 Европске социјалне повеље. Такође, према Тумачењу Повеље о основним правима Европске уније из 2007. године, члан 39 Повеље о основним правима Европске уније се заснива на члану 20 и члану 14 Уговора о функционисању Европске уније. Члан 43 Повеље о основним правима Европске уније се заснива на члановима 20 и 228 Уговора о функционисању Европске уније. Члан 48 се заснива на познатом члану 6 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода из 1950. који гарантује право на праведно суђење, а члан 50 се заснива на Протоколу бр. 7 који иде уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода. Из претходно наведених примера у вези са најзначајним члановима Повеље о основним правима Европске уније, јасно је да она преузела бројне и важне одредбе из Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. У том смислу, пошто је Повеља о основним правима Европске уније саставни део аки комунитера, српски законодавац и истраживачи који се баве европским правом морају да познају (детаљно) и одредбе Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Само тако се може извршити правилна имплементација европског права у овој области. Наравно, у складу са очигледном чињеницом о доминацији националног права над аки комунитером у пракси Европске уније, треба имати у виду и да постоје декларације појединих чланица у вези са применом Повеље о

основним правима Европске уније које ограничавају њено дејство. На пример, Лисабонски уговор прати и Декларација Републике Пољске у вези са Повељом о основним правима Европске уније као и Декларација Републике Пољске у вези са Протоколом о примени Повеље о правима Европске уније на Пољску и Уједињено Краљевство. У тим декларацијама се истичу особености везане за социјални покрет "Солидарност" и: "Повеља не може ни на један начин ограничити право држава чланица да законски регулишу област јавног морала, породичне односе, као и заштиту људског достојанства и поштовање физичког и моралног интегритета личности"<sup>273</sup> (може се приметити да су српски преговорачи, приликом преговарања о одредбама везаним за Споразум о стабилизацији и придруживању у вези са Косовом и Метохијом, могли да примене овакав начин изјашњавања и дефинисања). У сваком случају, Тумачење Повеље о основним правима Европске уније из 2007. године показује јасну повезаност Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и Повеље о основним правима ЕУ, као и међузависност између Европског права у ширем и ужем смислу.

#### ***4.4. Споразуми са међународним организацијама***

Европска унија (и ЕЗ пре њене) као наднационална организација која окупља 27 држава, не закључује уговоре и споразуме само са појединачним државама већ и са другим међународним организацијама. Ти споразуми и уговори су, такође извори аки комунитера што значи да српски законодавац и научни истраживачи (ради правилне примене аки комунитера) морају и њих да анализирају.

---

<sup>273</sup> Текст Декларација Републике Пољске у вези са Протоколом о примени Повеље о правима Европске уније на Пољску и Уједињено Краљевство, према: Јањевић М.. "Консолидовани Уговор о Европској унији; и Уговор о функционисању Европске уније (2008/С 115/01) са Повељом о основним правима Европске уније", Службени гласник, Београд, 2009., стр. 334.

Према проф. др Стевану Ђорђевићу уговори се, у међународном праву, могу поделити према функцији уговора и према броју уговорних страна: "Вишестрани уговори представљају облик уређења за свеопшту сарадњу на међународном плану. Ево дефиниције сачињене у нацрту Бечке конвенције о праву уговора из 1969. године (предлог није садржан у коначном тексту Конвенције): 'Израз – општи вишестрани уговор' односи се на вишестрани уговор који се тиче општих правила међународних права и односи се на питања од општег интереса за скуп држава".<sup>274</sup> Проф. др Миленко Крећа и проф. др Милан Пауновић износе дефиницију Америчког института за право из 1965. године: "Међународни споразум означава споразум између државе или међународних организација путем кога се изражава намера да се створе, измене или потврде односи по међународном праву".<sup>275</sup>

У том међународно правном контексту, Европска унија (ЕЗ) је закључила више међународних споразума са другим међународним организацијама. Међутим, пре навођења најважнијих, треба истаћи и једну специфичну чињеницу. ЕУ није чланица Светске трговинске организације, иако има огроман утицај на преговоре који се воде под окриљем те организације. У том контексту, Дезмон Динан истиче: "Европска унија је један од два 'боксера тешке категорије' у СТО; други су Сједињене Државе. Парадоксално, ЕУ није уговорна страна WTO (нити је икада била уговорна страна GATT-а). Само захваљујући уговорним обавезама њених држава чланица да делују као једна (обавеза која доноси солидне политичке и економске предности), у међународној трговинској арени је ЕУ *de facto* чланица WTO".<sup>276</sup> Ово је свакако тачно, јер иако ЕУ није чланица СТО, све државе које чине ЕУ јесу и дужне су да воде јединствену политику у тој организацији. Из тога произилазе фактичке обавезе и права за све чланице ЕУ, и сходно томе правни прописи (пре свега царински и у области примене нецаринских баријера)

---

<sup>274</sup> Ђорђевић С., "Увод у међународно право" Правни факултет, Београд, 2007. стр.171. Проф. др Стеван Ђорђевић истиче да појмове уговор и споразум треба посматрати као синониме. О међународним споразумима види и: Медовић В., "Међународни споразуми у праву Европске уније", Службени гласник, Београд, 2009.

<sup>275</sup> Крећа М., Пауновић. М., "Практикум за међународно јавно право", Досије, Београд, 2002. стр.412.

<sup>276</sup> Динан Д., "Све ближе Унија: увод у европску интеграцију", Службени гласник, 2009. стр. 495.

који их прате. Дакле, и правила и споразуми унутар СТО су једна врста извора европског права. То законодавац у Републици Србији мора да има у виду (Република Србија годинама покушава да постане чланица СТО).

Такође, веома важан споразум који је утицао на економски и правни систем ЕУ/ЕЗ је и онај закључен са Европским удружењем за слободну трговину (ЕФТА) 1990. године. Споразум је формирао Европски економски простор (ЕЕА) 1994. године. Дезмон Динан, у том контексту, истиче: "Европски економски простор (ЕЕА) проширује јединствено тржиште ЕУ на три од четири државе Европског удружења за слободну трговину (ЕФТА): Исланд, Линхештајн и Норвешку. Швајцарска, четврта чланица Европског удружења за слободну трговину, одлучила је да не уђе у ЕЕА након референдума о том питању у децембру 1992. године. Када је ЕЕА настао у јануару 1994. године, Аустрија, Финска и Шведска такође су биле чланице Европског удружења за слободну трговину; дакле, њихово приступање ЕУ у јануару 1995. године одузело је ЕЕА велики део његовог значаја".<sup>277</sup>

Такође, Европска унија и Mercosur (организација која обухвата заједничко тржиште за неколико латиноамеричких земаља, основана 1991. године, чланови су Аргентина, Бразил, Парагвај и Уругвај) су потписали Споразум о међурегионалној сарадњи у децембру 1995. године. Међутим, Споразум о слободној трговини није закључен са овом организацијом јер: "Споразум о слободној трговини се показао као недостижан због протекционистичких склоности како ЕУ тако и Mercosura".<sup>278</sup> Поред овог, Европска унија и Андска заједница (Боливија, Колумбија, Еквадор, Перу и Венецуела) потписале су више споразума, 1983. године, 1993. године и коначно 2003. године.

Што се тиче афричких, карипских и пацифичких земаља (углавном бивших колонија), Европска унија (и ЕЗ пре ње) је потписала више споразума са организацијом АКП (АСР) која обухвата неколико десетина земаља. Прво су потписани споразуми у Јаундеу 1963. и 1969. године, а затим се сарадња наставила: "АКП - државе постоје као једна организована група само у односима са ЕУ. Ломе, главни град државе Того, био је место по коме је Споразум под

---

<sup>277</sup> Динан Д., "Све ближе Унија: увод у европску интеграцију", Службени гласник, 2009. стр. 500.

<sup>278</sup> Исто, стр.510

називом Ломе 1 потписан 1975. године. Ломе 1 (1976-1980) имао је до сада три проширења: Ломе 2 (1980-1985), Ломе 3 (1985-1990) и Ломе 4 (1990-2000) који су унели неколико промена и амандмана у први споразум... Готово сва роба (99%) која се извози из АКП-држава у ЕУ има слободан приступ (без царина или квота) тржишту ЕУ... Упркос релативно повољном трговинском третману на тржишту ЕУ у поређењу са већином других трговинских партнера, удео АКП-држава у увозу и извоз ЕУ био је, углавном, у сталном паду."<sup>279</sup> Коначно, у Контоноу је потписан и споразум између АКП и ЕУ за период од 2000-2020. године.

Са медитеранским земљама окупљеним у групу MED-12, ЕУ је у новембру 1995. године потписала Декларацију из Барселоне. Дакле, ЕУ има веома развијену мрежу споразума са разним међународним организацијама и сви они се могу сматрати као једна врста извора аки комунитера јер стварају права и обавезе за 27 држава чланица ЕУ. Ту убрајамо и споразуме постигнуте у оквиру ВТО.

#### ***4.5. Споразуми са Руском Федерацијом***

Крајем осамдесетих година прошлог века, успостављени су чвршћи односи између СССР и ЕЗ, а затим од почетка деведесетих и између ЕУ и Руске Федерације. Ово побољшање односа је резултирало потписивањем неколико споразума од 1989. године: "Године 1989. ЕЗ је закључила Споразум о трговини и сарадњи са Совјетским Савезом, 'скроман и обазрив први корак' у развоју економског и политичког односа... Комисија је отворила канцеларију у Москви касније током 1991. године... Овај приступ је успешно довео до политичке декларације издате у Бриселу у децембру 1993. године и Споразума о партнерству и сарадњи који су Русија и ЕУ потписале у јуну 1994. године".<sup>280</sup> Споразум о

<sup>279</sup> Јовановић М., "Европска економска интеграција", Економски факултет, Београд, 2006. стр. 487.

<sup>280</sup> Динан Д., "Све ближе Унија: увод у европску интеграцију", Службени гласник, 2009. стр. 504. Опширније о сарадњи и споразумима између Руске Федерације и ЕУ види у: Кашкина С.Ю.: „Россия и Европейский Союз. Документы и материалы“, Москва, 2003. и „Право Европейского Союза: документы и комментарии“, под ред. проф. Кашкина С.Ю, Терра, 1999.



партнерству и сарадњи између Руске Федерације и ЕУ ратификован је у свим чланицама Европске уније до 1996. године (дакле, у року који је краћи од оног у вези са Споразумом о стабилизацији и придруживању између Републике Србије и ЕУ). У јулу 1995. године је закључен и Привремени споразум између РФ и ЕУ о трговини и питањима у вези са трговином (радило се о питањима у вези са трговином који су били део Споразума о партнерству и сарадњи између Руске Федерације и ЕУ за које није била потребна ратификација, дакле, нешто слично, али не и исто, као и Прелазни трговински споразум који је пратио ССП са Србијом). Године 1998. је почела и примена Споразума о партнерству и сарадњи између Руске Федерације и ЕУ: "Године 1998. почела је имплементација Споразума о партнерству и сарадњи између Руске Федерације и ЕУ. Већ тада, главни удео у спољнотрговинском промету између Русије и Европске уније се односи на земље ЕУ (34%)".<sup>281</sup> Затим је 1999. године потписан и Меморандум о индустријској сарадњи између Министарства за енергетику Руске Федерације и Европске комисије. Године 2005. потписан је Споразум о стратегијском партнерству, а године 2007. потписан је Споразум о упрошћавању визног режима и реадмисији између ЕУ и РФ. Године 2007. потписан је и Споразум о трговини металом између РФ и ЕУ. 2010. године потписан је Споразум о између Владе Руске Федерације и Европске уније о заштити тајне информације. Два пута годишње се, наизменично у Русији и ЕУ, одржавају самити Русија/ЕУ. У том контексту, основни орган сарадње ЕУ/РФ је Стални савет за сарадњу (ПСС у руском преводу).

Ипак, и поред овако дуге и интезивне економске и политичке сарадње са ЕУ, РФ ствара посебну царинску унију или Царински савез са Белорусијом и Казахстаном од 2010. године (упућен је позив и Украјини и другим државама за чланство у тој организацији). У том контексту и узимајући у обзир члан 28 Уговора о функционисању Европске уније који регулише заједничку царинску и трговинску политику према трећим земаљама (у којем се наводи да Европска унија почива на царинској унији и заједничкој царинској тарифи према трећим земљама), јасно је да ће, ако Србија ако постане члан ЕУ, престати да важи Споразум о слободној

---

<sup>281</sup> Поповић Н., Јашко О., "Спољнотрговински односи и перспективе привредне сарадње Руске Федерације и Републике Србије", Српски економски центар, Београд, 2010., стр. 148.

трговини са РФ из 2000. године (Споразум између Савезне владе Савезне Републике Југославије и Владе Руске Федерације о слободној трговини између Савезне Републике Југославије и Руске Федерације је имао неколико измена, задњу у октобру 2011. године). Јасно је да ће РФ подићи царинске стопе у трговини са Републиком Србијом да би заштитила своје тржиште од робе из ЕУ. Сходно томе, и Србија ће морати да промени своје царинске законе и стопе. На такав закључак не упућују само одредбе члана 28 Уговора о функционисању Европске уније, већ и ставови руског премијера Путина изнети приликом његовог сусрета са украјинским колегом у априлу 2011. године. Према стенограму објављеном на руској верзији сајта председника владе РФ, Путин је рекао: "Питање је, наравно у томе, о чему се Украјина може договорити са својим партнерима у оквирима формирања зоне слободне трговине са Европском унијом... Ја хоћу да напоменем, да је ниво царинске заштите држава Царинског савеза – око 10,5%, а ниво царинске заштите Украјине у СТО - 4,5%. Код нас се појављује опасност, ако се на таквим истим условима буде правила зона слободне трговине са Европском унијом, да значајан део робе не буде тражен на спољном тржишту, већ се може десити да та роба почне да доспева из Украјине на нашу царинску територију, и у том случају нама ће бити потребно увођење заштитних мера, о томе ја говорим. Али ми смо дужни да о томе говоримо директно, на време и са откривеним картама радећи са Украјином, а ви са Русијом, Казахстаном и Белорусијом и европљанима".<sup>282</sup> Дакле, ако се узму у обзир

---

<sup>282</sup> "Вопрос, конечно, в том, о чём может договориться Украина со своими партнёрами в рамках создания зоны свободной торговли с Евросоюзом. ... Я хочу напомнить, что уровень таможенной защиты стран Таможенного союза – примерно 10,5%, а уровень таможенной защиты Украины в ВТО – 4,5%. У нас возникает опасение, если на таких же условиях будут созданы и зоны свободной торговли с Евросоюзом, то значительная часть товаров не будет востребована на внешних рынках, а эти товары могут начать поступать с Украины на нашу таможенную территорию, и в этом случае нам придётся вводить защитные меры, вот я о чём говорю. Но мы должны об этом говорить прямо, своевременно и с открытыми картами работать и с Украиной, вы – с Россией, Казахстаном и Белоруссией, европейцами. Мы все должны карты открыть и честно посмотреть, что у нас на столе..." "Према сајту... незаванични превод Д.М, види: сајт premier.gov.ru

одредбе из члана 28 Уговора о функционисању Европске уније о заједничкој царинској тарифи чланица ЕУ према трећим земљама, формирање Царинског савеза Русије, Белорусије и Казахстана и званични ставови руских власти у вези са увођењем заштитних царина за робу из ЕУ, јасно је да ће, одмах након ступања у чланство ЕУ, Србија морати да изађе из Споразума о слободној трговини са РФ. У том контексту ће доћи и до промена царинских закона у Републици Србији. Уосталом међузависност између формирања Царинске уније Русије, Белорусије и Казахстана и царинских закона у Србији најбоље се огледа у Предлогу закона о потврђивању Протокола између Владе Републике Србије и Владе Руске Федерације о изузецима из режима слободне трговине.

**4.5.1. Закон о потврђивању Протокола између Владе Републике Србије и  
Владе Руске Федерације о изузецима из режима слободне трговине и  
правилима о одређивању земаља порекла робе уз Споразум између Савезне  
Републике Југославије и Владе Руске Федерације од 28. августа 2000.  
године<sup>283</sup>**

Овај Закон је упућен у процедуру Народне скупштине Републике Србије у октобру 2011. године. У "Образложењу" Предлога закона о потврђивању Протокола између Владе Републике Србије и Владе Руске Федерације о изузецима из режима слободне трговине се наводи да се он управо доноси због стварања Царинске уније: "Руска Федерација, Република Белорусија и Република Казахстан формирали су Царинску унију која функционише у оквиру Евроазијске економске заједнице. Од 1. јануара 2010. године ступила је на снагу јединствена царинска тарифа, а такође и јединствени систем нетарифног регулисања у оквиру Царинске

---

<sup>283</sup> Закон о потврђивању Протокола између Владе Републике Србије и Владе Републике Руске Федерације о изузецима из режима слободне трговине и правилима о одређивању земаља порекла робе уз Споразум између Савезне Републике Југославије и Владе Руске Федерације од 28. августа 2000. године, "Службени гласник РС-Међународни уговори", бр. 8/2011.

Уније. Такође, од 1. јула 2010. године је формиран јединствени царински простор Царинске уније". Затим се наводи да се већ 2011. појавила потреба за проширењем листе српских роба која мора бити оцарињена на руском тржишту односно о смањивању привилегованих права које је Србија имала као извозник на руском тржишту. Прво се наводи: "Протокол између Владе Републике Србије и Владе Руске Федерације о изузетима из режима слободне трговине и правилима о одређивању земаља порекла робе уз Споразум између Савезне Републике Југославије и Владе Руске Федерације од 28. августа 2000. године потписан је у Београду 22. јула 2011. године. У име Владе Републике Србије Протокол је потписао Небојша Ћирић, министар економије и регионалног развоја (Закључак Владе 05 број 018-3500/2011. од 12. маја 2011. године), а у име Владе Руске Федерације Јевгениј Кудинов, трговински представник Руске Федерације у Републици Србији". Затим предлагач закона признаје: "Због јединственог приступа све три земље Царинске уније, проширена је листа изузетака из режима слободне трговине са следећим производима: сир и урда, протектиране и употребљаване гуме, употребљавана моторна возила за превоз лица и робе. Затим се закључује: "Постојећи Списак изузетака са Руском Федерацијом је делимично проширен".<sup>284</sup> Дакле, није реално да Србија одржава везе са две одвојене царинске уније истовремено - са Европском унијом после потписивања ССП-а 2008. године и са Руском Федерацијом од 2000. године (и преко ње са Царинским савезом од 2010. године). Србија ће морати да се одлучи. Чини се да је избор у корист ЕУ већ донет након доношења Мишљења ЕК о кандидатури Србије за чланство у ЕУ 12. октобра 2011. године. Зато није тешко предвидети да робна размена између Републике Србије и Руске Федерације која је износила 2,6 милијарде долара у 2010. години, и која је само у првих пет месеци 2011. године забележила раст од 40% у односу на исти период претходне године (од тога је српски извоз порастао чак за, скоро невероватних, 64%) неће моћи тако успешно да се развија када Србија једног дана постане члан ЕУ. Доћи ће до пада прихода највећих српских

---

<sup>284</sup> "Образложење", Предлога закона о потврђивању Протокола између Владе Републике Србије и Владе Руске Федерације о изузетима из режима слободне трговине и правилима о одређивању земаља порекла робе уз Споразум између Савезне Републике Југославије и Владе Руске Федерације од 28. августа 2000. године, Влада Републике Србије, 2011., стр. 31.

извозника на руско тржиште попут: Таркета из Бачке Паланке, Хемофарма Вршац, Тетра Пака Београд, Новосадске фабрике каблова, Гоше из Смедеревске Паланке, Металаца из Горњег Милановца, Научног института за ратарство и повртарство из Новог Сада, Фабрике бакарних цеви из Мајданпека...

#### ***4.6. Споразуми са државама нечланицама***

Постоје две основне врсте споразума између Европске уније и држава нечланица. Споразуми са државама које не желе да буду чланице Европске уније и споразуми са државама за које је чланство у Европској унији једна од основних политичких, правних и економских циљева. Швајцарска и Норвешка су свакако најпознатије европске земље које спадају у прву групу земаља. У том контексту, Дезмон Динан анализира споразум између Швајцарске и Европске уније: "Сместена усред ЕУ, али одлучивши да не приступи ЕЕА, Швајцарска има потпуно засебну категорију. Иако су Швајцарци изабрали, тиме што су одбили ЕЕА, да не траже чланство у ЕУ, низ швајцарских влада, са снажном подршком швајцарских пословних лидера, води политику *de facto* европске интеграције. Као резултат, ниједна друга земља нема толико споразума са ЕУ. Тренутно вискоразвијени однос између ЕУ и Швајцарске ослања се на две групе билатералних споразума - седам споразума закључених у јуну 1999. године и спроведених у јуну 2002. године (пре референдума о чланству у ЕЕА) - девет споразума закључених у октобру 2004. године, чија је имплементација условљена ратификацијом са обе стране. Постојећи споразуми, као и они које тек треба ратификовати, покривају све, од слободне трговине робом и услугама до учешћа Швајцарске у режиму Шенгена за слободно кретање људи кроз ЕУ".<sup>285</sup> У контексту претходно изнетог, сматрамо да је Република Србија могла да примени исти услов у вези са ССП-ом као Швајцарска, тј. обострану ратификацију као услов ступања на снагу Споразума са ЕУ. И српска правна теорија је запазила ту нелогичност код закључивања

---

<sup>285</sup> Динан Д., "Све ближе Унија: увод у европску интеграцију", Службени гласник, 2009., стр. 500.

Споразума о стабилизацији и придруживању. Тачније, проф. др Радован Вукадиновић запажа неуобичајеност поводом важења ССП-а у Републици Србији: "Ратификацијом Споразума о стабилизацији и придруживању, а не ступањем на снагу, као што је уобичајена пракса код међународних уговора, одредбама члана 72, тачка 2 Споразума, Србија се обавезала да ће 'настојати да обезбеди постепено усклађивање постојећих закона и будућег законодавства са правним тековинама Заједнице'у областима које су наведене у Споразуму".<sup>286</sup>

Такође, у правном систему ЕУ постоје и споразуми са ваневропским земљама. На пример, Споразум о партнерству и сарадњи са Мексиком из 1997. године, који је ступио на снагу 2000. године, као и Споразум о придруживању са Чилеом који потписан у новембру 2002. године. Са Кином је још 1985. године ЕЗ потписала споразум који је омогућио свеобухватну сарадњу.

Актуелни споразуми са државама нечланицама које желе да ступе у ЕУ засновани су на онима који су закључивани после Уговора из Мастрихта са тадашњим државама нечланицама. Односно, у југоисточној Европи споразуми су засновани на онима који су примењивани према новим државама чланицама током деведесетих година прошлог века. На пример, проф. др Радован Вукадиновић пише о Европским споразумима који су примењивани према новим чланицама деведесетих година прошлог века: "У периоду од 1990. до 1996. године ЕЗ је закључила Европске споразуме са Литванијом, Летонијом, Естонијом, Бугарском, Пољском, Чешком, Словачком, Мађарском, Словенијом, Румунијом, на основу којих су ове државе примљене у ЕУ. Европски споразуми су у уставима придружених земља третирани као међународни споразуми који су након ратификације и испуњавања неких додатних услова признавани као део унутрашњег права, без помињања или регулисања директне примене или директног дејства. Тек је изменама из 1999. године Уставом Пољске било предвиђено да 'након објављивања у службеном гласнику, потврђени међународни уговори чине део унутрашњег правног поретка и директно се

---

<sup>286</sup> Вукадиновић Р., "Уставни оквир хармонизације домаћих прописа и нека питања директне примене Споразума о стабилизацији и придруживању", зборник "Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније", приредили Димитријевић Д. и Миљаш Б., Институт за међународну политику и привреду, Београд, стр. 36.

примењују, осим ако примена зависи од доношења закона' (видети: Члан 91(1) Устава Пољске Републике").<sup>287</sup> Дакле, може се рећи да није било јединственог става о директној примени тих споразума. Тек је пољски устав одредио да се Споразум са ЕУ директно примењује. Али, и то је условљено и у пракси се ради о мешовитом систему, са елементима индиректне примене. И Дезмон Динан пише о, за Балкан и нашу земљу актуелном, Процесу стабилизације и придруживања и његовој сличности са Споразумима из 90-тих: "Процес стабилизације и придруживања (Stabilization and Association Process/SAP) интегрисани је оквир за приступ ЕУ Југоисточној Европи. Под његовим окриљем, ЕУ подржава економске, политичке, правосудне и административне реформе пружањем финансијске помоћи, трговинских периференција и техничких савета. Наредни корак у процесу јесте закључивање Споразума о стабилизацији и придруживању... Споразуми о стабилизацији и придруживању аналогни су Европским споразумима и садрже перспективу чланства у ЕУ".<sup>288</sup>

Дакле, у оквиру Процеса стабилизације и придруживања треба посматрати и закључивање Споразума о стабилизацији и придруживању између ЕУ и Републике Србије. Тај процес је заснован на споразумима који су закључивани са земљама источне Европе током деведесетих година. Међутим, постоје и разлике. Оне су посебно уочљиве, у правном и политичком смислу, када се анализира Споразум о стабилизацији и придруживању између ЕУ и Републике Србије закључен 29. априла 2008. године у Луксембургу.

---

<sup>287</sup> Вукадиновић Р., "Уставни оквир хармонизације домаћих прописа и нека питања директне примене Споразума о стабилизацији и придруживању", зборник "Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније", приредили Димитријевић Д. и Миљун Б., Институт за међународну политику и привреду, Београд, стр. 34.

<sup>288</sup> Динан Д., "Све ближе Унија: увод у европску интеграцију", Службени гласник, 2009. стр. 501. Са Украјином је Споразум о партнерству и сарадњи потписан 1994. године.

## **5. Споразум о стабилизацији и придруживању између ЕУ и Републике Србије**

Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије је потписан у Луксембургу 29. априла 2008. године. Пун назив овог Споразума је Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица са једне стране, и Републике Србије, са друге стране. Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије је један од најзначајнијих резултата преговора и нових односа између Републике Србије (СРЈ) и Европске уније након 2000. године. Следећа табела показује хронологију односа (споразума и преговора) између Републике Србије (СРЈ) и Европске уније у периоду од 2000. године до 2011. године.



Табела бр.6. Хронологија односа, споразума и преговора између Републике Србије(СРЈ/СЦГ) и Европске уније у периоду од 2000. године до 2011. године.

Р.бр.	Догађај	Датум
1.	Србија приступа процесу стабилизације и придруживања	новембар 2000.
2.	ЕУ укида царине на увоз робе из СРЈ	децембар 2000.
3.	Састанак "Консултативне радне групе" (увод у преговоре о ССП и Студији изводљивости)	јул 2001.
4.	"Београдски споразум" закључен уз посредовање ЕУ (СРЈ постаје државна заједница СЦГ)	фебруар 2002.
5.	Састанак "Унапређеног сталног дијалога" (замена за "Консултативну радну групу")	октобар 2003.
6.	ЕУ прокламује принцип "двоструког колосека" за Србију и Црну Гору. Две републике ће одвојено преговарати о економским деловима ССП-а	децембар 2004
7.	Извештај о спремности СЦГ за преговоре о закључивању Споразума о стабилизацији и придруживању са ЕУ (Студија изводљивости)	април 2005.
8.	Почетак преговара о закључивању Споразума о стабилизацији и придруживању са ЕУ	октобар 2005.
9.	Прекид преговора о закључивању Споразума о стабилизацији и придруживању са ЕУ	мај 2006.
10.	Наставак преговора о закључивању Споразума о стабилизацији и придруживању са ЕУ	јун 2007.
11.	Споразум о реадмисији и визним олакшицама	септембар 2007
12.	Парафиран Споразум о стабилизацији и придруживању са ЕУ	децембар 2008.
13.	Потписан Споразум о стабилизацији и придруживању са ЕУ	април 2008.
14.	Р. Србија поднела захтев за пријем у ЕУ	децембар 2009.
15.	Савет упутио ЕК кандидатуру Р. Србије на разматрање	октобар 2010.
16.	ЕУ уручила Р. Србији Упитник Европске комисије	новембар 2010.
17.	Р. Србија предала ЕУ Одговоре на Упитник Европске комисије	јануар 2011.
18.	Р. Србија предала ЕУ додатне Одговоре на Упитник Европске комисије	април 2011.
19.	ЕК усваја Мишљење о кандидатури Србије за чланство у Европској унији	октобар 2011.

Извор: званичан сајт Канцеларије за европске интеграције Владе Републике Србије - [www.seio.gov.rs](http://www.seio.gov.rs).

Напомена: Након одвајања Црне Горе 2006. године, Република Србија је самостално водила преговоре о политичком делу ССП-а. Преговори су прекинути због МКСЈ. Такође, у децембру 2009. године је ступио на снагу безвизни режим за грађане Републике Србије који важи за 25 држава ЕУ и три државе ван ЕУ које су део Шенгенског простора. Године 2005. продужен је режим укидања царина из СРЈ. Коначно, Европски савет доноси позитивну одлуку о кандидатури Србије 1.3.2012.

### ***5.1. Преговори о ССП и принцип "двоструког колосека"***

Бивши директор Канцеларије за придруживање ЕУ Владе Републике Србије (сада Канцеларије за европске интеграције Владе Републике Србије) и члан тима за преговоре са Европском унијом, проф. др Тања Мишчевић пише о преговорима између Републике Србије и Европске уније: "Иако се укључила у Процес стабилизације и придруживања одмах након промена из октобра 2000. године, Савезна Република Југославија, у чијем се саставу тада налазила Србија као једна од две републике, није могла започети преговоре за закључивање Споразума о стабилизацији и придруживању са ЕУ из више важних, што техничких што политичких разлога". Затим Тања Мишчевић износи те разлоге: "Тако је, поред уобичајене оцене о започињању прве фазе реформе у једној држави, почетак рада Европске комисије на изради Студије изводљивости у великој мери претпостављао и усаглашавање и усвајање Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора, која наслеђује Савезну Републику Југославију и Акционог плана о хармонизацији економских система држава чланица државне заједнице Србија и Црна Гора". Бивши директор Канцеларије за европске интеграције Владе Републике Србије истиче и да је ЕУ применила "посебан и никад пре примењен метод ради преговора са Србијом и Црном Гором:"<sup>289</sup> Слажемо се са овом

---

<sup>289</sup> Мишчевић Т., "Преговори Србије и Европске уније за закључење Споразума о стабилизацији и придруживању", зборник "Србија у процесу придруживања Европској унији", приредио Самарцић С., Службени гласник, Београд, 2009., стр.151-153.

констатацијом. Никада пре није примењен такозвани двоструки принцип преговора са једном државом. Из те чињенице је, по нама, логично проистекао и застој у преговорима да ЕУ. Тања Мишчевић пише о том периоду: "Овај застој је потрајао све док Европска комисија у јулу 2004. године није прихватила идеју и промовисала нови приступ-двоструки или паралелни колосек (twin track approach) који је Савет министара подржао у октобру исте године... Тиме је предвиђено, заправо, да Споразум о стабилизацији и придруживању за СЦГ буде 'двоструки мешовити споразум', што је био јединствени пример у пракси Европске уније. Наиме, сваки споразум о придруживању који је до сада закључила Европска унија, заправо у име Уније закључују њене Заједнице (Европска заједница и Еуроатом- јер је Заједница за угљ и челик престала да постоји 2002. године), али и државе чланице. Разлог јесте подела надлежности унутар питања која су предмет ових споразума, која су у неким случајевима искључиво у рукама Заједнице (спољна трговина) или су делови надлежности њених чланица (социјална политика, унутрашњи послови, правосуђе, образовање и сл.). У случају Споразума са СЦГ и друга страна је 'мешовит' уговорни партнер, поново због поделе надлежности. Нека питања из Споразума су још увек у рукама државне заједнице, али је и тада њихово спровођење надлежност њених држава чланица (трговина и пољопривреда). Дакле, и са једне и са друге стране, је дошло до проблема у преговорима због усвајања до тада невиђеног принципа преговорања. Да ли је то био прави приступ преговорима? Сматрамо да није, и да су преговарачи могли да нађу бољи приступ преговорима." Такође, Тања Мишчевић као члан тима за преговоре са Европском унијом наводи и следеће чињенице: "Као прва практична примена принципа двостуког колосека, у Бриселу је 31. март 2005. године потписан Споразум о трговини текстилним производима између Републике Србије и Европске заједнице... Међутим, никако не треба занемаривати политичко условљавање, посебно не у условима отварања преговора за ову врсту споразума. Тако је стално присутно било и питање поштовања међународних обавеза, нарочито успостављањем боље сарадње са Међународним кривичним трибуналом за бившу СФРЈ, што је најпрактичније значило лоцирање и изручење особа са листе оптужених пред овим трибуналом". Дакле, у преговорима су били присутни и политички елементи, а не само правни и економски. Затим бивши

директор Канцеларије за европске интеграције Владе Републике Србије износи шта је Република Србија предузимала у том периоду: "Влада Републике Србије је фебруара 2005. године образовала свој тим за преговоре са ЕУ о Споразуму о стабилизацији и придруживању и именовала шефа преговарачког тима и главног преговарача за Србију. У првој половини 2005. године образоване су и радне групе за припрему преговарачких позиција за преговоре о Споразуму о стабилизацији и придруживању, тако што се пратила структура Споразума, али и подела надлежности између државне заједнице и њених чланица. Формирано је шест радних група које су припремале преговарачке платформе у основним деловима Споразума: преамбула и политика сарадње, пољопривреда, либерализације трговине индустријским производима, одређивање оптималног темпа либерализације пружања услуга и оснивање предузећа из ЕУ на домаћем тржишту, либерализација кретања капитала и уговарање финансијског протокола који ће пратити ССП, као и хармонизација закона укључујући прелазне и завршне одредбе. Радне групе, састављене од стручњака из министарства и тела Владе Републике Србије, уз консултације са Привредном комором Србије, као свој основни задатак имале су припрему преговарачких позиција у свакој од наведених области; усвајањем тих позиција, међутим, њихова улога није престала, већ се она односила и на пружање стручне помоћи преговарачком тиму у припремама за преговоре и усклађивања са органима државне заједнице и органима Црне Горе, али и током самих преговора са Европском унијом. Ове радне групе су своје предлоге за преговарачке позиције уобличили у текст Полазне основе Републике Србије за преговоре о закључивању ССП, које је Влада Републике Србије усвојила 22. септембра 2005. године".<sup>290</sup> Дакле, постојало је више платформи у оквиру државне заједнице за преговоре са ЕУ, али и потреба за усклађивањем ставова у оквиру државне заједнице. Све је то отежавало преговоре .

Следећа табела показује структуру преговарачког тима Владе Републике Србије за преговоре са ЕУ о Споразуму о стабилизацији и придруживању из 2005. године.

---

<sup>290</sup> Исто, стр. 154-155.

Табела бр. 7. Структура преговарачког Владе Републике Србије за преговоре са ЕУ о Споразуму о стабилизацији и придруживању из 2005. године.

Радна група	Надлежност
Прва група	Преамбула и политика
Друга група	Пољопривреда
Трећа група	Либерализација трговине индустријским производима
Четврта група	Либерализација услуга и оснивања предузећа из ЕУ на територији Р. Србије
Пета група	Либерализација кретања капитала
Шеста група	Хармонизација закона, прелазне и завршне одредбе

Извор табеле: Мишчевић Т., "Преговори Србије и Европске уније за закључење Споразума о стабилизацији и придруживању", зборник "Србија у процесу придруживања Европској унији", приредио Самарцић С., Службени гласник, Београд, 2009., стр. 154-155.

Такође, Тања Мишчевић наводи и да су на почетку преговора о Споразума о стабилизацији и придруживању формирана и три преговарачка тима. Један на нивоу Републике Србије, други на нивоу Републике Црне Горе и трећи на нивоу државне заједнице. И ова чињеница показује да су ово били уникални преговори, до тада невиђени у пракси ЕЗ и ЕУ. Да ли је такав начин преговора допринео ефикасности и бржем одвијању процеса придруживања ЕУ? Поново сматрамо да није, и да су преговарачи имали начина да се преговори воде на бољим односима. Као што се, у години пре ступања на снагу Лисабонског уговора, пребрзо потписао ССП, тако је и 2005. године требало сачекати са преговорима док се у политичком и правном смислу не разреше односи у државној заједници. Уосталом, до њиховог разрешења је дошло већ 2006. године и на такав исход није (ни најмање) утицала брзина која је демонстрирана у вези са преговорима.

Да ли је требало прихватити такозвани нови приступ - двоструки или паралелни колосек (twin track approach) у преговорима који је Савет подржао у октобру 2004. године? Одговор је сличан као и за претходно питање. Наравно, уз додатак да је, као што то износи Тања Мишчевић, предлог за такозвани нови приступ-двоструки или паралелни колосек (twin track approach) у преговорима формално дошао од српске стране. Тачније, од тадашањег шефа тима за преговоре Владе Републике Србије. Оваква решења су била исхитрена и нису допринела правној сигурности, нити ефикасности и експедитивности преговора. У сваком случају, таква решења су произвела уникалну правну ситуацију.

Такође, Тања Мишчевић пише о периоду почетка преговора и компликованости таквог, до тада невиђеног, система преговора: "Формирањем три преговарачка тима и усвајањем три платформе за преговоре о закључивању ССП у оквиру СЦГ, као и ранијим усвајањем мандата Европске комисије, створени су у потпуности услови за преговарање. Званична цермонија преговарања одржана је 10. октобра 2005. године, а прва званична рунда преговора је одржана 7. новембра 2005. године. Према распореду који је пре отварања преговора израдила Европска комисија, било је предвиђено да преговори о овом споразуму са СЦГ трају до почетка новембра 2006. године (када се могло очекивати његово парафирање), а да до тада буду организоване 3 званичне и 5 техничких рунди преговора. Разлика између званичних и техничких рунди је и разлика између ниво преговора и тема које се преговорају. Што се званичних рунди тиче, преговори се у том случају воде уз учешће сва три шефа и свих чланова преговарачког тима државне заједнице, Србије, те и Црне Горе, а теме су оне које су покривене надлежностима саме државне заједнице; тај ниво се преноси и на Европску комисију, тако да је она представљена својим главним преговорачем. Такође, тада је тема преговора сам текст Споразума о стабилизацији и придруживању, дакле дефинисање принципа Споразума. У случају СЦГ одржане су две званичне рунде преговора, које су се односиле на преамбулу ССП, опште принципе, политички дијалог, регионалну сарадњу, финансијску сарадњу и политике сарадње... Са друге стране, техничке рунде преговора (којих је било предвиђено пет на почетку преговорања) водиле су се на нивоу чланова радних група за припрему платформи за преговоре и оне су представљале конкретизацију приступа двоструког колосека. Одвијане су

паралелно и посебно за Србију, а посебно за Црну Гору. У две одржане техничке рунде преговора (децембар 2005. и фебруар 2006. године) преговарана је динамика либерализације трговине индустријским, пољопривредним, прерађеним пољопривредним производима и производима од рибе... Теме сваке од техничких рунди преговора била је и најважнији део споразума. Трговина индустријским производима - који подразумева систем асиметричне либерализације трговине индустријским робама... Тема техничких рунди преговора било је и преузимање права и обавеза уговорних страна у областима слободног кретања радника, оснивања предузећа, пружања услуга, текућих плаћања и кретања капитала... Слобода пружања услуга је такође била предмет техничких рунди преговора, и у овој области је договорено постепено остваривање пружања услуга за држављање или трговачка друштва". Дакле, из овог сведочења бившег члана преговорачког тима, јасно је колико је било неприкладно усвајање такозваног двоструког колосека. Он је само додатно компликовао преговоре. Затим бивши члан тима за преговоре Владе Републике Србије наводи и да је једна од најзначајних тема техничких рунди преговора била и усвајање аки комунитера: "Врло значајна тема техничких рунди преговора било је и постепено усклађивање постојећих прописа са правним тековинама Заједнице (acquis) које отпочиње од момента потписивања Споразума, а посебна пажња се посвећује оним деловима acquis-а који се односе на унутрашње тржиште и друге области везане за либерализацију трговине (конкуренција, интелектуална својина, јавне набавке, заштита података стандардизације и изјаве о усклађености, итд). Такође, предвиђено је и дефинисање конкретних модалитета надгледања процеса усклађивања, те радњи које треба предузети са његовим спровођењем. Поред либерализације трговине ово је свакако најзначајнији део ССП, јер тиме почиње правна обавеза усклађивања, која је до момента ступања на снагу овог Споразума добровољно изабрана од наше стране".<sup>291</sup> Дакле, Тања Мишчевић истиче важну чињеницу. Усвајање (тачније усклађивање) аки комунитера у Републици Србији постаје обавеза након ступања на снагу Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије у Бриселу 29. априла 2008. године. Ипак, у фактичком смислу, усвајање аки комунитера зависи у највећој мери од

---

<sup>291</sup> Исто.

слободног приступа или воље српског законодавца. У ССП-у нема јасних навођења законских аката ЕУ, а такозвани screening (аналитички преглед усклађености законодавства) започиње тек по добијању статуса кандидата и отпочињања прве фазе преговора о приступању.<sup>292</sup> Ипак, до тада Република Србија мора имати дефинисану правну стратегију у овој области. Та стратегија ће морати да да одговор на питање да ли ће аки комунитер бити усвајан некритички и аутоматски као до сада, или ће постојати избалансиран однос према том питању сличан као у Немачкој и Француској.

Следећа табела показује уникалну структуру преговора о Споразуму о стабилизацији и придруживању између Републике Србије, Републике Црне Горе, и државне заједнице СЦГ са једне стране, и Европске уније са друге стране, на њиховом почетку 2005. године. Такође, она показује шта је испуњено од првобитног плана за преговоре о Споразуму о стабилизацији и придруживању.

---

<sup>292</sup> Screening или аналитички преглед усклађивања законодавства,отпочиње тек по добијању статуса кандидата и у првој фази преговора о чланству. На пример, Хрватска је 2004. године добила кандидатуру, али преговоре о чланству је започела тек 2005. године. Аналитички преглед усклађивања законодавства је трајао око годину дана 2005-2006. Подељен је био по областима (35). У општем смислу, ЕК је дужна да поднесе заједно са државом кандидатом, извештај о усклађивању законодавства.



Табела бр. 8. Структура преговора о Споразуму о стабилизацији и придруживању између Републике Србије, Републике Црне Горе и државне заједнице СЦГ са једне стране, и Европске уније са друге стране, на њиховом почетку 2005. године.

Р.бр.	Тимови за преговоре	Платформе	Рунде преговора
1.	Тим државне заједнице СЦГ	Посебна платформа за преговоре државне заједнице СЦГ од 07. јула 2005.	Предвиђене три, одржане две званичне рунде. Теме: преамбула, политичка и регионална и финансијска сарадња
2.	Тим Владе Р. Србије	Посебна платформа за преговоре Р. Србије од 22. септембра. 2005.	Предвиђено пет, одржане две техничке рунде. Теме: либерализација трговине индустријским споразумима, слобода кретања капитала и радника, оснивање предузећа, пружање услуга, текућа плаћања, усклађивање аки комунитера са постојећим и будућим законима
3.	Тим Владе Р. Црне Горе	Посебна платформа за преговоре Р. Црне Горе од 06. октобра 2005.	

Извор: Мишчевић Т., "Преговори Србије и Европске уније за закључење Споразума о стабилизацији и придруживању", зборник "Србија у процесу придруживања Европској унији", приредио Самарцић С., Службени гласник, Београд, 2009., стр.154-158.

Напомена: Република Србија је 22. септембра 2005. године усвојила "Полазне основе Републике Србије за преговоре о закључењу Споразума о стабилизацији и придруживању". Република Црна Гора је усвојила 6. октобра 2005. године: "Основе преговарачких позиција Републике Црне Горе за преговоре о Споразуму о стабилизацији и придруживању", а Савет министара СЦГ је 7. јула 2005. године формирао тим за преговоре, који се састојао од три радне групе које су своју платформу усвојиле 2. новембра 2005. године, а теме су им биле преамбула, општа начела, политички дијалог, институционалне и завршне одредбе, визе, миграција и управљање границом и усклађивање законодавства. Предвиђено је било да се парафирање Споразума о стабилизацији и придруживању заврши до

почетка новембра. Међутим, због познатих догађаја, одвајања ЦГ и такозваног "замрзавања" преговора са РС, тај план није испуњен.

Такође, у контексту проучавања закључивања ССП-а, желимо да подсетимо и на следеће чињенице. Након почетка преговора 2005. године и формирања тимова на нивоу Републике Србије, Републике Црне Горе и државне заједнице Србија и Црна Гора, и одржаних неколико рунди преговора техничких и званичних, дошло је до такозваног "замрзавања" преговора (дакле, не до застоја, већ прекида). Члан преговарачког тима Владе Републике Србије, Тања Мишчевић пише о томе: "И поред доста значајног успеха у преговарању, и процене преговарача да је за закључивање овог Споразума државној заједници потребно највише три месеца, преговори су заустављени 3. маја 2006. године одлуком Европске комисије. Наиме, у мандату Комисије за вођење ових преговора била су дефинисана два кључна услова са тзв. суспезивним дејством: први је конструктивни приступ делегације Србије у решавању будућег статуса Косова и Метохије, а други је пуна сарадња са Трибуналом у Хагу. Према оцени Комисије, а на предлог Оли Рена, члана Комисије задуженог за проширење, овај други услов није поштован. Има доста преседана који су везани за овај прекид преговарачког процеса-за почетак није уобичајено да Унија овакву меру предузима у току преговарачког процеса, већ пре или после завршене активности... И сам термин који је коришћен за ово заустављање преговора је био неуобичајен и непознат у досадашњој пракси придруживања ЕУ-коришћени термин је call off".<sup>293</sup> Дакле, и проф. др Тања Мишчевић (као неко ко је био укључен у сам процес преговарања са ЕУ) признаје да се радило о неуобичајеном прекиду преговара. Ми сматрамо да се радило о политичким мотивима за такво поступање. Преговори, иако су вођени неуобичајено, на три нивоа и са три платформе, ипак су бележили напредак. Са друге стране, прекинути су због једног међународног суда који није део, у формално-правном смислу, система Европске уније. Дакле, српски законодавац и научни истраживачи морају да имају у виду и ово искуство из 2006. године. Понекад се политички мотиви појављују као доминатни у процесу преузимања

---

<sup>293</sup> Мишчевић Т., "Преговори Србије и Европске уније за закључење Споразума о стабилизацији и придруживању", зборник "Србија у процесу придруживања Европској унији", приредио Самарцић С., Службени гласник, Београд, 2009., стр. 158.

аки комунитера у преговорима са ЕУ. У том контексту се може и предвидети да ће се политички елементи појавити и у наредним фазама преговора између Републике Србије и Европске уније након добијања кандидатуре, посебно када се ради о питању Косова и Метохије. Да ли се они могу избећи? Тешко, јер Европска унија није само наднационална организација која се заснива на примарном и секундарном праву. Она је и организација која се састоји од држава чланица, које имају своје политичке мотиве и интересе. Занемаривање ове реалности, и посматрање аки комунитера и преговора као процеса који је издвојен од политике, није правилан приступ. То искуство које произилази из неуобичајеног прекида преговора из 2006. године, треба имати у виду у наредним фазама усвајања аки комунитера и преговора са ЕУ, а посебно фазе преговора која је отпочела у октобру 2011. године добијањем Мишљења ЕК за кандидатуру Србије за чланство у ЕУ.

Преговори о ССП-у су настављени тек 13. јуна 2007. године или 13 месеци након њиховог такозваног "замрзавања". Због распада државне заједнице СЦГ, више их нису водила три тима и нису постојале три платформе. Након одвајања Црне Горе и такозваног "одмрзавања" преговора у јуну 2007. године, Република Србија је формирала нови преговарачки тим, који је предводио нови потпредседник Владе и у чијем су саставу били државни секретари и помоћници министарстава надлежних за сарадњу са ЕУ. Затим је у децембру 2007. парафиран Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије. Коначно, у априлу 2008. године је потписан Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије. Тако је фактички, након око две године преговора и 13 месеци прекида истих, окончана једна фаза у такозваним "европским интеграцијама" Републике Србије.

Ту чињеницу признаје и Влада Републике Србије. У образложењу Предлога закона о Прелазном споразуму о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране се наводи тачна хронологија преговора: "Влада Србије је на седници одржаној 22. септембра 2005. године усвојила Полазне основе Републике Србије за преговоре о закључењу Споразума о стабилизацији и придруживању. На основу полазних основа преговарачки тим Србије је у периоду од 10. октобра 2005. године до 10.

септембра 2007. године, водио преговоре са преговарачким тимом Европске комисије о закључењу Споразума о стабилизацији и придруживању. У току преговора су одржане три званичне и пет техничких рунди преговора. О току преговора Канцеларија за придруживање Европској унији и Кабинет потпредседника Владе Србије су редовано обавештавали Владу, закључно са Извештајем са 5. техничке рунде преговора за закључење Споразума о стабилизацији и придруживању, одржане 10. септембра у Бриселу, којим су преговори и технички окончани".<sup>294</sup>

Дакле, након потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије у Луксембургу 29. априла 2008. године, може се тврдити да је Република Србија прешла "пола пута" ка чланству у ЕУ. Тачније, може се тврдити да су за Републику Србију преговори са ЕУ имали (имаће) неколико основних фаза:

- прва фаза - преговори о Споразума о стабилизацији и придруживању и закључивање Споразума о стабилизацији и придруживању,
- друга фаза - добијање кандидатуре за чланство
- трећа фаза - преговори о Уговору о приступању (screening-аналитички преглед усклађивања законодавства - држава испуњава услове из screening листе - ЕК израђује извештај о испуњењу - преговори по поглављима укупно 35 - нацрт Уговора о приступању који садржи извештај о преговорима по поглављима, статус придружне државе и датум ступања у ЕУ - Савет ЕУ доноси једногласну одлуку о прихватању нацрта Уговора о приступању уз сагласност ЕП - потписивање Уговора о приступању од стране придружене државе и држава чланица, упућивање у националне парламенте - придружена држава на конференцији о приступању постаје чланица ЕУ).

Дакле, може се условно тврдити да се Република Србија, након потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању и Мишљења ЕК у вези са кандидатуром, налази између друге и треће фазе преговора са Европском унијом. Међутим, вероватно ниједан Споразум о стабилизацији и придруживању између

---

<sup>294</sup> Предлога закона о Прелазном споразум о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране., Влада Републике Србије, 2009. стр. 680.

Европске уније и неке државе која жели да ступи у чланство Европске уније није изазвао толико контроверзи, као онај потписан између Републике Србије и Европске уније 29. априла 2008. године у Бриселу. Пре свега, Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије је "замрзнут" слично као и преговори пре тога (тачније најважнији део ССП, Прелазни трговински споразум) одмах после потписивања од стране Европске уније. Такође, велики број држава чланица је у периоду између парафирања (парафирани Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије је усвојен на седници Владе Републике Србије 6. децембра 2007. године) и потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије 29. априла 2008. године, признао такозвану државу Косово на територији јужне српске покрајине Косово и Метохија (иако ту творевину нису признале Уједињене нације и највећи број светских држава). Зато Споразум о стабилизацији и придруживању између ЕУ и Републике Србије мора бити посматран у политичком, економском и правном контексту .

Наравно, не треба занемарити ни еволуционистичко тумачење Споразума о стабилизацији и придруживању између ЕУ и Републике Србије (иако је прошло само неколико година од закључења тога споразума у априлу 2008. године). Тачније, многе одредбе Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије у кратком временском периоду су добиле ново или другачије значење. Неке су, попут оних које регулишу однос између Међународног кривичног суда за бившу Југославију и Републике Србије (МКСЈ), постале застареле након изручења последњег човека који је био оптужен пред МКСЈ у 2011. години. Такозвани услов сарадње Републике Србије са МКСЈ је изгубио на својој важности након 2011. године и то је промена која се мора узети у обзир када се тумачи ССП. Са друге стране, одредбе о такозваној добросуседској сарадњи су добиле ново значење након признања такозваног Косова од стране 22 државе ЕУ. Поред тога, иако је потписан у априлу 2008. године, Споразум о стабилизацији и придруживању између ЕУ и Републике Србије није још увек ратификован у свим државама чланицама Европске уније (Србија је ратификовала ССП 9. 9. 2008). Ипак, то није омело споровођење Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике

Србије, посебно његовог дела под називом Прелазни трговински споразум. Једно време Прелазни трговински споразум је Република Србија чак и једнострано примењивала. Зато се ССП мора веома опрезно и детаљно тумачити. ССП се мора тумачити на другачији начин него у време његовог потписивања.

## ***5.2. Устав и ССП - директна и индиректна примена, директно дејство, кохерентност правног система, решења у источној Европи***

Без обзира на све специфичности и околности које су пратиле закључивање Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије, може се условно одредити његово место у правном систему Републике Србије. Проф. др Радован Вукадиновић, директор Центра за право Европске уније, пише о Споразуму о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије и о његовом месту у правном систему Републике Србије: "Место ССП у правном систему Србије је одређено Уставом Републике Србије. С обзиром да Устав Србије не познаје право ЕЗ/ЕУ као особени правни систем па ни ССП као посебну врсту споразума, ССП треба третирати као било који други међународни уговор, па његов статус одређују одредбе Устава којима је регулисано место међудржавних уговора. У том погледу одредбе члана 16, став 2 Устава одређују да општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори чине саставни део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују. Будући да и ССП по начину настанка представља врсту међународног уговора, додуше посебну, и да га је Скупштина Србије ратификовала 9. септембра 2008. године, то се ССП као потврђени међународни уговор може сматрати делом правног поретка Србије".<sup>295</sup>

---

<sup>295</sup> Вукадиновић Р., "Уставни оквир хармонизације домаћих прописа и нека питања директне примене Споразума о стабилизацији и придруживању", зборник "Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније", приредили Димитријевић Д. и Миљуш Б., Институт за међународну политику и привреду, Београд, стр.26.

Дакле, Споразум је, у правном смислу, део правног поретка Републике Србије. Неправилна су тумачења која Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије стављају изнад Устава Републике Србије (то посебно важи за преамбулу Устава Републике Србије у којој се наводи да "полазећи од тога да је Покрајина Косово и Метохија саставни део територије Србије, има положај суштинске аутономије у оквиру суверене државе Србије и да из таквог положаја Покрајине Косово и Метохија следе уставне обавезе свих државних органа да заступају и штите државне интересе Србије на Косову и Метохији у свим унутрашњим и спољним политичким односима"). Дакле, ССП није изнад Устава Републике Србије и преамбуле Устава .

У том смислу, проф. др Радован Вукадиновић анализира и такозвану "замрзнутост" Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије, али и наводи и следеће (у вези са Споразумом о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије): "На признавање ССП као дела унутрашњег позитивног права не утиче чињеница да Споразум још није ступио на снагу, као ни чињеница да је поступак ратификације од стране држава чланица био замрзнут више од две године. Устав је у том смислу јасан: између опције да овакав статус призна само међународним уговорима који су ступили на снагу, што је решење које се често користи у упоредном праву, уставотворац је пожурео са признањем, па не тражи ни да ратфиковани уговори буду објављени. Овакаво решење се може образложити схватањем да су уговорне стране већ потписивањем Споразума изразиле сагласност да њим 'буду везане' и да је Србија своју политичку спремност претворила у правну обавезу доношењем Закона о потврђивању и усвајањем закључка Владе да једнострано примењује Споразум. Додуше, како се дејство одлуке Владе Србије да почне са једностраном применом Споразума може тумачити на различите начине, евентуалне дилеме које се тиме отварају у погледу основе обавезе на усклађивање могу се отклонити позивањем на чињеницу да је Привремени трговински споразум несумњиво ступио на снагу и да у њему поновљене одредбе које се односе на обавезу усклађивања домаћих прописа."<sup>296</sup> И

---

<sup>296</sup> Исто.

поред тога што се слажемо са изнетим, ипак, чини се да су политичке обавезе пребрзо претворене у правне. Српски законодавац је прерано почео да примењује Прелазни трговински споразум са ЕУ.

Проф. др Радован Вукадиновић наглашава и да позиција Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије није сасвим јасна у српском правном систему, због одредби о непосредној примени. Такође, професор Вукадиновић истиче да ће, уколико Република Србија једног дана постане чланица Европске уније, доћи до правног проблема због надређености Устава Србије над ССП-ом: "Након што је ССП као ратификовани међународни уговор прихваћен као део унутрашњег правног поретка, једнострана примена на коју се обавезала Влада Србије захтева одређивање његовог хијерахијског места у унутрашњем правном систему, а посебно према највишем правном акту. Место ССП у унутрашњем праву Србије је у Уставу одређено у више одредби. Најпре је одредбама члана 16, став 3, одређено да ССП (као потврђени међународни уговор) мора бити у складу са Уставом, а затим је одредбама члана 194, став 3, прописано да не сме 'бити у супротности са Уставом'. Без обзира на извесне језичке нијансе и недоследности, обе формулације недвосмислено одређују мању правну снагу ССП у односу на Устав. У односу на остале унутрашње прописе (законе и подзаконске акте), ССП има већу правну снагу па домаћи закони (и који су предмет усклађивања) и остали и други општи правни акти морају бити у сагласности са Споразумом (и Уставом). Решење према коме се потврђени међународни уговори хијерахијски стављају изнад обичних закона, а испод устава није неуобичајено у упоредном праву. Са становишта пријема у ЕУ овакво решење не мора представљати препреку све до потписивања споразума о пријему у ЕУ. Након пријема, такво решење може представљати препреку за поштовање комунитарних тековина, нарочито у погледу примене начела непосредне примене, непосредног дејства и примата комунитарног права, због чега су новопримљене државе пре потписивања уговора о пријему извршиле одговарајуће измене својих устава. Међутим, иако потчињеност ССП уставним одредбама начелно не мора представљати препреку за спровођење ССП, као што показује искуство других придружених држава, одредбе о бланко непосредној примени може испровоцирати питање међусобне усаглашености одредби Устава.



Ово због тога што начело директне примене и према схватањима из међународног права и према ставовима Суда правде који се односе на комунитарно право, у себи садржи и елементе начела супериорности или примата међународног, односно комунитарног права. Наиме, принцип непосредне примене посматран кроз пружање непосредне заштите субјективним правима која потичу из ССП, у случајевима када су иста питања решена на другачији начин у унутрашњим прописима, подразумева обавезу судских и управних органа да примене одредбу ССП као супериорнију (а да оставе по страни домаћи пропис) јер само на тај начин оштећеном појединцу обезбеђује делотворна заштита".<sup>297</sup> Дакле, када Србија уђе у ЕУ (ако не буде примењивала начело супсидијаритета) наднационално право ће увек бити изнад српског. Дилема о примени наднационалног или комунитарног права ће се увек решавати у корист аки комунитера. Такође, аки комунитер ће се директно примењивати и имаће безусловно директно дејство. Проф. др Вукадиновић наглашава и следеће у вези са ССП-ом и преузимањем аки комунитера: "Комунитарне тековине је могуће преузети на два начина: директно и индиректно. Први начин, који се заснива на поштовању начела директне примене, директног дејства и начела супрематије комунитарног права користе државе чланице Европске уније. Треће државе нечланице у којима комунитарно право има статус страног права се не могу непосредно позивати на комунитарне прописе, већ их морају увести у домаћи (унутрашњи) правни систем, што најчешће чине у оквиру усклађивања домаћих прописа. У том смислу, овај начин се може означити као индиректан". У Републици Србији, у том смислу, не би требало да буде дилеме. У Републици Србији се може примењивати само индиректан начин преузимања аки комунитера или усклађивање (приближавање), а не директна примена. Пре свега јер Србија није чланица ЕУ. Ипак, чини се да српски законодавац често не прави разлику између начела директне и индиректне примене. Тој збрци посебно доприноси и позивање на законска акта ЕУ која немају директне везе са садржином закона. Проф. др Вукадиновић такође истиче да начин усклађивања зависи од области аки комунитера. Према ССП-у, прво треба ускладити прописе у вези царина и правосуђа, затим јавних набавки, конкуренције, помоћи државним предузећима, заштити потпрошача, прања новца

---

<sup>297</sup> Исто, стр. 30-31.

и финансирања тероризма као и у области интелектуалне својине. После тога следи усклађивање и осталих области и све то у року до 2014. године (или 6 година од потписивања ССП-а). Али, то не значи да ће процес усклађивања са правом ЕУ бити завршен 2014. године: "У погледу времена у коме би требало завршити процес усклађивања, усклађивање не представља једнократну обавезу већ процес који ће трајати најмање онолико колико је договорен период имплементације Споразума (шест година), али се неће окончати, чак и након истека тог рока, ни након што Србија буде примљена у ЕУ. Процес усклађивања ће се наставити и трајати за све време чланства у ЕУ". Дакле, потпуно је неприкадно када се тврди (као у Националном програму за интеграцију Србије у ЕУ) да ће 2012. године српски правни систем бити спреман за потпуну имплементацију аки комунитера. Сматрамо да неће бити спреман чак ни 2014.

Шта значи појам усклађивање? Проф. др Вукадиновић даје следећу дефиницију: "Што се тиче усклађивања, у тексту на енглеском језику овај процес је означен као *approximation* који би се могао превести као приближавање, а не као усклађивање како се обично преводи енглески израз *harmonization* и како је то урађено у званичном преводу ССП". Било би коректније да се користи термин приближавање уместо усклађивање. Такође, проф. др Вукадиновић истиче и следеће, поводом ефекта примене аки комунитера: "Што се ефеката или последица испуњења обавезе усклађивања, требало би разликовати спољне и унутрашње ефекте. Под спољним аспектом хармонизације се подразумева усклађеност домаћих прописа са комунитарним тековинама и то представља основни захтев (ЕЗ/ЕУ) тако да Европска комисија оцену успешности спровођења овог процеса, бар у почетном периоду, у својим редовним извештајима мери према броју донетих усклађених прописа. Спољном усклађености унутрашњих прописа са правом ЕУ, као елементом копенхагенских услова, трећа држава заправо обезбеђује правне услове да на својој територији прихвати и очува комунитарне тековине као придружена држава, а касније и као држава чланица". Међутим, ЕК за сада (пре увођења *screening*) не испуњава чак ни овај статистички услов у извештајима о напретку Србији. У тим извештајима се у општим цртама наводе ефекти примене аки комунитера у српским законима. Много бољи статистички преглед пружају извештаји о спровођењу Националног

програма за интеграцију Републике Србије у ЕУ (зато ћемо и бити коришћени у овом раду). Такође, проф. др Радован Вукадиновић износи да усвајање аки комунитера није само правни процес, већ и да има дејство на економски и политички систем Републике Србије: "Унутрашње дејство усклађивања се манифестује кроз промену 'крвне слике' не само правног, већ и економског и политичког система, што може изазвати различите последице. У правном погледу, примена нових или измењених усклађених прописа може угрозити дотадашњу кохеретност и јединство правног система. Ово због тога што обавезом усклађивања нису обухваћени сви унутрашњи прописи; неки ће бити обухваћени касније (у другој фази), док ће одређени број у потпуности остати изван домашаја ове обавезе чак и након пријема у ЕУ. Таква делимична или фрагментарна хармонизација, чији је обим и квалитет одређен циљевима ЕЗ/ЕУ, а тек онда и интересима домаће државе, сама по себи угрожава правно јединство и кохеретност унутрашњег правног система. Отуда се мора водити рачуна да се обезбеди складно функционисање тако измењеног и нарушеног унутрашњег правног система у коме постоје усклађени и остали прописи, како би се њиховом применом остварили не само циљеви које је поставила ЕУ, већ и сопствени унутрашњи циљеви. Потребну равнотежу је могуће постићи ако се усклађивање не схвати као механички процес преписивања комунитарних прописа, посебно када је реч о усклађивању са комунитарним упсутвима, које чине највећи део комунитарних тековина и која остављају домаћим органима одређени степен материјалне и процедуралне дискреције у њиховом претакњу у домаћи правни поредак". Дакле, усвајање аки комунитера је једна врста "удара" на правни, политички и економски поредак Републике Србије. Зато се мора наћи баланс између интереса ЕУ и Републике Србије у процесу усвајања аки комунитера. Највећи проблеми (али и највећи маневарски простор) очигледно постоји у вези са усвајањем упутстава ЕУ. Механичко и делимично преписивање аки комунитера (без разумевања) је најгори могући начин примене. Такав поступак доводи до правног хаоса и конфузије. Тачније, преписивање нарушава равнотежу између дела правног система у који се уноси аки комунитер и оних прописа који који нису повезани са европским правом. Нажалост, чини се да српски законодавац примењује механичко и делимично преписивање, без обзира што то доводи до

дебаланса у правном систему Републике Србије, и без обзира што то ради без јасног некса са садржином закона.<sup>298</sup> Такође, проф.др Радован Вукадиновић износи ставове о непосредној примени ССП-а: "Начин увођења или признавања се регулише у складу са монистичким или дуалистичким схватањима међународног права, док се начин примене тако признатих уговора одређује у складу са тероријама о самоизвршивим уговорима или теоријама о директној примени или директном дејству. Устав Србије у том погледу на изричит начин наводи да се потврђени међународни уговори (и опште прихваћена правила међународног права) непосредно примењују. Бланко признање непосредне (директне) примене свим потврђеним уговорима без било каквих услова није уобичајено у пракси и може имати далекосежне последице не само за државе уговорнице, већ и за остале субјекте. Из тих разлога се директна примена не признаје свим потврђеним међународним уговорима или свим његовим одредбама (без обзира што су признати), него само онима које испуњавају посебне услове. Директна примена се обично признаје међународним уговорима који се односе на заштиту људских права... Код осталих врста међународних уговора се непосредна примена признаје само појединим одредбама које испуњавају посебне захтеве, по чему се самоизвршиви уговори разликују од осталих међународних уговора... Чак

---

<sup>298</sup> Проф. др Вукадиновић истиче и да се у правној теорији држава чланица под хармонизацијом подразумева усклађивање националних прописа, пре свега у вези са упутствима и то у мери потребној ради остваривања циљева ЕУ. Упутства су најпогоднија средства за хармонизацију. Држава чланица може бирати да ли ће их применити путем закона или подзаконских прописа. Упутствима се не врши унификација већ усклађивање. Разликују се позитивна и негативна хармонизација. Позитивна се ослања на Брисел и уредбе, дакле циљ јој је унификација (иако нема у комунитарном праву јасног разликовања између унификације и хармонизације). Негативна хармонизација се врши уз већу улогу националног центра, или прилагођавањем домаћих прописа. Методи хармониизације могу бити активни (доношење нових прописа), пасивни (признање директног дејства оснивачких уговора), а затим постоји и подела активне и пасивне хармонизације на тоталну, опциону, делимичну, минималну, алтернативну, путем узајамног признавања националних прописа, путем признавања контроле овлашћених органа других држава чланица и упућивањем на стандарде, види: Вукадиновић Р., "Хармонизација домаћег права са правом Европске уније у склопу Процеса стабилизације и асоцијације-две године после", зборник "Србија и Црна Гора на путу ка Европској унији", приредили, Лопандић Д., Бајић В., Европски покрет у Србији, Београд, 2003., стр. 106-118.

се ни према уставу Холандије, који се сматра најлибералнијим представником моноистичког приступа међународном праву, не признаје директна примена свим међународним уговорима". Дакле, тешко да се може тврдити да је правилно да се ССП непосредно примењује у нашем праву. ССП није међународни споразум о људским правима. ССП није такозвани самоизвршиви споразум (чак ни у Холандији нема директне примене за све међународне уговоре). Проф. др Вукадиновић наводи: "У међународном праву су под појмом непосредне примене или самоизвршивости разуме подобност норми међународног уговора да буде непосредно примењене пред националним судовима такве какве јесу без доношења накнадних мера имплементације. При томе се таквим нормама, којима је призната директна примена, могу, али не и морају, додељивати субјективна права или наметати обавезе појединцима и другим субјектима. У првом случају када се не додељују субјективна права, директна примена се практично исцрпљује у признавању таквих одредби и самог уговора као саставног дела унутрашњег правног поретка (као позитивног права). У другом случају, када се појединим или свим одредбама (што је у пракси тешко оствариво) међународног уговора додељују субјективна права, да би се на такве одредбе појединци могли позивати пред националним судовима није довољно да је такав уговор признат као део унутрашњег правног поретка, него и да конкретне одредбе испуњавају посебне услове за непосредну примену пред националним судовима и у формалном или процедуралном смислу. У формалном погледу, потребно је да су одредбе формулисане на потпуни и перфектан начин и да могу бити утуживе. Другачије и једноставније речено, ратификовани међународни уговор може се признати како саставни део унутрашњег правног поретка (без било каквих накнадних мера трансформације), али се не може бланко свим његовим одредбама (па ни њему у целини) обезбедити непосредна судска заштита или утуживост само због тога што је признат као део унутрашњег права... Из тих разлога употребљену формулацију о директној примени потврђених међународних уговора не би требало схватити као бланко обавезу домаћих судова да свим одредбама ССП пруже непосредну судску заштиту... Стога се чини да је уставотворац наведеном формулацијом непотребно широко отворио врата која не може контролисати или притворити

уобичајеним начинима тумачења".<sup>299</sup> Дакле, из претходног произилази да постоји велика правна празнина у вези са усвајањем ССП-а (али и аки комунитера у Републици Србији). После потисивања ССП, одредбе аки комунитера из овог Споразума су постале саставни део српског права. Формално, оне се директно примењују. Али, са друге стране, не постоји обавеза судске заштите тих одредби у српском правосуђу. Дакле, у суштини и пракси, не постоји бланко примена аки комунитера у Републици Србији, без обзира што је ССП део српског правног система. То је реалност. Дакле, поново долазимо до истог закључка. Не може бити речи о директној примени аки комунитера. У српском правном систему то је нереално и неизводљиво. Чак и када би до тога дошло, судије не би биле спремне за такве процесе. Дошло би до још већег правног хаоса у вези са применом аки комунитера. Проф. др Радован Вукадиновић правилно закључује: "Ово и због тога што се Право ЕУ, као обавезан предмет на факултетима изучава тек последњих година и због тога што у домаћој теорији и даље постоје разлике у погледу предмета и метода проучавања".

У контексту разликовања формалне и суштинске примене аки комунитера, проф. др Радован Вукадиновић истиче и следеће: "У праву ЕУ се прави разлика између директне применљивости и директног дејства. Под директном применом (*direct applicability*) се подразумева признавање комунитарних прописа као саставних и интегралних делова унутрашњег права држава чланица таквих какви јесу, без било какве трансформације или имплементације. Под директним дејством се подразумева својство или капацитет појединих одредби комунитарних прописа да стварају субјективна права и обавезе комунитарним субјектима (материјални

---

<sup>299</sup>Вукадиновић Р., "Уставни оквир хармонизације домаћих прописа и нека питања директне примене Споразума о стабилизацији и придруживању", зборник "Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније", приредили Димитријевић Д. и Миљаш Б., Институт за међународну политику и привреду, Београд, стр. 28-29.

У страној правној теорији се износи сличан став (немају све одредбе међународних споразума "директан ефекат"), на пример поводом случаја пред Судом правде, *Irene Bogiatzi* од 22. октобра 2009, и поводом случаја *Soysal* из 2009. године. Тачније случаја *Soysal* о важењу Споразума са Турском из 1963. године у вези са Шенгеским споразумом на територији Немачке. Више о томе: *Craig P., De Burca G. "The Evolution of EU Law", Oxford University Press, 2011., p. 336.*

аспект), без било каквих додатних мера од стране националних органа власти којима национални судови држава чланица морају пружити непосредну заштиту (процесни ефект). Наведено разликовање има за последицу да се поједини извори комунитарног права сматрају директно применљивим, али им се не признаје бланко директно дејство. О директном дејству одлучује Суд правде на основу начина на који је конкретна одредба формулисана (као потпуно прецизна или перфектна) и на основу садржине (да ли се њоме додељује неко субјективно право или се намеће обавеза). У том смислу, директном дејству претходи признање директне примене, али директна применљивост није довољна, већ само нужна (претходна) особина одредбе подобне за директно дејство. Чини се да домаћи уставотворац није имао у виду ово разликовање већ је под појмом директне применљивости имао у виду и директно дејство".<sup>300</sup> Очигледно да у српском

---

<sup>300</sup> Вукадиновић Р., "Уставни оквир хармонизације домаћих прописа и нека питања директне примене Споразума о стабилизацији и придруживању", зборник "Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније", приредили Димитријевић Д. и Миљуш Б., Институт за међународну политику и привреду, Београд, стр. 29-31.

И страна правна теорија даје велики значај овом проблему. На пример: Craig P., De Burka G., "EU Law", Oxford University Press, 2008. p. 268-272. Аутори користе израз "директни ефекат" и износе да највише тумачења и дилема има у вези са упутствима/директивама ЕЗ. Истичу се и услови за директни ефекат, попут јасност, безусловности, прецизности, пракса Суда правде, али и разматра се "директни ефекат" међународних споразума.

Др Александра Чавошки износи да директно дејство подразумева "утуживост" права из уговора и секундарног права. Она пише и о "индиректном дејству" у вези са упутствима/директивама, и наводи критеријуме из пресуде Суда правде у случају Марио Пумино. Види више: Чавошки А. "Правна природа и дејство правних аката у трећем стубу", зборник "Право и политика Европске уније из перспективе домаћих аутора", Центар за унапређење правних студија, приредио Гајин С., Београд, 2009. стр. 19-20.

И у страниј правној теорији се признаје да постоји конфузија поводом појмова direct effect и direct applicable, као и дилеме око "директног ефекта" упутстава. Види: Tillotson J., "European Union law", Routledge, 2000. p. 170-174.

Такође, према неким ауторима из стране правне теорије, "директни ефекат" је уствари утуживост пред националним судовима на коју имају право индивидуална физичка и правна лица пред националним судовима. Дакле, то је оно што се у српској правној теорији назива "директно дејство". И ови аутори истичу да постоје неопходни преудлови за утуживост (законски акт ЕУ мора бити јасан, прецизан и безуслован). Наводи се и тест који показује да ли постоји директан ефекат. Ако није потребно да се доносе национални прописи ради спровођења законског акта ЕУ

правном систему није могуће директно дејство аки комунитера (још мање директна применљивост). Пре свега, Србија није чланица ЕУ и Суд правде ЕУ нема надлежност у њој. Бланко примене аки комунитера нема у српском правосуђу. Одредбе аки комунитера не могу бланко произвести обавезе у Србији, нити створити субјективна права утужива пред судовима у Србији. Зато појам директна примена аки комунитера, има само формално значење у Републици Србији. Без директног дејства или права пред судовима или стварања обавезе, тај појам не значи много у пракси. Зато се може са пуно аргумената тврдити да у Србији, у пракси, постоји само индиректна примена аки комунитера. Формална изјава да постоји директна примена аки комунитера након потписивања ССП није тачна и то је квазиправно тумачење.

Посебно је питање како примена аки комунитера утиче на део српског правног система у којем се не примењује аки комунитар и како се код индиректне примене (пошто примена аки комунитера у Републици Србији може бити прикладна само уз помоћ српских закона) прави баланс између интереса ЕУ и Србије. То је и кључно питање у вези са усвајањем аки комунитера у Републици Србији. Наше досадашње проучавање индиректне примене аки комунитера показује да су више наглашени интереси ЕУ (и притисци ЕК) него интереси Републике Србије.

До каквог хаоса доводи такозвана директна примена аки комунитера у српским правним и економским околностима показује и тест из права конкуренције, чији пример даје проф. др Радован Вукадиновић. Тај пример показује да се иза такване директне примене крије нарушавање баланса између аки комунитера и српског права (на штету овог другог). Тачније, крије се и урушавање све три гране власти у Републици Србији: "Ако се одредбе о директној примени потврђених међународних споразума примени на ССП у смислу да су национални органи обавезни да одредбе Споразума примењују такве какве јесу, на шта упућује претходна анализа, практични проблеми могу настати у вези тумачења обавезе коју је Србија преузела одредбама члана 73 Споразума: 'Одредбе члана 73

---

онда значи да он има директан ефекат. У том контексту, нема никакве дилеме када се ради о уредбама, али постоје дилеме у вези са упутствима. Види: Касуrowска А., "European Union law", Taylor/Francis 2008., p. 299-300.



Споразума прописују да се свако поступање супротно овом члану мора оцењивати на основу критеријума који проистичу из примене правила конкуренције који се примењују у Заједници, нарочито чланова 81, 82, 86 и 87 Уговора о ЕЗ и иструмената тумачења који су усвојили органи Заједнице'. Наведеном одредбом наметнуте су две обавезе. Прво, обавезани су домаћи органи који се баве заштитом конкуренције (Комисија за заштиту конкуренције, у првом степену и Виши трговински суд, у управним споровима) да примењују странско право (јер су у њему поменути 'критеријуми') на које упућују наведени чланови и, друго, исти органи су обавезни да користе посебне методе или технике тумачења које су означене као 'инструменти тумачења које су усвојили органи Заједнице.... Другачије речено, домаћи органи су обавезни да пре пријема у чланство, примењују право ЕУ као странско право на својој територији и да се у његовом тумачењу користе странским, тј. комунитарним 'инструментима' које у Заједници користи Европска комисија и Суд правде. Примена странског права које нису одабрале уговорне стране на основу начела аутономије воље и које по својој садржини припада корпусу јавно правних прописа на домаћој територији отвара низ питања уставног карактера који се тичу међусобне усклађености уставних одредби, без обзира што је одредбама члана 16 Устава, Споразуму призната директна примена. Прво, да ли се применом странског права и инструмента тумачења крши легислативни капацитет домаћих законодавних органа, а судовима намеће нових начин тумачења, чиме се доводи у питање независност судова. Друго, да ли се на овај начин нарушава уставом загрантована равнотежа три гране власти и доводи у питање јединство правног система Србије, прокламовано одредбама члана 4 .Устава. На крају, да ли се непосредна примена странског права садржаног не само у постојећим прописима већ и у будућим (који тек треба да буду донети) и применом постојеће и будуће праксе Суда правде доводи у питање основно начело о владавини права из члана 3 Устава Србије... Што се тиче правног питања које се односи на очување легислативног капацитета домаћих законодавних органа, постоји бојазан да би примена неодређеног броја прописа, не само оних који су постојали у моменту потписивања или ратификације Споразума, него и свих будућих, и са друге стране, не само донетих у форми секундарних извора, већ и судске праксе, на коју упућују наведене

одредбе Споразума, онемогућила или обесмислила легислативну активност домаћег парламента или владе у тим областима. Са друге стране, будући прописи на чију примену се обавезују домаћи управни и судски органи неће бити предмет контроле домаћих органа ни ратификације домаћег парламента, као што је то био случај са Споразумом, па неће донети неопходан легитимитет... Што се тиче другог питања, обавезивање наведених управних и судских органа да непосредно примењују правила страног права и њихове инструменте тумачења може, са једне стране, значити ограничавање њихове независности... На крају, може се очекивати да ће бити угрожено остваривање начела владавине права и јединство унутрашњег правног поретка због пенетрације страног права коме се, због међусобне неусклађености уставних решња, не може унапред одредити тачно хијерахијско место у унутрашњем правном поретку". Дакле, директна примена аки комунитера, без усклађивања са српским законима (која не узима у обзир српску реалност и правни и политички систем) доводи по, нашем мишљењу, до стављања српског права и институција, у другоразредни положај у Републици Србији, до увођења Суда правде као задње инстанце у српском правосуђу и до Европске комисије као органа одлучивања (иако Србија није чланица ЕУ). Исто тако, ССП омогућује и директно увођење у српски правни систем и будућих прописа аки комунитера, прописа који неће моћи бити контролисани од стране Народне скупштине на одговарајући начин. Зато је очигледно да постоји велика правна празнина у вези са применом аки комунитера и одређивањем места у правном систему Србије праву ЕУ. Са друге стране, у источној Европи, Мађарска, Пољска и Словачка, су и пре него што су ушле у ЕУ, преко својих уставних судова решиле ту правну празнину у вези са применом аки комунитера и местом права ЕУ у њиховом правном систему. Проф. др Радован Вукадиновић наводи: "Основно питање које је требало да реше уставни судови у то време придружених држава тицало се уставности или неуставности примене страних (комунитарних) прописа и инструмента тумачења, али у ситуацији када њихови уставни нису имали одредбу о бланко непосредној примени. У таквој ситуацији се ни један од уставних судова није усудио да директно призна као уставну примену страног права на које су упућивале одредбе Европских споразума, али ни да Европски споразум прогласи неуставним. У погледу прихватања правила страног права,

судови су, након краћег или дужег опирања, то оправдали на посредан начин, односно доста безазеленом формулацијом о обавези националних судова да 'узму у обзир право Заједнице' или су примену страног права и инструмената тумачења третирали као део обавезе усклађивања коју чини и обавеза тзв. усклађеног тумачења. Било је позивања на политичке циљеве Споразума, политички или друштвени контекст Споразума". Затим, Вукадиновић наводи конкретне одлуке: "Одлука Врховног суда Словачке у предмету 'SCC' од 25. августа 1999. године, у коме је Врховни суд заузео став да се нижи суд неосновано позвао на релевантна комунитарна упутства као средстава тумачења у унутрашњем спору, чиме је одбио могућност да право ЕУ буде коришћено не само као непосредни избор права, већ ни као модел код тумачења спорних ситуација у унутрашњем праву". Дакле, у Словачкој је заузет став 1999. године, да се аки комунитер може користи само као (помоћна) врста тумачења пред националним судовима. Исто тако, ако се ради о некој спорној ситуацији (у унутрашњем праву), аки комунитер се не може уопште користити. Са друге стране Уставни суд Мађарске је био још оштрији: "Уставни суд Мађарске је неуставним прогласио одговарајуће одредбе уредбе за спровођење Споразума". Такође, и у Пољској је Уставни суд донео сличну одлуку: "Уставни суд Пољске, након што је констатовао да '...ЕУ право нема обавезујућу снагу у Пољској' обавезао је националне судове на усклађено тумачења јер та обавеза произилази из обавезе Пољске да уложи најбоље напоре да осигура да будуће законодавство буде компатабилно са комунитарним правом".<sup>301</sup> Непоходно је да Уставни суд Републике Србије донесе слично тумачење у вези места аки комунитера у српском правном систему. Уставни суд Републике Србије мора да заузме став да ЕУ право нема обавезујућу снагу у Србији. То је једино прикладно решење за државу која није чланица ЕУ. Примери решења ове правне празнине из Мађарске, Пољске и Словачке потврђују нашу аргументацију.

---

<sup>301</sup> Вукадиновић Р., "Уставни оквир хармонизације домаћих прописа и нека питања директне примене Споразума о стабилизацији и придруживању", зборник "Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније", приредили Димитријевић Д. и Миљуш Б., Институт за међународну политику и привреду, Београд, стр. 21-36.

Ради правилне примене аки комунитера и ССП-а треба разграничити још неке појмове. Као што наводи проф. др Витомир Поповић, треба разграничити појмове хармонизација, усклађивање, имплементација и примена: "Под појмом усклађивања се у нарави подразумејева појам тзв. хармонизације националних прописа држава чланица са комунитарним тековинама. За овај процес се у Уговору о оснивању користе различит изрази као што су енглески *harmonization*, *approximation*, *coordination*, немачки *angleichung*... У овом контексту треба посматрати и постојање различитих приступа у националним законодавствима, али не у малом броју земаља се равноправно користе оба термина са практично истим значењем". Дакле, хармонизација и усклађивање су синоними. Тако треба да буде и у Србији ради смањења термилошког хаоса који већ влада у правном систему (наравно, у том контексту треба користити и појам приближавање). Такође проф. др Витомир Поповић истиче: "Појам усклађивања је збиран, јер се не састоји само из технике доношења одговарајућих националних прописа и других мјера, већ је потребно обезбедити и одговарајуће услове за њихово тумачење и примјену. У том смислу се у страном терорији наводи да он обухвата три елемента: 1. транспозицију (*transposition*), 2. имплементацију (*implemmentation*), и 3. примјену (*enforcement*). Имплементација представља практичну примјену, односно уградњу комунитарних прописа од стране надлежних националних власти у појединачне одлуке или њихово уношење у одговарајуће планове и програме. Под примјеном се подразумејевају све мјере које су дужни да предузимају домаћи органи с циљем осигурања да усклађени прописи буду поштовани".<sup>302</sup> Дакле, имплементација означава уградњу аки комунитера у законе, подзаконске прописе и прописе у целини као и националне стратешке документе (попут Националног програма за интеграцију Републике Србије у ЕУ). Синоними за то су хармонизација и приближавање.

Са друге стране, примена је сличан појам као и имплементација, али не и исти. У оквиру тог појма треба разликовати директну примену и директно дејство.

---

<sup>302</sup> Поповић В., "Хармонизација права Републике Српске као услов придруживања Европској унији", зборник "Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније", приредили Димитријевић Д. и Миљун Б., Институт за међународну политику и привреду, Београд, стр. 39-40.

Директно дејство се односи на рад правосуђа које треба да обезбеди поштовање одредаба аки комунитера и субјективних права насталих на основу аки комунитера (такође, у том смислу би се могао посматрати и рад управних органа). Ипак, услови за директну примену и/или посебно директно дејство аки комунитера у српском правосуђу, и управи, не постоје. Уверени смо да неће ни постојати док се о том питању не изјасни Уставни суд Србије и док Србија не постане чланица ЕУ. До тада постојаће правне празине (и хаос) у вези са применом аки комунитера у Републици Србији (и термилошке непрецизности). Зато уже тумачење терминологије у вези са применом аки комунитера (у страног правној терорији постоји сложеније разликовање појмова у вези са применом аки комунитера) може да доприносе смањивању правнее збрке и хаоса. Проф. др Бранко Ракић наводи: "Интегрисаност правног система Европске уније у правни систем држава чланица се огледа, пре свега, у специфичном систему расподеле надлежности између Уније и држава чланица". Такође, проф. др. Бранко Ракић наводи да је услов за директну применљивост следећи: "Услов за директну применљивост одређеног прописа Заједнице је према судској пракси Суда правде ЕЗ да правила која он садржи 'буду подобна по својој природи, да производе директна ефекте у правним односима између држава чланица и правних субјеката у њима' односно да буду јасна и прецизна потпуна и правно перфектна и безусловна. С обзиром на њихов општи и начелан карактер један број одредби уговора, као примарних извора права ЕУ, не испуњава ове услове и захтева разраду и конкретизацију у дериватним актима, али и постоји низ одредби ових уговора који могу производи директне ефекте... уредбе су те које под дефиницији... производе директан ефекат". Затим истиче да упутства/директиве после истека наведеног рока стичу директан ефекат и субјекти у државама чланицама се могу позивати на њих.<sup>303</sup> Дакле, и из анализе проф. др Бранака Ракића јасно је да се ради пре свега о правилима за примену која се односе на државе чланице ЕУ. Проф. др Бранко Ракић, као и проф. др Радован Вукадиновић, истиче проблем са објективним непознавањем аки комунитера у Републици

---

<sup>303</sup> Ракић Б., "Хармонизација југословенског права са правом Европске уније", Правни факултет, Београд, 1997. стр.84-90.

Србији:" Будући да је до сада код нас мали број појединаца и из сфере науке, а поготово из праксе, имао довољно предзнање о праву Европске уније..."<sup>304</sup>

Дакле, у вези ССП-а се поставља питање непосредне примене наднационалног права у Републици Србији. Нажалост, нама изгледа као да је то питање већ решено у Србији и то, пре свега, поводом уредби, упутстава и других делова секундарног права. Иако Србија није чланица ЕУ секундарно право, упутства и уредбе као да су изнад устава, и националног права у целини. То је несхватљиво, посебно ако се узме у обзир пракса из земља попут Француске где се даје првенство националном праву или пресуда Савезног уставног суда СР Немачке која долазе до истог закључка (и чак уводе доктрину *ultra vires*). Зато уредбе, упутства и друге делове секундарног права треба усаглашавати са српским законима, и то само ако су у директној повезаности са садржином закона. Акте секундарног права не треба примењивати директно и давати им и директно дејство, посебно када су у супротности са српским законима. Тачније, због нејасног става Републике Србије о односу националног и права ЕУ, ратификација Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије није значила крај свих проблема око примене одредби аки комунитера. Напротив, они ће се и повећавати на такозваном европском путу Републике Србије. Све до потписивања Уговора о приступању, један од највећих правних проблема ће, свакако, бити однос између Устава Републике Србије и Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије. Томе треба додати и проблеме неразумевања разлике између директне и индиректне примене, директне примене и дејства као и важност очувања кохерентности правног система Републике Србије.

---

<sup>304</sup> Исто, стр.24.

### ***5.3. Питање ратификације ССП***

Општепозната чињеница је да све државе чланице Европске уније још увек нису ратификовале Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије, иако је он потписан још 29. априла 2008. године. Да се не ради само о формалном чину показује и дефиниција ратификације коју износе проф. др Смиља Аврамов и проф. др Миленко Крећа: "Ратификација (ratificatio) је реч новолатинског порекла која значи потврђивање, сагласност. Елементе ратификације, схваћене као фазе у поступку склапања уговора, налазимо у далекој прошлости. Садржај и правнополитички смисао ратификације увелико је зависио од карактера друштвених односа...Обележја ратификације се суштински мењају победом парламентаризма. Ратификација постаје завршни акт уговорне процедуре, конститутивни елемент уговора. Орган у чију надлежност спада ратификација међународних уговора не испитује само да ли су представници приликом потписивања поштовали овлашћења дата у пуномоћју, већ у исто време суверено и слободно доноси одлуку да ли ће се држава обавезати на међународном плану".<sup>305</sup>

Следећа табела показује које су све државе ратификовале Споразум о стабилизацији и придруживању између ЕУ и Републике Србије у периоду од априла 2008. године до новембра 2011. године.

---

<sup>305</sup> Аврамов С., Крећа М., "Међународно јавно право", Правни факултет, Београд, 2008. стр. 451.

Табела бр .9. Ратификација Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије у периоду од априла 2008. године до новембра 2011. године.

Р. бр.	Држава чланица ЕУ	Датум ратификације
1.	Шпанија	21. јун. 2010. године
2.	Малта	6. јун 2010. године
3.	Бугарска	12. август 2010. године
4.	Естонија	19. август 2010. године
5.	Словачка	11. новембар 2010. године
6.	Мађарска	16. новембар 2010. године
7.	Кипар	26. новембар 2010. године
8.	Словенија	7. децембар 2010. године
9.	Италија	6. децембар 2010. године
10.	Аустрија	13. јануар 2011. године
11.	Луксембург	21. јануар 2011. године
12.	Грчка	26. јануар 2011. године
13.	Чешка	28. јануар 2011. године
14.	Немачка	10. фебруар 2011. године
15.	Велика Британија	1. март 2011. године
16.	Данска	3. март 2011. године
17.	Португал	4. март 2011. године
18.	Шведска	5. април 2011. године
19.	Ирска	29. септембар 2011.
20.	Финска	21. октобар 2011.
21.	Пољска	27. октобар 2011.
22.	Француска	24. новембар 2011.

Извор: званичан сајт Канцеларије за европске интеграције Владе Републике Србије [www.seio.gov.rs](http://www.seio.gov.rs)



Напомена: Народна скупштина Републике Србије је ратификовала Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије 9. септембра 2008. године. Са друге стране, Савет је "одмрзнуо" ратификацију Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије тек 14. јуна 2010. године. Због тога ниједна држава чланица није, у периоду од априла 28 .априла 2008. године до јуна 2010. године, ратификовала Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије. Европски парламент је ратификовао Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије тек 19. јануара 2011. године.

Дакле, од 27 чланица Европске уније, 22 су ратификовале Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије. Пет чланица нису у периоду од 29. априла 2008. године до новембра 2011. године ратификовале Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије. Те чланице Европске уније су Холандија, Румунија, Летонија, Литванија и Белгија (без обзира што је Србија ратификова ССП још у септембру 2008). Разлози за нератификовање Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије и ових држава су, по нашем мишљењу, следећи. Румунија сматра да постоји наводни проблем око третмана националних мањина у Републици Србији (Власи). Холандија ратификацију условљава сарадњом Републике Србије и МКСЈ, иако је она фактички завршена, Белгија нема владу и има чак 7 парламената који треба да се изјасне, Летонија није ратификовала ССП због незадовољства приватизацијом у Србији.

#### **5.4. Садржина Споразума о стабилизацији и придруживању између ЕУ и Републике Србије**

Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије је, са додатним анексима, веома обиман, и има око 720 страница.<sup>306</sup> Наравно, већ у преамбули Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године се истиче да је неопходно усвајање аки комунитера од стране Републике Србије: "Имајући у виду посвећеност Србије усклађивању свог законодавства у релевантим секторима са законодавством Заједнице и његовом ефикасном спровођењу". Колико је то важно, показује најопштија дефиниција преамбуле од стране проф. др Стевана Ђорђевића: "Уводни део (преамбула) садржи:навођење страна уговорница и циљ и мотиве при склапању уговора... У доктрини и пракси често се поставља питање правне обавезности уводног дела међународног уговора. Износе се различити ставови, од потпуног порицања било какве његове обавезне снаге до тврдње да нема разлике у правној обавезности између уговорног дела и осталог дела уговора. Средње је мишљење оно по коме уводни део производи правно дејство али слабије од диспозитвног дела...."<sup>307</sup>

У преамбули Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије се наводи да су уговорне стране Република Србија са једне стране, и државе чланице Римских споразума из 1957. године и Уговора из Мастрихта 1992. године, са друге стране. Дакле, може се приметити да је Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије један од последњих таквих споразума закључених пре ступања на снагу Лисабонског уговора 2009. године (Босна и Хецеговина је потписала Споразум о стабилизацији и придруживању са Европском унијом у истом региону непосредно

---

<sup>306</sup> Према верзији објављеној на званичном сајту Канцеларије за европске интеграције Владе Републике Србије. [www.seio.gov.rs](http://www.seio.gov.rs)

<sup>307</sup> Ђорђевић С., "Настанак међународног уговора",зборник "Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ, прилози пројекту 2007.", Правни факултет, Београд, 2008., стр. 212.

након Републике Србије, тачније, 16. јуна 2008.). Питање је да ли је српски законодавац изабрао најбољи тренутак за закључивање Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије 2008. године (само годину дана пре ступања на снагу Лисабонског уговора). Могао је, свакако, бити изабран бољи моменат и могло се сачекати још годину до ступања на снагу Лисабонског уговора.

Промене које је Лисабонски уговор донео у односу на Римске споразуме из 1957. године и Уговор из Мастрихта 1992. године нису мале и безначајне (о томе је писано у претходним деловима). Зато се може приметити да је брзина са којом је потписан Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије 29. априла од стране Републике Србије обрнуто пропорционална оној која је демонстрирана од стране државе чланица ЕУ у процесу ратификације.

Тај закључак потврђује чињеница да се у преамбули Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије налазе и позивања на Уговор из Мастрихта, Пакт стабилности и испуњење критеријума Европског савета, конкретно: "Узимајући у обзир значај овог Споразума, у оквиру Процеса стабилизације и придруживања (ПСП) са државама југоисточне Европе, за успостављање и консолидацију стабилног европског поретка заснованог на сарадњи, којем је Европска унија главни стуб, као и у оквиру Пакта за стабилност;узимајући у обзир спремност Европске уније да у највећој могућој мери интегрише Србију у политичке и привредне токове као и њен статус потенцијалног кандидата за чланство ЕУ на основу Уговора о Европској унији (у даљем тексту Уговор о ЕУ) и испуњавање критеријума утврђених од Европског савета у јуну 1993.године, као и условљеност Процеса стабилизације и придруживања, а под условом успешног спровођења овог Споразума, посебно у погледу регионалне сарадње". Дакле, када се прочитају ове уводне реченице из Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије поново се поставља логично питање. Да ли је српска страна требала толико да жури у вези са потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије у години која је претходила ступању на снагу Лисабонског споразума? У преамбули Споразума о

стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије се налази позивање на Уговор из Мастрихта који је већ у том тренутку (април 2008. године) био 16 година стар, и у правном и политичком смислу превазиђен развојем институција и аки комунитера. Такође, и у Прембули ССП-а поново се може приметити демократски дефицит Европске уније. У преамбули Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије се наводе критеријуми утврђени од стране Европског савета 1993. године. Дакле, критеријуми утврђени од тела које у том тренутку није било ни званична институција Европске уније (та аномалија је отклоњена тек Лисабонским уговором). Дакле, постојало је много разлога који су указивали да је са потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије требало сачекати макар једну годину. И замрзавање процеса ратификације од стране држава чланица (и само трајање тог процеса) указује на такав закључак. Ипак, очигледно је да су политички разлози на српској страни надјачали правну аргументацију приликом потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије 29. априла 2008. године. Зато се и у том смислу, у преамбули ССП помињу већ застарели оснивачки уговори ЕЗ и Европске уније. Такође у прембули Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године се наводи и: "Узимајући у обзир посвећеност страна начелима слободне тржишне привреде и одрживом развоју, као и спремности Заједнице да допринесе привредним реформама у Србији; узимајућу у обзир посвећеност страна слободној трговини, у складу са обавезама које проистичу из чланства у Светској трговинској организацији... уверене да ће Споразума о стабилизацији и придруживању створити нову климу за привредне односе између њих и изнад свега, за развој трговине." Поред тога, у премабули се наводи и: "Подсећајући на потписивање Споразума о слободној трговини у централној Европи у Букурешту 19. децембра 2006. године као средство јачања способности региона..." Дакле, када се ово прочита, јасно је да је слободна трговина између Србије и ЕУ, у суштини, један од главних циљева закључивања ССП. Такође, у премабули Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године се наводи:

"Узимајући у обзир жељу страна да додатно развију стални дијалог о политички о билатерарним и међународним питањима од заједничког интереса, укључујући и регионалне аспекте, имајући у виду Заједничку спољну и безбедоносну политику Европске уније". Ово је још једна формулација која показује зашто је било потребно сачекати макар још годину дана да би се потписао Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије. Тачније, већ 2009. године ступио је на снагу Лисабонски уговор који је променио (и у формалном и фактичком смислу) спољну и безбедоносну политику Европске уније. Као што је већ наведено у претходним деловима, формирана је нова европска дипломатска служба (иако не треба прецењивати њен фактички значај јер је њен буџет мањи од буџета Министарства иностраних послова Републике Србије) и именован је високи представник Европске уније за спољне послове и безбедоносну политику (Кетрин Ештон) и председник Европског савета (Херман Ван Ромпеј).<sup>308</sup> Такође, као што је наведено у претходним деловима, индиректно је у Лисабонском уговору дефинисана и веза између безбедоносне политике НАТО и Европске уније. То су били разлози за опрезнији приступ закључивању Споразума о стабилизацији и придруживању и одлагање његовог потписивања за макар још годину дана.

### ***5.5. Споразум о стабилизацији и придруживању и земље Балкана***

Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије се мора посматрати и у контексту међународног права, али и међународних односа на Балкану. Пре свега, као што је већ истакнуто, Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије је

---

<sup>308</sup> Више о функцији високог представника за спољне послове: Вукчевић Н. "Положај и овлашћења високог представника за спољну и безбедоносну политику ЕУ", зборник "Право и политика Европске уније из перспективе домаћих аутора", Центар за унапређење правних студија, приредио Гајин С., Београд, 2009. стр. 318-331.

врста правног и економског уговора који се нуди земљама југоисточне Европе од стране Европске уније (у условно говорећи, другој фази проширења ЕУ на источну Европу). Овај процес, или друга фраза проширења на источну Европу, је започет 1999. године. Према Вернеру Вајденфелду и Волфгану Веселсу из Фондације Конард Аденауер: "Од 1999. ЕУ нуди Споразуме за стабилизацију и придруживање. Ова нова врста уговора требало би да свим земљама југоисточне Европе понуди перспективу мира и благостања. Тежиште Споразума о стабилизацији и придруживању су: отварање перспективе за потпуну интеграцију у структуру ЕУ, изгледи за стицање политичког статуса кандидата за приступање ЕУ, унапређење демократије, правне државе, привредног развоја, примене структуре управе и регионална сарадња, правосуђе и унутрашњи послови, периферична трговина, укључујући и могућност успостављања слободних трговинских зона, привредни као и политички дијалог".<sup>309</sup> Дакле, може се закључити да је процес ове интеграције (или нове врсте споразума о придруживању), започет у југоисточној Европи, имао директне везе и са догађајима на простору бивше Југославије.

О том међународном контексту који је утицао и на Србију и СРЈ пишу и Вернер Вајденфелд и Волфган Веселс: "На предлог ЕУ, Г8 је на свом самиту, одржаном у Келну јуна 1999. усвојила 'Пакт стабилности југоисточне Европе'. У њему учествује више од 40 земаља, међу којима су и државе и чланице ЕУ и Г8 (и међународне организације, као што су Уједињене нације, ОЕБС и ЕУ). Пакт стабилности почива на процесу из Роајомона и регионалној поставци, али укључујуће и друге иницијативе, као што је на пример, америчка Иницијатива за сарадњу Источне Европе из 1996. године. Тиме Пакт стабилности представља свеобухватни оквир координације активности међународне заједнице којима је циљ предупређивање криза. ЕУ је у јулу 1999. поставила Немца, Бода Хомбаха за Специјалног изасланика за координацију Пакта стабилности. ЕУ преузима посебну одговорност за привредну обнову Косова. Она обезбеђује земљама трговинске преференцијале, ослобођење од царина и укидање количинских ограничења, како би

---

<sup>309</sup> Вајденфелд В., Веселс В., "Европа од А до Ш", Фондација Конард Аденауер, Београд, 2003., стр. 329.

земље поново оживеле трговинску размену".<sup>310</sup> И домаћи аутори, као што је проф. др Емилија Вукадин, износе своје тумачење међународног контекста у којима су закључивани споразума о стабилизацији и придруживању на овим просторима. Она пише да Европска унија предвиђа за земље из средње и источне Европе "Билатеране уговоре, односно Европски споразуми; за дванаест земаља ЗНД то су Споразуми о партнерству и сарадњи и за југоисточну Европу, то су Споразуми о стабилизацији и придруживању".<sup>311</sup> У том контексту треба правити разлику између споразума који се потписују са земљама бившег СССР, споразума који су потписани у прошлости са Грчком и Турском, споразума потписаних за земљама кандидатима током 90-тих, као и споразума који се потписују са земљама југоисточне Европе.

Суседна Македонија је потписала ССП 2001. године, четири године касније је добила статус кандидата, али без отпочињања преговора, иако је донела Програм приближавања националног законодавства са законодавством ЕУ и Акциони план још 2001.године. Проблем је био у имену те државе.<sup>312</sup> Хрватска је, након добијања кандидатуре и преговора о чланству започетих 2005. године, добила и датум ступања у ЕУ 2013. године. Црна Гора је потписала овај међународни уговор у октобру 2007., а статус кандидата је добила 2011. Албанија је потписала ССП у јуну 2006., Босна и Херцеговина у јуну 2008. године (али без добијања

---

<sup>310</sup> Исто, стр. 329. Домаћи аутори наводе да се ради о "евроатланској интеграцији", дакле, не само у вези са ЕУ, већ и са НАТО, и износе значај Загребачког састанка од 24. новембра 2000. за процес Стабилизације и придруживања, види: "Споразум о стабилизацији и придруживању", Влада Републике Србије, Канцеларија за придруживање Европској унији, Београд, 2005. стр.6.

<sup>311</sup> Вукадин Е., "Економска политика", Досије, Београд, 2007., стр. 236.

<sup>312</sup> Више о томе: Шкарик С: "Хармонизација на Македонското со Европското уставно право", и Ристевска–Јорданова М. "Хармонизација са правом ЕУ и имплементација споразума о стабилизацији и придруживању – искуства Републике Македоније", зборник "Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније", приредили Димитријевић Д., и Миљуш Б., Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2010. стр. 55-93 и 210-215. Иначе, проф. др Радован Вукадиновић истиче да је ССП-ом Македонија добила рок од 10 година за усаглашавање националног права са аки комунитером, а Хрватска 6 година. Види: Вукадиновић Р., "Хармонизација домаћег права са правом Европске уније у склопу Процеса стабилизације и асоцијације-две године после", зборник "Србија и Црна Гора на путу ка Европској унији", приредили, Лопандић Д., Бајић В., Европски покрет у Србији, Београд, 2003., стр. 117.

статуса кандидата су остале и једна и друга земаља).<sup>313</sup> Такође, треба имати у виду да споразум потписан са Европском унијом или ЕЕЗ не гарантује да ће се брзо окончати све фазе преговора са Бриселом. Тако, на пример, Турска ни 4 деценије после потписивања споразума са ЕЕЗ није ушла у ЕУ, иако је 1999. године постала кандидат за ЕУ.<sup>314</sup> Грчка је то успела тек после 2 деценије од потписивања споразума са ЕЗЗ.

### 5.5.1. Република Македонија, БиХ и ССП

За Републику Србију је посебно поучан пример Македоније и БиХ. Мр Малинка Ристевска –Јорданова из Секретаријата за европске односе Владе Републике Македоније истиче: "ССП између Републике Македоније и Европских заједница и њихових држава чланица садржи генералну обавезу апроксимације садашњих и будућих закона Републике Македоније са законима Заједнице...усаглашавање законодавства ће се односити на одређене фундаменталне елементе унутрашњег тржишта".<sup>315</sup> Она наводи да ће усаглашавање (и рокове) надгледати ЕК. У том

---

<sup>313</sup> Више о томе: Глодић Д. "Утицај процеса европских интеграција на изградњу правног система Босне и Херцеговине", Нова српска политичка мисао, Vol.XVIII (2010), по. 3/4, стр. 75-92 и Махмутовић А.: "Актуелна питања Босне и Херцеговине у процесу европских интеграција – Уставне реформе и институционални капацитети", зборник "Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније", приредили Димитријевић Д., и Миљуш Б., Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2010., стр. 93-111.

<sup>314</sup> Турска је још 1959. године почела са придруживањем ЕЗ, Споразум са ЕЗ је потписала 1963. године, 1999. године је добила статус кандидата, 2005. године је и званично отпочела преговоре о 35 поглавља као и screening законодавства. Поједини страни аутори сматрају да су ипак највећи проблеми у том процесу који траје већ 52 године, политичке природе, тачније односи са Грчком (Кипар, острва, мањине), види: Агикан Н., "Turkey and the EU:an awkward candidate for EU membership?", Ashgate, 2006., p. 1. и 159-161.

<sup>315</sup> Ристевска–Јорданова М. "Хармонизација са правом ЕУ и имплементација споразума о стабилизацији и придруживању – искуства Републике Македоније", зборник "Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније", приредили Димитријевић Д., и Миљуш Б., Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2010., 210-215.



смислу најважније области су право конкуренције, државне помоћи, јавних набавки и стандарда. Малинка Ристевска–Јорданова истиче и да аки комунитер који треба да се примени у Р. Македонији није прецизно утврђен у ССП. Ипак, Република Македонија од 2006. године, сваке године доноси Национални програм за усвајање права ЕУ, без обзира што македонски експерт наводи да пошто преговори нису ни почели, нема ни аналитичког прегледа законодавства (screening од стране ЕК). Дакле, од 2001.-2005. године, промењени су закони и подзаконски прописи пре свега, у области конкуренције, државне помоћи, јавних набавки, стандарда. Ипак, мр Малинка Ристевска–Јорданова сматра да је највећи проблем у неприлагођености институција за примену аки комунитера. Затим истиче следеће: "Као што то показује досадашње искуство у имплементацији ССП, подручје са највећим фокусом од стране ЕУ је државна помоћ... то се показало и у Хрватској (посебно државна помоћ бродоградилштима). Такав је био случај и са имплементацијом Еуропа уговора са државама централне и источне Европе". Дакле, државна помоћ је најважнија област регулисања за ЕК у процесу придруживања. Затим мр Малинка Ристевска–Јорданова наводи да је: "Македонска страна заузела став да није могућа директна примена примарног права Уније преко референце у ССП". Ово је јаснији став од става нашег законодавца (који и нема никакав став по овом питању). Коначно, мр Малинка Ристевска–Јорданова закључује да државе које нису ни започеле преговоре као Македонија, и за које не постоји аналитички прегледа законодавства (screening) желе "што пре" да заврше усвајање што већег дела законодавства. То је очигледно случај и са Србијом, и зато се закони неприкладно позивају на законска акта ЕУ која немају директне везе са садржином закона. Коначно, македонски експерт истиче да у пракси, ЕК је та која има доминатну улогу и одређује приоритете усвајања аки комунитера после потписивања ССП-а: "Државама у Процесу стабилизације и придруживања остаје да преко механизма дијалога, успостављеним споразумом, изложе своје аргументе и реше евентуалне спорове. У стварности, оцена Европске комисије се прихвата..."<sup>316</sup> Исто се може тврдити за Србију.

---

<sup>316</sup> Исто.

Што се тиче БиХ, мр Душко Глодић наводи сличне податке о утицају ЕК на процес усвајања аки комунитера. Он истиче важност "четири слободе", права конкуренције и државне помоћи, али и члана 70 ССП-а који је потписала БиХ 16. јуна 2008. године: "Босна и Херцеговина ће настојати да обезбиједи постепено усклађивање својих постојећих закона и будућег законодавства са правном тековином (acquis) Заједнице... Уклађивање ће се спроводити на основу програма који ће договорити Европска комисија и Босна и Херцеговина". У том контексту мр Душко Глодић износи: "Сходно томе, усклађивање треба да се односи на прописе који су већ сада на снази у Босни и Херцеговини, и са аспекта номотехнике, може се приступити измјенама или допунама ових прописа, односно доношењу нових прописа-brand new regulation, у ком би се случају, сходно правилу *lex posterior derogat legi priori* ранији прописи престали да важе. Што се, пак, тиче будућег законодавства, ово формулација указује на обавезу БиХ да све прописе које буде доносила након потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању мора усклађивати са *acquis communautaire*". Али, мр Душко Глодић истиче и следеће. Иако су државе чланице слободне, према пресуди Суда правде у случају *International Fruit Company* из 1971. године, да испуњавају своје обавезе проистекле из комунитарног права у складу са уставним системом који постоји у тим државама (укључујући и одређивање органа задужених за имплементацију комунитарног права), када се ради о процесу придруживања, као да постоји мања слобода прилагођавања за државе нечланице. Ради се, у ствари, о "пасивном" преузимању законодавства Уније у процесу стабилизације и придруживања. Из анализе мр Душка Глодића произилази да слободу прилагођавања комунитарног права, не користи држава која жели да приступи ЕУ (што би било логично) већ ЕК: "Усклађивање прописа са становишта државе која није чланица Европске уније може се дефинисати као једностран процес у коме трећа држава преузима страни правни систем, у чијем стварању нема могућности да учествује, у свој национални (унутрашњи) правни систем. Дакле, ради се о пасивном преузимању законодавства Уније, то јест *acquis communautaire*-од стране органа државе кандидата, потенцијалног кандидата или било које треће државе. У питању је потпуно пасивна и унилетарална хармонизација, јер држава која усклађује свој правни систем не може ни на који начин да утиче на

законодавство које преузима и за чије су доношење надлежне комунитарне институције. Због тога се овај процес законодавства у политичком жаргону сасвим оправдано назива 'бриселизација' правног система... У претприступном контексту, институције Европске уније креирају обим и садржину *acquis communautaire* према специфичностима сваке земље кандидата. На тај начин, могуће је некој придруженој држави, односно кандидату, наметнути и обавезе које *stricti iuris* не чине дио комунитарних тековина".<sup>317</sup> Дакле, и експерти за европско право из БиХ (РС) примећују да се ради о процесу усвајања аки комунитера у којем доминантну улогу има ЕК.

#### ***5.6. Споразум о стабилизацији и придруживању и суштински измењене околности у смислу доктрине *rebus sic stantibus****

У контексту међународног права и потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године, неопходно је изнети још неколико важних чињеница. Од парафирања Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије до потписивања Споразума у априлу 2009., 18 од 27 држава ЕУ је признало такозвано Косово (након потписивања још неколико држава је то учинило, укупно 22 државе, или више од 2/3 чланица Европске уније). Због те чињенице се појављују озбиљне правне дилеме и проблеми, који нису довољно истражени у нашој стручној јавности (или се занемарују). У том контексту, и у складу са одредбама Бечке конвенције о уговорном праву из 1969. године, може се анализирати измењени међународно-правни контекст потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године. У члану 62 Бечке конвенције о уговорном праву из 1969. регулише се престанак или повлачење из уговора због суштинске промене

---

<sup>317</sup> Глодић Д., "Утицај процеса европских интеграција на изградњу правног система Босне и Херцеговине", *Нова српска политичка мисао*, Vol. XVIII (2010), no. 3/4, стр. 75-92.

околности. У члану 47, став 1, наводи се: "Држава се може позвати на заблуду у уговору која чини ништавним њен пристанак да буде везана уговором, ако се заблуда односи на чињеницу или ситуацију за коју је ова држава претпостављала да постоји у тренутку када је уговор закључен и који је сачињавао битну основу пристанка ове државе да буде везана уговором". Такође, у члану 49 Бечке конвенције о уговорном праву из 1969. пише: "Ако је држава наведена да закључи уговором обмањивим поступком неке друге државе која је учествовала у преговорима, она се може позвати на превару која чини ништавним пристанак да буде везана уговором". У члану 50 Бечке конвенције о уговорном праву из 1969. се такође наводи да постоје околности које чине ништавим пристанак државе да буде везана уговором. Сматрамо да се сви претходно наведени чланови могу применити у вези са ССП-ом у контексту измењених околности. Такође, проф. др Стеван Ђорђевић истиче добру вољу која мора постојати код страна које потписују међународни уговор: "Ово зато што је овакав потпис у најмању руку претходни израз воље преговораца и очекује се од страна уговорница да се у будућем делању до коначног обавезивања уздрже од понашања које би довело до неповерења код странака. Значи, постоји нека врста моралне обавезе и важење начела добре воље".<sup>318</sup> Са друге стране, признање квази државе на територији једне од стране потписница уговора, сигуно не може бити знак добре воље. То је неспорна чињеница. Проф. др Смиља Аврамов и проф. др Миленко Крећа износе своје мишљење о значају потписа на неком међународном уговору: "Мада постоје велике разлике у оцени домашаја самог потписа, несумњиво је да сам чин потписивања налаже потписницима да се понашају у складу са начелом добре вере. Тако је потписницима забрањено да предузимају акте који би уговор лишили његовог предмета и циља..." Исто тако, треба нагласити и да државе чланице Европске уније нису изнеле своје резерве приликом потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије. Тачније, као што то пишу проф. др Смиља Аврамов и проф. др Миленко Крећа, није било: "Резерви које су формално једностране изјаве којима се једна држава ограђује од извесних одредба уговора, с тим да је тај део уговора уопште не везује

---

<sup>318</sup> Ђорђевић С., "Настанак међународног уговора", зборник "Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ прилози пројекту 2007.", Правни факултет, Београд, 2008., стр. 220.

или тим одредбама даје ограничен смисао".<sup>319</sup> Дакле, у правном контексту, када се све претходно има у виду, може се направити условно поређење са општим правним правилом о "раскидању или измени уговора због промењених околности".

У правној науци се дејство промењених околности примењује када постоје следећи услови:

- 1) промењене околности фундаменталног карактера које су се појавиле после закључења уговора;
- 2) немогућност остварења сврхе уговора;
- 3) страна која је оштећена није крива за њихово наступање.

Може се рећи да су у случају ССП-а ови услови испуњени.

Проф. др Смиља Аврамов и проф. др Миленко Крећа истичу шта значи суштинска промена околности (*rebus sic stantibus*) у контексту међународног јавног права: "Уверење да је *rebus sic stantibus* део позитивног међународног права формира се тек крајем XIX века и у прошлом веку. Отуда је и разумљива констатација Комисије за међународно право Уједињених нација да скоро сви модерни правници ... допуштају постојање у међународном праву принципа...опште познатог као доктрина *rebus sic stantibus*. Позитивно-правно решење се заснива на поимању суштинске промене околности објективног правила међународног права. Суштинска промена околности је резидуални основ престанка уговора... У пресуди Међународног суда правде у *Fisheries Jurisdiction case* (1973. године) истакнуто је, *inter alia*, да је 'Један од основних захтева отелотворених у том члану (мисли се на члан 62 Бечке конвенције о уговорном праву из 1969. прим. Д. М.) да промена околности мора бити фундаменталног карактера. Фундаментални карактер промене подразумева да се промена односи на предмет или сврху уговора тако да мења услове извршења уговора у односу на заинтересовану страну уговорницу суштински мењајући изворни баланс права и обавеза. Реч је, дакле, о објективном услову кога ваља раздвојити од мотива које се определили давање пристанка на

---

<sup>319</sup> Аврамов С., Крећа М., "Међународно јавно право", Правни факултет, Београд, 2008. стр. 449-450 и 455.

обавезивање " <sup>320</sup> Нема, дакле, никакве сумње да се у вези са ССП може применити доктрина *rebus sic stantibus*.<sup>321</sup>

Такође, један од чланова тима Владе Републике Србије за преговоре о Споразуму о стабилизацији и придруживању проф.др Слободан Самарџић пише о том контексту који прати ССП: "Оног тренутка када су државе чланице ЕУ почеле са признањем Косова као независне државе, што се у великом броју догодило пре потписивања ССП, тај Споразум је изгубио своје правно важење. Али, не само да су државе чланице ЕУ признањем Косова прекршиле норму о обавези поштовања суверинитета и територијалног интегритета Србије, већ је то учинила и ЕУ деловањем својих органа у правцу спровођења плана о 'надгледаној независности Косова'. Иако Унија тај прекршај није учинила формалноправном одлуком, дакле декларативно како су поступиле државе чланице, она је вршила многе правне радње (доношењем низа заједничких акција), којим су фактички, па и правно измењени смисао и значење члана 135 ССП, али и не само овог члана Споразума... За 22 државе чланице, као и за легитимне органе Уније, 'садашњи статус Косова', и његов 'коначни положај' дефинитивно имају значење независне државе. У међувремену, од парафирања до потписивања ССП, очигледно је дошло до такве промене околности да првобитна сагласност воља уговорних страна, ЕУ и држава чланица (22 од 27) с једне стране и Србије са с друге, више не постоји (*rebus sic stantibus*). Прва страна прекршила је начело о поштовању суверинитета и територијалног интегритета Србије, што је довољан правни разлог за ништавост самог уговора. Овим прекршајем Унија је довела у питање и основну одредбу Уговора о оснивању Европске заједнице, дакле основног аката свог комунитарног права, којом се дефинишу правни темељи њене политике придруживања. Том одредбом се, између осталог, утврђује да одговарајући споразум 'обухвата узајамна права и обавезе' две стране, тј. уговорних партнера, у конкретном случају ЕУ и Србије. Стандардно уџбеничко тумачење тог става указује на међународно

---

<sup>320</sup> Исто, стр. 513.

<sup>321</sup> ЕЗ је већ применила доктрину *rebus sic stantibus* према Југославији када је суспендовала трговинске повластице из Споразума са СФРЈ. Такво тумачење је дао Суд правде у случају *Racke*. Тачније, према Суду правде то је био изузетак од правила *pacta sunt servanda*. Види: Медовић В. "Међународно право као извор права Европске уније", "Страни правни живот" 2/2008, Институт за упоредно право, Београд, 2008., стр. 34.

уговорни принцип билатералности, који значи да тим споразумом држава која се придружује неће задрати у унутрашње право Заједнице, али ни суверена права државе. Признавањем Косова, који је у међународноправном смислу део међународно признате државе Србије као независне државе (види резолуцију СБ УН 1244), ЕУ и двадесет две државе чланице прекршиле су принцип билатералности садржан у члану 310 Уговора о оснивању Европске заједнице тиме што су директно довеле у питање сувереност и територијални интегритете Србије".<sup>322</sup>

Заиста, сматрамо да је ово тачно тумачење ССП-а. У члану 238 (према нумерацији Уговора из Амстердама 310) Уговора о оснивању Европске заједнице, наводи се: "Заједница може закључити са једном или више држава или међународних организација споразуме о придруживању, што обухвата узајамна права и обавезе, заједничке акције и посебне процедуре".<sup>323</sup> У том контексту, бивши члан Владе Републике Србије за преговоре о Споразуму о стабилизацији и придруживању проф. др Слободан Самарцић износи и следеће: "После потписивања ССП стање ствари изгледа на следећи начин: Србија званично не признаје независност Косова; пет држава чланица ЕУ такође званично не признаје независност Косова; двадесет две државе чланице званично признају, док ЕУ званично нити признаје нити не признаје, али делује на Косову и са Косовом као да је независна држава. Ово је крајње нерегулисано стање у међусобним односима ЕУ и Србије, а спровођење у живот ССП не трпи овакву правну произвољност и неизвесност... У случају Србије, међутим, реч је о потпуној превласти спољне и безбедоносне политике ЕУ у односу на њену политику придруживања и проширења. То се најбоље види по томе што је ССП као споразум којим је требало засновати трајне

---

<sup>322</sup> Самарцић С., "Проблем Косова и Метохије из угла европских интеграција", зборник "Србија у процесу придруживања Европској унији", приредио Самарцић С., Службени гласник, Београд, 2009. стр. 230-231. Самарцић наводи и следеће: "Чињеница да је ССП по својој форми мешовит уговор, јер су га поред ЕУ и Србије потписале, и потврђују, све државе чланице ЕУ, не задире суштински у билатерални карактер тог споразума, будући да су стране потписнице ЕУ и државе чланице са једне стране и Србија са друге стране". О ССП види и Милисављевић Б., Вићић С., "Право Европске уније", Висока хотелијерска школа, Београд, 2010.

<sup>323</sup> "Уговор о Европској унији-Рим-Мастрихт-Амстердам", приредио Лопандић Д., "Међународна политика, Београд, 1999., стр. 205.

и свеобухватне односе Уније и Србије, који би водили даље ка пуноправном чланству Србије у ЕУ, у потпуности је стављен у функцију признања независности Косова. Дакле, један циљ, а то су свеколике европске интеграције Србије, замењује се другим циљем, а то је учешће ЕУ у процесу противправног, значи насилног, одузимања једног дела територије Србије као међународно признате државе".<sup>324</sup> И ово је тачно тумачење. У том контексту се може навести и следеће. Свакако се може сматрати да је је спољна и безбедоносна политика надвладала политику придруживања и проширења у случају ССП. У овом раду нећемо улазити у разлоге зашто је то тако. Ограничићемо се на констатовање те чињенице и анализу даљих ефеката таквог стања на усвајање аки комунитера у српски правни систем. Констатоваћемо само да је ово веома озбиљно правно питање, јер постоји правно несређена, конфузна и нејасна ситуација у вези са јужном српском покрајином. Преко 2/3 држава чланица признаје такозвано Косово. Са друге стране, мање од 1/3 не признаје (као и Република Србија и Уједињене нације), а сама ЕУ није заузела јасан правни став. Али, у пракси, преко такозваних заједничких акција и мисије ЕУЛЕКС, ЕУ је ближа признавању такозваног Косова.

Због свега овога, сматрамо да у вези са имплементацијом Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године постоји правни проблем - проблем који ће другачије тумачити 2/3 држава чланица са једне стране, и Република Србија са друге стране. Приликом пријема Србије у ЕУ и потписивања Уговора о приступању, неће се моћи одговорити на најпростије питање. На којој територији важи Уговор о приступању? Протоком времена такав правни проблем ће се само увећавати, посебно ако се отвори и "колосек" за придруживање такозваног Косова Европској унији. Такође, то је још један доказ који показује да није била потребна толика журба у вези са потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године. Пажљиво припремљена платформа за преговоре би узела у обзир не само могућност распада

---

<sup>324</sup> Самарцић С., "Проблем Косова и Метохије из угла европских интеграција", зборник "Србија у процесу придруживања Европској унији", приредио Самарцић С., Службени гласник, Београд, 2009., стр. 232-234.



државне заједнице СЦГ и ступања на снагу Лисабонског уговора 2009. године, већ и талас признавања такозваног Косова од стране већине држава чланица ЕУ након парафирања и потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије. Требало је узети у обзир промењене околности које су фактички ССП учиниле неприхватљивим за једну страну.

Са друге стране, у формалном смислу, већ у преамбули Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године, ЕУ износи да жели да допринесе “политичкој, привредној и институционалној стабилизацији у Србији”. Мора се признати да је таква прокламована сврха Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године у супротности са признањем квази државе на територији јужне српске покрајине Косово и Метохија. Слично се понавља и у члану 1. Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године у коме се наводи да су циљеви придруживања “подржавање напора Србије у јачању демократије и владавине права“ и “допринос политичкој, привредној и институционалној стабилности у Србији”. Ни то не одговара стварности након признања такозваног Косова од стране 22 државе ЕУ. Такође, у прембули Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године се објављује да се узимају у обзир “сва начела и одребе Повеље УН, ОЕБС, посебно оних садржаних у Завршном акту Конференције о европској безбедности и сарадњи”. Али, таква сврха Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године је нарушена признањем квази државе на територији јужне српске покрајине Косово и Метохија.

Такав закључак о (неискреним) формулацијама из ССП-а, произилази из анализе грчког професора Панајотис Г. Харитоса о статусу Косова и Метохије: “Одговор на питање о статусу Косова и Метохије је једноставан: Косово и Метохија су део територије Србије. Стога је тај део територије Србије правно подложен једино државном суверинитету Србије. На научним основама, ова чињеница се не може оспорити. Ово је исказано кроз начело суверинитета држава, који чини темељ међународног права. На овом начелу је заснована цела међународна заједница,

која је организована у оквиру Уједињених нација, и кроз које се то начело и исказује. У Повељи Уједињених нација (члан 2, став 1) стоји: 'Ова Организација је заснована на начелу суверене једнакости свих њених чланова'. Суверена држава сама одређује своје унутрашње законодавство. Ово је на најјаснији начин назначено у Завршном акту Конференције о европској безбедности и сарадњи, потписаном у Хелсинкију 1. августа 1974. од стране великог броја држава, укључујући и бивши Совјетски Савез и Сједињене Америчке Државе. У 1. делу, став први, Хелсиншког акта наводи се следеће: Државе учеснице ће међусобно поштовати своју суверену једнакост и индивидуалност као и сва права која чине и обухватају сувереност, посебно укључујући право сваке државе на правну равноправност, територијалну целовитост и слободу и политичку независност. Оне ће такође међусобно поштовати право друге државе да слободно бира и развија свој политички, друштвени и привредни и културни систем, као и њено право да доноси сопствене законе и прописе'. Аутономија одређеног региона унутар територије једне суверене државе по дефиницији се одређује у оквиру законодавства те државе. Стога се аутономија Косова и Метохије унутар Србије не може поставити на било који други начин осим као аутономија у складу са законодавством Србије".<sup>325</sup> У сваком случају сматрамо да су циљ и сврха ССП добили потуно ново значање након признања такозваног Косова од стране 22 државе ЕУ. Тачније, дошло је до суштинске промене околности због чега има места за примену доктрине *rebus sic stantibus*.

---

<sup>325</sup> Харитос П., "Статус Косова и Метохије према међународном праву", зборник "Косово и Метохија: прошлост, садашњост, будућност", приредио Михаиловић К., САНУ, Београд, 2007., стр. 367-403.

## ***5.7. Уводни чланови Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије***

У члану 3 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године ЕУ позива на “поштовање међународног права, укључујући пуну сарадњу са Међународним кривичним трибуналом за бившу Југославију”. У члану 4 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године пише да “Уговорне стране потврђују значај који дају испуњавању међународних обавеза, посебно пуној сарадњи са Међународним кривичним трибуналом за бившу Југославију”. Након фактичког завршетка сарадње са МКСЈ у 2011. години, ови чланови Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. су изгубили на значају.

Типски карактер Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године се види и у члану 3 у коме пише: “Стране сматрају да ширење оружја за масовно уништење (ОМУ) и средстава за њихову испоруку, било државама било недржавним субјектима, представља једну од најозбиљнијих претњи међународној безбедности”. Дакле, уводни чланови ССП по нашем мишљењу немају већу важност, јер су или застарели или су типске природе.

### **5.7.1. Добросуседска сарадња**

Делови Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године који ће сигурно изазвати различита тумачења страна потписница (са једне стране Републике Србије, са друге стране 22 државе чланице ЕУ које су признале такозвано Косово) су свакако они који се односе на добросуседску сарадњу. Зато их треба врло пажљиво тумачити. Колико

је, у општем смислу тумачење међународног уговора и његових чланова важно у међународном јавном праву, истичу и проф. др Смиља Аврамов и проф. др Миленко Крећа: "Основни методи тумачења уговора су: а) језички (текстуално); б) логички; в) систематски; г) историјски; д) циљни (теолошки) метод. Језички или текстуални метод тумачења састоји се у утврђивању значења норме на основу значења појединих елемената језика као средства изражавања. У обзир се узимају сва правила науке о језику, тако да језичко тумачење обухвата лексичко, синтетичко, граматичко и интерпункцијско тумачење... у складу са начелом добре воље (*bona fides*) значење употребљене речи и израза изналазе се у контексту уговора... Уговор треба тумачити као органску, логичку целину чији су поједини делови у функционалној вези... Од принципа логике ваља поменути *argumentum a contrario* (разлог супротности), *argumentum a maiore ad minus* (закључивање од већег ка мањем), *argumentum a fortiori* (утолико пре), *exceptiones non sunt extendandae* (изузетке треба уско тумачити) и друге... Систематско тумачење је утврђивање смисла правног правила на основу везе између правила које се тумачи и осталих правних правила. На тај начин уговорне одредбе се тумаче у оквирима међународног права. То значајно доприноси кохерентности међународног правног поретка и уноси елементе стабилности и извесности у уговорне односе. Тумачење у доброј вери, као једно од основних правила тумачења, садржи претпоставку да су уговорнице, формулишући уговор, пошле од међународног права као основе... Циљно или теолошко тумачење за тежиште узима циљ уговора... По ужем или рестриктивном схватању теолошке методе тумачења треба да има у виду првобитни циљ уговора, тј. циљ које су странке имале у виду приликом закључења уговора... историјско тумачење полази од историјских околности у којим је уговор закључен и припремних радова."<sup>326</sup>

У члану 6 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године пише: "Србија се обавезује да настави да подстиче сарадњу и добросуседске односе са другим државама региона укључујући и одговарајући степен међусобних концесија у погледу кретања лица, робе, капитала и услуга... Ова обавеза је кључни фактор у развоју односа и

---

<sup>326</sup> Аврамов С., Крећа М., "Међународно јавно право", Правни факултет, Београд, 2008., стр. 480-484.

сарадње између страна и стога доприноси регионалној стабилности”. У том контексту се поставља питање, како ће ЕУ тумачити овај члан 6 у вези са такозваним Косовом? Такође, у члану 10 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године пише да политички дијалог посебно има за циљ: “регионалну сарадњу и развој добросуседских односа”. Опет се поставља питање. Како ће ЕУ тумачити овај члан 10 у вези са такозваним Косовом и Републиком Србијом? У члану 14 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 28. априла 2008. године се наводи: “У складу са својом посвећеношћу међународном и регионалном миру и стабилности и развоју добросуседских односа, Србија ће активно унапређивати регионалну сарадњу”. Опет исто питање, како ће ЕУ тумачити овај члан 14 у вези са такозваним Косовом и Републиком Србијом? Српски законодавац је занемарио ове проблеме у вези са тумачењем, приликом потписивања ССП-а. Такође, у члану 15 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године регулише се сарадња са другим државама које су потписале ССП. У том смислу, јасно је да ако такозвано Косово у ближој будућности добије Студију изводљивости (што није нереална могућност) Република Србија ће се наћи у незгодном правном положају. Такође, у члану 16 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године се превиђа сарадња и са другим “државама обухваћеним Процесом стабилизације и придруживања”. Дакле, поново такозвано Косово долази у обзир. У члану 88 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године пише: “Посебна пажња биће посвећена мерама који могу подстицати сарадњу између Србије и суседних земаља”, што поново намеће исто питање. Из ових одредби Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године произилази следеће. Република Србија ће имати великих проблема приликом примене Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године. Ти проблеми ће, између осталог, произаћи из различитих тумачења чланова ССП који регулишу такозвану добросуседску сарадњу. Са једне стране, Република Србија ће тумачити

те чланове ССП-а као одредбе које се не односе на њену јужну српску покрајину. Са друге стране, преко 2/3 чланица Европске уније које су признале такозвано Косово ће те одредбе Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године тумачити као оне које се односе на међудржавну сарадњу такозваног Косова и Републике Србије. О каквом се озбиљном правном проблему ради у вези са члановима Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године који регулишу такозвану добросуседску сарадњу, показују и следеће (општепознате) чињенице. Већина држава чланица ЕУ је признала такозвану државу Косово. Такође, неке као Немачка, већ имају две амбасаде на територији Србије, једну у Београду и другу у Приштини. Сама ЕУ је послала своју мисију на КиМ. ЕУ је тим поводом донела чак и документ под називом “Заједничка акција”. То је озбиљан правни проблем у вези са тумачењем Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године. Ту чињеницу српски законодавац и научни истраживачи не смеју занемарити приликом усвајања аки комунитера и проучавања ССП-а.

Наравно, са правне тачке гледишта, може се замерити српским преговорачима што нису више пажње обратили на чланове Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године који регулишу такозвану добросуседску сарадњу. Требало је уз сваки такав члан унети и одредбу која би се позивала на Резолуцију Савета безбедности Уједињених нација 1244 од 10. јуна 1999. године. У том смислу, било какво тумачење чланова Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године који регулишу такозвану добросуседску сарадњу, било оно језичко (текстуално), логичко, систематско, историјско или циљно (теолошко), било би недвосмислено на страни Републике Србије. Међутим, за разлику од више пута поменуте обавезе Србије да развија “добросуседске односе” са другим државама, у члану 135 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 28. априла 2008. године, само један једини пут се помиње резолуција Савета безбедности УН 1244 на следећи начин: “Овај Споразум се не примењује на

Косову које је тренутно под међународном управом у складу са Резолуцијом Савета безбедности Уједињених нација 1244 од 10. јуна 1999. године. Ово не доводи у питање садашњи статус Косова нити одређивање његовог коначног положаја према истој Резолуцији”. Чак и овако формулисање суверинитета Републике Србије на Косову и Метохији из члана 135 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године је недовољно (и то не само због тога што се помиње само у једном члану). Наши преговарачи су могли да употребе и следеће дефиниције из Резолуције 1244: “Потврђујући да су се сведржаве чланице обавезале да ће бити очуван суверинитет и интегритет СРЈ”, или “привремена управа за Косово под којом ће становништво на Косову уживати суштинску аутономију у оквиру Савезне Републике Југославије” (Републике Србије као наследнице СРЈ) или “Политички процес у правцу успостављања прелазног оквирног политичког споразума који ће омогућити свеобухватну самоуправу на Косову, узимајући у потпуности у обзир... принципе суверинитета и територијалног интегритета Савезне Републике Југославије” (Републике Србије као наследнице СРЈ). Дакле, ради се о великим проблемима у вези са усвајањем и тумачењем Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године. Ти проблеми ће се јавити и приликом закључивања Уговора о приступању. Они нису ни приближно решени у преговорима за закључивање овог Споразума. Српска страна требала да јасније да нагласи значај Резолуције 1244. и да приложи и декларацију о статусу Косова и Метохије уз ССП, која би била њен саставни део. То би имало, у контексту различитих тумачења, чак и већи ефекат него преамбула самог српског устава у којој се наводи да је КиМ део Србије.

### **5.7.2. Савет и одбори**

У члану 8 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године се предвиђају надлежности Савета за стабилизацију и придруживање (које ће бити у складу са преамбулом и општим начелима споразума). Из овога произилази да ће Србија добити једно надзорно

тело које ће, по нашем мишљењу, додатно повећати правну конфузију и различита тумачења Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године. Тако на пример, могуће је да ће Савет контролисати да ли Србија развија добросуседске односе са такозваним Косовом. Такође, Савет ће моћи да доноси препоруке и одлуке јер у члану 121 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. се истиче да ће донесене одлуке “обавезивати уговорне стране“. Што се тиче кадровских питања везаних за Савет за стабилизацију и придруживање, у члану 120 се предвиђа да ће Европска инвестициона банка учествовати у раду Савета и да ће у састав Савета ући представници ЕУ и Републике Србије. Чланови ће бити одређени када Савет за стабилизацију и придруживање буде донео пословник. Поред Савета за стабилизацију и придруживање, у члану 122 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008 године се предвиђа да ће постојати и Одбор за стабилизацију, који ће поред представника Републике Србије чинити и представници Савета и Европске комисије. Одбор ће имати и пододборе. У члану 125 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године се предвиђа и оснивање Парламентарног одбора за стабилизацију и придруживање у коме ће се налазити посланици Народне скупштине Републике Србије и Европског парламента (иначе, у Народној скупштини већ постоји Одбор за европске интеграције).

У члану 10 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године је предвиђено “приближавање ставова о међународним питањима, укључујући питања у вези са Заједничком спољном и безбедоносном политиком”. У члану 11 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008 године се предвиђају састанци са Високим представником за Заједничку спољну и безбедоносну политику (Кетрин Ештон). Са друге стране, већ је у претходним деловима истакнуто шта значе одредбе у пракси (у складу са новим одредбама Лисабонског уговора). Тачније, још једанпут је јасно да није било потребе за тако брзим потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању између



Европске уније и Републике Србије, само годину дана пре ступања на снагу Лисабонског уговора.

### 5.7.3. Царине и трговина

Проф. др Бранко Ракић истиче важност овог дела аки комунитера који регулише царине у ЕУ: "Да би јединствена царинска тарифа могла да буде на одговарајући начин примењена од царинских органа држава чланица, неопходно је постојање јединствених или хармонизованих правила која се тичу њене примене, дакле, јединствене или хармонизоване царинске регулативе".<sup>327</sup> У члану 20 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године се предвиђа да се царине на увоз индустријских производа пореклом из Србије укидају (као и дажбине које имају исто дејство). Међутим, у члану 21, став 1 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008 године се наводи: "Царине на увоз у Србију индустријских производа пореклом из Заједнице, осим оних наведених у Анексу 1, укидају се ступањем на снагу овог Споразума". Затим се у ставу 2. истог члана наводи: "Дажбине које имају дејство као царине на увоз у Србију индустријских производа пореклом из Заједнице, укидају се ступањем на снагу овог Споразума". Такође, у члану 21, став 3 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008 године се наводи: "Царине на увоз индустријских производа у Србију пореклом из Заједнице, наведене у Анексу 1, постепено ће се смањивати и укидати у складу са временским распоредом наведеним у том Анексу". Слично томе у члану 21, став 4: "Количинска ограничења и мере које имају исто дејство на увоз индустријских производа пореклом из Заједнице укидају се ступањем на снагу овог Споразума". У сличном смислу су дефинисане и следеће одредбе Споразума о стабилизацији и придруживању. У члану 23. Споразума о стабилизацији и придруживању између

---

<sup>327</sup> Ракић Б., "Хармонизација југословенског права са правом Европске уније", Правни факултет, Београд, 1997., стр. 288.

Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године предвиђа се “Брже снижавање царина” него што је то предвиђено у члану 21 (У члану 94 ССП се отворено наводи да је циљ индустријске сарадње “промовисање транснационалног партнерства”).

Дакле, укидају се српске царине у трговини са Европском унијом, тј, са њених 27 држава чланица. Наравно, такве одредбе ће директно утицати на српске царинске прописе али и на пад прихода у буџету Републике Србије. Да се ради о отварању тржишта Републике Србије за робу из ЕУ, што ће довести до пада прихода у буџету, говори и искуство из индустријских земаља о којем пише проф. др Емилија Вукадин: "Високо развијене земље су у периодима изградње сопствене индустрије примењивале заштитне царине и друге мере спољнотрговинске политике да би од момента у којем су се на нивоу развоја одвојиле од других земаља, заступале принципе либерализма у спољнотрговинском промету. Највећи поборник либерализма у спољнотрговинској политици је била Велика Британија у периодима доминације сопствене индустрије и трговачке флоте и када није имала достојног конкурента. Међутим када се као индустријске силе јављају Немачка, САД и Јапан, Велика Британија се опет окреће протекционистичким мерама да би заштитила домаћу индустрију".<sup>328</sup> Тачније, као што то износи проф. др Емилија Вукадин у својој књизи "Економска политика" према опште познатој дефиницији: "Царине су изворно инструмент спољнотрговинске политике, а како су извор јавних прихода, односно буџета, истовремено су су и инструменти фискалне политике".<sup>329</sup> Дакле, нема сумње да ће доћи до пада прихода у буџету због примене ССП.

Такође, у ставу 1, члан 36 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008 године пише: “Од дана ступања на снагу овог Споразума, у трговини између Заједнице и Србије неће бити уведене нове царине на увоз или извоз или дажбине које имају исто дејство, нити ће оне које се већ примењују бити повећаване”. У ставу 2 се забрањује увођење количинских ограничења. И у члану 99 ССП се отворено наводи да је

---

<sup>328</sup> Вукадин Е., "Економска политика", Досије, Београд, 2007., стр.176.

<sup>329</sup> Исто, стр. 251 и 142.

циљ “усклађивање царинског система у Србији са системом у Заједници, чиме ће се отворити пут мерама либерализације”. Члан 39 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008 године регулише питања царинске уније и зоне слободне трговине. Затим се у складу са чланом 113 Уговора о оснивању Европске заједнице (који је анализиран у претходним деловима) Србија и ЕУ у оквиру Савета за стабилизацију обавезују да ће одржавати консултације у вези “трговинске политике према трећим државама”. Оваква одредба, као што смо већ навели, у оквиру члана који регулише област уговора о слободној трговини може угрозити уникални уговор о слободној трговини који Република Србија има са Руском Федерацијом. Дакле, одредбе Споразума о стабилизацији и придруживању могу да имају и правне последице по друге међународне уговоре које је закључила Република Србија. То српски законодавац и научни истраживачи треба да имају у виду приликом усвајања и проучавања Споразума о стабилизацији и придруживању. За српску привреду и буџет су значајне и одредбе о дампингу и субвенцији из члана 40 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године и одредбе о заштитној клаузули из члана 41. Према њима, ЕУ може употребити “одбрамбене трговинске мере” у случају појављивања дампинга или субвенција из Републике Србије. Дакле, ЕУ може да искористи могућност, да без консултација са Саветом за стабилизацију (као што то предвиђа члан 41) одмах “примени привремене мере потребне за отклањање проблема” (иначе заштитне мере могу трајати и до 4 године). Сличне одредбе се предвиђају у члану 46 Споразума о стабилизацији и придруживању у којем се предвиђа да због “изостанка административне сарадње” може доћи до “привремене суспензије повлашћеног положаја производа” (разлика је у томе што је рок краћи, он износи 6 месеци). У члану 43 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008 године предвиђа се да ће Србија једнострано и постепено “прилагодити све државне монополе комерцијалног карактера како би обезбедила да, до истека 3 године од ступања овог Споразума на снагу, више не постоји дискриминација између држављана чланица Европске уније и Србије у погледу услова под којима

монополи набављају и продају робу”. Дакле, инсистира се поново на приступу јавним набавкама за фирме из ЕУ.

#### 5.7.4. Пољопривреда

Проф. др Бранко Ракић истиче да је Заједничка пољопривредна политика најважнија заједничка политика у ЕУ. Такође, највећи део буџета ЕУ се одваја за ту сврху. Проф. др Бранко Ракић истиче и да ЕУ има око двеста кључних прописа чији је циљ приближавање регулативе у овој области (од укупно 1.000 у вези са слободном циркулацијом пољопривредних производа).<sup>330</sup> Поред тога, он сматра и да је пољопривредна политика у основи ЕУ: "Од свих заједничких политика Европске уније, заједничка пољопривредна политика је најразвијенија, најразвијенија и са најзначајним резултатима".<sup>331</sup>

Са друге стране, што се тиче пољопривреде, у члану 26 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008 године ЕУ даје концесије на увоз пољопривредних производа из Србије. Међутим, већ у члану 27 Споразума о стабилизацији и придруживању Србија се обавезује да ће дати концесије на увоз пољопривредних производа из ЕУ. У ставу 1. овог члана пише: "Од дана ступања на снагу овог Споразума, Србија ће укинути сва количинска ограничења и мере које имају дејство на увоз пољопривредних производа из Заједнице". Слично се предвиђа и члану 30, став 1 Споразума о стабилизацији и придруживању: "Од дана ступања на снагу овог Споразума, Србија ће укинути сва количинска ограничења и мере које имају дејство на увоз рибе и производа од пореклом из Заједнице". У члану 31 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године је превиђено да ће Савет за стабилизацију и придруживање имати право да изврши ревизију, у правцу даљег снижавања

---

<sup>330</sup> Ракић Б., "Хармонизација југословенског права са правом Европске уније", Правни факултет, Београд, 1997., стр. 136.

<sup>331</sup> Исто, стр. 131.

количинских мера и ограничења којима се штити српски пољопривредни сектор, или како се то дефинише у овом члану: “најкасније 3 године након ступања на снагу овог Споразума, за сваки појединачни производ и на уређеној и одговарајућој основи, ће истражити могућност за одобравање даљих узјамних концесија у циљу примене веће либерализације трговине производима пољопривреде и рибарства”. Ако, што је мало вероватно, српска пољопривреда и успе да угрози дотиране западноевропске на тржишту ЕУ, онда се у Споразуму о стабилизацији и придруживању предвиђају у члану 33, став 2, заштитне мере за ЕУ: “Без утицаја на став 1. овог члана, у случају да кумулативни извоз производа пореклом из Србије, наведених у Анексу 5 Протокола 3, порасте за 30% у обиму у току календарске године, у поређењу са просечним извозом мереним за претходне три календарске године, Заједница може да суспендује преферцијални третман који се примењује на производе који су довели до пораста извоза”.

#### 5.7.5. Слобода кретања

Проф. др Бранко Ракић истиче важност "4 слободе" за ЕУ, при чему је слобода кретања једна од тих слобода, које имају за циљ стварање јединственог тржишта: "Овај циљ се првенствено реализује кроз реализацију тзв. '4 велике слободе'; слободе кретања робе између држава чланица (кроз укидање царина и кванитативних ограничења, као и свих мера еквивалентног ефекта), слободе кретања радне снаге(односно, према ЈЕА, људи уопште), слободе кретања услуга и слободе кретања капитала".<sup>332</sup> Са друге стране, чланови 49, 50, 51 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008 године регулишу слободу кретање радника. Међутим, пракса у ЕУ је потпуно другачија од ових одредби из Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008.

---

<sup>332</sup> Ракић Б., "Хармонизација југословенског права са правом Европске уније", Правни факултет, Београд, 1997. стр. 15-16.О слободи кретања услуга, капитал, робе и радника види и: Fairhurst J., "Law of the European Union", Longman, 2006.

године. Такав закључак потврђују следећи примери из праксе. Британија је ограничила запослење радницима из Бугарске и Румуније. Такође, још 2005. године нове чланице ЕУ из Источне Европе - Чешка, Пољска, Мађарска, Словачка, Литванија, Летонија и Естонија су захтевале од Европске комисије да Аустрија, Немачка и Холандија укину рестрикције које се намећу фирмама из источне Европе. Те чињенице српски законодавац и научни истраживачи треба да имају у виду када примењују наведене чланове ССП.

### **5.7.6. Компанијско, саобраћајно и финансијско право**

Проф. др Бранко Ракић истиче значај дванаест директива у области компанијског права али и чињеницу да се у оквиру "4 слободе" предвиђа и (у складу са Уговором о оснивању ЕЕЗ) успостављање фирми у другим државама чланицама.<sup>333</sup> И ово је важна област аки комунитера. Члан 52. Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године регулише пословно настањивање. Дефиниција из члана 52 указује да није важно регистровано седиште привредног друштва, већ да ли је "његово пословање стварно и трајно повезано са привредом једне од држава чланица". Дата је и дефиниција шта је "друштво кћи", у смислу привредног друштва над којим друго "друштво има ефективну контролу". Те формулације Република Србија је дужна да имплементира у своје законодавство. Међутим, видели смо у претходним деловима, да је у закону о привредним друштвима законодавац то урадио на неприкладан начин.

У члану 58 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године се регулише премештање "кључног особља" у оквиру привредних друштва ЕУ која послују на територији Србије У члану 53 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године Србија се обавезује да ће странам

---

<sup>333</sup> Ракић Б., "Хармонизација југословенског права са правом Европске уније", Правни факултет, Београд, 1997., стр. 150.

привредним друштвима омогућити “положај који није мање повољан од положаја који даје својим привредним друштвима”, а слично се предвиђа и у случају “друштва кћери”. Такође, предвиђа се да ће “друштва кћери” имати, након ступања на снагу Споразума, “право стицања и уживања својинских права на непокретностима”.

У члану 54 Споразума о стабилизацији и придруживању предвиђају се мере “опреза” у погледу финансијских услуга, ради заштите улагача и депонаната и “финансијског система”. Да је Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године типски уговор показују одредбе члана 61 о међународном поморском саобраћају. Ово је унето у Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године (скоро две године од одвајања Црне Горе од Србије и губитка излаза на море Републике Србије). Чудна грешка ако се зна да је управо ЕУ посредовала у организовању референдума у Црној Гори 2006. године. У члану 69, став 2 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године, предвиђају се рестриктивне мере које ће се применити када се једна од страна нађе у “платнобилансним тешкоћама или јој такве тешкоће прете”.

#### **5.7.7. Својина над непокретностима**

У члану 63, став 3 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије, од 29. априла 2008. године, Србија се обавезује да “допусти држављанима држава чланица Европске уније да стичу својину над непокретностима у Србији... У периоду од четири године од ступања на снагу овог Споразума Србија ће постепено усклађивати своје законодавство које се односи на стицање својине над непокретностима у Србији како би држављанима чланицама Европске уније осигурала исти третман као и својим држављанима”. Ово је вероватно једна од најспорнијих одредби Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године. Као што то показује анализа хрватског законодавства и хрватског

Споразума о стабилизацији и придруживању са ЕУ, била су могућа и друга решења: "Потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању, Хрватска се обавезала поступно отворити своје тржиште некретнина за држављање ЕУ. Та одлука је ступила на снагу од 2009. године од када држављани ЕУ уживају исти третман код куповине некретнина као и држављани Хрватске, осим када је ријеч о пољопривредном земљишту и подручјима заштићеним у складно Закону о заштити природе".<sup>334</sup> Чудно је да преговорачи Републике Србије нису успели макар да сличну одредбу у вези са пољопривредним земљиштем уграде у Споразума о стабилизацији и придруживању са Европском унијом. Зато се може тврдити да ће одредбе о пољопривредном земљишту које постоје у Споразуму о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008 године, представљати извор економских и правних проблема у будућности.

#### **5.7.8. Државна помоћ и јавне набавке**

У смислу конкуренцијског права и значаја државне помоћи за ЕУ (о којем је писано у претходним деловима) у члану 73, став 1 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године се износи да није у складу са Споразумом да "свака државна помоћ која нарушава или прети конкуренцији давањем предности одређеним предузећима

---

<sup>334</sup> Види више: званичан сајт Министарства вањских послова и еуропских интеграција РХ-[www.mvrei.hr](http://www.mvrei.hr). На сајту је доступан читав текст "Споразума о стабилизацији и придруживању између Републике Хрватске, с једне стране и Еуропских заједница и њихових држава чланица, с друге стране".

Такође, као што то наводи Маја Ковачевић, бивши шеф Канцеларије за придруживање СРЈ Европској унији: "Од нових чланица ЕУ, Естонија, Летонија, Литванија, Словачка и Мађарска су задржале ограничења у погледу куповине пољопривредног земљишта и шума током седам година од учлањења, са могућношћу продужења за још три године, Чешка слично, Пољска задржава рестрикције читавих 12 година, а Словенија може примењивати посебан механизам током седам година - подсетимо. Што се нашег региона тиче, Албанија и Хрватска су у својим ССП изричито искључиле једнака права над наведеним добрима", "Политика", 24. 4. 2008.



или одређеним производима”. У ставу 2 овог члана се подсећа на Уговор о оснивању Европске заједнице и његове одредбе у овој области. Али, већ у ставу 7 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године се прецизира ко ће у пракси бити на удару ових одредби: “Ради примене одредаба става 1(3) уговорне стране прихватају да ће се током првих 5 година од дана ступања на снагу овог Споразума свака државна помоћ коју додели Србија оцењивати... У року од 4 године од дана ступања на снагу овог Споразума Србија ће доставити Европској комисији своје податке о бруто домаћем производу (БДП) по глави становника који су усклађени на нивоу НУТС 2. Тело из става 4... и Европска комисија ће потом заједно оценити подобност регија у Србији и на основу тога максимални интензитет помоћи...” Дакле, ЕК се уводи као другостепени орган одлучивања у Србији. Такође, после истека 3 године, према члану 74 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008., применљиваће се члан 86 Уговора о оснивању Европске заједнице, опет, само у једном смеру: “Србија ће применити на јавна предузећа и предузећа којима су додељена посебна права начела која су утврђена у Уговору о ЕЗ, са посебним упућивањем на члан 86”. Дакле, ради се о одредбама Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. које уводе додатну контролу над државним субвенцијама и/или, субвенцијама које Република Србија даје појединим регионима. Ту додатну контролу ће према Споразуму о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. проводити Европска комисија (она ће бити другостепени орган). Овакве одредбе поново показују зашто је, у правном смислу, било боље да се није толико журило са закључивањем Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије у години која је претходила ступању на снагу Лисабонског уговора. Ако је СР Немачка Лисабонским уговором, као највећа привредна сила на континенту добила право на изузетак у области државних субвенција, и то због помоћи источним деловима земље који су се прикључили Немачкој пре скоро 20 година, онда је и Република Србија, због добро познатих догађаја током деведесетих, могла да добије изузетак у вези забране државних субвенција одређеним регионима или предузећима. Не треба

посебно наглашавати какве су све разорне последице оставили догађаји у периоду од 1991.-1999. године у Републици Србији. То су биле сигурно теже и разорније последице од оних које је изазвала транзиција у бившој источној Немачкој након прикључења Савезној Републици Немачкој (чак се може са пуно аргумената тврдити да је то једина транзиција која је у источној Европи у потпуности успела). Из тих разлога је било много корисније да се сачекало са потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије. Након ступања на снагу Лисабонског уговора, српски преговорачи би имали много више аргумената у овој области. Такође, уколико Република Србија настави да примењује Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године (и претходно анализирани чланови), промениће се и структура буџета. Држава ће морати да смањи субвенције у индустријској области. То показује, не само анализа Лисабонског уговора претходно наведена, већ и искуство Словеније. О томе пише др Вукадин: "На захтев ЕУ држава је обуставила све субвенције чији су корисници били челичане. Током 2002. године расписани су међународни тендери за продају 80% улога две главне челичане у склопу холдинг компаније. У овој области Словенија мора да спроводи правила ЕУ по којима преостала државна предузећа морају да се приватизују..."<sup>335</sup> Такође, члан 76 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године омогућава да предузећа из ЕУ учествују у јавним набавкама у Србији: "Привредна друштва Заједнице основана у Србији, према одредбама поглавља 2. наслова 5, имаће од ступања на снагу овог Споразума приступ поступцима за доделу јавних уговора под условима не мање повољним од оних који се примењују на српска привредна друштва. Привредним друштвима Заједнице која нису основана у Србији биће омогућен приступ поступцима за доделу јавних уговора у Србији у складу са српским Законом о јавним набавкама, под условима не мање повољним од услова који се примењују на српска привредна друштва, најкасније пет (5) година од ступања на снагу овог Споразума". Споразумом се предвиђа и да ће након 5 година бити укинута свака предност домаћим предузећима, кроз субвенционисане цене. Србија се обавезује и

---

<sup>335</sup> Вукадин Е., "Економска политика", Досије, Београд, 2007., стр. 241.

да једанпут годишње извештава Савет за стабилизацију о мерама за повећање транспарентности и судске контроле одлука донетих у области јавних набавки. Тачније, Србија ће обавештавати како се судски, и на друге начине штите предузећа из ЕУ која ће конкурисати српским у јавним набавкама. Ово је већ директно дејство ССП-а у Србији. У том контексту, убрзо након потписивања ССП, 2008. године Влада Републике Србије је упутила у процедуру Закон о јавним набавкама. Међутим, већ 2009. године је донесен, од стране Министарства финансија, и подзаконски акт који даје предност у јавним набавкама ЕБРД, ЕИБ и Светској банци и који у потпуности руши овај део ССП-а. Дакле, потпуно супротно од ССП-а и права аки комунитера у овој области.

### **5.7.9. Радмисија**

У члану 82 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године ЕУ се позива на Протокол о статусу избеглица из 1967. и Конвенцију о статусу избеглица из 1951. Српски надлежни органи би требало да искористе ове формулације у смислу актуелизовања проблема насталог протеривањем неколико стотина хиљада Срба са територије такозване државе Косово. Са друге стране, Република Србија се у члану 83 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године обавезује да ће прихватити све своје држављане који се илегално налазе на територији ЕУ. У том контексту, примећујемо да за разлику од члана 82 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године који није заживео у пракси, члан 83 се увелико реализује преко Споразума о радмисији између Републике Србије и Европске уније.

Споразум о стабилизацији и придруживању садржи и одредбе из чланова 84, 85 и 87 ССП о борби против финансирања тероризма и недозвољених дрога. Ови чланови су очигледно у логичкој вези са чланом 82 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године и законодавац треба да их повеже у том смислу приликом усвајања аки

комунитера. У том контексту је 2009. године донет Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма. Да се ради о значајној области за аки комунитер и заједничко тржиште у целини, истиче проф. др Бранко Ракић: "Међутим, природно је да такав обједињен простор, представља погодан амбијент и за развој низа негативних појава. Међу тим појавама посебно значајно, и у последње време све израженије место има активност 'прања новца', којој нарочито погодује изградња јединственог (унутрашњег) финансијског тржишта..."<sup>336</sup> Зато и ЕК инсистира на примени ССП-а у овој области.

#### 5.7.10. Информисање

У пресуди у случају "Лисабон" из 2009. године, СУС СР Немачке истиче да је информисање "осетљива област" са становишта суверинитета државе.<sup>337</sup> Истиче се неопходност националне контроле у тој области. У члану 104 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године регулише се сарадња српских медија и новинара и ЕУ: "Сарадња може, између осталог, да укључи програме и могућности за обуку новинара и осталих медијских професионалаца, као и техничку помоћ медијима, приватним и јавним, да би се ојачала њихова независност, професионализам и везе са европским медијима". Србија је дужна да регулише чак и "питање садржаја прекограничног радиотелевизијског емитовања". У члану 107 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године се истиче: "Заједница и Србија предузеће потребне мере за подстицање узајамне размене информација". Такође, "Приоритет ће имати програми чији је циљ пружање широј јавности основних информација о Заједници

---

<sup>336</sup> Ракић Б., "Хармонизација југословенског права са правом Европске уније", Правни факултет, Београд, 1997., стр. 249.

<sup>337</sup> Новчић Ж., Гајић Д., "Уставни индетитет као ограничење европске интеграције/Случај 'Лисабон' пред немачким Савезним уставним судом", зборник "Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније", приредили Димитријевић Д. и Миљуш Б., Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2010., стр. 174.

и специјализованих информација стручним круговима у Србији”. Дакле, усвајање одредби Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године ће се односити и на законодавство у медијској сфери. Наравно, логично је очекивати да ће у том смислу, приоритет имати они програми који ће у позитивном и некритичком смислу говорити о Европској унији. Када ово упоредимо са стањем у СР Немачкој, долазимо до закључка да је то још један пример двоструких стандарда или лошег преговорања.

### **5.7.11. Управа**

У члану 114. Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године се предвиђа сарадња у области државне управе, тачније, “континуирана обука”, сарадња или обучавање управе који ће “обухватити све нивое државне управе, укључујући и локалну управу”. Дакле, сама примена и усвајање аки комунитера у Републици Србији се неће ограничити само на формално усвајање закона што произилази из члана 114 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године. Обучиће се и државни чиновници којима ће један од основних задатака бити усвајање аки комунитера. Према члану 114 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године ради се о свим нивоима државне управе, од локала па навише. Након потписивања ССП-а, од закона који је прописао смањење броја запослених, изузети су чиновници који раде на европским интеграцијама. Међутим, то још увек није довољно за директну примену и директно дејство аки комунитера у Србији, посебно не у државној управи. Тако нешто ће бити могуће тек након потписивања Уговора о приступању. Овоме треба додати и чињеницу да не постоје јединствени прописи на нивоу ЕУ за јавну

управу и да постоје различити модели јавне управе у појединим државама чланицама.<sup>338</sup>

### 5.7.12. Банкарство

У члану 91 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године ЕУ тражи од Србије: “Стране ће сарађивати у циљу успостављања и развијања одговарајућег оквира за подстицање сектора банкарства, осигурања и финансијских услуга у Србији заснованих на слободној конкуренцији и на обезбеђивању неопходних и једнаких услова за све учеснике”. Досадашња пракса и подаци НБС, показују да се члан 91. Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године не поштује у пракси, управо од стране банака из ЕУ. На пример, у "Годишњем извештају о монетарној политици" који је НБС поднела Народној скупштини Републике Србије за 2010. годину се износи: "На крају 2010. године у банкарском сектору Србије била је 21 банка у већинском власништву страних акционара, четири банке с претежно приватним капиталом и осам банака у већинском власништву Републике Србије... Од банака у страном власништву најчешће учешће у укупној активи сектора имају банке у власништву акционара из Италије и Аустрије, са по 21% и 18% укупног учешћа, затим из Грчке, са 17%, Француске, са 8% и остале земље (њих седам ) са укупно 9% учешћа".<sup>339</sup> Дакле, само банке из четири државе чланице Европске уније, су у 2010. години поседовале око 64% , или скоро 2/3 власничке структуре банкарског сектора у Републици Србији. Банке из Аустрије и Италије су саме поседовале по око 20% власничке структуре банкарског сектора у Републици Србији. Дакле, не може бити речи о слободној конкуренцији када се ради о таквом монополском положају. Члан 91 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске

---

<sup>338</sup> Глодић Д., "Утицај процеса европских интеграција на изградњу правног система Босне и Хецеговине", Нова српска политичка мисао, Vol. XVIII (2010), no.3/4, стр. 75-92.

<sup>339</sup> "Годишњи извештај о монетарној политици", НБС, Београд, 201., стр. 6.

уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године се не спроводи у пракси управо због монополског положаја банака из ЕУ на српском финансијском тржишту. То је још један доказ да између формалног усвајања аки комунитера (у овој случају члана 91 Споразума о стабилизацији и придруживању) и његове примене у пракси, постоји велика разлика.

У члану 115 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије ЕУ обећава “помоћ” Србији, која укључује и “зајмове Европске инвестиционе банке”. Ипак, ова формулација из члана 115 Споразума о стабилизацији и придруживању није сасвим тачна (у правном и економском смислу). Кредити са тржишном каматом Европске инвестиционе банке се не могу подвести под појам "помоћ". Такође, према члану 115 Споразума о стабилизацији и придруживању "помоћ" ће бити условљена “напорима примаоца да спроведе демократске, економске и институционалне реформе”.

У члану 117 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008 се истиче да ће ЕУ усклађивати своју политику према Србији са Међународним монетарни фондом. Дакле, може се рећи да овај члан Споразума о стабилизацији и придруживању дефинише на један јасан, и отворен начин, услаглашеност економских политика ЕУ и ММФ према Србији. Наравно, такво јасно и отворено дефинисање услаглашеност економских политика ЕУ и ММФ према Србији из члана 117 Споразума о стабилизацији и придруживању има јасне последице и на закључивање међународних уговора и споразума Републике Србије. Тако су, на пример, након потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008., закључени бројни споразуми између Републике Србије и ММФ, као и Светске банке (Међународне банке за обнову и развој). При том се наставила усаглашена политика у оквиру трогула ЕУ-ММФ-банке (монополисти) из ЕУ које раде на финансијском тржишту Србије. У том контексту је како се наводи у "Извештају о стању у финансијском систему", који је израдила НБС за 2010. годину: "У Бечу 27. марта 2009. године, под окриљем ММФ-а ,одржан координациони састанак с банкарским групама које имају супсидијаре у Србији који чине око 60% билансне суме домаћег банкарског сектора) на коме су се банкарске групе обавезале да ниво пласмана правним лицима у Србији одрже у

наредне две године најмање на нивоу из децембра 2008. године".<sup>340</sup> Такође, Република Србија је 2009. године закључила са ММФ-ом споразум/аранжман о задуживању од неколико милијарди долара који садржи бројне одредбе о монетарној и фискалној политици, које ће се директно одразити на законодавство Републике Србије.<sup>341</sup> У том контексту су у процедуру Народне Скупштине Републике Србије укључени и бројни закони и споразуми о даљем задуживању код ММФ и Светске банке (Међународне банке за обнову и развој), а Влада Републике Србије је у јулу 2011. године упутила Народној скупштини Републике Србије Предлог закона о потврђивању Споразума о зајму између Републике Србије и Међународне банке за обнову и развој у вредности од 5 милиона америчких долара.<sup>342</sup> Дакле, члан 117 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. има велике последице не само на законодавство Републике Србије, већ и на

---

<sup>340</sup> "Извештај о стању у финансијском систему" НБС, Београд, 2011., стр. 7.

<sup>341</sup> Аранжман са ММФ-ом је Република Србија закључила у марту 2009. године. Односи се на замрзавање пензија и плата државних службеника као и запослених у јавним предузећима. Такође, смањена су издавања за локалну самоуправу, школство и здравство. Бројни закони су промењени због усклађивања са захтевима ММФ-а. Да се ради о свобухватном процесу који ће тек утицати на законодавство Републике Србије, али и политичку и економску ситуацију говоре и следеће анализе ефеката политике ММФ-а у другим државама. На пример, Џозеф Стиглиц добитник Нобелове награде за економију, бивши члан Већа економских саветника у Клинтонској администрацији и бивши виши потпредседник и главни економиста Светске банке пише о раду ММФ-а: "Проблеми са којима се суочавају земље у развоју су тешки, и ММФ је често позван да помогне у најгорој од свих ситуација, када се земља суочава са кризом. Али лекови ММФ-а подбацили су често, чак и чешће него што су били успешни. ММФ-ове политике структурног прилагођавања односно, политике дизајниране да помогну земљи да се прилагоди кризама, као и на трајне дебалансе, водиле су глади и нередима у многим земљама па кад и резултати нису били толико поразни, чак и онда када су успевали да намакну привремено и неки раст, често су бенефиције биле диспропорционално у прилог оних добростојећих, уз оне на дну, суочене са још већим сиромаштвом. ММФ је разрадио стратегију која је имала чак и гори ефекат од политике 'твој сусед просјак' које су опустошиле земље широм света током тридесетих година 20. века... политике ММФ-а су биле те које су поткопале тржиште, као и дугорочнију стабилност привреде и друштва..." Према Стиглицу Ј. "Противречности глобализације" СБМ, Београд, 2002., стр 13-260.

<sup>342</sup> "Предлог закона о потврђивању Споразума о зајму између Републике Србије и Међународне банке за обнову и развој", Влада Републике Србије, 2011., члан 2.



укупан спољни дуг од 24 милијарде евра у 2011. години, као и на стање на финансијском тржишту, у банкарском сектору и у пратећем законодавству Републике Србије.

### ***5.8. Прелазни трговински споразум***

Прелазни трговински споразум је потписан истог датума када и Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије (29. априла 2008. године). Прелазни споразум о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, је вероватно најважнији део (у правном, и економском смислу) Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године.

Прелазни трговински споразум се дефинише у члану 139 ССП-а. Према члану 139 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године: "У случају да пре окончања поступака који су потребни за ступање на снагу овог Споразума одредбе неких делова овога Споразума, посебно оне које се односе на слободан проток робе и на релевантне одредбе о транспорту, ступе на снагу на основу Прелазног споразума између Заједнице и Србије, стране су сагласне да у таквим околностима, за потреба наслова IV, чланова 73, 74. и 75. овога Споразума, Протокола 1, 2, 3, 5, 6. и 7.и одговарајућих одредаба Протокола 4, израз 'дан ступања на снагу овог Споразума', значи дан ступања на снагу релевантног Прелазног споразума у односу на обавезе садржане у напред наведеним одредбама". Дакле, сврха Прелазног трговинског споразума је укидање царина пре потпуне ратификације ССП-а у земљама чланицама ЕУ. Такође, у преамбули Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, се наводи: "Узимајући у обзир: 1) да је Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и

њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србија, са друге стране потписан у Бриселу 29. априла 2008. године; 2) да је сврха Споразума о стабилизацији и придруживању успостављање блиског и трајног односа који се заснива на узајамности и обостраном интересу, што би Србији требало да омогући даље јачање и ширење постојећих односа са Европском унијом; 3) да је неопходно омогућити развој трговинских веза, јачањем и ширењем претходно успостављених односа; 4) у том циљу је неопходно спровести, што је брже могуће, посредством Прелазног споразума (у даљем тексту Споразум), одредбе Споразума о стабилизацији и придруживању о трговини и трговинским питањима...".

Дакле, поново долазимо до закључка да је сврха Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, хитна имплементација трговинских и економских одредби Споразума о стабилизацији и придруживању. Мисли се, свакако, на снижавање српских царина у року који превиђају економске одредбе Споразума о стабилизацији и придруживању. Дакле, успостављање слободне трговине између Европске уније и Републике Србије у року који ће бити краћи од оног у којем ће се извршити ратификације Споразума о стабилизацији и придруживању. Међутим, иако је Прелазни споразум био потписан истог дана када и Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године, он је "суспендован" или "замрзнут" од стране Савета истог тог 29. априла 2008. године. Тачније, суспендован је због наводног неиспуњавања члана 2 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године (члан који се односи на МКСЈ). Савет је, дакле, својим Закључком од 29. априла 2009. године "суспендовао", или "замрзнуо" примену Прелазног споразума о трговини. Ово је вероватно један од ретких случајева у историји међународних уговора да један уговор буде стављен ван снаге истог дана када је потписан. Међутим, да би правна конфузија у вези са Прелазним споразумом била потпуна, Република Србија се одлучила да једнострано примењује тај Споразум од 2009. године. Следећа табела показује те више него неуобичајене појаве у међународном праву, односно фазе у примени

Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране.

*Табела бр. 10.* Фазе у примени Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране.

Р. бр.	Фазе	Датум и место	Институција
1.	Потписивање	29. април. 2008. Брисел	- Комесар ЕК за проширење - председавајући Савета - Потпредседник Владе РС
2.	Суспензија	29. април.2008. Брисел	Савет
3.	Једнострана примена	16. октобар 2008. Београд	Влада Републике Србије
4.	Двострана примена	7. децембар 2009. Брисел	Савет

Напомена: Влада Републике Србије је донела одлуку о једностраној примени Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, 16.октобра 2008.године. Она је почела да се примењује од 1.јануара 2009. године. Савет је донео или "одмрзнуо" Прелазни споразум 7. децембра 2009. године. У том контексту Прелазани споразум је коначно ступио на снагу тек 1. фебруара 2010. године.

Бивши директор Канцеларије за европске интеграције Републике Србије, проф. др Тања Мишчевић пише о Прелазном споразуму: "Прелазни споразум о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице,са једне стране,и Републике Србије,са друге стране (eng.Interim Agreement on trade and trade related matters between the European Community, of the one part, and the Republic of Serbia, of the other part) јесте споразум који закључују Европске заједнице, са једне стране, и Република Србија, са друге стране, на основу члана 139 Споразума о стабилизацији и придруживању. Прелазни споразум обухвата области ССП које

су искључиво у надлежности ЕЗ, и стога Прелазни споразум не морају ратификовати државе чланице ЕУ, већ га ратификују само Савет и Парламент ЕУ. Чланови Прелазног споразума су преузети из ССП и потпуно су им идентични. Прелазним споразумом Србија не преузима никакве нове обавезе које нису превиђене ССП... ССП морају да ратификују, осим Савета и Парламента ЕУ, и све државе чланице ЕУ. То значи да ССП ступа на снагу 24-36 месеца након потписивања, а званично првог дана другог месеца од дана када је последња држава упутила ноту да је ратификовала ССП. До тог момента важи Прелазан споразум и обавезе које су побројане у Прелазном споразуму. Након ступања на снагу, ССП замењује Прелазни споразум, а обавезе које се налазе у ССП, а не налазе се се у Прелазном споразуму, постају обавезујуће и рокови за њихово испуњење почињу да теку. Обавезе и рокови из Прелазног споразума остају на снази и наставља се њихово спровођење".<sup>343</sup> Ратификација Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године траје дуже од 36 месеци. Ово је више него неубичајено у међународном праву. Такав закључак потврђује и став актуелног директора Канцеларије за европску интеграцију проф. др Милице Делевић, о дужини рокова за ратификацију ССП-а: "Будући да ССП са стране ЕУ потписују ЕЗ и све државе чланице, процедура његовог ступања на снагу врло је компликована и доста дуго траје. Ово је последица чињенице да све потписнице морају да га ратификују (ЕЗ, 27 држава чланица, ЕУ и Србија) што понекад траје и до три године".<sup>344</sup>

---

<sup>343</sup> Мишчевић Т. , "Преговори Србије и Европске уније за закључење Споразума о стабилизацији и придруживању", 'зборник "Србија у процесу придруживања Европској унији", приредио Самарцић С., Службени гласник, Београд, 2009., стр. 164-165.

<sup>344</sup> Делевић М., Међак М. , "Србија и Европска унија – једанаест година касније", "Политички живот" часопис за анализу политике, број 2. октобар 2010., стр. 12.

### 5.8.1. Једнострана примена Прелазног трговинског споразума и губици у буџету Републике Србије

Једнострана примена Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима, довела је до значајног пада царинских прихода Републике Србије. Према упоредним подацима из буџета Републике Србије који показују пад царинских прихода у 2009. години и 2010. години и њиховог поређење са нивоом царинских прихода из 2008. године (у којој се није примењивао Прелазни споразум), јасно је да се губици од пада царина мере стотинама милиона евра (од 16. октобра 2008. године до краја 2011. године). Тачније, приходи од царина због Прелазног споразума (или укидања царина због Прелазног споразума) су смањени са приходованих 64,7 милијарди тадашњих динара у 2008. години, на 48 милијарди динара у 2009. години. Према подацима из буџета Републике Србије, приходи од царина су, поред тога, додатно смањени и у првих 9 месеци 2010. на 31, 8 милијарди динара. Када се погледају подаци из ребаланса буџета у децембру 2010. и из буџета за 2011., само у периоду 2009./2010. због примене Прелазног трговинског споразума губици у буџету су били око 100 милиона евра. Ти губици у 2011. ће се још више повећати и износиће око 130 милиона евра у 2011. години.<sup>345</sup> Овакви велики губици у буџету због примене Прелазног споразума неће изазвати само економске последице. Они ће неминовно довести и до

---

<sup>345</sup> Према Предлогу закона о буџету Републике Србије за 2011. годину и Предлогу закона о буџету Републике Србије за 2010. годину, као и Предлогу закона о буџету Републике Србије за 2009. годину и Предлогу закона о буџету Републике Србије за 2008. годину. Види и ребаланс буџета: Закон о буџету Републике Србије за 2010. годину, "Службени гласник РС", бр. 91/2009.

Закон о буџету Републике Србије за 2011. годину, "Службени гласник РС", бр. 78/2010.

Закон о изменама Закона о буџету Републике Србије за 2010. годину ("Службени гласник РС", бр. 91/2009.) Закона о буџету Републике Србије за 2009. годину, "Службени гласник РС", бр. 120/08.

Губици настали због Прелазног споразума су довели и до повећања акциза, и промене законодавства у овој области, види: Јовановић М., "Слободно кретање робе у оквиру Европске уније и једнострана примена Прелазног трговинског споразума од стране Србије", зборник "Право и политика Европске уније из перспективе домаћих аутора", Центар за унапређење правних студија, приредио Гајин С., Београд, 2009., стр. 166.

усвајања нових закона, пре свега, фискалних и царинских, али и закона о задуживању Републике Србије код ММФ-а, Светске банке, Европске инвестиционе банке, Европске банке за обнову и развој и код банака из Европске уније које послују на територији Републике Србије.

### **5.8.2. Кореспондирајући чланови ССП-а и Прелазног трговинског споразума, анекси и протоколи**

У правно-техничком смислу, Прелазни споразум се разликује од Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године због различите нумерације чланова. Тако је члан 1 Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима уствари члан 2 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године. Такође, члан 2 Прелазног споразума је члан 9 Споразума о стабилизацији и придруживању и односи се на Општи споразум о царинама и трговини, члан 3 је члан 18 Споразума о стабилизацији и придруживању и односи на слободан проток робе. Члан 4 је члан 19 Споразума о стабилизацији и придруживању, члан 5 је члан 20 Споразума о стабилизацији и придруживању и члан 6 је члан 21 Споразума о стабилизацији и придруживању и односе се на индустријске производе. Такође, члан 7 и члан 8 Прелазног споразума, су чланови 22 и 23 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године (односе се на царине). Чланови 9 - 18 Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима су чланови 24 - 33 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године. Чланови 19 - 33 су чланови 34 - 48 и односе се на опште одредбе. Чланови 34 - 41 су чланови 61, 62, 69, 71, 73, 74, 75 и 99. Чланови 42 - 59 Прелазног споразума су чланови 119 - 138 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године. Било би прикладно да је уз Прелазни споразум приложена и табела усклађености чланова са члановима Споразума о стабилизацији и

придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године, и то не само ради лакшег разумевања Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима, већ и зато што тако нешто већ постоји (и уобичајено) у примарном праву ЕУ. Тако уз Уговор из Амстердама од 1997. године иде и табела усклађености (пренумерације) чланова са Уговором из Маастрихта. Слична табела иде уз Лисабонски уговор из 2007. Не видимо разлог због чега слична табела није могла да се приложи уз Прелазни споразум. Посебно је то било потребно зато што су компликованост три нивоа преговора, "замрзавање преговора", фактичка суспензија ратификације Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године и, коначно, стављање ван снаге Прелазног споразума, додатно закомпликовали разумевање и усвајање аки комунитера у овој области (и самог ССП-а). Српски преговарачи су морали да инсистирају на табели која би олакшала разумевање овог процеса). Ипак, Прелазни споразум прати листа анекса и протокола која донекле омогућава лакше тумачење чланова Прелазног споразума и њиховог утицаја на Републику Србију. Следећа табела показује листу анекса и протокола који прате Прелазни споразум о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице ,са једне стране, и Републике Србије, са друге стране.

Табела бр. 11. Листа анекса и протокола који прате Прелазни споразум о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране.

<b>АНЕКСИ</b>	
Број анекса	Садржина
Анекс I (члан 6)	Концесије Србије на индустријске производе
Анекс II (члан 11)	Дефиниција производа од јунетине
Анекс III (члан 12)	Концесија Србије на пољопривредне производе
Анекс IV (члан 14)	Концесија ЕЗ за српске рибље производе
Анекс V (члан 15)	Коцесије Србије за рибље производе
Анекс VI (члан 40)	Право интелектуалне, индустријске и комерцијалне својине
<b>ПРОТОКОЛИ</b>	
Број протокола	Садржина
Протокол 1 (члан 10)	Трговина пољопривредним производима
Протокол 2 (члан 13)	Вина и алкохол
Протокол 3 (члан 29)	Дефиниција појма производи са пореклом и методи административне сарадње
Протокол 4 (члан 38)	Државна помоћ индустрији челика
Протокол 5 (члан 41)	Помоћ у царинским питањима
Протокол 6 (члан 50)	Решавање спорова

Извор: Предлог закона о потврђивању Прелазног споразум о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, стр.33-34.

Дакле, примери из анекса показују колико је Прелазни споразум детаљан и колико је његова примена захтеван подухват.

Конкретно, у Анексу I(a) Прелазног споразума о трговини, у вези са оним што је наведено у члану 6 Прелазног споразума о трговини и члану 21 ССП се наводи да ће се царинске стопе снижавати следећим редоследом;



а) даном ступања на снагу овог Споразума, царинске стопе ће се снизити на 70% основне царине,

б) 1. јануара прве године након ступања на снагу Споразума, царинске стопе ће се снизити на 40% основне царине,

в) 1. јануара друге године након ступања на снагу Споразума, царинске стопе ће се укинути.

Затим се наводи о којим се индустријским производима ради, између осталог то су: со, мермер, облуди, шљунак, ломљени или дробљени каменлигнит, нафтни гасови и остали гасовити угљеноводоници, хлор, азот, кисеоник, амонијак, азотна ђубрива, минерална или хемијска, лак боје, боје и премази, барут, шибице, активни угаљ, катран од дрвета, цеви, црева и прибори за њих, шпер плоче, бурад, бачве, плетарство, шешири и друге покривке за главу, кишобрани и сунцобрани, производи од гипса, балони, боце, тегле, резервоари и танкови, ексери, катанци и браве, славине, монтажне зграде.

У Анексу I(б) Прелазног споразума о трговини, у вези са оним што је наведено у члану 6 Прелазног споразума о трговини и члану 21 ССП се наводи да ће се царинске стопе снижавати следећим редоследом;

а) даном ступања на снагу овог Споразума, царинске стопе ће се снизити на 80% основне царине,

б) 1. јануара прве године након ступања на снагу Споразума, царинске стопе ће се снизити на 60% основне царине,

в) 1. јануара друге године након ступања на снагу Споразума, царинске стопе ће се снизити на 40% основне царине,

г) 1. јануара треће године након ступања на снагу Споразума, царинске стопе ће се снизити на 20% основне царине,

д) 1. јануара пете године након ступања на снагу овог Споразума, укинуће се преостале царинске стопе.

Затим се наводи о којим се индустријским производима ради, између осталог то су: шампони, свеће, покривачи подова, простирачи и отирачи, тапети за зидове, коцка за калдрму, ножеви и сечива, ваге, будожери, стругови, славине, четке, чешљеви.

У Анексу 1(в) Прелазног споразума о трговини, у вези са оним што је наведено у члану 6 Прелазног споразума о трговини и члану 21 ССП се наводи да ће се царинске стопе снижавати следећим редоследом:

- а) даном ступања на снагу овог Споразума, царинске стопе ће се снизити на 85% основне царине,
- б) 1. јануара друге године након ступања на снагу Споразума, царинске стопе ће се снизити на 70 % основне царине,
- в) 1. јануара друге године након ступања на снагу Споразума, царинске стопе ће се снизити на 40 % основне царине
- г) 1. јануара треће године након ступања на снагу Споразума, царинске стопе ће се снизити на 20 % основне царине,
- д) 1.јануара пете године након ступања на снагу овог Споразума, укинуће се преостале царинске стопе.

Затим се наводи о којим се индустријским производима ради, између осталог то су парфеми и тоалетне воде, сапун, градски отпад, талог из канализације, клинички отпад, отпадни органски растварачи, отпад од течности за нагризање метала, кутије, сандуци, гајбе, вреће и кесе, запушивачи и поклопци, стоно посуђе, врата, прозори и оквири за њих, производи за канцеларије и школе, одећа и прибор за одећу, протектиране пнеуматске гуме, употребљаване пнеуматске спољне гуме, ковчези, кофери, несесери, новчаници, дрвени оквири за слике,алати, кућишта за алате, коверти, марамнице, регистри,поштанске разгледнице, непромочива обућа са ђоновима и лицем, вештачко цвеће, опеке, блокови, плочице и остали производи од силикатног фосилног брашна, судопере, лавабои, каде, бидеи, балони, тегле, предмети златарства, производи од стакла који се употребљавају за столом, накит, пећи за загревање просторија, штедњаци, плоче, лимови и траке од алуминијума, дебљине преко 0,20 мм, жице и цеви од бакра, шипке и профили од алуминијума, упредена жица, ужад, каблови, плетене траке, пљоснати ваљани производи од гвожђа или нелегираног челика ширине мање од 600 мм, апарати за кување, шипке и профили од бакра, усисивачи, микроталасне пећнице, електричне сијалице са влакнима и електричне сијалице са пражњењем, трактори,моторна возила за превоз десет или више особа,дрвени

намештај за спаваће собе, монтажне зграде, носачи мандраца, предмети постелјине и слична роба, метле.

У Анексу III(а) Прелазног споразума о трговини се детаљно наводе "Царинске концесије Србије на пољопривредне производе пореклом из Заједнице" које се тичу члана 12, став 2 под (а) Прелазног споразума о трговини (у вези са чланом 27 ССП) и за које се предвиђа формулација "Без царине за неограничене количине од дана ступања на снагу Споразума". Ради се, између осталог, о следећим пољопривредним производима који се увозе из ЕУ: коњи, живе свиње, живе овце и козе, домаћа живина, свињско месо, коњско месо, други кланични производи од говеђег, свињског, овчијег козије и магарећег меса, живинска и птичија јаја без љуске, жуманца од јаја, птичија јаја у љусци, свежа, козервисана или кувана, шпаргле, тиквице, артичоке, поврће, некувано или бланширано, смрзнуто, поврће, привремено конзервисано, слатки кромпир, бадеми, кестење, пистаћи, банане, укључујући браншанасте банане, урме, смокве, грожђе, свеже или суво, диње, крушке, шљиве и сивље шљиве, малине, купине, дудиње, лобањасте бобице, црне, беле или црвене рибизле и огрозоди, црне и црвене риблизе, поморанџе, пшеница и наполница, тврда пшеница, пир за сетву, пир остали, раж, јечам, пиринач, брашно ражано, семе поврћа, шећерна репа, биљни сокови и екстрати, свињска масноћа, живинска масноћа, сојино уље, сирово уље, маслиново уље, џемови, јагоде, брашно, прах и пелете, од меса или месних отпадака, чварци, талог од вина, вински камен.

У Анексу III( б) Прелазног трговинског споразума се наводи у вези са чланом 12 став 2(в) Прелазног трговинског споразума и чланом 27 ССП, да ће се у року од неколико година постепено укидати царине за следеће пољопривредне производе: кокошке посебне врсте, козје месо, цигерице, сурутку, карфиол и броколи, бели лук, плави патлиџан, спанаћ, кромпир, црни лук, пасуљ ситни црвени, боб, лубенице, кајсије, малине, трешње и вишње, јабуке, крушке, сирово уље, краставце и киселе краставчиће, печурке, куван кромпир(и на други начин неприпреман), пасуљ у зрну, грашак, шаргарепа, кисели купус, слабо вино.

У Анексу 3(в) Прелазног трговинског споразума се наводи у вези са чланом 12, став 2 под (в) и у вези са чланом 27 ССП да се постепено смањивати царине за

поједине пољопривредне производе у року од неколико година, на пример за парадајиз на 20% од основне царине.

У Анексу 3(г) Прелазног трговинског споразума у вези са чланом 12, став 2 под (в) и у вези са чланом 27 ССП се такође наводи да ће се царине укидати или смањивати у року од неколико година. На пример, царина за качкаваљ ће се смањити на 35%, за сир од овчијег мелка на 30% поједине врсте пасуља 40%, врсте грашка 20%, кобасице, сушене или за мазање (некуване) 30%, слатку паприку, на 40%, јабуковачу и крушковачу 40%.итд.

Дакле, примери из анекса показује колико је обиман посао усвајање Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране и какве ће то велике промене донети, пре свега, у царинским законима и изменама тарифа.

### ***5.9. Примена Споразума о стабилизацији и придруживању и закони Републике Србије***

Као што смо претходно навели, без обзира што Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008.године, у правном смислу није ступио потпуно на снагу у ЕУ јер га нису ратификовале све државе чланице, ССП се примењује (ратификован је) у српском законодавству. Да ли је српски законодавац требао тако да поступи и да инсистира на истовременој ратификацији? Слично питање се може поставити и поводом једностране примене Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране. Поново је, као и у случају потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању, демонстрирана брзина (или журба), која није допринела правилном усвајању аки комунитера у Републици Србији. Слично се може рећи и за једнострану примену "замрзнутог" Прелазног споразума. У сваком случају, српски законодавац је поново демонстрирао једну врсту некритичког и пребрзог

усвајања аки комунитера у овој области придруживања и стабилизације. Та брзина доводи до нарушавања правне сигурности. И законска решења донета после потписивања и примене ССП-а на то указују.

### **5.9.1. Закон о изменама Закона о акцизама из 2011. године**

У већ помињаном Предлогу закона о изменама Закона акцизама из 2011. године, у оквиру "Изјаве о усклађености са прописима Европске уније" се наводи следеће: "Усклађеност прописа са одредбама Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије са друге стране ('Службени гласник РС', број 83/08) (у даљем тексту: Споразум), односно са одредбама Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране ('Службени гласник РС', број 83/08) (у даљем тексту: Прелазни споразум),

- а) Одредба Споразума и Прелазног споразума која се односи на нормативну садржину прописа-члан 37 и члан 100 Споразума и члан 22 Прелазног споразума,
- б) Прелазни рок за усклађивање законодавства према одредбама Споразума и Прелазног споразума-Општи прелазни рок за усклађивање законодавства,
- в) Оцена испуњености обавезе које произилазе из наведене одредбе Споразума и прелазног споразума-текст предлога закона је у складу са одредбама члана 37 и члан 100 Споразума и члан 22 Прелазног споразума".<sup>346</sup>

Српски законодавац се, дакле, у "Изјави о усклађености са прописима Европске уније" која прати Предлог закона о изменама Закона о акцизама из 2011. позива на члан 22 Прелазног споразума, као и на члан 37 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године. Ради се о члановима који забрањују фискалну дискриминацију.

---

<sup>346</sup> "Изјава о усклађености са прописима Европске уније", Предлог закона о изменама Закона акцизама, 2011., Влада Републике Србије, стр. 9.

Међутим, то је толико уопштена норма да се не може применити ни на један конкретан члан Предлога закона о изменама Закона акцизама из 2011. Једина веза која се може наћи (уз помоћ прешироког логичког тумачења) је она по којој су акцизе део пореског и фискалног права. И то је све. Поново је у питању нетачно и штетно повезивању аки комунитера са садржином закона. Са друге стране, као што је већ наведено у претходним деловима, пореско и фискално право није ни приближно уједначено на нивоу Европске уније. Поред тога, двоструке акцизе, за домаће и увозно гориво, постоје у водећим државама Европске уније попут Немачке и Француске. Дакле, тумачење српског законодавца по којем због члана 22 Прелазног споразума и члана 37 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године, Република Србија мора да изједначи акцизе за домаће и увозно гориво, једноставно није тачно. Поново долазимо до закључка да се аки комунитер злоупотребљава или крши у Републици Србији управо због економских интереса фирми из Европске уније (у овом случају ради се нафтним компанијама увозницима горива попут МОЛ-а и ОМВ-а).

Слично се може закључити и када се анализира примена члана 100 Споразума о стабилизацији и придруживању на Предлог закона о изменама Закона о акцизама 2011 (или Закон о акцизама из 2011. године). У члану 100 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године се наводи: "Стране ће успоставити сарадњу на подручју опорезивања, укључујући мере усмерене ка даљој реформи фискалног система и реструктурирању пореске управе ради осигурања делотворности убирања пореза и борбе против пореских превара... Сарадња ће такође укључити побољшање транспарентности и борбу против корупције укључујући размену информација ради олакшавања извршења мера које спречавају пореску превару, утају пореза и избегавање пореза...". Дакле, српски законодавац се у "Изјави о усклађености са прописима Европске уније" која прати Предлог закона о изменама Закона о акцизама позива на члан 100. Споразума о стабилизацији и придруживању који регулише борбу против корупције и пореских превара. Ако би се дословно тумачио овај члан (уз логичко и језичко тумачење), произилази следеће. Српски законодавац хоће да спречи корупцију и пореску превару помоћу Предлога закона

о изменама Закона о акцизама из 2011. у српско – руском државном предузећу Нафтна индустрија Србије. До оваког неправилног (и самооптужујућег) закључка доводи дословно тумачење позивања српског законодавца на члан 100 Споразума о стабилизацији и придруживању. То је последица аутоматског и неправилног усвајања аки комунитера. Такође, поводом члана 100 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године треба приметити и да нема пренумерисаног члана са истоветним текстом у Прелазном споразуму о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране.

### **5.9.2. Закон о привредним друштвима**

И овакве нејасне, конфузне (и самооптужујуће) формулације о усвајању аки комунитера које примењује Влада Републике Србије у Закону о акцизама из 2011, су боље од оних које се користе у Предлогу закона о привредним друштвима из 2011. године. У оквиру Предлога закона о привредним друштвима из 2011. године се налази, као што је већ претходно изнето, и "Изјава о усклађености прописа са *acquis communautaire*-ом". У "Изјави о усклађености прописа са *acquis communautaire*-ом" која прати Предлог закона о привредним друштвима из 2011. године се наводи (слично као и Предлогу закона о изменама Закона акцизама из 2011. године) следеће: "Усклађеност прописа са одредбама Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране ('Службени гласник РС', број 83/08) (у даљем тексту: Споразум), односно са одредбама Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране ('Службени гласник РС', број 83/08) (у даљем тексту:Прелазни споразум) - Нема потребе за усклађивањем;

а) Одредбе Споразума и Прелазног споразума која се односи на нормативну садржину - не постоје,

б) Прелазни рок за усклађивање законодавства према одредбама Споразума и Прелазног споразума - не постоји".

У оквиру Предлога закона о привредним друштвима из 2011. године се налази и "Образложење" у којем се истиче, да је овај закон упућен у процедуру због усклађивања са правом Европске уније. Дакле, у предлогу овог закона налазе се међусобно (потпуно) искључујуће формулације, односно у оквиру једног истог Предлога закона о привредним друштвима из 2011. године. Конкретно, у "Образложењу" које прати Предлог закона о привредним друштвима се наводи да је он израђен ради усклађивања са правом Европске уније. Са друге стране, у "Изјави о усклађености прописа са *acquis communautaire*-ом" која прати исти закон, се наводи да нема потребе за усклађивањем са Споразумом о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године! Дакле, ове две констатације, у оквиру Предлога закона о привредним друштвима из 2011. године, се у потпуности међусобно искључују (контрадикторне су).

Контрадикција је, посебно, уочљива када се прочита члан 1, став 2 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године у којем се наводе "циљеви придруживања" Републике Србије ЕУ: "Подржавање напора Србије да развије привредну и међународну сарадњу, између осталог, и кроз усклађивање свог законодавства са законодавством Заједнице" (овде треба додати и формулацију из преамбуле Споразума у којој се истиче "Имајући у виду посвећеност Србије усклађивању свог законодавства у релевантним секторима са законодавством Заједнице и његовом ефикасном спровођењу"). Овај део ССП као да није читао законодавац који је писао Предлог закона о привредним друштвима.

Дакле, Предлог закона о привредним друштвима из 2011. године је пример за конфузију која влада у вези са усвајањем аки комунитера у Републици Србији. У једном делу Предлога закона о привредним друштвима се наводи да се он заснива на усклађивању са правом Европске уније. У другом делу се наводи да Предлог закона о привредним друштвима из 2011. године нема никакве везе са најважнијим или "кровним" споразумом који је Република Србија потписала са Европском унијом од 2000. године до данас - са ССП-ом.

Наводи се и да Предлог закона о привредним друштвима из 2011. године нема никакве везе са Споразумом о стабилизацији и придруживању између Европске



уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године иако се у члану 1 ССП (и преамбули) истиче важност усклађивања српског законодавства са правом Европске уније. Дакле, Предлог закона о привредним друштвима је пример за лошу имплементацију аки комунитера у Републици Србији.

### **5.9.3. Закон о изменама Закона о основама система образовања и васпитања<sup>347</sup>**

Да постоји правна конфузија код српског законодавца и да се често не разуме значај Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године (тачније, значај члана 1 и преамбуле тог Споразума који указују на важност усклађивања законодавства са аки комунитером), показује и Предлог закона о изменама и допунама Закона о основама система образовања и васпитања из 2011. године. Као и у другим законима, Предлог закона о изменама и допунама Закона о основама система образовања и васпитања из 2011. године прати "Изјава о усклађености нацрта прописа са са *acquis communautaire*-ом". Дакле, прво што се може приметити да свако министарство Владе Србије користи различите називе за документе који прате предлоге закона и који показују усклађеност законског текста са правом Европске уније. То још један доказ да не постоји довољна усклађеност између институција у Републици Србији које треба да имплементирају аки комунитер у српски правни систем. Такође, Предлог закона о изменама и допунама Закона о основама система образовања и васпитања показује да поједина министарства поступају у процесу усклађивања са аки комунитером као да нису упозната са значајем и правним смислом Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије. Нека министарства се позивају на поједине одредбе Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и

---

<sup>347</sup> Закон о изменама Закона о основама система образовања и васпитању ("Службени гласник РС", бр. 52/2011.).

Републике Србије и Прелазног споразума. Са друге стране, друга истичу да њихов предлог закона нема наводно никакве везе са овим споразумима. Такав закључак се може извести из Предлога закона о изменама и допунама Закона о основама система образовања и васпитања из 2011. године и из пратеће "Изјаве о усклађености нацрта прописа са са *acquis communautaire*-ом". Тачније, у "Изјави о усклађености нацрта прописа са са *acquis communautaire*-ом" нема ни речи о усклађености Предлога закона са Споразумом о стабилизацији и придруживању и Прелазним споразумом. Наводи се само табела усклађености са секундарним изворима права ЕУ. Такође, наводи се (један једини) извор примарног права. Тачније, "УЕЗ, Наслов XI Социјална политика, образовање и професионално оспособљавање и омладина, Глава 3. образовање, професионално оспособљавање и омладина, члан 149-делимично усклађен".<sup>348</sup>

Српски законодавац у Предлогу закона о изменама и допунама Закона о основама система образовања и васпитања из 2011. као да не зна да је 2009. године ступио на снагу Лисабонски уговор који је преименовао Уговор о оснивању Европске заједнице у Уговор о функционисању Европске уније. Српски законодавац очигледно не зна да је према Табели кореспондирајућих чланова која прати Лисабонски уговор, члан 149 Уговора о оснивању Европске заједнице пренумерисан у члан 165 Уговора о функционисању Европске уније. Када се имају у виду овакви невероватни пропусти српског законодавца, онда не чуди чињеница да у "Изјави о усклађености нацрта прописа са са *acquis communautaire*-ом" која прати Предлог закона о изменама и допунама Закона о основама система образовања и васпитања из 2011. године нема ни речи о Споразуму о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године. Ако српски законодавац који је упутио у процедуру Народне скупштине Републике Србије 2011. године Предлог закона о изменама и допунама Закона о основама система образовања и васпитања, не зна да је Лисабонски уговор ступио на снагу још 2009. године, онда није изненађење што у предлогу закона нема ни назнаке о члану 1 и премабули Споразума о

---

<sup>348</sup> "Изјава о усклађености нацрта прописа са са *acquis communautaire*-ом", Предлог закона о изменама и допунама Закона о основама система образовања и васпитања, Влада Србије, 2011., стр. 37.

стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008.године (које, сматрамо, треба да садржи сваки закон јер они прописују усклађивање српског законодавства са правом ЕУ). Дакле, Предлог закона о изменама и допунама Закона о основама система образовања и васпитања из 2011. године је пример како не треба примењивати аки комунитер и одредбе ССП-а.

#### **5.9.4. Закон о заштити корисника финансијских услуга**

Још један закон показује имплементацију ССП-а у правни систем Републике Србије. Предлог закона о заштити корисника финансијских услуга је такође упућен у процедуру Народне скупштине Републике Србије 2011. године (разлика у односу на претходни је била у томе што је предлагач закона НБС). Предлог закона о заштити корисника финансијских услуга из 2011. године је пратио "Образац изјаве о усклађености прописа са прописима Европске уније". У том "Образцу изјаве о усклађености прописа са прописима Европске уније" се наводи следеће: "Усклађеност прописа са одредбама Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије са друге стране ('Службени гласник РС', број 83/08) (у даљем тексту: Споразум), односно са одредбама Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране ('Службени гласник РС', број 83/08) (у даљем тексту: Прелазни споразум).

а) Одредба Споразума и Прелазног споразума која се односе на на нормативну садржину прописа - Споразум о стабилизацији и придруживању, Наслов VI-Усклађивање прописа, примена права и правила конкуренције, члан 78 Заштита потрошача,

б) Прелазни рок за усклађивање законодавства према одредбама Споразума и Прелазног споразума - Општи рок за усклађивање законодавства према члану 72 Споразума о стабилизацији и придруживању,

в) Оцена испуњености обавезе које произилазе из наведене одредбе Споразума и Прелазног споразума - Делимично усклађено,

г) Разлози за делимично испуњавање, односно неиспуњавање обавеза које произилазе из наведене одредбе Споразума и Прелазног споразума-Предлогом закона је у највећој мери извршено усклађивање законодавства о заштити потрошача у Србији са заштитом која је на снази у Заједници и то у делу који се односи на заштиту корисника финансијских услуга."<sup>349</sup>

Из претходног је јасно је да је Предлог закона о заштити корисника финансијских услуга из 2011. године тачније и боље написан у смислу усвајања ССП-а од претходно анализираних Предлога закона о изменама и допунама Закона о основама система образовања и васпитања. Сматрамо да је корисно и прикладно што се предлагач закона (у случају Предлога закона о заштити корисника финансијских услуга из 2011. године то је НБС) позива на члан 72 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године. У том (важном) члану за усвајање аки комунитера - члану 72 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године се наводи: "1. Странке признају важност усклађивања важећег српског законодавства са законодавством Заједнице и њене делотворне примене. Србија ће настојати да обезбеди постепено усклађивање постојећих закона и будућег законодавства са правним тековинама Заједнице. Србија ће обезбедити да ће важеће и будуће законодавство бити правилно примењено и спроведено; 2. Усклађивање ће започети на дан потписивања Споразума и постепено ће се проширивати на све елементе правних тековина Заједнице на које упућује овај Споразум до краја прелазног периода утврђеног у члану 8 овог Споразума; 3. Усклађивање ће, нарочито у раној фази, бити усресређено на основне елементе правних тековина о унутрашњем тржишту, правосуђе, слободу, безбедност, као и на друга подручја везана за трговину. У каснијој фази Србија ће се усресредити на преостале делове правних тековина Заједнице; 4. Усклађивање ће се остварити на основу програма договореног између Европске комисије и Србије; 5. Србија ће у договору с Европском

---

<sup>349</sup> "Образац изјаве о усклађености прописа са прописима Европске уније", Предлог закона о заштити корисника финансијских услуга, НБС, 2011., стр. 47.

комисијом такође дефинисати начине праћења спровођења усклађивања законодавства и законодавне мере које треба предузети у вези са њиховом применом."

Дакле, ради се о јасним дефиницијама садржаним у члану 72 ССП који сваки предлагач закона у Републици Србији мора да има у виду након потписивања Споразума о стабилизацији у априлу 2008. године. Дакле, усклађивање мора бити постепено и у складу са српским правом. Нема директне примене, још мање директног дејства. Такође, иако овај члан даје велики значај ЕК, нема одредбе која даје предност у односу на Републику Србију.

Сматрамо да се исто - у вези са постепеним прилагођавањем - може тврдити и за члан 8 Споразума о стабилизацији. У члану 8 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године, се наводи: "Придруживање ће се спроводити постепено и биће у потпуности остварено у прелазном периоду од највише шест година. Савет за стабилизацију и придруживање, основан чланом 119 ће редовно надзирати, по правилу једном годишње, спровођење Споразума и усвајање и спровођење правних, административних, институционалних и привредних реформи од стране Србије. Овај надзор ће бити спровођен у светлу премабуле и у складу са општим начелим овог Споразума. У току надзора водиће се рачуна о приоритетима утврђеним у Европском партнерству битним за овај Споразум и надзор ће бити у складу са механизмима утврђеним у оквиру Процеса стабилизације и придруживања, посебно извештају о напретку Процеса Стабилизације и придруживања. На основу овог надзора, Савет за стабилизацију и придруживање ће издавати препоруке и може да доноси одлуке. Ако се приликом надзора утврде одређене тешкоће, оне могу бити упућене на механизам решавања спорова утврђене Споразумом. Потпуно придруживање ће бити постепено остварено. Најкасније три године након ступања на снагу овог Споразума, Савет за стабилизацију и придруживање ће темељно размотрити примену овог Споразума. На основу овог разматрања Савет за стабилизацију и придруживање ће проценити напредак који је Србија учинила и може да одлучи о следећим фазама придруживања. Горе поменуто разматрање се неће применити на слободно кретање робе, за које је предвиђен посебан распоред у Наслову IV." Дакле, ако би

се применило језичко и логичко тумачење чланова 72 и 8 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године, могло би се закључити да усвајање аки комунитера и усклађивање закона са ССП почиње одмах након потписивања Споразума. То, без дилеме, показује језичко тумачење. Такође, из члана 8 произилази да ће целокупно правно прилагођавање у вези са Споразумом о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године бити остварено у року од 6 година. Сваки закон који се позива на било који део секундарног или примарног права, мора да садржи и позивање на члан 72 и члан 8 ССП-а, управо да не би долазило да конфузије и злоупотребе од стране ЕК.

Правилна формулација је она која указује да је, званично, процес усвајања аки комунитера у оквиру српског законодавства започео (у формално/правном смислу) потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године. Из тога произилази и формални рок за усклађивање - 2014. година (друго је питање да ли је то реално). Усклађивање треба да се врши у оквиру договора ЕК и Републике Србије.

Такође, у "Образацу изјаве о усклађености прописа са прописима Европске уније", али и у "Образложењу" који прате Предлог закона о заштити корисника финансијских услуга из 2011. године се наводи да се решења из закона заснивају на члану 78. Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008.године. Са друге стране, у члану 78 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008.године се наводи: "Уговорне стране ће сарађивати како би усагласиле стандарде заштите потрошача у Србији са стандардима у Заједници. Делотворна заштита потрошача је нужна како би се обезбедило ваљано функционисање тржишне економије и та заштита ће зависити од развоја административне инфраструктуре ради обезбеђења надзора над тржиштем и спровођења закона у овој области. У том циљу, а у њиховом заједничком интересу, стране ће обезбедити:

а) политику активне заштите потрошача у складу са комунитарним правом, укључујући већу информисаност и развој независних организација;

- б) усклађивање законодавства о заштити потрошача у Србији са заштитом која је на снази у Заједници;
- в) делотворну правну заштиту потрошача ради побољшања квалитета потрошачке робе и одговарајућих стандарда безбедности;
- г) надзор над спровођењем правила од стране надлежних органа и омогућавања приступа правди у случају спора;
- д) размену информација о опасним производима."

Дакле, ово је прикладно позивање на члан 78 ССП-а. Такође, може се рећи да је Предлог закона о заштити корисника финансијских услуга из 2011. године у формално - правном смислу скоро на потпун и правилан начин усаглашен, са Споразумом о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године. Наиме, наведена су три члана Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године, тј. чланови 72, 78 и 8, који су у директној вези са темом предлога закона и са усклађивањем српског законодавства са ССП. Зато сматрамо да је ово пример јасног усаглашавања српског законодавства са Споразумом о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године. То је пример који би требало да следе и остали предлагачи закона. Наравно, тај пример показује и да у ССП нема конкретних уредби и упутстава.

Јасност и прецизност су потребни ради правилног усклађивања српског законодавства са Споразумом о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године. Непознавање примарног и секундарног права, али и самог Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године доводи до конфузних и несјасних предлога закона (попут Предлога закона о изменама и допунама Закона о основама система образовања и васпитања из 2011. године). У пракси постоји велика неуједначеност када се ради о имплементацији Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године. Тачније, постоје предлози закона који су скоро у потпуности усклађени са Споразумом о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године. Али, постоје и они

који су потпуно неразумљиви и конфузни са језичког и логичког аспекта и који омогућавају злоупотребе од стране ЕК. Да би се правилно применио Споразумом о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године законодавац мора да уведе више прецизности у ову област. Није довољно само написати да уз предлог закона иде и пратећи документ/образац/изјава који показује усклађеност предлога закона са аки комунитером. Законодавац мора да поседује макар минимално знање из примарног и секундарног права и посебно, по нашем мишљењу, детаљно познавање Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године (посебно у оним деловима који су у директној вези са садржином закона). Нажалост, делује као да Влада Републике Србије није заузела јасан и прецизан став у вези са овим проблемима који прате Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године. Занемаривање тих важних проблема неће допринети да они нестану у правном смислу, напротив.

#### **5.9.5. Закон о обавезном примерку публикације**

И Предлог закона о обавезном примерку публикација из 2011. године садржи позивање на Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године. Предлог закона о обавезном примерку публикација из 2011. године прати "Изјава о усклађености прописа са прописима Европске уније". У тој "Изјави о усклађености прописа са прописима Европске уније" се наводи: "Усклађеност прописа са одредбама Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране ("Службени гласник РС", број 83/08) (у даљем тексту: Споразум), односно са одредбама Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране ("Службени гласник РС", број 83/08) (у даљем тексту: Прелазни споразум):



а) Одредба Споразума и Прелазног споразума која се односе на нормативну садржину прописа - Споразум односно Прелазни споразум не садржи одредбу која се односи на нормативну садржину прописа;

б) Прелазни рок за усклађивање законодавства према одредбама Споразума и прелазног споразума - општи рок за усклађивање законодавства према члану 72 Споразума".<sup>350</sup>

Дакле, у Предлогу закона о обавезном примерку публикација из 2011. године се користи решење о усвајању аки комунитара по којем се позивање на Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године врши само у вези са чланом 72, који одређује општи рок за усклађивање српског законодавства са правом Европске уније. Ово је, ипак, прикладније решење од онога који се корисити у законима који потпуно игноришу потписивање ССП-а. Али, ипак, недовољно и непрецизно решење, које може омогућити злоупотребу од стране ЕК, јер нема навођења члана 72 који предвиђа договор око имплементације између Републике Србије и ЕК.

### **5.9.6. Закон о поморској пловидби<sup>351</sup>**

У Предлогу закона о поморској пловидби из 2011. године се користе другачији методи усклађивања са ССП-ом. У "Изјави о усклађености прописа са прописима Европске уније", која прати Предлог закона о поморској пловидби из 2011. године, наводи се: "Усклађеност прописа са одредбама Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије са друге стране ('Службени гласник РС', број 83/08) (у даљем тексту: Споразум), односно са одредбама Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са

---

<sup>350</sup> "Изјава о усклађености прописа са прописима Европске уније "Предлог закона о обавезном примерку публикација, Влада Републике Србије, 2011., стр. 15.

<sup>351</sup> Закон о поморској пловидби, "Службени гласник РС", бр. 87/2011.

једне стране, и Републике Србије, са друге стране ('Службени гласник РС', број 83/08) (у даљем тексту: Прелазни споразум);

а) Одредба Споразума и Прелазног споразума која се односе на нормативну садржину прописа - Споразум, Наслов V, Кретање радника, пословно настањивање, пружање услуга, капитал, Поглавље III, Пружање услуга, члан 61, став 1, тач. 2 и тач. 6 Споразум, Наслов VIII, Политика сарадње, члан 108;

б) Прелазни рок за усклађивање законодавства према одредбама Споразума и прелазног споразума - општи рок;

в) Оцена испуњености обавезе које произилазе из наведене одредбе Споразума и прелазног споразума – Споразум, Наслов V, Кретање радника, пословно настањивање, пружање услуга, капитал, Поглавље III, Пружање услуга, члан 61, став 1, тач. 2 - потпуно усклађено. Споразум, Наслов V, Кретање радника, пословно настањивање, пружање услуга, капитал, Поглавље III, Пружање услуга, члан 61, став 1, тач. 2 и тач. 6 - делимично усклађено. Споразум, Наслов VIII, Политика сарадње, члан 108 - делимично усклађено;

г) Разлози за делимично испуњавање, односно неиспуњавање обавеза које произилазе из наведене одредбе Споразума и Прелазног споразума - Потпуна усклађеност са чланом 61, став 1, тачка 6 и чланом 108 Споразума оствариће се након доношења планираног сета закона из области пловидбеног права и подзаконских аката".<sup>352</sup>

Дакле, у Предлогу закона о поморској пловидби из 2011. године се налази формално позивање на члан 61, став 1, тачка 6 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године у којем се наводи: "Србија ће ускладити своје законодавство, укључујући административне, техничке и друге прописе, са прописима Заједнице који се у одређеном тренутку примењују у области ваздушног, поморског речног и копненог транспорта и то у оној мери у којој то служи либерализацији и узјамном приступу тржиштима страна и олакшава кретање путника и робе". Пре свега, треба истаћи да овај члан Споразума о стабилизацији и придруживању између

---

<sup>352</sup> "Изјави о усклађености прописа са прописима Европске уније", Предлог закона о поморској пловидби, Влада Републике Србије, 2011. стр. 71. Законодавац је иначе, оправдао доношење овог закона чињеницом да 5.000 српских грађана плови на трговачким бродовима широм света.

Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008.године показује да се у највећој мери ради о типском уговору (тачније, као што смо изнели, још 2006. године након одвајања Црне Горе, Република Србија је изгубила излаз на море и не поседује ниједан трговачки брод). Ипак, прецизно позивање на члан 61, став 1, тачка 6 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године показује озбиљнији приступ (него у претходно анализираном закону) у усклађивању српског законодавства са аки комунитером од стране предлагача. Члан 61, наиме, има директне везе са садржином Закона о поморској пловидби.

Што се тиче члана 108 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године на који се позива подносилац Предлога закона о поморској пловидби из 2011. године, у њему се наводи: "Сарадња између страна биће усресређена на приоритетне области које се тичу правних тековина Заједнице у области транспорта. Сарадња ће нарочито имати за циљ реструктуирање и модернизацију видова транспорта у Србији, побољшање слободног протока путника и робе, унапређен приступ транспортном тржишту и објектима, укључујући луке и аеродроме. Штавише, у оквиру сарадње може бити пружена подршка развоју мултимодалних инфраструктура повезаних са главним трансевропским мрежама, нарочито јачању регионалних веза у југоисточној Европи у складу са Меморандумом о разумевању о развоју основне регионалне саобраћајне мреже. Циљ сарадње треба да се огледа у остваривању оперативних стандарда упоредивих са онима у Заједници, као и у развоју транспортног система у Србији усклађеног и прилагођеног систему Заједнице и побољшању заштите животне средине у транспорту". Дакле, у вези са чланом 108 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године је очигледно да се ради о позивању на шири контекст регулисања овог дела аки комунитера. Такав начин поступања донекле је прикладан, наравно ако постоји нексус са делом права Европске уније и ССП-а који се регулишу у предлогу закона.

### 5.9.7. Закон о изменама и допунама Закона о ваздушном саобраћају

Сличну материју као и претходно анализиран предлог закона (али и реалнију када се узме у обзир географски положај наше државе након 2006. године) регулише и Предлог закона о измена и допунама Закона о ваздушном саобраћају из 2011. године. Ипак, иако је предлагач закона исти као и у случају Предлога закона о поморској пловидби из 2011. године, у Предлогу закона о измена и допунама Закона о ваздушном саобраћају постоји позивање само на члан 108 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године. Прецизна имплементација Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године захтевала би и позивање на члан на члан 61, став 1, тачка 6 ССП. Штавише, била би и прикладанија, јер, као што је већ наведено, Предлог закона о измена и допунама Закона о ваздушном саобраћају је значајнији за правни систем Републике Србије од Предлога закона о поморској пловидби. Дакле, чудно је да постоје такве разлике у имплементацији Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године, када се ради о тако два слична предлога закона у области транспорта. Предлог закона о изменама и допунама Закона о ваздушном саобраћају из 2011. године прати и "Изјава о усклађености прописа са прописима Европске уније". У њој се наводи: "Усклађеност прописа са одредбама Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије са друге стране ('Службени гласник РС', број 83/08) (у даљем тексту: Споразум), односно са одредбама Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране ('Службени гласник РС', број 83/08) (у даљем тексту: Прелазни споразум);

а) Одредба Споразума и Прелазног споразума која се односе на нормативну садржину прописа Наслов VIII, Политика сарадње, члан 108 - потпуно усклађено;

б) Прелазни рок за усклађивање законодавства према одредбама Споразума и прелазног споразума - усклађивање законодавства ће се извршити у року предвиђеним чланом 72 Споразума;

в) Оцена испуњености обавезе које произилазе из наведене одредбе Споразума и прелазног споразума - Овим законом се у потпуности испуњавају услови за примену члана 108 Споразума".<sup>353</sup> Дакле, и из овог цитата је јасно да се ради само о делимично прецизном позивању на ССП.

У ширем контексту, може се закључити следеће. Само закључивање ССП-а су пратили преговори који су несумњиво били уникални по својој садржини, току и формату. Слично се може закључити и поводом ступања на снагу ССП-а и Прелазног трговинског споразума као његовог економског дела. Сматрамо да ће велике проблеме у будућности изазвати одредбе о такозваним добросуседским односима. У том смислу, требало је применити решење које познаје право ЕУ, тј. приложити и декларацију уз ССП која јасно наглашава значај Резолуције Савета безбедности УН 1244. У том случају, не би дошло до правних проблема који су настали након суштински измењених околности, због признања такозваног Косова. ССП има и других недостатака, попут лошег решавања власништва над непокретностима и решења која омогућавају даље задуживање државе под неповољним околностима. Такође, примена самог ССП је неуједначена (и неки закони делују као да их писао законодавац из земље која није никада потписала ССП). Законодавац често не може да објасни директну везу између ССП-а и садржине закона. Што се тиче места у правном систему Републике Србије, сматрамо да се оно може дефинисати као место испод устава. Наравно, не значи да такво тумачење дели и Европска комисија и то ће, према нашем мишљењу бити један од највећих проблема у даљој имплементацији аки комунитера у нашој земљи и самог ССП-а све до потписивања Уговора о приступању. Што се тиче директне примене ССП-а, она мора бити дефинисана као у Пољској, Словачкој и Мађарској пре ступања у ЕУ. Дакле, мора се инсистирати на усклађености са српским законима, а не безусловној директној примени, која, и то показује пример

---

<sup>353</sup> "Изјави о усклађености прописа са прописима Европске уније", Предлог закона о изменама и допунама Закона о ваздушном саобраћају, Влада Републике Србије, 2011., стр. 33.

из Француске, Холандије и пресуде СУС СР Немачке у случајевима "Мастрихт" и "Лисабон", очигледно не постоји чак ни у ЕУ.

## **6. Усвајање аки комунитера и стратешки документи Републике Србије**

Република Србија је приступила Процесу стабилизације и придруживања, као део СРЈ у новембру 2000. године. Од тада, па до краја 2011. године када је Србија добила позитивно Мишљење ЕК, потписано је много договора и израђено много стратегија у вези са такозваним европским интеграцијама. Као што смо већ навели, од 2005. године почињу и преговори о закључивању Споразума о стабилизацији и придруживању. У том контексту анализираћемо и први стратешки документ - Националну стратегију Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији. Године 2005. Влада Републике Србије је донела Националну стратегију Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији. Овај стратешки документ је донесен у време отпочињања преговора о закључивању Споразума о стабилизацији и придруживању са Европском унијом. Такође, Национална стратегија Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији је донета и у контексту већ помињаног "двоструког колосека ", крајње неуобичајеног начина преговорања између ЕУ са једне стране, и Србије и Црне Горе са друге стране. Други документ који се анализира у овом делу је Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску Унију (НПИ). Након распада државне заједнице Србија и Црна Гора, и после потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању, Влада Републике Србије је 2008. године донела Национални програм за интеграцију Републике Србије у ЕУ. Овај стратешки документ је обимнији и детаљнији од претходног и садржи јасније и прецизније рокове за усвајање аки комунитера (већ следеће 2009. године је донет и Измењени и допуњени Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију, а 2011. године је донет и Други измењени и допуњени Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију).

У периоду од 2008-2010. године, Европска комисија и представништво ЕУ у Београду су објављивали годишње извештаје о напретку Србије (ови извештаји су много краћи од Измењеног и допуњеног Националног програма за интеграцију Републике Србије у Европску унију). Међутим, фокус Европске комисије није био

на усвајању аки комунитера, као што је то случај у Измењеном и допуњеном Националном програму за интеграцију Републике Србије у Европску унију, већ на политичким елементима, попут непризнавања статуса такозваног Косова од стране Београда. Ипак, у општим цртама се наводе и резултати у примени такозваних европских стандарда. Зато у овом делу разматрамо и извештаје ЕК, иако не садрже аналитички преглед усклађености српских закона (јер још увек није започет screening). Крајем 2009. године, уз писмо председника Србије и премијера, упућен је Европској унији Меморандум Владе Републике Србије у вези са подношењем захтева Републике Србије за пријем у чланство Европске уније. У том документу (поред политичких елемената) постоји хронологија односа и преговора између ЕУ и Републике Србије од новембра 2000. године до децембра 2010. године, као и подаци о усвојеним европским законима и стандардима у српском законодавству.

Такође, у 2010. години, Влада доноси Акциони план за испуњавање препорука из годишњег извештаја Европске комисије за 2010. годину. Посебно је, за овај рад, интересантан Извештај о испуњењу Акционог плана из октобра 2011.

Дакле, стратешки документи које наводимо у овом одељку пружају јасну слику напредовања Републике Србије у вези са усвајањем аки комунитера и на најбољи начин одсликавају стратегију Републике Србије у вези са такозваним европским интеграцијама. Исто тако они указују и на однос представништва ЕУ и Европске комисије према тим активностима, у овој фази придруживања када не постоји screening ЕК у вези са српским законима.

### ***6.1. Национална стратегија Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији***

У јуну 2005. године Влада Републике Србије и Канцеларија Владе Републике Србије за придруживање ЕУ су донели документ под називом Национална стратегија Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији. У изради



овог документа, за кога аутори наглашавају да је "стратешки државни документ",<sup>354</sup> су учествовале бројне институције. Учествовали су тимови са Економског института, Факултета политичких наука у Београду, Београдског центра за људска права, Центра за право Европске уније, Института за упоредно право, стручњаци из министарства Владе Републике Србије, Народне скупштине (као и страни стручњаци). Израду је помагао и Фонд за отворено друштво. Очигледно је уложен велики труд и требало би очекивати да су у Националној стратегији изнети кључни аргументи за чланство у ЕУ. Али, већ у уводном делу, аутори признају да наша јавност није упозната са тим шта (у пракси) доноси чланство Србије у ЕУ: "Садашње преовлађујуће европско расположење, потврђено је и доношењем Резолуције о придруживању Европској унији у Народној Скупштини Републике Србије октобра 2004, је у великој мери апстрактно... Чињеница је, међутим, да нису довољно познати и објашњени услови које је потребно испунити да би се унапредили односи са ЕУ... Иако убедљива већина грађана Србије подржава приступање Европској унији, већина њих је о овој теми, по сопственом признању слабо обавештена".<sup>355</sup> Аутори затим износе објашњење за ту чињеницу: "Раскорак између високог опредељења за придруживање ЕУ и слабог познавања суштине процеса и друштвених последица који производи, карактеристичан је за сам почетак европске интеграције у свакој држави". Међутим, то оправдање је неуверљиво. Као што смо већ навели, Србија приступа такозваним европским интеграцијама већ крајем 2000. године. Такође, још 2002. године у оквиру Министарства за економске односе са иностранством, формиран је Сектор за европске интеграције, који је 2004. прерастао у Канцеларију за придруживање ЕУ Владе Републике Србије, а 2007. године у Канцеларију за европске интеграције Владе Републике Србије. Одлуком Владе Републике Србије, у септембру 2002. основан је и Савет за европске интеграције, а у већини министарства су уведене посебне јединице за ЕУ интеграције.

---

<sup>354</sup> Национална стратегија Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији, Влада Републике Србије, 2005., стр. 6.

<sup>355</sup> . Национална стратегија Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији, Влада Републике Србије, 2005., стр. 6, 10 и 17.

Међутим, наводно, сви ови државни органи годинама нису успели да концизно објасне српским грађанима шта конкретно доноси улазак у ЕУ. Да се ради о конфузији, правној и политичкој, посредно признају и аутори: "Као и јавност у целини, тако ни запослени у државној управи не знају довољно о европским интеграцијама, а исто се може рећи за политичаре, посланике и остале припаднике политичке и економске елите, па и за новинаре, и уопште креаторе јавног мњења". У делу који се бави политичким критеријумима, аутори користе већ општепознате чињенице. Пише се и о "реформи војске" и понављају се општепознати демократски принципи (који, иначе, већ годинама постоје у нашој земљи) као "опште, једнако, слободно, тајно и непосредно право гласа", или "подела власти". Набрајају се и конвенције које се већ примењују у Србији. Јасно се наглашава у овом стратешком документу да основни циљ у спољној безбедоносној политици мора бити чланство у НАТО: "Ови спољнополитички принципи највише се огледају у нашој опредељености за евроатланске интеграције за вођење активније спољне политике и приближавање основном циљу—интеграцији у евроатланске структуре".<sup>356</sup> Затим се наводи: "Посебним законом, или законом о невладиним организацијама, треба јасније и либералније регулисати положај међународних фондација и међународних невладиних организација и у повољнијим условима омогућити да удружења имају седишта у Србији... Поред осталих извора прихода, невладине организације морају да имају поуздане минималне изворе из буџета...".<sup>357</sup> У економском делу документа, аутори износе стратегију економског развоја: "Основни циљ развојне стратегије Србије је повећање стопе раста бруто домаћег производа...".<sup>358</sup> После тога се наводи: "У основи развојне стратегије је захтев да економска политика развија конкурентске предности укупне привреде Србије, а не само компаративне предности одређених извозно оријентисаних делатности".<sup>359</sup> Ипак, аутори, по нашем мишљењу, тачно наводе шта је највећи економски проблем Србије: "Највеће оптерећење за привреду Србије представља висок спољнотрговински дефицит. Управо

---

<sup>356</sup> Исто, стр. 44–45.

<sup>357</sup> Исто, 52.

<sup>358</sup> Исто, 54.

<sup>359</sup> Исто, 55.

чињеница да се највећи проценат трговинског дефицита генерише у размени са ЕУ (преко 50 посто), са којом ће у не тако далеком временском периоду наступити слободна и бесцаринска размена кроз оквир Споразума о стабилизацији и придруживању... " Са друге стране, аутори овог документа отворено признају да се извоз Србије може повећати коришћењем Споразума о слободној трговини са Русијом: "Привреда Србије у наредних пет година мора да се оспособи да вредност годишњег извоза повећа са садашњих око 3,8 милијарди долара на преко 10 милијарди долара. Овако велики скок извоза роба и услуга могућ је само уз значајно повећање конкурентности српске привреде и коришћење свих повољности у вези са процесом придруживања ЕУ и СТО, као и много ефикаснијим коришћењем Споразума о слободној трговини и економском сарадњом са суседним земљама и Русијом".<sup>360</sup> Дакле, ради се о документу који је био мешавина политичких и економских изјава и који је донесен на почетку преговора о ССП са Европском унијом. Зато је вредност Националне стратегије Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији у контексту такозваних европских интеграција пре свега, декларативне природе.

## ***6.2. Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију***

Три године након усвајања Националне стратегије Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији, Влада Републике Србије је на седници од 9.октобра 2008. године усвојила нови стратешки документ, Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију (НПИ). То је било неколико месеци након потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије 29. априла 2008. године и две године након одвајања Црне Горе. Јасно је да је усвајање овог документа било неопходно након

---

<sup>360</sup> Исто, стр. 79 и 57.

распада државне заједнице и потписивања ССП. Такође, Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију се мора посматрати и у контексту нове фазе преговора Србије са ЕУ, која је започела након потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије 29. априла 2008. године.

Такође, треба истаћи и да је Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију, пратио и Законодавни план НПИ за период 2010-2012. Сматрамо да је то корисно решење које је омогућило (у недостатку screeninga ЕК) скоро потпуно праћење примене аки комунитера у Републици Србији након потписивања ССП-а 2008. године.

### **6.2.1. Измењени и допуњени Национални програм за интеграцију**

#### **Републике Србије у Европску унију**

Године 2009. је усвојен Измењени и допуњени Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију (садржи 739 страница). Тачније, ради се о веома обимном документу. Измењени и допуњени Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију прате два анекса битна за усвајање аки комунитера. То су Анекс 1 - "Планирана законодавна активност Владе са циљем испуњавања Националног програма за интеграцију Републике Србије у ЕУ (НПИ) за период 2010-2012, по институцијама", и Анекс 2 - "Планирана законодавна активност Владе са циљем испуњавања Националног програма за интеграцију Републике Србије за период 2010-2012, по структури поглавља 3 (хармонизација са правним тековинама ЕУ)". Влада Републике Србије истиче у уводу Измењеног и допуњеног Националног програма за интеграцију Републике Србије у Европску унију, значај рока за усклађивање (који се завршава 2012. године): "Национални програм интеграције Републике Србије у Европску унију (НПИ) усвојила је Влада 9. октобра 2008. године, Закључком 05 број 011-8137/2007-10. Програмом су представљене законодавне и административне мере које ће бити предузете како би земља до краја 2012. била спремна да преузме

већину прописа које проистичу из чланства ЕУ. Тим актом предвиђено је да се Влади до краја 2009. године поднесу предлози измена и допуна Националног програма, са циљем његовог усклађивања са новим прописима ЕУ и предлозима Европске комисије у погледу даљих реформи".<sup>361</sup> Дакле, већ из овога се види да ради о преамбициозном циљу усвајања већине прописа до 2012. године. У следећим деловима ћемо показати да у периоду 2008.-2011. није усвојено око 40% планираних подзаконских прописа.

Затим, Влада Републике Србије наводи, у оквиру поглавља које се бави политичким критеријумима, да је извршена наводно успешна реформа правосуђа и да Народна скупштина Републике Србије има обавезу да, после потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије 29. априла 2008. године, усваја такозване "европске законе". У овом делу Измењеног и допуњеног Националног програма за интеграцију Републике Србије у Европску унију наводи се следеће: "После потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању усклађивање прописа Србије са прописима ЕУ постало је правна обавеза".<sup>362</sup>

Такође, у Измењеном и допуњеном Националном програму за интеграцију Републике Србије у Европску унију се наводи једна интересантна чињеница - да је Влада Уједињеног краљевства финансирала пројекат "Подршка јачању координације политика у Влади Републике Србије" у износу од 650.000 фунти стерлинга и да ће та средства користити Генерални секретаријат Владе. Са друге стране, разна министарства нису чак у стању ни да ускладе образце изјаве о усклађености прописа са прописима Европске уније (и табеле уклађености), иако упутства о њиховој изради постоје на сајту Канцеларије за европске интеграције Владе Републике Србије. Ово доста говори о хаосу који влада у пракси у вези са усвајањем аки комунитера и координацијом политика у Влади (без обзира на значајна средства која се додељују за бољу координацију).

Такође, у Измењеном и допуњеном Националном програму за интеграцију Републике Србије у Европску унију се наводе и, општепознати подаци о броју

---

<sup>361</sup> Измењени и допуњени Национални програм за интеграцију Републике Србије у ЕУ, Влада Републике Србије, 2009., стр. 9.

<sup>362</sup> Исто, стр. 11.

министарства, агенција и осталих институција, као и њихови називи. Исто тако, наводи се да су 11. децембра 2009. године усвојена три закона о рационализацији у државној и локалној администрацији, као и извештај о активности Заштитника грађана. У том контексту, Влада Републике Србије истиче и: "Будући да Влада жели да убрза процес интеграције и да испуни циљеве постављене у Националној стратегији за приступање Европској унији, тј. спремност за чланство 2012, Србија мора да наметне јак темпо у наредним фазама процеса, што пре свега подразумева успешно споровођење ССП, затим подношење захтева за чланство у Европској унији (што је и први формални услов за добијање статуса кандидата) након чега следи обавеза одговарања на упитник Европске комисије. Након позитивног одговора Комисије на захтев за добијање формалног статуса кандидата – Avis, и његовог евентуалног одобравања, Србија ће бити у обавези да испуни захтеве који долазе са статусом кандидата за чланство, односно који проиилазе из преговора о чланству".<sup>363</sup> Дакле, поново се помиње преамбициозни рок усклађивања до 2012. године. Затим се наводи да је Влада Републике Србије у циљу испуњавања претеходно наведених обавеза формирала Координационо тело - Савет за европске интеграције, Одбор и 7 пододбора (заједно са представницима ЕУ) за спровођење ССП. Ипак, очигледна неусаглашеност предлога закона са ССП-ом говори да ово тело не ради добро (благо речено). Ако Координационо тело није у стању да усагласи исту форму образаца и табела усклађености (иако примери за њихову израду постоје чак и на сајту Канцеларије за европске интеграције Владе Републике Србије, основан Уредбом о оснивању Канцеларије за европске интеграције, "Сл. гласник РС", бр. 126/07 и 117/08), онда је више него јасно да не постоји добра координација у вези са усвајањем аки комунитера и применом ССП-а. Институције и тела Владе Републике Србије задужена за европске интеграције, према Измењеном и допуњеном Националном програму за интеграцију Републике Србије у Европску унију<sup>364</sup>, су:

1. Канцеларија за европске интеграције;
2. Координационо тело за процес приступања Европској унији;

---

<sup>363</sup> Исто, стр. 26.

<sup>364</sup> Исто, стр. 25-27.

3. Савет за европске интеграције;

4. Одбор за примену ССП; и

- 7 пододбора на паритетној основи са представницима ЕУ

Такође, у измењеном и допуњеном Националном програму за интеграцију Републике Србије у Европску унију се наводе подаци о раду појединих министарстава надлежних за одбрану, правосуђе, људска права. Такође, у прилично широком контексту, се наводе општепознати подаци о билателарној сарадњи са суседним земљама. Затим се од 75. до 100. стране наводе економски показатељи попут БДП-а и инфлације, стања у банкарском сектору и аранжмана са ММФ-ом. Од 100. до 128. стране се износе подаци о запослености, улагањима европских банака и коридору 10 који пролази кроз Србију. Затим се на стр.130. износи табела која показује да је, у периоду од 2000. године до 2008. године, спољнотрговински дефицит Републике Србије порастао са 855 милиона евра на 4 милијарде и 227 милиона евра. У ових 8 година укупан спољнотрговински дефицит у трговини са ЕУ је био преко 10 милијарди евра.

Са друге стране, према подацима који се износе на стр. 128 у Измењеном и допуњеном Националном програму за интеграцију Републике Србије у Европску унију, Србија је због преферционалног третмана у трговини са ЕУ, који траје од новембра 2000. зарађивала око 385 милиона евра годишње, или око 2 милијарде евра за 8 година, од новембра 2000.године. Дакле, јасно је да ни након 11 година европских интеграција Србија није имала од њих економску корист у спољној трговини, напротив. На страни 150 до 175 се износе подаци о стандардизацији појединих производа, а после тога о слободном кретању запослених, услуга и капитала. На стр. 225 у Измењеном и допуњеном Националном програму за интеграцију Републике Србије у Европску унију се обрађује спровођење права интелектуалне својине, а на стр. 228 право конкуренције. На стр 234 је одељак посвећен стању у банкарству, а на стр. 243 тржишту капитала. Пољопривреда и рибарство се обрађују од стр. 267 до стр. 303 (наводи се велики број уредби и упутства ЕУ). Од стр. 304 до стр.32. у Измењеном и допуњеном Националном програму за интеграцију Републике Србије у Европску унију је одељак посвећен транспорту. Опорезивање, економска

и монетарна политика се обрађују од стране 336. до стране 365. Од стране 460 у Измењеном и допуњеном Националном програму за интеграцију Републике Србије у Европску унију се обрађује (до стр.473) сарадња у области правосуђа. На стр. 518 се обрађује сарадња са Еурополом, а на стр. 548 образовање и култура. Од стране 610 до стр. 625 је веома важан део (који садржи велики број уредби ЕУ и списак уговора о слободној трговини са трећим земљама) који обрађује царинску унију између ЕУ и Републике Србије и заједничку трговинску политику. На крају се признаје и да Република Србија мора да усагласи и политику економских и политичких санкција према трећим земљама са ЕУ.

У Анексу 1, који прати Измењени и допуњени Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију, наводи се планирана законодавна активност Владе за период од 2010. до 2012. године (по институцијама). Та активност се конкретизује по министарствима, агенцијама, заводима, комисијама и директоратима Владе Републике Србије и НБС, и по питању када ће се донети одређени (или када ће их усвојити министарство/влада или НБС) закони, кодекси, одлуке уредбе, правилници, решења и стратегије. Наводи се њихово место у структури НПИ и наводи се списак извора секундарног права Европске уније по појединим областима. У овом детаљном списку, наводе се чак и споразуми са трећим земљама, попут споразума о заштити улагања са Алжиром, споразуми са Анголом и Сиријом.

У Анексу 2, који прати Измењени и допуњени Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију се наводи планирана законодавна активност Владе у циљу испуњења Националног програма за интеграцију Републике Србије у ЕУ за период 2010.-2012. (по структури НПИ-а). Према садржају, наводе се прописи који треба да се усвоје од стране Владе/министарства, тј., закони, одлуке, уредбе, правилници, решења, наредбе, планови, кодекси, национални стандарди, уредбе ЕУ и стратегије. Укупно је превиђено усвајање 480 прописа. Дакле, ради се о великом броју прописа које су према Измењеном и допуњеном Националном програму за интеграцију Републике Србије у Европску унију требали да усвоје министарства, агенције и комисије Владе Републике Србије. Наравно, најважнији су закони јер они имају и највећи



утицај на правни систем Републике Србије. Ипак, поново се по нашем мишљењу, радило о преамбициозном року усклађивања до 2012.

### **6.2.2. Други измењени и допуњени Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију**

У априлу 2011. године Влада Републике Србије је усвојила Други измењени и допуњени Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију (НПИ). У Закључку којим је прихваћен Други измењени и допуњени Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију (НПИ) Влада Републике Србије наводи да се ради о "Табели планираних законодавних активности по институцијама за период 2011-2012", као и да се "Задужује Канцеларија за европске интеграције да наредни измењени и допуњени НПИ, сачињен у координацији са свим надлежним органима управе, Влади поднесе на усвајање до краја фебруара 2012. године. Овлашћује се Канцеларија за европске интеграције да, по усвајању Другог измењеног и допуњеног НПИ-ја, о томе извести Европску комисију".<sup>365</sup> Дакле, биће усвојен и Трећи допуњени и измењени Национални програм, и то у 2012. години.

У Другом измењеном и допуњеном Националном програму за интеграцију Републике Србије у Европску унију из 2011. се наводи 327 (такозваних европских) прописа који треба да се усвоје у периоду 2011.-2012. година. У питању су закони, кодекси, одлуке уредбе, правилници, решења, наредбе, планови, кодекси, национални стандарди, уредбе ЕУ и стратегије (највише уредби ЕУ треба да усвоји министарство финансија). Њих би требало да усвоји Влада/министарства. Ипак, поставља се питање, као се НПИ извршава у пракси? Сматрамо да је то једно од кључних питања у вези са усвајањем аки комунитера у Републици Србији. Да ли је реалан рок у вези са усвајањем већине прописа аки комунитера до 2012. године?

---

<sup>365</sup> Закључак којим је прихваћен Други измењени и допуњени Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију (НПИ), Влада Републике Србије, 2010., стр. 1.

У том контексту, српски истраживачи у овој области, Владимир Тодорић и Никола Јовановић у "Студији о имплементацији европског законодавства у Србији" наводе следеће чињенице о извршавању обавеза из НПИ: "У том смислу је Канцеларија за европске интеграције задужена да извештава Владу о спровођењу НПИ на тромесечном и годишњем нивоу. Канцеларија, у складу са својим надлежностима, прати усвајање прописа, према приоритетима који су поставили надлежни државни органи. Овај извештај обухвата информацију колико је прописа усвојено према плану из НПИ. Извештај је недовољан да би се добила реална слика о степену усклађености правног система са правом ЕУ, будући да не мери квалитет донетих прописа у циљу испуњавања НПИ, као ни степен њихове имплементације. Статистика коју садржи квартални извештај, а односи се на проценат испуњености НПИ, није довољно релевантан доказ усклађености српског и правног оквира ЕУ, нарочито не доказ спровођења тих закона".<sup>366</sup> Слажемо се са овим. Ипак, сматрамо да нема другог показатеља (тако обухватног) за процену усвојености НПИ-ја као што је извештај Владе Републике Србије о спровођењу НПИ.

Влада Републике Србије је Народној скупштини доставила у јулу 2010. године Закључак којим је прихваћен Извештај о спровођењу измењеног и допуњеног Националног програма за интеграцију Републике Србије у Европску унију, за период април – јун 2010. године. У Закључку којим је прихваћен Извештај о спровођењу измењеног и допуњеног Националног програма за интеграцију Републике Србије у Европску унију, за период април - јун 2010. године се наводи следеће: "У периоду од јула 2008. године до јуна 2010. године, Влада је планирала утврђивање 157 предлога закона, од чега је утврђено 139, односно 89% (139/157). Народна скупштина је у истом периоду усвојила 134 закона, чиме је извршила 97% својих обавеза... У погледу усвојених закона, Национални програм је испуњен 85% (134/157)... У другом тромесечју 2010. године, од укупно планираних 12 подзаконских аката (уредбе, одлуке, стратегије, закључци), Влада је усвојила 4 (33%)... Министарства и посебне организације су планирале усвајање 51 подзаконског акта, који се доноси на том нивоу (правилници и наредбе), а

---

<sup>366</sup> Тодорић В., Јовановић Н., "Студија о имплементацији европског законодавства у Србији", Центар за нову политику, Београд, 2011., стр. 17.

усвојено је њих 7, што чини 14% успешности... Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију је у другом тромесечју 2010. године у целини, узимајући у обзир и извршавање заосталих обавеза, испуњен 73% (53/73). Што се тиче закона, Влада је, утврдила четири предлога закона и тиме извршила 40% планираног (4/10). Народна скупштина у овом извештајном периоду је усвојила 11 закона, предвиђених НПИ-јем, и њен учинак је 138% (11 усвојених наспрам утврђених осам предлога закона, рачунајући и испуњење заостале четири обавезе). У погледу утврђивања предлога закона и усвајања подзаконских аката, Влада је била на нивоу успешности од 21%, с обзиром да је од планирана 73, утврдила, односно усвојила, 15 прописа. У целини, НПИ је до сада (јул 2008.-јун 2010) испуњен 75% (404/537).<sup>367</sup> Дакле, из претходног јасно произилази да је проблем у подзаконским актима и њиховом усвајању.

Такође, неколико месеци касније - у октобру 2010, Влада Републике Србије је Народној скупштини доставила нови Закључак којим је прихваћен Извештај о спровођењу измењеног и допуњеног Националног програма за интеграцију Републике Србије у Европску унију, за период јул - септембар 2010. године. У Закључку којим је прихваћен Извештај о спровођењу измењеног и допуњеног Националног програма за интеграцију Републике Србије у Европску унију, за период јул - септембар 2010. године се наводи следеће: "У периоду од јула 2008. године до септембра 2010. године, Влада је планирала утврђивање 166 предлога закона, од чега је утврђено 140, односно 84%. Народна скупштина је у истом периоду усвојила 136 закона, чиме је извршила 97% својих обавеза (136/140)... У трећем тромесечју 2010. године, од укупно планираних четири подзаконска аката (уредбе, одлуке, стратегије, закључци) Влада је усвојила три (75%)... Министарства и посебне организације су планирале усвајање 21 подзаконског акта који се доноси на том нивоу (правилници и уредбе), а усвојено је седам, што чини 33% успешности... Национални програм за интеграцију Републике Србије у

---

<sup>367</sup> Закључак којим је прихваћен Извештај о спровођењу измењеног и допуњеног Националног програма за интеграцију Републике Србије у Европску унију, за период март - јун 2010. године, Влада Републике Србије, 2010., стр.2-3. Закључак је донет на предлог Канцеларије за европске интеграције.

Европску унију је у трећем тромесечју 2010. године, у целини, узимајући у обзир унапред извршене обавезе, као и обавезе заостале из ранијих периода, испуњен 121% (41/34)... У целини, НПИ је, посматрајући само прописе који су планирани за усвајање од јула 2008. године до септембра 2010. године испуњен 78% (466/571)."<sup>368</sup>

Дакле, из Закључака којим је прихваћен Извештај о спровођењу измењеног и допуњеног Националног програма за интеграцију Републике Србије у Европску унију, за период јул - септембар 2010. године (као и претходног) је јасно да се највећи проблем у вези са усвајњем аки комунитера, појављује у вези са подзаконским актима. Испуњеност НПИ у овој области је само 33% за треће тромесечје 2010. године. За претходни период износи такође 33%, а за подзаконске акте које доносе министарства само 14%.

Ови подаци показују и следеће. Не постоји координација између Канацеларије за европске интеграције и министарстава, као и разних координационих тела и Савета за европске интеграције у оквиру Владе Републике Србије. Као да та координација постоји само на папиру. Дакле, прави проблем у усвајању аки комунитера није рад Народне скупштине, као што се често мисли, већ рад (нерад) министарстава (колико су важни подзаконски акти министарства, показаћемо у наредним деловима овог рада када будемо анализирали Закон о јавним набавкама и подзаконска акта која су донета у вези са тим законом). Тачније, ако је испуњеност НПИ, две године након потписивања ССП-а, у вези са подзаконским актима које доносе министарства у једном периоду била само 14%, онда је то прави показатељ усвајања (и примене) аки комунитера у Републици Србији. Ради се о катастрофалним показатељима који показују да се често ни 15% аки комунитера не примењује правилно, доследно и детаљно у Републици Србији. Фразе о европском путу, доношење стратешких докумената од преко 700 страница, не могу сакрити ту чињеницу. Дакле, проблем је у раду министарстава и доношењу подзаконских аката који прате законе из НПИ. Зато сматрамо да је рок за усаглашавање са аки комунитером у Србији (до 2012.) нереалан. Једна од мера која би могла да промени ту ситуацију је по нашем мишљењу, усвајање подзаконских аката у обавезном року од 90 дана.

---

<sup>368</sup> Исто.

### ***6.3. Извештаји Европске комисије о напретку Србије***

Европска комисија је од 2005. године (и почетка преговора о закључивању Споразума о стабилизацији са државном заједницом) сваке године подносила извештај о напретку Републике Србије (од 2002. године таква пракса важи за земље Балкана). И након потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије 29. априла 2008. године Европска комисија је наставила са подношењем извештаја о напретку Србије. Ипак, ти извештаји не садрже аналитички преглед усклађивања српског законодавства (screening) јер Србија није отпочела преговоре о чланству и потписивању Уговора о приступању.

#### **6.3.1. Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2008. годину**

У децембру 2008. године објављен је Извештај Европске комисије о напретку Србије, који има 67. страна. У Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2008. годину, на стр. 5. и стр. 20-21. и стр. 24-26. се истиче значај и последице проглашења такозване независности такозваног Косова. Дакле, ради се о политичкој анализи, а не о анализи усвајања аки комунитера. Затим се анализира ратификација Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије у септембру 2008. године у Народној скупштини. Наводе се детаљи о политичкој атмосфери у Народној скупштини и покрајинским и републичким изборима, као и о раду Заштитника грађана и правосуђа. Потом се, на две стране, извештава о примени ратификованих међународних конвенција о људским правима у Републици Србији. Наводи се, такође, да Закон о реституцији још није донет. Потом се, на 7 страна, наводе економски показатељи попут БДП, дефицита, курса, индустријске производње, субвенција из буџета (истиче се да је порастао удео у укупном увозу робе из ЕУ, са 49% у 2006. години на 54% у 2008. години) и истиче се значај преговора са ММФ-ом. На скоро 30 страна се наводе

результати у вези са усвајањем такозваних европских стандарда, у областима банкарства, слободног кретања капитала, царина, антимонополског законодавства, опорезивања, јавних набавки, интелектуалне својине, пољопривреде и рибарства, саобраћајне политике, контроле граница и рада полиције. Уз Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2008. годину се наводи и Прилог са статистичким подацима о БДП, демографији, јавним финансијама, тржишту рада, животној средини и енергетици, социјалној кохезији у периоду од 1998.-2007. године.

Без обзира што још увек нема screeninga, сматрамо да би било много прикладније да су ЕУ (и њено представништво у Србији) и ЕК изнели макар делимичне табеле усклађености законских прописа Републике Србије са европским правом. Овако, Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2008. годину подсећа на извештај Републичког завода за статистику РС, у чијем се уводу наводи краћи пресек општепознатих догађаја у Републици Србији у 2008. години (неупоредиво озбиљније делује Анекс 2 који прати Измењени и допуњени Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију). Да ли се оваква пракса дешава због немарности или скривања катастрофалних података о примени аки комунитера, или због фазе у преговорима у којима се Србија налази и у којој није предвиђен screening, посебно је питање.

### **6.3.2. Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2009. годину**

Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2009. годину је нешто дужи од оног за 2008. годину. Овај извештај Европске комисије има 70 страна. У уводу се истиче да је Европска комисија у јулу 2009. године предложила укидање визне обавезе за грађане Србије, али и да је: "Србија предузела прве кораке у сарадњи са Мисијом владавине права Европске уније на Косову (ЕУЛЕКС), али је потребно да се ти напори ојачају. У децембру 2008. године Влада је донела одлуку којом је подржала план Генералног секретара УН о размештању ЕУЛЕКС-а. У септембру 2009. године ЕУЛЕКС и Србија су потписали Протокол о полицијској сарадњи. Као потенцијални кандидат за чланство у ЕУ, Србија је усагласила своје

законодавство са 93 декларације Заједничке спољне и безбедоносне политике (ЗСПБ) од укупно 128 релевантних декларација које је ЕУ усвојила у току периода извештавања. Србија прима претприступну финансијску помоћ путем Иструмената за претприступну помоћ (ИПА). Програм помоћи ИПА наставља да спроводи Делегација Комисије у Београду."<sup>369</sup> Дакле, поново је фокус на такозваном Косову. На страни 6. се изражава жаљење што Народна скупштина Републике Србије није усвојила Статут Војводине. Затим се истиче да је Влада Републике Србије почела да једнострано примењује Прелазни споразум и да су царине смањене, као и да се Савет за европске интеграције састао само два пута од формирања нове Владе. То потврђује наше претходне закључке о недостатку координације. Истиче се и да је реформа правосуђа добра, али да је исхитрено спровођена. Наводи се да је у процедури Европског суда за људска права 3.000 случајева против Србије (септембра 2009). Као најважнија тема Извештаја Европске комисије о напретку Србије за 2009. годину поново се намеће ЕУЛЕКС и царински печати такозваног Косова. Тачније, наводи се следеће: "Одбијање

---

<sup>369</sup> Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2009. годину, Европска комисија, 2009., стр. 4. Иначе, ИПА фондови су наследили више ранијих фондова намењених државама у процесу придруживања, као што су Phare (Pologgne et Hongrie/Aide a Restructuration Economique); ISPA Instrument for Structural Policies for pre Accession; SAPARAD (Special pre accession Assistance for Agriculture and Rural Development; CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation). Србија је у формалном смислу, добила у периоду од 2000-2006. године на основу CARDS око 1, 3 милијарде евра. Затим су Уредбом Савета бр. 1085/2006, од 17. јула 2006. године (ступила на снагу 1.1.2007. године) сви ови фондови замењени ИПА фондовима (од 5 компоненти). Укупан ИПА буџет од 2007. до 2013. године је 11,4 милијарди евра. Србија у том периоду може да конкурише за око 1, 4 милијарде евра. Ипак, не значи и да ће добити средства (ако се не усвоји пројект, поред тога мора да постоји и кофинансирање од стране државе, само у 2008. години је кофинансирање износило 37, 5 милиона евра, а могућ је повраћај средстава) од око 200 милиона евра годишње. Општи оквир тог процеса је дефинисан Уредбом ЕК бр. 718/2007. од 12. јуна 2007. (са којом мора да буде усаглашен пројекат којим се конкурише за фонд) и индикативним планским и финансијским оквиром. Више о 5 компоненти ИПА (помоћ транзицији и институцијама који раде на приближавању ЕУ, добросуседска сарадња, регионални развој, развој људских ресурса и рурални развој) у: Мирић О. "Регионална политика Европске уније као мотор економског развоја", Европски покрет у Србији, Београд, 2009. стр. 52-59. Такође више о ИПА фондовима и у: "Инструмент за претприступну помоћ ЕУ 2007-2013", Европски покрет у Србији, Београд, 2009.

Србије да призна царинске печате Косова изазива озбиљну забринутост у погледу утицаја на трговину и регионалну сарадњу".<sup>370</sup> Дакле, поново је фокус на политичким питањима. Опет се, на десетак страна, наводе економски показатељи попут БДП, дефицита, курса, индустријске производње, субвенција из буџета (важно због контроле државне помоћи) девизних резерви, удела страних банака на финансијском тржишту и истиче се значај договора са ММФ-ом у априлу 2009. године. На 20-так страна се наводе општи резултати у вези са усвајањем такозваних европских стандарда, у областима банкарства, слободног кретања капитала, царина, антимонополског законодавства, опорезивања, јавних набавки (поново се инсистира на њима), интелектуалне својине, пољопривреде и рибарства, саобраћајне политике, контроле граница и рада полиције. Затим се, исто као и у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2008. годину, наводи и Прилог са статистичким подацима о БДП, демографији, јавним финансијама, тржишту рада, животној средини и енергетици, социјалној кохезији у периоду од 1998.-2008. године. Дакле, може се рећи да се ради о типским извештајима иза којих не стоји много труда.

### **6.3.3. Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину**

Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину је још краћи од претходних за 2009. и 2008. годину. Има само 54 стране. Логично би било, да након две године од потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије 29. априла 2008.године, буде више тема (све већи број такозваних европских закона и њихова примена, припрема одговора за Упитник Европске комисије, ефекти примене Прелазног споразума и НПИ) које заслужују пажњу представника Европске комисије. Међутим, то није случај у овом извештају.

---

<sup>370</sup> Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2009. годину, Европска комисија, 2009., стр. 22.



У уводним деловима Извештаја Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину се углавном понављају подаци из 2009. године о визној либерализацији и такозваној ИПА помоћи. Затим се, у вези са Координационим телом за процес приступања ЕУ и Канцеларијом за европске интеграције, наводи: "Координационо тело се састало једном током периода извештавања. Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије и даље добро функционише и изузета је од општег смањена броја запослених". Ипак, у Извештају за 2010. се даје правилна оцена примене такозваних проевропских закона: "Влада је припремила велики број предлога закона у циљу даљег усаглашавања националног законодавства са европским стандардима. Међутим, квалитет закона је неуједначен и даље трпи због неодговарајуће процене утицаја предложених текстова закона. Влади недостају кохерентна правила и пракса у обављању јавних расправа. Треба даље побољшати спровођење и праћење усвојених закона".<sup>371</sup> У потпуности се треба сложити са овом констатацијом (посебно што се тиче јавних расправа које се некада свде на један једини округли сто или на текст на сајту министарства). Европска комисија затим истиче да су чиновници који раде на такозваним европским интеграцијама изузети од договора који је Србија постигла са ММФ-ом о штедњи : "Као део арнажамана са Међународним валутним фондом (ММФ), у циљу смањена фискалног дефицита, усвојен је закон који регулише смањење броја запослених у државној управи за 10%. Задржан је исти укупан број особа које су делотворно запослене у области европских интеграција".<sup>372</sup> Ипак, и овакво поступање у тренутку велике економске кризе, и задржавање такозваних европских чиновника није допринело да се боље испуњавају подзаконски акти у вези са аки комунитером, нити да се врши смислено позивање на законска акта ЕУ у српским законима. Европска комисија истиче у Извештају за 2010. поводом такозваног Косова: "Српска Влада и даље оспорава проглашење независности Косова... Генерална скупштина УН је 9. септембра усвојила заједничку резолуцију, коју је предложила Србија, а подржала ЕУ... Србија није имала конструктивну улогу у враћању судија и тужилаца - косовских Срба и косовских

---

<sup>371</sup> Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину, Европска комисија, 2010., стр. 7.

<sup>372</sup> Исто, стр. 8.

Албанаца-у Окружни суд у Митровици, у којем још увек ради особље ЕУЛЕКСА... Српска влада још увек не прихвата царинске ознаке Косова... ометајући превознике ЕУ у транзиту робе са Косова за извоз у ЕУ... Регионална сарадња је трпела због неслагања Србије и Косова о учешћу Косова на различитим регионалним састанцима".<sup>373</sup> Дакле, поново је у извештају ЕК фокус на Косову, а не на законима. Затим се у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину од стр. 20. до стр. 27. наводе економски показатељи попут БДП, дефицита, курса динара, индустријске производње, субвенција из буџета (дакле, поново у вези са државном помоћи), девизних резерви, удела страних банака на финансијском тржишту који је све већи (на стр. 26. се истиче да ЕУ учествује са 57% у укупном увозу и 58% извозу Србије). На нешто мало више од 20 страна, се наводе општи резултати у вези са усвајањем такозваних европских стандарда, у областима банкарства, слободног кретања капитала, царина, антимонополског законодавства, опорезивања, јавних набавки (поново), интелектуалне својине, пољопривреде и рибарства, саобраћајне политике, контроле граница и рада полиције. У Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину као и у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2009. и 2008. годину, наводи се и Прилог са статистичким подацима о БДП, демографији, јавним финансијама, тржишту рада, животној средини и енергетици, социјалној кохезији у периоду од 1998.-2008. године. Дакле, опет се закључује да се ради о типским извештајима који се, пре свега, баве односима између Републике Србије и такозваног Косова. У извештајима нема тачних података чак ни о броју такозваних европских закона који се примењују у Републици Србији, а камоли о броју уредби и упутства Европске уније који се примењују у правном систему Републике Србије и подзаконским актима. Формулације о примени такозваних европских прописа у Републици Србији су углавном уопштене и апстрактне. Извештаји су више него кратки и недовољно прецизни. Ова чињеница изазива чуђење ако се зна да је у представништву Европске уније у Београду запослен велики број чиновника.

---

<sup>373</sup> Исто, стр. 17 и 19.

#### ***6.4. Меморандум Владе Републике Србије у вези са подношењем захтева Републике Србије за пријем у чланство Европске уније***

Председник Републике Србије и председник Владе Републике Србије су 19. децембра 2009. године упутили Савету ЕУ писмо поводом подношења кандидатуре за чланство Србије у ЕУ. У том писму се наводи: "У име Републике Србије, у складу са чланом 49 Уговора о Европској унији, имамо част да поднесемо захтев за пријем у чланство Европске уније. Меморандум Владе Републике Србије у вези са подношењем захтева Републике Србије за пријем у чланство Европске уније, који прилажемо, одржава општи конзенсус у погледу европске оријентације Републике Србије и њеног чланства у Европској унији".<sup>374</sup> У том Меморандуму Владе Републике Србије у вези са подношењем захтева Републике Србије за пријем у чланство Европске уније се истиче следеће: "Србија је, као саставни део Савезне Републике Југославије, постала учесница Процеса стабилизације и придруживања новембра 2000. године... На самиту у Солуну, одржаном јуна 2003. године, јасно је истакнуто да будућност западног Балкана лежи у Европској унији... Консултативну радну групу СРЈ/ЕУ јула 2003. године наследио је Унапређени стални дијалог између представника Србије/СЦГ и Европске комисије. У протеклом периоду је одржано на десетине пленарних и секторских састанака... Одлука о отварању преговора за закључивање Споразума о стабилизацији и придруживању донета је априла 2005. године, након објављивања Студије изводљивости и прихватања принципа 'двоструког колосека' за преговоре са државном заједницом Србија и Црна Гора... Споразум је потписан

---

<sup>374</sup> Писмо поводом подношења кандидатуре за чланство Србије у ЕУ, председник Републике Србије и председник Владе Републике Србије, 2009., стр 1. Иначе у актуелном члану 49 Уговора о Европској унији (Лисабонски уговор) се наводи: "Држава подносилац захтева доставља свој захтев Савету који доноси одлуку једногласно, после консултовања Комисије и после одобрења Европског парламента, које овај усваја већином гласова укупног броја својих чланова. При томе, води се рачуна о критеријумима које је утврдио Европски савет. Услови пријема и прилагођавања које тај пријем повлачи у вези са уговорима на којима се заснива Унија, предмет су споразума између држава чланица и државе подносиоца захтева. Тај споразум подлеже ратификацији у свим државама уговорницима, у складу са њиховим уставним правилима".

29. априла 2008. године на састанку Савета за опште послове и спољне послове ЕУ у Луксембургу... Влада Србије је у јуну 2005. године усвојила Националну стратегију за приступање Србије и Црне Горе Европској унији, као кровни документ процеса европске интеграције земље. Ова Стратегија је предвидела активности које Република Србија треба да предузме у свим областима, друштва, политика и права, како би 2012. године била спремна да преузме обавезе које проистичу из чланства у Европској унији... Идући у сусрет уговорној обавези, Република Србија је од 2004. године започела и са процесом усклађивања националног законодавства са законодавством ЕУ".<sup>375</sup> Дакле, у Меморандуму Владе Републике Србије се износи, у вези са подношењем захтева Републике Србије за пријем у чланство Европске уније, да усклађивање српског законодавства са европским траје од 2004. године. Та чињеница сигурно није афирмативна за српског законодавца ако се има у виду да чак ни у 2011. години нису усклађени сви закони са европским законодавством (а камоли подзаконски прописи). Поново се из тога може извести закључак да Република Србију у пракси, неће бити у могућности да правилно и тачно усагласи своје законодавство и прописе са законодавством Европске уније до 2012. године.

У Меморандуму Владе Републике Србије у вези са подношењем захтева Републике Србије за пријем у чланство Европске уније се затим, износе подаци о политичким догађајима у Србији и после тога се истиче, помало неуобичајено са економске тачке гледишта: "У 2009. години када је већина земаља прибегавала протекционистичким мерама, Влада Србије је одлучила да своју чврсту опредељеност ка чланству у Европској унији потврди применом Прелазног споразума од 30. јануара 2009. године. Применом Споразума извршена је либерализација увоза из ЕУ, тако што су одмах укинута царине за 63% тарифних линија, односно за 50% вредности увоза индустријских производа. Када је у питању пољопривреда, одмах су укинута царине за 40% тарифних линија, то јест

---

<sup>375</sup> Меморандум Владе Републике Србије у вези са подношењем захтева Републике Србије за пријем у чланство Европске уније, Влада Републике Србије, 2009., стр. 2-3. Што се тиче усклађивања законодавства, први годишњи Акциони план за усклађивање домаћег законодавства са прописима ЕУ је донет 2003. године. Више о томе: "Споразум о стабилизацији и придруживању", Влада Републике Србије, Канцеларија за придруживање Европској унији, Београд, 2005., стр. 20.

за 40% вредности увоза из ЕУ".<sup>376</sup> Ова формулација показује да је Влада Републике Србије поступила супротно од већине земља модерног света, јер је у тренутку економске кризе одлучила да укине преосталу царинску заштиту. Затим се, у вези усвајања европског права и испуњавања плана из НПИ, наводи: "У периоду од октобра 2008-септембара 2009. године испуњеност НПИ је била 81%, јер је од укупно 229 планираних прописа усвојено 186, с тим што је од укупно 117 планираних закона усвојено 87%. Влада Србије је формирала систем за стварање националне верзије *acquis communautaire*. Превођење примарног законодавства Европске уније је у коначној фази израде, као и превод иницијалних 10.000 страна секундарног законодавства".<sup>377</sup>

Дакле, из ових података је јасно да систем стварања националне верзије аки комунитера не функционише добро у пракси. Такође, статистика о извршавању НПИ може да завара. У периоду од октобра 2008. - септембара 2009. године, испуњеност НПИ је била 81% што се тиче прописа (и 87% што се тиче закона). НПИ је у септембру 2010. (посматрајући само прописе који су планирани за усвајање од јула 2008. године до септембра 2010. године) био испуњен 78%. Дакле, можемо закључити следеће. У периоду од октобра 2008. године (или непосредно након ратификовања ССП у Народној скупштини) до септембра 2010. године (или, две године након ратификовања Споразума), НПИ је усвојен, са око 80%. Али, то није доказ да је у таквом проценту примењен, на правилан начин, и аки комунитер у Републици Србији. Статистика о доношењу подзаконских прописа то најбоље демантује. Зато сматрамо да подаци из Меморандума могу лако да заварају истраживаче јер систем за стварање националне верзије аки комунитера не функционише у пракси, посебно у вези са подзаконским прописима.

Ипак, и поред оваквог стања у пракси, Влада Републике Србије је сматрала да је дошло време за подношење кандидатуре за чланство у ЕУ. Зато се у Меморандуму истиче: "Сматрамо да је, након готово деценију дуге припреме, ниво односа достигао тачку у којој је могуће отпочети нову фазу која има за циљ

---

<sup>376</sup> Меморандум Владе Републике Србије у вези са подношењем захтева Републике Србије за пријем у чланство Европске уније, Влада Републике Србије, 2009., стр. 3-4.

<sup>377</sup> Исто, стр. 4.

укључивање и пуну интеграцију Републике Србије у ЕУ. Стога, доносимо одлуку да поднесемо захтев за пријем Републике Србије у чланство Европске уније".<sup>378</sup>

Ипак, сматрамо да је и из Меморандума Владе Републике Србије у вези са подношењем захтева Републике Србије за пријем у чланство Европске уније, као и из претходних докумената које смо анализирали у овом поглављу, јасно да Република Србија није била спремна (у политичком, правном и економском смислу), за подношење кандидатуре за чланство у ЕУ. Статистика испуњења НПИ у периоду од октобра 2008. до септембра 2010. године то уверљиво показује, посебно када се ради о подзаконским прописима. Зато (опет) истичемо да је једна од првих мера коју Влада Републике Србије мора да донесе у овој области увођење обавезног рока за доношење подзаконских прописа од 90 дана, као и обезбеђивање боље координације у раду министарстава.

### ***6.5. Извештај о спровођењу Акционог плана за испуњавање препорука из годишњег извештаја Европске комисије за 2010. годину***

У децембру 2010. године Влада Републике Србије је усвојила Акциони план за испуњавање препорука из годишњег извештаја Европске комисије за 2010. годину ради убрзања стицања статуса кандидата. Затим је у октобру 2011. године, Влада Републике Србије усвојила Извештај о спровођењу Акционог плана за испуњавање препорука из годишњег извештаја Европске комисије за 2010. годину ради убрзано стицања звања кандидата. У Извештају од 13. октобра 2011. се истиче: "Укупан број закона који треба усвојити по Акционом плану је 29. У прва три квартала је било планирано да се усвоји 22 закона, док је 7 закона планирано за четврти квартал. Народна скупштина је усвојила 18 закона до 26. септембра 2011. године. Влада је усвојила још три предлога закона који су прослеђени Народној скупштини, а чије се изгласавање очекује до средине октобра. По

---

<sup>378</sup> Исто, стр. 5.

усвајању ових прописа испуњеност обавеза из Акционог плана који се односи на доношење закона у прва три квартала ће бити 95% (усвојено 21/22)".<sup>379</sup> Дакле, из претходног је јасно да се ради о једној врсти скраћене верзије извештаја који се подносе у вези испуњења НПИ, али и једној врсти одговора на захтеве које је ЕК изнела у свом Извештају о напретку Србије 2010. године. Извештај о спровођењу Акционог плана показује и конкретне последице усвајања аки комунитера у правном, политичком и економском систему Републике Србије (али и темпо усвајања подзаконских аката који су донесени на основу такозваних европских закона). На стр. 6. се наводи да је Народна скупштина усвојила Закон о јавној својини у септембру 2011. године. Затим се, у вези са Законом о јавним набавкама, наводи: "Обавеза је реализована Законом о буџету Републике Србије за 2011. годину. Управи за јавне набавке обезбеђена су средства у износу од 67.560.000 динара. Број запослених у Управи за јавне набавке утврђен је Одлуком о максималном броју запослених у органима државне управе, јавним агенцијама за обавезно социјално осигурање и износи 20 запослених. Републичкој комисији за заштиту права у поступцима јавних набавки Законом о буџету Републике Србије за 2011. годину обезбеђена су средства од 187.686.000 динара, у оквиру којих су средства за финансирање 75 запослених. Од стране надлежног тела Народне скупштине усвојен је Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, којима је предвиђено повећање кадровских капацитета. Такође, Републичка комисија је успела да обезбеди и адекватан пословни простор, што је такође неопходан предуслов за повећање капацитета и несметано обављање послова..."<sup>380</sup> Дакле, описују се конкретне мере које су последица захтева ЕК у вези са јавним набавкама. Поново долазимо до закључка да је област јавних набавки веома важна за ЕК. Такође, на замерке ЕК из Извештаја о напретку Србије за 2010. о односу према такозваном Косову, одговора се на следећи начин: "Питање ће се решавати у склопу дијалога Београда

---

<sup>379</sup> Извештај о спровођењу Акционог плана за испуњавање препорука из годишњег извештаја Европске комисије за 2010. годину ради убрзања стицања кандидата, Влада Републике Србије, 2011., стр. 119.

<sup>380</sup> Исто, стр. 9-10.

и Приштине... Обавеза је реализован 2. септембра 2011. године постигнут је договор о царинском печату и катастрима. Влада Републике Србије је прихватила царински печат са ознаком 'Царина Косово'.<sup>381</sup> На стр. 40. се наводи да ЕК тражи продужење радног века и година за остваривање права на пензију и да је то само делимично реализовано Законом о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању који је усвојен у децембру 2010. године (ступио на снагу у јануару 2011. године). Затим се у Акционом плану разматрају постигнути ефекти у вези са Законом о контроли државне помоћи: "Конститутивна седница Комисије за контролу државне помоћи одржана је 30. марта 2010. године. Комисија је од тада одрадила све пријаве државне помоћи које су јој достављене. На 19 радних седница Комисија је донела 166 акта, од којих 98 одлука о дозвољености доделе државне помоћи, 16 одлука којима се констатује да се пријава не односи на државну помоћ и 52 закључка којима се покреће поступак накнадне контроле државне помоћи. Све одлуке Комисије се објављују на посебној страници сајта Министарства финансија".<sup>382</sup> Дакле, Закон о контроли државне помоћи је на индиректан начин, "произвео" чак 166 подзаконских прописа. То говори о значају који ЕУ даје овој области. Затим се наводи, на стр. 52, да је на седници од 18. августа 2011. године, Влада донела Решење о именовану председника и чланова Надзорног одбора Института за стандардизацију Србије. Такође се износи да је Законом о тржишту капитала уређена Комисија за хартије од вредности. Поред тога, Влада Републике Србије се обавезује да ће наставити са такозваним усклађивањем акцизне политике са прописима Уније и са извршавањем обавеза из Прелазног споразума (члан 22 о забрани фискалне дискриминације). У даљем тексту, Влада Републике Србије поново одговара на захтеве ЕК у вези са Законом о јавним набавкама и Законом о контроли државне помоћи. Очигледно је да су то два најважнија закона за ЕК и ЕУ, када се ради о Републици Србији у овој фази приближавања. Као да ЕУ жели да применом овог дела аки комунитера осигура по сваку цену смањење субвенција у буџету Републике Србије и већу доступност јавним набавкама у Републици Србији за компаније из ЕУ. У сваком случају, негативни ефекти овакве

---

<sup>381</sup> Исто, стр. 38.

<sup>382</sup> Исто, стр. 46.



исфорсиране примене аки комунитера (у вези са јавним набавкама и контролом државне помоћи) могу бити изражени, пре свега, у паду запослености у Републици Србији, али и паду индустријске производње домаћих компанија. До тога доводи очигледан притисак ЕК у овој области. Такође, одговарајући на примедбе у вези са Законом о јавним набавкама и Законом о контроли државне помоћи, Влада наводи да су ојачани капацитети Комисије за контролу државне помоћи и то на следећи начин. Пре свега, применом Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места. Затим се наводи да је Правилником о изменама и допунама Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству финансија од маја 2011. формиран Одсек за систем јавних набавки. Што се тиче интелектуалне својине, на стр. 62 Извештаја о спровођењу Акиционог плана се наводи да је на седници Владе од 23. јуна 2011. усвојена Стратегија развоја интелектуалне својине за период од 2011. до 2015. године. У контексту нецаринских баријера (о којима смо писали у претходним деловима), на стр.75 Извештаја о спровођењу Акиционог плана се наводи да је Управа за ветерину донела Правилник о условима за некомерцијално кретање кућних љубимаца за које није потребно решење за увоз и транзит, као и Правилник о начину обележавања и регистрације оваца и коза, као и о службеној контроли идентификације, обележавања и регистрације оваца и коза. Што се тиче Закона о ваздушном саобраћају из 2011. Влада истиче да је израђен Нацрт уредбе о истраживању удеса и озбиљних незгода цивилних ваздухоплова којом ће у национално законодавство бити преузета Уредбе ЕЗ бр. 996/2010 Европског парламента и Савета од 20. октобра 2010. године (дакле, јасно је да се уредбе ЕУ не могу директно примењивати у Републици Србији). Што се тиче МУП РС, наводи се да је од стране Владе усвојен Акициони план за спровођење стратегије супростављања илегалним миграцијама за период 2009.-2014. На крају Извештаја о спровођењу Акиционог плана се наводи да Уставни суд Србије није решио 7.000 случајева и да Високи савет судства није поступао у складу са критеријумима за реизбор које је препоручила Венецијанска комисија Савета Европе (помиње се и састанак Високог савета судства, са представницима ОЕБС-а, Савета Европе и ЕК). Извештај о спровођењу Акиционог плана је користан за истраживаче јер показује

ефекте примене аки комунитера у српском законодавству, управним органима и вези са подзаконским актима.

## **7. Усвајање аки комунитера и закони Републике Србије, screening, табеле усклађености, Упитник ЕК**

Република Србија већ преко 11 година (од новембра 2000. године) покушава да постане чланица Европске уније. У том циљу је покренут и преговарачки процес, који је (уз успоне и падове), кулминирао потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије 29. априла 2008. године у Луксембургу. Од тог дана, Република Србија је и формално преузела обавезу усклађивања свог законодавства са законодавством Европске уније. Тачније, од почетка свог мандата у јуну 2008. године до октобра 2011. године, Влада и њена министарства су усвојили неколико стотина такозваних европских прописа (у складу са НПИ). Као некакву награду за то, Република Србија је добила Мишљење Комисије о кандидатури Републике Србије за чланство у ЕУ, од 12. октобра 2011. У том документу Европске комисије се (на енглеском језику) у општим цртама, у вези са усвајањем аки комунитера, наводи само неколико реченица: "У октобру 2008. године, Влада Србије је усвојила Национални програм за интеграцију Србије у Европску унију за период 2008. - 2012. Измењена и допуњена верзија је усвојена у децембру 2009. године. У децембру 2010. године Влада је усвојила Акциони план"<sup>383</sup> Наравно, треба нагласити да Мишљење Комисије о кандидатури Републике Србије за чланство у ЕУ, од 12. октобра 2011. треба посматрати у ширем контексту проширења ЕУ и у контексту ширег документа од 12.10.2011. године који је ЕК упутила Парламенту и Савету под називом "Enlargement Strategy and Main Challenges 2011/2012".

Међутим, и поред позитивног Мишљења Комисије о кандидатури Републике Србије за чланство у ЕУ, од 12. октобра 2011., усвајање аки комунитера се у

---

<sup>383</sup> COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL/Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union, Brussels, 12. 10. 2011. p. 5. Незванични превод са енглеског Д.М.. Овај документ је пратило и Аналитички извештај Европске комисије Европске комисије од 138 страна који је, у суштини, скуп извештаја ЕК о напретку Србије. На такав закључак указује и задњи део Аналитичког извештаја у којем се наводе општи статистички подаци о Србији.

пракси не спроводи без великих тешкоћа. Постоји много примера за такав закључак. Након три године од потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије истраживачи ове тематике - Владимир Тодорић и Никола Јовановић у "Студији о имплементацији европског законодавства у Србији", наводе чињенице које јасно показују непостојање координације приликом доношења такозваних европских закона: "Проблем са акционим плановима био је што су рађени на основу интерних планова државних органа, који су често деловали у таквој ситуацији опортунистички убацивањем у акционе планове закона који су њима били већ припремљени или планирани по другом основу, другим речима акциони планови су више личили на компилацију интерних планова државних органа... На овај начин акциони планови нису рефлектовали искључиво потребе усклађивања са правом ЕУ, то јест, нису били demand driven. Често се ни приоритети међународних донатора нису поклапали са ЕУ агендом и стварним потребама министарства. Одмах по усвајању првог Акционог плана, у законодавну процедуру уведена је и Изјава о усклађености нацрта закона, другог прописа и општег акта са прописима Европске уније. Изјава усклађености је механизам за усклађивање законодавства, који је још Велика Британија користила приликом уласка у Европску економску заједницу, док се конкретан модел и методологија Изјаве у српском случају инспирисала праксом у Републици Хрватској. Изјаву је попуњавао обрађивач прописа и упућивао ју је у Владиноу процедуру са нацртом закона. Ова изјава је представљала у том тренутку, једини инструмент за оцену усклађености у Владиној процедури на основу Пословника. Изјава усклађености није била доследно припремена и слата као материјал у Владиноу процедуру. Такође, није анализирана детаљно усклађеност домаћег прописа са европским: оцене су биле паушалне-усклађено, делимично усклађено и неусклађено. Истовремено, од 2004. године Пословник Владе садржао је одредбе од значаја за механизам усклађивања домаћих прописа са прописима Европске уније. Наиме, Пословником је било уређено да као прилог уз нацрт закона предлагач материјала доставља Генералном секретаријату Владе изјаву да је нацрт закона усклађен са прописима Европске уније, у облику који је усвојила влада, или изјаву да о питању које нацрт закона уређује не постоје прописи

Европске уније. Такође, Пословником је било уређено и да предлагач о нацрту закона прибавља мишљење Канцеларије за придруживање Европској унији. Кратки рокови за давање мишљења и неучествовање службеника Канцеларије у радним групама за израду прописа, отежало је ову мисију и учинило је усклађивање у тој фази апроксимативним".<sup>384</sup>

Дакле, из претходног је (поново) јасно да у Влади Републике Србије није постојала координација у вези са применом европских прописа чак ни између министарстава и Канцеларије за европске интеграције. Такође, износи се да је форма изјаве о усклађености преузета од Британије и Хрватске. Аутори "Студије о имплементацији европског законодавства у Србији" наводе и следеће: "Како би се преузете обавезе у оквиру усклађивања законодавства спроводиле на што прегледнији, квалитетнији и ефикаснији начин, а узимајући у обзир фазу у процесу приступања у којој се Србија налази, неопходно је било поред примене постојећег инструмента - Изјаве о усклађености прописа, увести још један инструмент усклађивања - Табелу усклађености... Европска комисија ће у фази преговора за чланство тражити да се приказ подударности домаћих прописа са правом ЕУ врши преко посебних табела усклађености (table of concordance), односно тзв. табела корелације (correlation tables) које се израђују на бази појединачног прописа ЕУ и чија структура ће зависити од захтева одређеног Генералног директората Европске комисије... Као наредни корак ка пуној примени новог инструмента за усклађивање у марту 2010. године Влада је донела Закључак којим је утврђена потреба да се поред Изјаве о усклађености прописа са прописма Европске уније уведе додатни инструмент за усклађивање прописа - Табела усклађености прописа... Ова обавеза примењује се у погледу нацрта закона од 1. јуна 2010."<sup>385</sup> Дакле, овде треба истаћи да ће ЕК вршити много озбиљнији и детаљнији мониторинг (или аналитички преглед усклађивања законодавства - screening и correlation tables) усвајања аки комунитера тек када Србија отпочне преговоре са ЕУ као кандидат за чланство. До тада, као и у случају Македоније, Акциони планови и Национални програми више ће служити за домаћу употребу,

---

<sup>384</sup> Тодорић В., Јовановић Н., "Студија о имплементацији европског законодавства у Србији", Центар за нову политику, Београд, 2011., стр. 14

<sup>385</sup> Исто, стр. 19-21.

јер у ССП-у нема детаљног навођење законских аката аки комунитера које треба усвојити, а нема таквих података ни у извештајима ЕК. Још детаљније табеле усклађености ће се тражити од Србије. Оне ће зависити од захтева Генералног директората ЕК. У сваком случају, предвиђено је да изјаве о усклађености, од јуна 2010. године прате и табеле усклађености. То је методологија која је, мање-више, примењивана у свим, такозваним европским законима у Србији од јуна 2010. године.

Такође, поред прилагања изјава и табела о усклађености са аки комунитером, Република Србија је била обавезна и да одговори на "Упитник/информације које Европска комисија захтева од Владе Србије у циљу припреме Мишљења о захтеву Србије за чланство у Европску унију". Овај "Упитник/информације које Европска комисија захтева од Владе Србије у циљу припреме Мишљења о захтеву Србије за чланство у Европску унију" (Упитник) је достављен у новембру 2010. године Влади од стране ЕК. Затим је (у српском преводу) достављен Народној скупштини Републике Србије, НБС, Националној служби за запошљавање, Институту за стандардизацију, Комисији за хартије од вредности, Директорату цивилног ваздухопловства, Влади АП Војводине, Високом савету судства, Уставном суду, Правосудној академији, Комисији за заштиту конкуренције и другим надлежним институцијама у децембру 2010. године. Упитник је укупно садржао неколико стотина страница. Већ у уводним напоменама Упитника Европска комисија је истакла: "Влада Србије се позива да објасни способност земље да примени и спроведе законодавство у свим областима правних тековина ЕУ, као и да прецизира, где је то потребно, мере предузете за спровођење обавеза које проистичу из Споразума о стабилизацији и придруживању. Од Владе Србије се тражи да одговоре достави у сажетом, транспарентном и јасном облику, који покрива све битне аспекте предмета. Ако се позива на додатне документе (публикације, извештаје, акционе планове) требало би да обезбеди кратак садржај документа. Као што је случај и са ССП, Косово није покривено Упитником".<sup>386</sup> Дакле, јужна српска покрајина се фактички и не помиње у Упитнику. Ипак, мора се признати да је Влада Републике Србије веома опширно одговорила на Упитник

---

<sup>386</sup> "Упитник/информације које Европска комисија захтева од Владе Србије у циљу припреме Мишљења о захтеву Србије за чланство у Европску унију", Европска комисија, 2010., стр. 2.

(као и на додатна питања упућена од стране Европске уније - 600 додатних питања како наводи директор Канцеларије за европске интеграције проф. др Милица Делевић.<sup>387</sup>). Те одговоре на 2.483 питања је европском комесару за проширење уручио председник Владе Републике Србије у јануару 2011. године. Одговори су разврстани у више од 37 томова и имају неколико хиљада страница, 33 поглавља и шест анекса. На основу њих је и донето Мишљење ЕК у октобру 2011. Институције које су учествовале у процесу одговарања на "Упитник/информације које Европска комисија захтева од Владе Србије у циљу припреме Мишљења о захтеву Србије за чланство у Европску унију" су:<sup>388</sup>

1. Влада Републике Србије
2. Координационо тело за процес приступања Европској унији
3. Канцеларија за европске интеграције
4. Народна Скупштина Републике
5. Народна банка Србије
4. Влада АП Војводине
5. Комесаријат за избеглице
6. Канцеларија за сарадњу са МКТЈ
7. Акредитационо тело Србије
8. Дирекција за мере и драгоцене метале
9. Институт за стандардизацију Србије
10. Комисија за хартије од вредности
11. Национална служба за запошљавање
12. Републички завод за статистику
13. Фонд за развој
14. Завод за развој

---

<sup>387</sup> Милица Делевић наводи да је ЕК након добијања одговора на Упитник, у периоду фебруар – април послала пет верификационих мисија, и упутила још 600 додатних питања. Више о томе: "Србија и Европска унија – једанаест година касније", "Политички живот" часопис за анализу политике, бр. 2. октобар 2011., стр. 13.

<sup>388</sup> "Упитник/информације које Европска комисија захтева од Владе Србије у циљу припреме Мишљења о захтеву Србије за чланство у Европску унију". Европска комисија, 2010., стр. 3. и сајт Канцеларије за европске интеграције Владе Републике Србије

15. Агенција за осигурање депозита
16. Агенција за приватизацију
17. Агенција за лиценцирање стечајних управника
18. Агенција за приватизацију
19. Агенција за хемикалије
20. Агенција за осигурање и финансирање извоза
21. Директорат цивилног ваздухопловства
22. Дирекција за железнице
23. Агенција за заштиту од јонизирајућег зрачења и нуклеарну безбедност Србије
24. Агенција за заштиту животне средине
25. БИА
26. Високи савет судства
27. Државно веће тужилаца
28. Заштитник грађана
29. Комисија за заштиту конкуренције
30. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података личности
31. Агенција за борбу против корупције.

Ипак, и поред оваквог опсежног процеса одговарања на "Упитника/информације које Европска комисија захтева од Владе Србије у циљу припреме Мишљења о захтеву Србије за чланство у Европску унију", сматрамо да у такозваним европским законима и осталим прописима донетим и предложеним у периоду од 2008.-2011. године, Влада Републике Србије није показала ни део такве посвећености и опширности.

У контексту усвајања акти комунитера у Србији, ми не тврдимо да такозваних европских закона и покушаја примене акти комунитера није било и пре јуна 2008. године у правном систему Републике Србије (и процедури Народне скупштине). Тачније, не тврдимо да Република Србија није усвајала поједине норме акти комунитера и пре парафирања и потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије у априлу 2008. године. Али, у формално - правном смислу, процес усвајања акти комунитера у Републици Србији улази у нову фазу тек 2008. године, односно обавеза усклађивања српског



законодавства са правом Европске уније је регулисана у општем смислу тек у преамбули и члану 1. Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. У том конкретном смислу, у којем су и дефинисани рокови усклађивања (6 година након потписивања) српског законодавства са аки комунитером, су релеванти и чланови 8 и 78 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. То су чињенице на којима се заснива ово истраживање. Тај закључак потврђују и подаци које је изнела 2011. године директор Канцерије за европске интеграције, проф. др Милица Делевић: "Од јула 2008. до јула ове године усвојено је 660 закона, док је од 2000. до 2008. укупно донето мање од 500 закона".<sup>389</sup> Дакле, у периоду 2008-2011. донето је неколико пута више закона него у периоду 2000-2008.

Дакле, може се сматрати да је Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. у формално – правном смислу, означио почетак обавезне имплементације аки комунитера у правни систем Републике Србије, односно, овај Споразум. означава формално - правни почетак обавезног усклађивања српског права са правом Европске уније. Зато је анализа имплементирања аки комунитера у српске законе (и званичне стратегије Републике Србије) у формално - правном смислу најадекватнија ако се обради период од 2008. године до 2011. године. У овом периоду се испољавају основне тенденције у званичној примени аки комунитера од стране Републике Србије. Уосталом , и број закона донетих у том периоду то убедљиво потврђује.

---

<sup>389</sup> Делевић М., Међак В., "Србија и Европска унија – једанаест година касније", "Политички живот" часопис за анализу политике, бр. 2. октобар 2011., стр. 14.

## ***7.1. Усвајање аки комунитера и закони из 2008. године и 2009. године***

Влада Републике Србије је упутила више важних закона у процедуру током 2008. и 2009. године. Најважнији са аспекта усвајања аки комунитера су свакако Закон о јавним набавкама и Закон о контроли државне помоћи. Наравно, и остали закони који ће бити анализирани у овом делу су важни са аспекта усвајања аки комунитера, а посебно они из области царинских прописа (што је последица усвајања ССП и Прелазног споразума) стандардизације, акциза, осигурања, такозваног прања новца, ознака географског порекла, саобраћаја и полицијске сарадње. Поред закона и предлога закона, у овом делу ће бити анализирани и, у овом периоду донети, подзаконски акти који прате законе.

### **7.1.1. Закон о јавним набавкама<sup>390</sup>**

Влада Републике Србије је упутила 2008. године у процедуру Народне скупштине Републике Србије Предлог закона о јавним набавкама. То је један од закона на чијем је усвајању највише инсистирала Европска унија и који се, као што смо већ навели, помиње у свим извештајима ЕК. То је и један од најважнијих "европских закона" усвојених у Републици Србији од потписивања ССП-а. Проф. др Бранко Ракић пише о општем значају јавних набавки у ЕУ: "Према подацима Комисије ЕЗ, укупна вредност трансакција ове врсте, не рачунајући трансакције јавних предузећа, у 1986. години је износила 260 милијарди екија, што чини 9% бруто националног производа у Заједници. Уколико се рачунају и трансакције јавних предузећа, тај се проценат диже на 15%... Значај прописа којима се реулише положај и поступање у пословима приватног права државних власти и тела која се баве наведеним секторима је вишеструк. Тим прописима се обезбеђу једнаке

---

<sup>390</sup> Закон је објављен у "Службеном гласнику РС" бр. 116/2008 од 22. 12. 2008. године.

шансе и равноправна конкуренција свих могућих привредних субјеката, како би се појавили као кандидати за закључење тих уговора ради, снабдевање или услуга".<sup>391</sup> Такође, што се тиче јавних набавки на којима толико инсистира ЕК и ЕУ када се ради о Србији, проф. др Бранко Ракић истиче опште правно правило: "Да би се обезбедило несметано одвијање тржишних токова, неопходно је да држава, од локалног до централног нивоа, у сфери доминијума, тамо где не врши власт (империјум), већ где се појављује као равноправни партнер и субјект правних послова, поступа у складу са тржишним критеријумима. Ово питање има посебан значај када се има у виду то да да у свом новчаном изразу послови наведене врсте у свим земљама представљају значајан проценат од укупног материјалног изрази свих трансакција на њиховим тржиштима".<sup>392</sup> Предлог закона о јавним набавкама из 2008. године садржи 128 чланова. Предлог закона о јавним набавкама из 2008. године прати и Анекс 1А који се односи на финансијске услуге и Анекс 2 који се односи на грађевинске радове, укључујући и градњу мостова, тунела и путева (ово је важан детаљ када се ради о кредитима страних банака). У "Образложењу Предлога закона о јавним набавкама" из 2008. године се изричито наводи (у вези са чланом 9 закона који регулише начело обезбеђивања конкуренције међу понуђачима) да се гарантује: "Начело обезбеђивања конкуренције међу понуђачима, што значи да наручилац не може у поступку ограничавати конкуренцију међу понуђачима нити неоправдано спроводити рестриктивни поступак и поступак са погађањем како би спречио да сви заинтересовани понуђачи учествују у поступку јавне набавке, нити може корисити дискриминаторске критеријуме".<sup>393</sup> Такође, у "Образложењу" Предлога закона о јавним набавкама из 2008. године се наводи, испод наслова "Разлози за доношење закона по хитном поступку", следеће: "На потребу доношења закона по хитном поступку упућује и околност да је овај закон у групи закона који треба

---

<sup>391</sup> Ракић Б., "Хармонизација југословенског права са правом Европске уније", Правни факултет, Београд, 1997., стр. 161-162.

<sup>392</sup> Исто, стр. 161.

<sup>393</sup> "Образложење" Предлог закона о јавним набавкама, Влада Републике Србије, 2008., стр. 61. Да би се делимично заштитио домаћи понуђач, даје му се предност ако је разлика у цени до 20%, (стр. 65.), уређује се и рад Управа за јавне набавке и Републичке комисије за заштиту права у поступањима јавне набавке.

приоритетно донети, како би се убрзао процес придуживања Европској унији...".<sup>394</sup> Дакле, несумњиво се ради о важном закону у контексту усвајања аки комунитера.

Са друге стране, свесни значаја овог закона за усвајање аки комунитера, аутори (истраживачи) "Студије о имплементацији европског законодавства у Србији" Тодорић и Јовановић му посвећују много више пажње него осталим законима. У том контексту, Тодорић и Јовановић наводе, поводом примене овог закона: "Постојало је велико кашњење са спровођењем Закона о јавним набавкама, конкретно са формирањем Комисије за заштиту права понуђача. Постоји мања по обиму, али значајна неусклађеност са законодавством ЕУ, у погледу Директива 17 и 18 о јавним набавкама".<sup>395</sup> Ипак, сматрамо да је пропуст што ови аутори /истраживачи, не наводе пуне називе упутства/директива о јавним набавкама. Али, и то је правилније поступање од законодавца који у Предлогу закона о јавним набавкама из 2008. године не наводи било какав секундарни извор права ЕУ.

Ипак, на стр. 41. "Студије о имплементацији европског законодавства у Србији" се наводи (поново без пуног назива) да се ради о Директиви/Упутству 2004/18/ЕЗ и Директиви/Упутству 2004/17/ЕЗ. Затим се у "Студији о имплементацији европског законодавства у Србији" наводе подзаконски акти (укупно 10) који су донети на основу Закона о јавним набавкама. То су: "Списак међународних организација чији се посебни поступци јавних набавки могу примењивати уместо одредаба Закона о јавним набавкама, Правилник о критеријумима за образовање Комисије за јавне набавке, Правилник о одређивању доказа на основу којих се утврђује да је понуду поднео домаћи понуђач за одређивање добара домаћег порекла, Правилник о поступку отварања понуда и обрасцу за вођење записника о отварању понуда, Правилник о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки, Правилник о поступку издавања серификата за јавне

---

<sup>394</sup> "Образложење" Предлога закона о јавним набавкама, Влада Републике Србије, 2008., стр.70.

<sup>395</sup> Тодорић В., Јовановић Н., "Имплементација европског законодавства у Србији", Центар за нову политику, Београд, 2011., стр.38. Аутори дају оцену 2,5 Закону о јавним набавкама на скали од 1 до 4. Затим цитирају опште формулације о Закону о јавним набавкама у у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину.

набавке, Правилник о поступку јавне набавке мале вредности, Правилник о начину поступања са електронским понудама и начину спровођења електронске лицитације у поступацима јавних набавки, Правилник о начину вођења евиденције о јавним набавкама, Правилник о форми и садржини кредитног захтева и форми и садржини документације о кредитној способности наручиоца у случају јавне набавке кредита као финансијске услуге".<sup>396</sup>

У том контексту, сматрамо да је посебно значајан подзаконски акт из 2009. године под називом Списак међународних организација чији се посебни поступци јавних набавки могу примењивати уместо одредба Закона о јавним набавкама . У члану 1. тог подзаконског акта, донетог од стране министра финансија, на основу члана 7 Закона о јавним набавкама, наводе се финансијске институције за које, по нашем мишљењу, фактички не важи Закон о јавним набавкама: "1) Групација Светска банка (Међународна банка за обнову и развој); 2)Европска банка за обнову и развој (EBRD); 3)Европска инвестициона банака (EIB); 4) Банка за развој Савета Европе (СЕВ); 5)развојне банке, односно друге финансијске институције донатора када је билатерарна финансијска сарадња заснована на принципима Развојног комитета ОЕCD".<sup>397</sup> Сматрамо да усвајање овог подзаконског акта показује сву тежину проблема са којим се сусреће српски законодавац у вези са усвајањем аки комунитера. Тачније, Закон о јавним набавкама, који је издвајан у свим извештајима ЕК о Србији, као један од најважнијих, се у потпуности негира једним подзаконским актом, који фаворизује европске (и светске банке) и фирме. То није само фаворизиовање одређених понуђача, већ и потпуно деградирање аки комунитера у пракси. Поново долазимо да закључка да управо банке из ЕУ (и фирме), руше начела и прописе аки комунитера у Републици Србији. Најбољи пример за то је подзаконски акт Списак међународних организација чији се посебни поступци јавних набавки могу примењивати уместо одредба Закона о

---

<sup>396</sup> Исто, стр. 41-42.

<sup>397</sup>Списак међународних организација чији се посебни поступци јавних набавки могу примењивати уместо одредба Закона о јавним набавкама, Влада Републике Србије/министар финансија, 6. јул. 2009. године. О задужењима Републике Србије код Европске банке за обнову и развој и ЕИБ након 2000. године, види више: Пелевић Б., Вучковић В. "Међународна економија", Економски факултет, Београд, 2007., стр. 501-504.

јавним набавкама. Овај подзаконски акт фактички ставља ван снаге Закон о јавним набавкама. То је чињеница која се не може оспорити.

Овај подзаконски акт је довео до закључивања низа неповољених споразума о кредиту са Европском банком за обнову и развој, Европском инвестиционом банком и Светском банком<sup>398</sup>, али и са развојним банкама из ЕУ попут немачке

---

<sup>398</sup>Почетком септембра 2009. године Народна скупштина је усвојила три кредитна споразума. Вредност кредита Европске инвестиционе банке (ЕИБ или Банка) је била 250 милиона евра. (Уговор на коме се заснива усвојени закон између ЕИБ са једне стране, и Владе Републике Србије и Народне банке Србије са друге стране, потписан је 11. маја 2009. године). Формална сврха кредита који даје ЕИБ је финансирање малих и средњих предузећа у Србији, али у уводном делу уговора о кредиту се наглашава да ЕИБ неће давати директно средства малим и средњим предузећима већ ће се то радити преко "посредника". У уводном делу уговора о кредиту пише: "Посредник означава било коју банку или финансијску институцију у Републици Србији коју Банка одабере". Такође: "Статут Банке утврђује да је Банка дужна да користи своја средства што рационалније и у интересу Европске заједнице, те у складу са тим, услови њених зајмовних операција морају бити усклађени са релевантним политикама Европске заједнице". У члану 1 уговора о кредиту се наводи да ће ЕИБ одређивати који ће пројекти бити финансирани: "Банка ће имати дискреционо право да одобри или не одобри релевантни захтев за расподелу." У члану 6 се позивају државни службеници Републике Србије, од министра до обичног службеника, да директно ЕИБ достављају информације о неправилностима. Свака информација, па и она од најнижег службеника, сматраће се као информација коју је доставила Влада Републике Србије. У члану 9 Влада Републике Србије обавезује да ће сносити "све трошкове, укључујући све стручн, банкарске и мењачке настале у вези са припремом, спровођењем или праћењем овог уговора". Члан 10 даје право ЕИБ да захтева превремену отплату кредита "ако процени" да (без навођења јасних критеријума) је то корисно.

Други закон о задуживању који је је ступио на снагу у септембру 2009. године је онај о задуживању Републике Србије код западних банака монополиста које раде на територији Србије. Тачније, о задуживању код Алфа банке Србија, Пиреус банке Београд, и Војвођанске банке, ради покривања буџетског дефицита у вредности од 90 милиона евра. У члану 3 овог уговора о кредиту са 3 западне банке, предвиђена је и камата у вредности збира "једномесечне реферетне каматне стопе за задуживање у еврима (EUIBOR) и фиксне каматне марже од 4,75%".

Трећи кредит који је Влада Републике Србије закључила, а Народна Скупштина усвојила је онај о задуживању Републике Србије код Светске банке у вредности од 10 милиона евра. У члану 2 се предвиђа да ће Република Србија плаћати камату "једнаку LIBOR-у", увећаном за "варијабилну каматну маржу". Такође, Република Србија ће платити и 25.000 евра "приступне накнаде", а све зарад финансирања "информационе мреже" у српском здравству, обезбеђења "робе и консултантских услуга". У додатку уговора се наводи и да ће се консултанти бирати у складу са

KfW банке. Тако је, на пример, Влада Републике закључила са KfW банком Оквирни уговор о зајму у вредности од 100 милиона евра који треба да буду уложени у локалну инфраструктуру. У Предлогу закона о потврђивању Оквирног уговора о зајму за доделу појединачних зајмова између KfW-а Франкфурт на Мајни и Републике Србије и Народне банке Србије као агента, се наводи у преамбули, да се кредит узима на основу "Записника с радних састанака, који су одржани 19. новембра 2007. године, између Владе Савезне Републике Немачке и Владе Републике Србије о координацији сарадње у области развоја". Затим се признаје, испод одељка "Дефиниције" да ће за такозвану партнерску банку у Републици Србији одабрати KfW. Такође, у члану 1 се истиче да ће се закључивање уговора о кредиту обавити тако што ће " KfW према сопственом нахођењу и без обавезе, зајмопримцу ставити на располагање појединачне зајмове до износа укупног зајма". Коначно, у члану 1 се наводи и да ће такозване промотивне зајмове и зајмове за развој, додељивати у складу са захтевима OECD".<sup>399</sup> Ради се о јасном примеру фаворизовања понуђача из ЕУ, и одбацивања одредби о транспарентности у условима за јавне набавке. Дакле, овај законски акт доказује колика је разлика између захтева ЕК и праксе коју ЕУ спроводи у пракси.

### **7.1.2. Закон о допунама Закона о царинској тарифи<sup>400</sup>**

Влада Републике Србије је упутила 2008. године у процедуру Народне скупштине Републике Србије Предлог закона о допунама Закона о царинској тарифи. Доношење предлога закона је у директној вези са Споразумом о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије (и посебно са

---

"смерницама" Светске банке, док се под оперативним трошковима подразумевају "преводи и организације састанака, путовања, вођење канцеларије". Дакле, до оваквих закона о кредитима је довео Списак међународних организација чији се посебни поступци јавних набавки могу примењивати уместо одредба Закона о јавним набавкама.

<sup>399</sup> Предлог закона о потврђивању Оквирног уговора о зајму за доделу појединачних зајмова између KfW-а Франкфурт на Мајни и Републике Србије и Народне банке Србије као агента, Влада Републике Србије, 2011., стр. 107-121.

<sup>400</sup> Закон је објављен у "Службеном гласнику РС", бр. 5/2009 од 22. 1. 2009. године.

Прелазним споразумом о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране). У правном и економском смислу, Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије и Прелазни споразум, су у највећем делу уговори који формирају слободну зону трговине између Републике Србије и Европске уније. Наравно, свака зона слободне трговине захтева укидање царина између потписница уговора. Зато је Република Србија била у обавези да већ 2008. године, у складу са Споразумом о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије и посебно са Прелазним споразумом о трговини, допуни или промени тада важећи закон о царинској тарифи (који је ступио на снагу 2005. године - Закон о царинској тарифи."Службени гласник РС" бр. 62/05). Уосталом, то се и истиче у "Образложењу" Предлога закона о допунама Закона о царинској тарифи из 2008. године. Испод дела "Разлози за доношење закона" истиче се следеће: "Допуна овлашћења Владе да уредбом најкасније у новембру текуће године усклађује номенклатуру Царинске тарифе са Комбинованом номенклатуром Европске уније одредбом према којој ће Влада тим прописом моћи да обухвати и стопе царина које се примењују у складу са споразумом о слободној трговини. На овај начин биће омогућено стварање интегрисане тарифе којом ће бити обухваћене стопе царина прописане Законом о царинској тарифи, као и стопе које се примењују по основу споразума о слободној трговини". Затим се истичу у "Образложењу" Предлога закона о допунама Закона о царинској тарифи из 2008. године, и још неки разлози за упућивање у процедуру овог предлога закона: "Додавање одредбе која се односи на примену стопе царине на увоз робе пореклом из Европске заједнице према Прелазном споразуму о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, према којој ће се на увоз робе пореклом из Европске заједнице примењивати стопе царина у складу са динамиком предвиђеном Прелазним споразумом". Влада Републике Србије истиче да је сврха Предлога закона о допунама Закона о царинској тарифи из 2008. године, једнострана примена Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране. Држим речима, ради се о једностраном снижавању царина за производе из



Европске уније: "Да би се омогућила једнострана примена Прелазног споразума са наше стране неопходна је допуна Закона о царинској тарифи имајући у виду да се овим законом утврђују стопе царине које се примењују на увоз робе, с обзиром на то да се нису стекли услови за ступање на снагу или привремену примену Прелазног споразума (члан 59)". Затим се објашњава у Предлогу закона о допунама Закона о царинској тарифи из 2008. године, који конкретно члан закона има директне везе са Прелазним споразумом: "Чланом 5 додаје се прелазна одредба која се односи на почетак примене стопа царине у складу са Прелазним споразумом о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране".<sup>401</sup> Коначно, у "Образложењу" Предлога закона о допунама Закона о царинској тарифи из 2008. године, испод одељка "Разлози за доношење Закона по хитном поступку", се истиче по нашем мишљењу, права сврха овог предлога закона: "Како би се убрзали процеси европских интеграција и омогућила примена Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, неопходно је доношење овог Закона по хитном поступку".<sup>402</sup> Дакле, радило се о закону који је директно повезан са применом Прелазног споразума.

### **7.1.3. Закон о изменама и допунама Закона о акцизама<sup>403</sup>**

У 2008. години, Влада Републике Србије је упутила Народној скупштини Републике Србије и Предлог закона о изменама и допунама Закона о акцизама..<sup>404</sup> У "Образложењу" Предлога закона о изменама и допунама Закона о акцизама из 2008. године се наводи: "Разлози за доношење закона јесу постизање циљева у домену политике акциза, као што су даља постепена хармонизација акцизне

---

<sup>401</sup> "Образложење", Предлог закона о допунама Закона о царинској тарифи, Влада Републике Србије, 2008., стр. 4-6.

<sup>402</sup> Исто, стр. 6.

<sup>403</sup> Закон о изменама и допунама Закона о акцизама, "Службени гласник РС", бр. 5/2009.

<sup>404</sup> Закон који се мењао изменама и допунама је Закон о акцизама, "Службени гласник РС", бр. 22/01.

политике са прописима и стандардима Европске уније... Хармонизација акцизне политике испољава се пре свега, у даљем усаглашавању опорезивања цигарета акцизом у Европској унији, у смислу повећања укупног акцизног оптерећења цигарета, имајући у виду да према општем правилу из Директиве Савета бр. 992/79/ЕЕЗ, 98/81/ЕЕЗ и 02/10/ЕЗ укупно акцизно оптерећење (специфична акциза + пропорционална) не сме бити испод 57% малопродајне цене једне паклице цигарета у категорији цигарета са најпопуларнијом ценом и да укупна акциза не може бити нижа од 64 евра на 1000 комада цигарета у категорији цигарета са најпопуларнијом ценом. Овим законом,предлаже се измена постојећег система опорезивања цигарета акцизом, у смислу повећања специфичне акцизе и смањења пропорционалне стопе акцизе, чиме се обезбеђује даље приближавање поменути стандардима ЕУ... Овим законом, а у складу са прописма ЕУ, ближе се уређује право на ослобађање од плаћања акциза у случају када акцизне производе набављају дипломатска и конзуларна представништва и међународне организације за службене потребе, као и личне потребе особља и чланова њихових породица под одређеним условима".<sup>405</sup>

Дакле, Предлог закона о изменама и допунама Закона о акцизама из 2008. године има нешто ширу област законодавног регулисања од Предлог закона о изменама и допунама Закона о акцизама из 2011. године. У Предлогу закона о изменама и допунама Закона о акцизама из 2008. године су садржане и одредбе о акцизама на цигарете и о пореском ослобађању чланова дипломатских представништва. Са друге стране, за разлику од Предлог закона о изменама и допунама Закона о акцизама из 2011. године, у Предлогу закона о изменама и допунама Закона о акцизама из 2008. године је посвећено много мање пажње усвајању аки комунитера. Зато се може закључити да је 2008. године српско законодавство било на нижем нивоу од оног из 2011. године када се ради о усвајању аки комунитера. То проистиче из анализе ова два слична закона. Такав закључак не мења ни део "Образложења" Предлога закона о изменама и допунама Закона о акцизама из 2008. године у којем се објашњава повезаност члана 4 са одредбама аки комунитера: "Прописи ЕУ дозвољавају овакву пореску олакшицу... Прописи

---

<sup>405</sup> "Образложење", Предлог закона о изменама и допунама Закона о акцизама, Влада Републике Србије, 2008., стр. 8.

ЕУ дозвољавају да државе – чланице могу слободно да пропишу у свом националном законодавству динамику одређивања најпопуларније цене дуванских прерађевина и минималне акцизе".<sup>406</sup> Ипак, сматрамо да таква методологија из 2008. године није прецизна и не показује на који део примарног или секундарног права Европске уније се позивају одредбе из члана 4 Предлога закона о изменама и допунама Закона о акцизама из 2008. године.

Слично се може закључити и када се анализира "Образложење" Предлога закона о изменама и допунама Закона о акцизама из 2008. године у којем се објашњава повезаност члана 8 са одредбама аки комунитера: "Овим чланом, у складу са прописима ЕУ, ближе се уређује право на ослобађање од плаћања акцизе у случају када акцизне производе набављају дипломатска и конзуларна представништва и међународне организације за службене потребе, као и личне потребе особља и чланова њихових породица под одређеним условима".<sup>407</sup> Овакве одредбе, као што је речено, нису довољно прецизне и не указују на који део примарног или секундарног права Европске уније се позивају одредбе члана 8 Предлога закона о изменама и допунама Закона о акцизама из 2008. године. Дакле, иако смо критиковали примену аки комунитера од стране српског законодавца у овој области (акциза и пореза), мора се приметити да у току 2011. године постоји макар формални (не и суштински) напредак у тој области у односу на 2008. годину .

#### **7.1.4. Закон о стандардизацији<sup>408</sup>**

Влада Републике Србије је 2008. године упутила Народној скупштини Републике Србије Предлог закона о стандардизацији. У претходним деловима смо изнели колико су важне нецаринске баријере у Европској унији и колики ће то проблем бити за Републику Србију после ступања на снагу режима слободне трговине

---

<sup>406</sup> Исто, стр. 9-10.

<sup>407</sup> "Образложење" Предлога закона о изменама и допунама Закона о акцизама, Влада Републике Србије, 2008., стр. 10

<sup>408</sup> Закон је објављен у "Службеном гласнику РС", бр. 36/2009. од 15. 5. 2009.

између ЕУ и РС у складу са Споразумом о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије (и посебно са Прелазним споразумом). У том контексту, Република Србија, мора, макар формално, да покуша да усвоји такозване европске стандарде у овој области (нецаринске баријере су једина заштита која остаје нашој економији након примене ССП). У том смислу је изгледа и израђен Предлог закона о стандардизацији из 2008. године. У "Образложењу" Предлога закона о стандардизацији из 2008. године се наводи следеће: "Оснивање Института за стандардизацију Србије извршено је према општеприхваћеним принципима на којима су организована национална тела за стандардизацију у земљама Европске уније (ЕУ). Основни циљ трансформације националног тела за стандардизацију, од органа државне управе до установе, јесте да се створе могућности да Институт у наредном периоду (када испуни остале услове) стекне статус пуноправног члана у европским организацијама за стандардизацију, што је један од предуслова за прикључење Републике Србије Европској унији (ЕУ). Из истих разлога идентичну или врло сличну реконфигурацију својих националних организација за стандардизацију, морале су да изврше и друге земље у нашем окружењу. Имајући у виду новонасталу ситуацију после престанка постојања државне заједнице, као и потребу испуњавања захтева Републике Србије у Светској трговинској организацији (СТО) и ЕУ, показало се као неопходно да Република Србија, као самостална и суверена држава, донесе свој Закон о стандардизацији ради ... усаглашавања улоге стандардизације у законодавству Републике Србије са улогом коју стандардизација има у законодавству ЕУ".<sup>409</sup> Затим се у "Образложењу" Предлога закона о стандардизацији из 2008. године, наглашава следеће: "Решења Закона омогућавају: 1) Наставак преузимања међународних и европских стандарда у систем српских стандарда (само током спровођења Споразума о стабилизацији и придруживању очекује се преузимање 80% европских стандарда као изричита обавеза Републике Србије)" и: "Приликом израде Закона, предлагач је узео у обзир - Директиву 98/34/ЕЗ о процедури за обезбеђење информација у области стандарда и техничких прописа... Доношење овог закона и успешно организовање и рад Института (као и других институција из области

---

<sup>409</sup> "Образложење" Предлог закона о стандардизацији, Влада Републике Србије, 2008., стр. 10.

инфраструктуре квалитета) представљају битне предуслове за брже приступање СТО и ЕУ".<sup>410</sup>

Дакле, као и у претходно анализираном предлогу закона, запажа се извесна конфузија приликом усвајања аки комунитера, као и разлике у квалитету усклађености у односу на законе из 2011. године јер нема табела које показују усклађеност са упутствима/директивама Европске уније. Одредбе се износе без позивања на тачно одређене чланове Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије, већ се у општим цртама наводе законски акти ЕУ. Слично се може закључити и за део "Образложења" који обрађује конкретне чланове Предлога закона о стандардизацији из 2008. године. На пример, за чланове 1-3 се наводи: "У Погледу значења појединих израза, предлагач је имао у виду дефиниције и изразе из реферетних докумената-српски и међународни стандарди, документи ЕУ". Такође, испод одељка "Разлози за доношење Закона по хитном поступку" се истиче: "имајући у виду да је Република Србија ратификовала Споразум о стабилизацији и придруживању... неопходно је испунити обавезе које из тога произилазе, пре свега, у делу који се односи на добровољну примену стандарда... Такође, овај закон представља материјални правни основ за преузимање међународних и европских стандарда као предуслов за транспортовање директива ЕУ у српско техничко законодавство". Ипак, и да је овакво образложење је недовољно, јер се у њему помиње (и то само једанпут) једно једино упутство/директива Европске уније. Такође, недовољно прецизно је и позивање, у правном смислу, на Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. и Прелазни споразум.

---

<sup>410</sup> Исто, стр. 11.

### **7.1.5. Закон о потврђивању Споразума о стратешкој сарадњи између Републике Србије и Европске полицијске канцеларије<sup>411</sup>**

Године 2008. Влада Републике Србије је упутила у процедуру Народне скупштине Републике Србије Предлог закона о потврђивању Споразума о стратешкој сарадњи између Републике Србије и Европске полицијске канцеларије. Већ у члану 1. се износи основна сврха Предлога закона о потврђивању Споразума о стратешкој сарадњи између Републике Србије и Европске полицијске канцеларије: "Потврђује се споразума о стратешкој сарадњи између Републике Србије и Европске полицијске канцеларије, који је потписан 18. септембра 2008. године у Београду, у оригиналу на српском и енглеском језику".<sup>412</sup> Дакле, радило се о споразуму који је потписан неколико дана после ратификације, у Народној скупштини Републике Србије, Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије. Такође, треба имати у виду, као што смо претходно навели, да се у извештајима ЕК о напретку Србије стално обрађивала и ова област усклађивања. У том смислу се и наводи, у преамбули Споразума о стратешкој сарадњи између Републике Србије и Европске полицијске канцеларије, који је потписан 18. септембра 2008. године у Београду, следеће: "Узимајући у обзир да је Савет Европске уније дана 13. јуна 2002. године овластио Европску полицијску канцеларију (у даљем тексту Европол) да ступи у преговоре о споразуму о сарадњи са Републиком Србијом, узимајући у обзир да је Савет Европске уније дана 8. јула 2008. године овластио Европол да пристане на овај споразум између Републике Србије и Европола". Такође, у члану 1 Споразума о стратешкој сарадњи између Републике Србије и Европске полицијске канцеларије из 2008. се наводи да је сврха овог споразума: "Унапређење сарадње држава чланица Европске уније, које делују кроз Европол, и Републике Србије у спречавању, откривању, сузбијању и истрази тешких облика међународног криминала..." Исто тако, у члану 4 Споразума о стратешкој сарадњи између

---

<sup>411</sup> Закон је објављен у "Службеном гласнику РС-Међународни уговори", бр. 38/2009 од 25. 5 .2009.

<sup>412</sup> Предлог закона о потврђивању Споразума о стратешкој сарадњи између Републике Србије и Европске полицијске канцеларије, Влада Републике Србије, 2008., стр. 1.

Републике Србије и Европске полицијске канцеларије се одређује национална тачка за контакт Републике Србије са Европол. У оквиру Министарства унутрашњих послова то је Јединица за Европол. Споразум о стратешкој сарадњи између Републике Србије и Европске полицијске канцеларије, такође, прати и Анекс 1. У том Анексу 1 се наводи, испод члана 7 - "Табела еквивалената" значење појма "службена тајна" за Републику Србију и "Европол интерно" за Европол. Затим се у Анексу 2 Споразума о стратешкој сарадњи између Републике Србије и Европске полицијске канцеларије наводе дефиниције облика криминала наведених у члану 3 Споразума. У том Анексу 2 постоји и директно позивање на примарно и секундарно право /ЕЗ/Европске уније: "Криминал повезан са нуклеарним и радиоактивним супстанцама односи се на нуклеарне или радиоактивне материје дефинисане у члану 197 Уговора Евроатом и директиви 80/836 Евроатом од 15. јула 1980. године". Дакле, сматрамо и да овај Споразум о стратешкој сарадњи између Републике Србије и Европске полицијске канцеларије, показује да је српски законодавац дужан да познаје све уговоре (или примарно право) /ЕЗ/Европске уније. Само детаљно познавање примарног и секундарног права /ЕЗ/Европске уније може омогућити правилну имплементацију аки комунитера у Републици Србији. Овај Споразум и његова имплементација нас доводе до следећег закључка. Не треба занемарити, ниједан уговор примарног права. Без обзира што је мање познат од Уговора о оснивању Европске економске заједнице из 1957. године, Уговора из Мастрихта из 1992. године и Лисабонског уговора из 2007. године, неопходно је и познавање Уговора о Евроатому из 1957. године. Одредбе Предлога закона о потврђивању Споразума о стратешкој сарадњи између Републике Србије и Европске полицијске канцеларије то убедљиво показује. Коначно, у "Образложењу" Предлога закона о потврђивању Споразума о стратешкој сарадњи између Републике Србије и Европске полицијске канцеларије се наглашава: "Државна заједница Србија и Црна Гора је још 2005. године примила иницијативу од Еуропола усмерену ка закључивању споразума. Након престанка постојања државне заједнице Србија и Црна Гора, у Европској унији је одлучено да се преговори о закључивању споразума о сарадњи између Еуропола и Републике Србије наставе на основу ранијег мандата Савета ЕУ који се односио на Државну заједницу јер је Република Србија сукцесор свих права и обавеза

Државне заједнице... Уједно, Споразум о стратешкој сарадњи између Републике Србије и Европске полицијске канцеларије је и предуслов за закључивање Оперативног споразума са Европолем, који представља крајњи циљ. До скоро, до доношења Закона о заштити података о личности, од поменутог Споразума делио нас је недостатак неопходне националне законске регулативе... Споразум о стратешкој сарадњи између Републике Србије и Европске полицијске канцеларије...истовремено представља и афирмацију интегрисања Републике Србије у Европску унију..." Дакле, ради се о значајном закону, који показује, по нашем мишљењу неопходност детаљног познавања примарног права ЕЗ/ЕУ.

#### **7.1.6. Закон о контроли државне помоћи<sup>413</sup>**

2008. године, Влада Републике Србије је упутила у процедуру Народне скупштине Републике Србије Предлог закона о контроли државне помоћи. Већ из назива овог предлога закона је јасно да се он упућује у процедуру ради усаглашавања српског законодавства са аки комунитером и Споразумом о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године. Као што смо већ видели, државна помоћ и субвенције се помињу у извештајима ЕК и Акционом плану. Тачније, у "Образложењу" Предлога закона о контроли државне помоћи се наводи: "Доношење закона је у

---

<sup>413</sup> Закон је објављен у "Службеном гласнику РС",бр.51/2009 од 14.7.2009.године. Законом је формирана Комисија за контролу државне помоћи Републике Србије. Она је поднела Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији у 2010. години. У Извештају се наводи да је 2008. године државна помоћ у 2008. години износила (субвенције, повољни кредити, гаранције и друго) 971 милиона евра. Такође, 2009. године је износила 901. милион евра, а 2010. године 754 милиона евра (дакле, смањена је за скоро 220 милиона евра у периоду након потписивања ССП-а). Индустији је државна помоћ у овом периоду смањена за 20%, (са 657 на 529 или око 128 милиона евра), пољопривреди са 313 милиона евра на 253 (или смањење око 60 милиона евра), истраживању и развоју са 20 милиона евра на 16. У БДП је то пад са 2,8 у 2009. на 2,6 посто у 2010. години. Види: Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији у 2010. години, Комисија за контролу државне помоћи Републике Србије, Београд, 2011., стр. 4.



складу са низом активности које Република Србија предузима, како би се успоставио правни и институционални оквир за спровођење потребних активности, у циљу прилагођавања и усклађивања са правним тековинама Европске уније у контроли државне помоћи". Затим се, поводом упућивања у процедуру Народне скупштине Републике Србије Предлога закона о контроли државне помоћи, наглашава и следеће: "Основна улога контролора државне помоћи, на начин дефинисан у оснивачким актима Европске уније, је у томе да спречи нарушавање конкуренције и слободне трговине унутар Заједничког европског тржишта, интервенцијама органа држава чланица. На путу стабилизације и придруживања Европској унији, Република Србија ће бити у обавези да принципе који важе на Заједничком европском тржишту, постепено уграђује у свој правни систем, како би њене институције, даном приступања Европској унији биле спремне да их примењују. У складу са Резолуцијом Народне скупштине Републике Србије од 13. октобра 2004. године, сачињена је Национална стратегија за приступање Србије Европској унији (у даљем тексту: Национална стратегија) у којој се наводи, да је формулисање политике државне помоћи и конкуренције и њено ефикасно спровођење, један од предуслова за приступање Европској унији".<sup>414</sup> Ово је прешироко и апстрактно дефинисање разлога за прилагођавање српског законодавства аки комунитеру у овој области. Српски законодавац је у овом случају, по нама, био дужан да наведе конкретне чланове Уговора о оснивању Европске економске заједнице из 1957. године који се односе на право конкуренције и на регулисање (забрану са минималним изузецима) државне помоћи. Такође, српски законодавац је требао да упути у овом закону на конкретне чланове из примарног права ЕЗ и ЕУ, укључујући и Лисабонски уговор који регулишу ову област.

У "Образложењу" Предлога закона о контроли државне помоћи из 2008. године се наводи некус овог предлога закона са Споразумом о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године и Прелазним споразумом о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране: "Влада

---

<sup>414</sup> "Образложење" Предлога закона о контроли државне помоћи, Влада Републике Србије, 2008., стр. 8.

је у сам врх приоритета поставила процес европских интеграција, који обухвата парафирање, потписивање и ратификацију Споразума о стабилизацији између Европских заједница и њених држава чланица са једне стране и Републике Србије, са друге стране, као и ступање на снагу и примена Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране и Републике Србије, са друге стране, стицање статуса земље кандидата за приступање Европској унији и стицање статуса земље чланице. Народна скупштина Републике Србије је 10 септембра 2008. године, донела: 1) Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији између Европских заједница и њених држава чланица са једне стране и Републике Србије, са друге стране и 2) Прелазни споразум о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране. Влада је на седници одржаној 9. октобра 2008. године, усвојила Национални програм за интеграцију Србије у Европску унију (НПИ), којим се предвиђа успостављање, по први пут у Републици Србији, система контроле државне помоћи доношењем Закона и подзаконских аката, са роком упућивања предлога Закона у скупштинску процедуру, до краја 2008. године".<sup>415</sup> Дакле, из претходно наведеног се може закључити следеће. У "Образложењу" Предлога закона о контроли државне помоћи из 2008. српски законодавац је био преопширан и недовољно концизан. Онима који примењују Закон о државној помоћи, али и научним истраживачима је, по нашем мишљењу, требало боље објаснити на које се конкретно чланове Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године и Прелазног споразума позива законодавац. Исто се може тврдити и у вези са позивањем на примарно право и секундарно право. Такође, у оквиру "Образложења" Предлога закона о контроли државне помоћи из 2008. године, испод наслова "Проблеми које Закон треба да реши" и "Циљеви који се постижу доношењем Закона" се наводи и следеће: "Законом се, први пут у Републици Србији, успоставља законодавни оквир у области контроле државне помоћи. Наведено је неопходно са становишта економичнијег располагања јавним средствима, односно алокације средстава државне помоћи тамо где су

---

<sup>415</sup> Исто, стр. 8-9.

најпотребнија и где су позитивни ефекти највећи. Такође, успоставља се обавеза претходног пријављивања државне помоћи, пре њене доделе, обезбеђује се неопходна усклађеност са правилима за доделу државне помоћи, чиме се избегавају евентуални негативни ефекти. Извештавањем на годишњем нивоу, обезбеђује се транспарентност у додели државне помоћи. Све наведено је управо обавеза Републике Србије која проистиче из ССП и један од битних предуслова који морају бити испуњени за стицање најпре статуса кандидата за чланство у Европској унији, а потом и статуса земље чланице Европске уније".<sup>416</sup>

У сличном апстрактном стилу, без позивања на конкретне чланове ССП или делове примарног и секундарног права, су и следеће формулације које се наводе у "Образложењу" које прати Закон: "...2) обезбеђује се правилније усмеравање јавних (пре свега буџетских) средстава која се додељују као државна помоћ, са циљем постизања веће конкурентности привреде, засноване на знању и способности да обезбеди одрживи привредни раст са већим бројем нових и боље плаћених радних места и већом социјалном кохезијом (Лисабонска стратегија ЕУ)... 4) обезбеђује се усклађивање са правним тековинама Европске уније (acquis communautaire) у области државне помоћи и испуњавања обавеза из ССП у овом делу".<sup>417</sup> Дакле, поново нема конкретног позивања на чланове Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године (и делове примарног и секундарног права). Без прилагођавања српским условима, и без јасног дефинисања, имплементира се аки комунитер, аутоматски и без разматрања и разумевања у овој области. Ипак, такво апстрактно формулисање се делимично ублажава када се наводи да ће Република Србија имати право да даје државну помоћ у склопу предвиђених изузетака. Али, у том контексту, поново морамо истаћи да не видимо разлог зашто Република Србија и њени преговарачи нису инсистирали на изузетима који су предвиђени за СР Немачку и њене источне делове - изузетима за СР Немачку која је она добила по Лисабонском уговору (зарад транзиције након уједињења две Немачке). Те 2008. године био је познат текст Лисабонског уговора. Исто

---

<sup>416</sup> Исто, стр. 9.

<sup>417</sup> Исто.

тако, као што је већ претходно поменуто и негативне последице санкција и ратних дешавања за Србију нису биле ништа мање од последица транзиције за источне делове Немачке (напротив, може се тврдити са доста аргумената да је било обрнуто). Али, као да српски преговарачи нису имали довољно храбрости да траже слично проширење изузетака од забране државне помоћи и за Републику Србију.

Ипак, у оквиру "Образложења" Предлога закона о контроли државне помоћи из 2008. године се наводи да ће постојати неки изузеци за Републику Србију у вези са државном помоћи. Затим се такво решење директно повезује са члановима Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године и члановима Уговора о оснивању Европске заједнице: "Посебно је значајно нагласити, да ће у складу са чланом 73, тачка 7 ССП, у периоду од 5 година од дана ступања на снагу ССП, Република Србија имати статус тзв региона А, што је у складу са критеријумима Европске уније, јер је БДП у Републици Србији испод 75% просека БДП земаља чланица Европске уније. Наведено значи да је Република Србија окарактерисана у целини као подручје са изузетно ниским животним стандардом и/или високом стопом незапослености (у складу са чланом 87, став 3 под (а) Уговора ЕЗ). Наведни статус даје могућност коришћења максимално дозвољених лимита и других повољности у додели државне помоћи, пре свега регионалне државне помоћи".<sup>418</sup> Сматрамо да је и ово решење испод онога нивоа изузетка које је изборила Немачка у Лисабонском уговору. Такође, у оквиру "Образложења" Предлога закона о контроли државне помоћи из 2008. године, наводи се испод одељка "Разматране могућности да се проблем реши и без доношења закона и зашто је доношење закона најбољи начин решавања проблема" следеће: "Имајући у виду значај који Европска унија придаје контроли државне помоћи, ова област је поред области конкуренције, једна од централних током вођења преговора о стабилизацији и придруживању. Стратешки циљ у овој области треба да буде, пре свега, доношења и примена нове законске регулативе. Како у Републици Србији не постоји законски оквир за контролу државне помоћи, било је неопходно приступити изради закона, којим ће се успоставити правни оквири за контролу области доделе

---

<sup>418</sup> Исто, стр. 10.

и коришћења државне помоћи, што је један од битних предуслова за приступање Европској унији. Анализом других могућности за решавање питања из ове области, дошло се до чврстог уверења, да доношење Закона о контроли државне помоћи нема алтернативу при регулисања додељивања и коришћења државне помоћи, тим пре што из ССП проистиче обавеза Републике Србије да, између осталог, изврши и постпено усклађивање домаћег законодавства са правним тековинама ЕУ (*acquis communautaire*) у области државне помоћи. Било какав други начин уређивања ове области није био могућ, осим доношења закона. Законом ће Република Србија, полазећи од политичког и економског значаја контроле државне помоћи у Европској унији, благовремено припремити правни и институционални оквир за успостављање овог система, који треба да увелико функционише до дана приступања Европској унији".<sup>419</sup> Ипак, сматрамо да се и у овом делу "Образложења" из Предлога закона о контроли државне помоћи из 2008. године, наводе нејасне формулације. Нема јасног позивања на чланове Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године. Сматрамо да је нешто конкретнији законодавац у делу "Образложења", из Предлога закона о контроли државне помоћи из 2008. године, "Објашњење основних правних института и појединачних решења". У "Објашњењу основних правних института и појединачних решења" се наводи: "Члан 1 уређује предмет и циљ Закона, а то су општи услови и поступак за контролу државне помоћи, у циљу заштите слободне конкуренције на тржишту, применом начела тржишне економије и подстицања привредног развоја, обезбеђења транспарентности у додели државне помоћи и извршавања обавезе које проистичу из закључених међународних уговора који садрже одредбе о државној помоћи (овде се, пре свега мисли на ССП, односно Прелазни споразум, из којег проистичу обавезе и рокови за њихову реализацију у делу који се односи на државну помоћ, али и на друге међународне уговоре из којих проистичу обавезе Републике Србије у делу државне помоћи). Други став овог члана прописује да се Закон не односи на примарну пољопривреду производњу и рибарство. Наведно је у складу са одредбама ССП (члана 73, став 9), као и чињеницом да су наведене области у надлежности другог Генералног

---

<sup>419</sup> Исто.

директората за конкуренцију, у чијој је надлежности, је поред конкуренције и државна помоћ".<sup>420</sup>

Дакле, из претходно наведеног је јасно да се члан 1 Предлога закона о контроли државне помоћи из 2008. године позива директно на одредбе Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године. То је решење које је прикладније јер показује у којем се смеру врши примена аки комунитера. Тачније, поједине привредне области су изузете из регулисања државне помоћи које је у складу са Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године. Затим се у Предлогу закона о контроли државне помоћи из 2008. године наводи и следеће: "Члан 2 даје значење појединих појмова у Закону, усклађено са правилом Европске уније у овој области, и то: државна помоћ, давалац државне помоћи и корисник државне помоћи. Уговор о Европској заједници, као ни пратећа (секундарна) акта (уредбе, правилници, саопштења Европске комисије, Савета Европске уније и сл.), не садрже експлицитну дефиницију државне помоћи".<sup>421</sup> Ово је доказ да српски законодавац није могао да без конкретног и јасног позивања имплементира аки комунитер у овој области. Нема чак ни јединствене дефиниције државне помоћи у ЕУ. Дакле, није требало журити са доношењем закона. Сама ЕУ не може 60 година да донесе прецизну дефиницију државне помоћи, а Србија доноси закон у години када је потписала ССП. Из свега овога произилази да је закон донет, пре свега, због притиска ЕК. Такође, морамо да приметимо и да део образложења у вези са чланом 2. Предлога закона о контроли државне помоћи из 2008. године, не садржи експлицитне и тачне дефиниције државне помоћи. Такође, сматрамо и да је неправилно дефинисање секундарног права као такозваних пратећих аката. Према тексту Лисабонског уговора који је морао бити познат српском законодавцу, ради се о законским актима Европске уније или секундарном праву (у Уставу за Европу су се чак користиле формулације "закони"). Дакле, законски акти или закони, никако не могу бити пратећи акти. То је потпуно погрешно тумачење српског

---

<sup>420</sup> Исто, стр. 11.

<sup>421</sup> Исто.

законодавца у Предлогу закона о контроли државне помоћи из 2008. године, односно позивање и тумачење које доводи до правне конфузије. Такође, српски законодавац, у случају Предлога закона о контроли државне помоћи из 2008. године, очигледно није правио разлику између обавезних делова секундарног права Европске уније и необавезујућих. Исто тако, примећује се и лутање у терминологији. Истакли смо у претходним деловима да је српски законодавац користио углавном појам директива за овај део секундарног права. У правној српској теорији смо видели да се користи појам упутство или директиве. Али, у Предлогу закона о контроли државне помоћи из 2008. године се користи трећи појам - правилници. Дакле, оваква појмовна неуједначеност само доприноси правној конфузији која већ постоји у вези са усвајањем аки комунитера у Републици Србији. Такође, у вези са чланом 2 Предлога закона о контроли државне помоћи из 2008. године, законодавац наводи и следеће: "Прецедентско право Европске комисије прихвата да не постоји дефиниција државне помоћи и да се нека мера државе чланице идентификују као државна помоћ на основу њеног ефекта на конкуренцију и трговину земаља чланица, као и на основу обима селективне предности производњи одређених производа, или групе производа. Непостојање дефиниције државне помоћи Европска комисија оправдава, истичући да би било која дефиниција могла бити 'заобиђена' од стране било које државе чланице 'захваљујући домишљатости индустријских политика држава чланица'. С обзиром да не постоји експлицитна дефиниција државне помоћи, иста се изводи из одредаба члан 87, став 1 Уговора о ЕЗ, који је основ успостављања система контроле државне помоћи. На основу одредаба овог члана, основна обележја државне помоћи у Европској унији су да: 1) да је додељена од стране државе чланице, или је одобрена преко државних средстава у било ком облику; 2) да је селективна, јер доводи у повољнији положај одређена предузећа или групу предузећа, или производњу одређене робе, 3) да нарушава или прети да наруши конкуренцију, 4) да је некомпатабилна са заједничким европским тржиштем у мери у којој то утиче на трговину између земаља чланице Европске уније, уколико Уговором о ЕЗ није другачије прописано".<sup>422</sup> Мора се приметити да се

---

<sup>422</sup> Исто.

ради о прилично опширном и непрецизном тумачењу члана 87 Уговора о ЕЗ (то је нумерација према Уговору из Амстердама 1997. године, у оригиналном Уговору о оснивању Европске заједнице то је био члан 92). У том контексту, истичемо следеће. Да би српски привредници и српски државни органи имали потпуну слику о правилима аки комунитера, т.ј. примарног права у овој области, законодавац је био дужан да цитира пре свега, све ставове из члана 87 Уговора о оснивању ЕЗ. Посебно зато што и сам српски законодавац признаје да потпуна дефиниција државне помоћи од стране ЕК не постоји. Сматрамо да би било корисно да српски привредници и српска државна предузећа (која ће добијати мању државну помоћ у складу са примарним правом Европске уније и Споразумом о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године) треба да знају да је у складу са ставом 2, члана 87 Уговора о оснивању ЕЗ СР Немачкој дозвољен изузетак у области државне помоћи.

Да се ради о олаком и пребрзом усвајању аки комунитера у српским законима, показује и следећи цитат у вези са чланом 2 Предлога закона о контроли државне помоћи из 2008: "Први наведени елемент државне помоћи - да је додељује држава чланица - подразумева трансфер државних средстава, са било ког нивоа власти, без обзира на територијалну организацију државе чланице Европске уније, али и помоћ које додели друго правно лице (правно или државно), које на било који начин располаже државним/јавним средствима. Наведено значи да би, на пример приватна пословна банка, која управља шемом за мала и средња предузећа, имала статус даваоца државне помоћи".<sup>423</sup> Такође, у вези са чланом 2 Предлога закона о контроли државне помоћи из 2008. године се наводи и следеће дефинисање државне помоћи: "Додела државне помоћи-преко државних средстава у било ком облику, подразумева различите инструменте доделе, а најчешће директне субвенције, гаранције, пореске олакшице, кредите и зајмове под повољнијим условима од тржишних, продају земљишта и некретнина у државном власништву испод тржишне цене, куповину добара и услуга од стране државе по ценама виших од тржишних, 'ризици капитал' који нова предузећа, најчешће микро и мала, не би могла да обезбеде под тржишним условима, односно применом тзв.

---

<sup>423</sup> Исто.



'принципа приватног инвеститора', селективно смањење доприноса за обавезно социјално осигурање и слично". Више него широка дефиниција која омогућује злоупотребу од стране ЕК, или која ће довести и доводи до смањена државних субвенција у Србији (Вероватно је и то главни циљ ЕК у овој фази придруживања).

У вези са чланом 2 Предлога закона о контроли државне помоћи из 2008. године, наводи се и следеће: "Према правилима Европске уније, корисник државне помоћи је субјект који је са својим производима и услугама, учесник на тржишту, јер само у том својству може да ,коришћењем државне помоћи, угрози конкуренцију на тржишту".<sup>424</sup> Дакле, поново се дају нејасне дефиниције и нема позивања на конкретне изворе аки комунитера (јер и не постоје у прецизном виду).

Са друге стране, поводом члана 3 Предлога закона о контроли државне помоћи из 2008. године се наводе конкретније одредбе: "Наведена одредба је у складу са чланом 87, став 1 Уговора ЕЗ, којим се свака државна помоћ, која нарушава или прети да наруши конкуренцију тиме што фаворизује одређене послове производњу одређене робе, сматра некомпатабилном са Заједничким европским тржиштем. У складу са овом "општом забраном" државне помоћи, дата је формулација у члану 3 Закона. Међутим, ставом 2 и ставом 3, члана 87 Уговора ЕЗ се прописују изузеци од ове опште забране. У том смислу, у члану 3 је наведено: 'осим ако није другачије прописано овим законом'. Наведене изузетке Закон прописује у члановима 4-5 дозвољена државна помоћ, односно државна помоћ која мора бити дозвољена".<sup>425</sup> Затим се у члану 4 Предлога закона о контроли државне помоћи из 2008. године конкретно дефинише када је државна помоћ дозвољена и наводи се, поред тога, да Европска комисија мора дати оцену чак и у таквим случајевима: "1) помоћ која је социјалног карактера и која се додељује индивидуалним потрошачима, али уз услов да се додељује без дискриминације у односу на порекло робе, односно производа, који чине конкретну помоћ, и 2) ради отклањања штете проузроковане непогодама или

---

<sup>424</sup> Исто, стр. 12.

<sup>425</sup> Исто.

другим ванредним ситуацијама. Иако и ови облици државне помоћи могу да утичу на конкуренцију на тржишту, према оцени Европске комисије не ради се о значајнијем нарушавању конкуренције, па се сматрају дозвољеним, односно изузетком од правила опште забране доделе државне помоћи, иако имају карактер дозвољене државне помоћи, подлежу обавези претходног пријављивања Европској комисији. У складу са наведним и у Закону је чланом 11 прописана обавеза претходног пријављивања државне помоћи, пре доделе, што се односи и на државну помоћ из члана 4".<sup>426</sup> Дакле, уводи се ЕК као другостепени орган одлучивања у Србији у вези са државном помоћи. Ово је, по нама, већ кршење Устава. У том контексту, у Предлогу закона о контроли државне помоћи из 2008. године се наводи и следеће: "Члан 5 прописује када државна помоћ може бити дозвољена. Наведено је у складу са чланом 87, став 3 Уговора ЕЗ. За разлику од додељене државне помоћи из члана 4 Закона, у овом случају Комисија спроводи поступак усклађености пријављене, односно додељене државне помоћи са одредбама Закона, што ће детаљно бити прописано подзаконским актима које доноси Влада. Једино је Комисија овлашћена да оцени да ли је пријављена, односно додељена државна помоћ усклађена са Законом, односно да донесе одговарајућу одлуку о усклађености/неусклађености. Наведена овлашћења Комисије су у складу са чланом 73, тачка 4 ССП и на њима Европска комисија посебно инсистира. Намера предлагача Закона је да се не оптерећује сам Закон, начином и поступком за пријављивање државне помоћи, односно за оцену усклађености пријављене, државне помоћи. Наведено мора да буде у складу са прописима Европске уније, који су врло обимни и подложни честим променама, а Република Србија ће бити у обавези да буде ажурна у поступку усклађивања са њиховим изменама". Када се узме у обзир комитететска организација рада ЕК, чудно је да се ЕК поставља као супервизор у држави нечланици. Дакле, више него неприкладно и штетно за Републику Србију. То је свакако и последица незнања о фактичкој пракси у ЕУ (посебно о функционисању ЕК). Такође, нетачно се

---

<sup>426</sup> Исто. стр. 13.

тумачи члан 72 ССП-а, јер у њему се говори о договору између Републике Србије и ЕК, а не о подређености.

Такође се истиче и: "Чланови 3, 4 и 5 имају посебан значај, јер представљају суштинско усклађивање Закона са правним тековинама (*acquis communautaire*) Европске уније и основ за успостављање система контроле државне помоћи. Наиме, овим чланом је извршено усклађивање са чланом 87, став 1, 2 и 3 Уговора ЕЗ, који представља основ за успостављање законске регулативе у Републици Србији у овој области".<sup>427</sup> Затим се у Предлогу закона о контроли државне помоћи из 2008. године наводи и да ће се на нивоу Републике Србије формирати Комисија за контролу државне помоћи. Она ће у суштини, функционисати као првостепена инстанца у контроли државне помоћи у Републици Србији. Други степен у овој правној хијерахији, очигледно биће Европска комисија. Дакле, по нашем мишљењу, Предлог закона о контроли државне помоћи из 2008. године фактички уводи у правни систем Републике Србије, као другостепену (и задњу инстанцу) Европску комисију. Зато је, према нама, Предлог закона о контроли државне помоћи из 2008. године више него значајан за разумевања и проучавање процеса примењивања аки комунитера. Тачније, у "Образложењу" Предлога закона о контроли државне помоћи из 2008. године се наводи, поводом члана 11: "Обавезно је претходно пријављивање сваке промене већ одобрене државне помоћи, како је прописано у ставу 3 овог члана. Наведена одредба је посебно значајна јер испуњавања захтеве Европске комисије у погледу надлежности Комисије (мисли се на Комисију за контролу државне помоћи РС-прим. Д. М.) да, пре свега, одлучује о усклађености пријављене државне помоћи са Законом".<sup>428</sup> Да ли је овако решење прикладно за државу која није чланица Европске уније? Да ли је са правне тачке гледишта прикладно да држава која није чланица Европске уније, фактички, у свој правни систем уводи Европску комисију као другостепену инстанцу у области државне помоћи (ЕК која је у ЕУ значајно ограничена у деловању од стране комитета који заступају државе)? Сматрамо да тако

---

<sup>427</sup> Исто, стр. 13.

<sup>428</sup> Исто, стр. 15.

поступање није правилно, и да се ради о исхитреном решењу, које занемарује интересе српског права, државе и економије.

У том контексту, апсурдно звучи и решење у вези са чланом 6 Предлога закона о контроли државне помоћи из 2008. године у којем се наводи да Комисија за контролу државне помоћи Републике Србије треба да буде независна. Ако би хтели слободније да се изразимо, Комисија за контролу државне помоћи Републике Србије је независна од Републике Србије (иако добија средстава из државног буџета), али није независна од утицаја Европске комисије. То је реалност до које доводи исхитрена и неприлагођена примена аки комунитера у овој области у Србији. На такав закључак упућују и дефиниције које прате члан 11 Предлога закона о контроли државне помоћи из 2008. године: "Члан 11 прописује обавезу даваоца државне помоћи да, пре доделе помоћи, поднесе Комисији пријаву државне помоћи... обавезно је претходно пријављивање сваке промене већ одобрене државне помоћи, како је прописано у ставу 3 овог члана. Наведена одредба је посебно значајна јер испуњава захтеве Европске комисије у погледу надлежности Комисије да, пре свега, одлучује о усклађености пријављене државне помоћи са Законом".<sup>429</sup> Такође, поводом члана 13 Предлога закона о контроли државне помоћи из 2008. године, а у вези са радом Комисије за контролу државне помоћи Републике Србије, се истиче: "Комисија доноси одлуку о неусклађености пријављене државне помоћи. Рок за доношење одлуке који не може бити дужи од 60 дана је у складу са прописаном Уредбом Савета ЕУ број 659/1999, јер је од стране Европске комисије оцењен као сасвим довољан да од момента потпуне пријаве, одлука буде донета... Европска комисија са посебном пажњом прати област државне помоћи, која је поред области заштите конкуренције врло осетљива".<sup>430</sup>

Дакле, у члану 13 Предлога закона о контроли државне помоћи из 2008. године је инкорпорирана Уредба Савета број 659/1999. У том контексту се поставља логично питање. Да ли је прикладно да се део секундарног права који је у

---

<sup>429</sup> Исто.

<sup>430</sup> Исто, 16.

потпуности обавезан за државе чланице Европске уније, примењује у држави која је, попут Републике Србије, само на такозваном путу придруживања Европској унији (и то у тако важној области као што је државна помоћ. И то са увођењем рокова.)? Сматрамо да би било много прикладније да се не примењују такви правни експерименти, већ да се конкретан рок (од 60 дана) из члана 13 Предлога закона о контроли државне помоћи из 2008. године усклади са реалним околностима у Републици Србији. Исто се може рећи и за члан 15 Предлога закона о контроли државне помоћи из 2008. године у вези кога се истиче да је он усклађен са чланом 3 Уредбе Савета број 659/1999. Такође, у "Образложењу" Предлога закона о контроли државне помоћи из 2008. године се прописује и период застарелости од 10 година, после кога Комисија за контролу државне помоћи Републике Србије не може да наложи повраћај државне помоћи. Дакле, чињеница је да је Европска комисија, Предлогом закона о контроли државне помоћи из 2008. године, фактички постала последња инстанца у овој области у правном систему Републике Србије. То доказују и следеће формулације изнете у "Образложењу" Предлога закона о контроли државне помоћи из 2008. године, поводом решења које се примењују у вези са чланом 18: "О наведеном поступању, Комисија доставља Влади информацију, како је и прописано ставом 2 овог члана. Европска комисија ће у поступку имплементације ССП, односно Прелазног споразума, спроводити посебан надзор над применом Закона и поступања у складу са одлукама које доноси Комисија, посебно о одлукама о повраћају државне помоћи па је неопходно да Влада буде о томе информисана, а да информација садржи и предлог закључка".<sup>431</sup> Затим се поводом решења из члана 25 Предлога закона о контроли државне помоћи из 2008. године наводи и следеће: "Наведено је и у складу са изјавом директора Генералног директоријата за проширење Европске уније за Балкан, датом на састанку одржаном 29. новембра 2007. године у Београду, којом је апострофирао значај не само доношења закона у Републици Србији, који су усклађени са правним тековинама Европске уније, већ далеко више значај примене тих закона".<sup>432</sup> Наравно, условно се треба сложити са

---

<sup>431</sup> Исто, стр. 19.

<sup>432</sup> Исто, стр. 20.

дефиницијом директора Генералног директоријата за проширење Европске уније за Балкан, али треба и додати да законе треба посматрати у складу са њиховом применљивошћу у српским условима. Увођење Европске комисије као другостепене инстанце у држави која није чланица ЕУ, није у складу са реалним условима који владају у Србији. То је, по нашем мишљењу неприкладно поступање које је у супротности са Уставом Републике Србије (али и са чланом 72 ССП-а) које наноси штету економским и развојним интересима Републике Србије. У сваком случају, може се закључити да је 2008. године код српског законодавца постојала конфузија у вези са применом аки комунитера у Републици Србији. Законодавац није имао довољно искуства у овој области, што је и разумљиво ако се зна да је Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије потписан управо те 2008. године. Међутим, неискуство не може бити оправдање за доношење решења попут онога које је омогућило да Европска комисија буде та која ће одлучивати о прикладности доделе државне помоћи у Републици Србији. То се не прецизира у члану 72 ССП-а. Посебно то звучи необично ако се зна да Немачка може (због разлога који немају много везе са економијом), да додељује државну помоћ источним деловима те земље, после преко 20 година од уједињења. Правну конфузију употпуњује и чињеница да нема ни прецизне дефиниције државне помоћи од стране ЕК. Такође, сматрамо да неправилно доношење подзаконских аката може у потпуности укинути одредбе закона. Закон о јавним набавкама је најбољи пример, јер је подзаконски акт дао предност у јавним набавкама Европској инвестиционој банци, Европској банци за обнову и развој и другим међународним финансијским институцијама. Сматрамо да је то директно кршење аки комунитера, и то због притиска ЕК, ЕИБ, Европске банке за обнову и развој и других међународних финансијских организација који послују у Србији. Колико је то значајна област, најбољи говори податак да вредност јавних набавки у Србији износи скоро 10% БДП-а. Закони о контроли државне помоћи и јавним набавкама су исхитрено донети - очигледно због притиска ЕК, која је фактички водила процес стабилизације и придруживања те 2008. године.

---

### 7.1.7. Закон о међународном превозу у друмском саобраћају<sup>433</sup>

Годину дана након потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије, наставило се са усвајањем аки комунитера у српском правном систему. Тачније, усвајали су се закони и прописи у Влади и министарствима, који су затим упућивани у Народну скупштину (у складу са НПИ или роком за имплементацију који треба да буде окончан 2012). Влада Републике Србије је 2009. године упутила у процедуру Народне скупштине Предлог закона о изменама и допунама Закона о међународном превозу у друмском саобраћају. Дакле, радило се о закону који је требало да обезбеди даљи напредак у оквиру слободног кретања људи и робе, или напредак у контексту такозване "четири велике слободе" Европске уније. У "Образложењу" Предлога закона о изменама и допунама Закона о међународном превозу у друмском саобраћају из 2009. године се наводи да се он доноси и због "усклађивања важећих прописа са прописима Европске уније". Затим се истиче: "Чланом 6 предлога закона, као услов за стручну оспособљеност директора или одговорног лица прописано је и поседовање лиценце директора или одговорног лица у складу са Директивом 96/26 ЕЦ и Директивом 98/76 ЕЦ".<sup>434</sup> У том контексту, постављају се следећа питања за законодавца. Шта значи скраћеница ЕЦ (да ли се мисли на Европску заједницу, Европску комисију или нешто треће, законодавац не објашњава, и може се само претпостављати шта то значи у пракси). Сматрамо да је такво нејасно, непрецизно и неразумљиво дефинисање аки комунитера неозбиљно. Аљкавост предлагача се види и из чињенице да се није потрудио да преведе енглеску скраћеницу за ЕЗ. До сличног закључка се долази и када се анализирају нешто шире дефиниције у вези са чланом 7 Предлога закона о изменама и допунама Закона о међународном превозу у друмском саобраћају: "Стручна обука за директора, односно одговорно лице уводи се у циљу постепеног усклађивања са прописима Европске уније. Наиме, директиве

<sup>433</sup> Закон о међународном превозу у друмском саобраћају, "Службени гласник РС", бр. 18/2010.

<sup>434</sup> "Образложење" Предлог закона о изменама и допунама Закона о међународном превозу у друмском саобраћају, Влада Републике Србије, 2009., стр. 15.

Европске уније 96/26 ЕЦ и 98/76 ЕЦ прописују услове за обављање послова одговорног лица и делатности превозника у међународном превозу у друмском саобраћају. Досадашња пракса, планови и програми редовног образовања неадекватни су за мултидисциплинарни приступ обављању послова одговорних лица, односно директора у привредним субјектима који обављају делатност међународног превоза у друмском саобраћају (економија, право, саобраћај, менаџмент) према прописима Европске уније.<sup>435</sup> Али, и у овим одредбама, као и оним у вези са чланом 8 у којој се наводи да је прописана обавезна лиценца за возача која се издаје у складу са Упутством 2003/59 ЕЗ, нема конкретног упућивања на делове упутстава/директива на који се позива законодавац. Такође, пошто Предлог закона о изменама и допунама Закона о међународном превозу у друмском саобраћају из 2009. године не прати никаква табела која би показала усклађеност са уредбама или директивама, може се констатовати следеће. Предлог закона о изменама и допунама Закона о међународном превозу у друмском саобраћају из 2009. године не садржи напредак у примени аки комунитра у односу на законе из 2008. године. Штавише, у односу на поједине законе из 2008. године (попут већ анализираног Предлога закона о контроли државне помоћи) може се констатовати чак и назадовање у примени и усвајању аки комунитера, јер је потпуно нејасно шта је законодавац хтео да истакне као битно (у овој области аки комунитера) и на које се конкретно делове секундарног права позива при доношењу појединих чланова закона. У сваком случају, мешање енглеских скраћеница и српских назива упутстава говори о великој немарности и непознавању материје.

---

<sup>435</sup> Исто.



### 7.1.8. Закон о измени Закона о осигурању<sup>436</sup>

Слично, као и за претходни закон, се може рећи и када се анализира Предлог закона о измени Закона о осигурању из 2009. године. У "Образложењу" Предлога закона о измени Закона о осигурању из 2009. године се наводи следеће: "Доношењем Закона о осигурању ('Службени гласник РС', бр. 55/04, 70/04, 61/05, 85/05, 101/07 и 63/09), систематски је регулисана област осигурања имајући у виду, како регулативу Европске уније, регулативу земља у окружењу, тако и степен развоја тржишта осигурања у Републици Србији".<sup>437</sup> Дакле, поново нема ни речи о изворима секундарног права Европске уније у овој области. Како је то могуће? Како је могуће да се Предлог закона о измени Закона о осигурању из 2009. позива на аки комунитер, а при том нема навођења ниједног дела оснивачког уговора, уредбе или упутства/директиве из ове области? Да ли је могуће да српски законодавац у овој области није знао за једну од основних слобода на којима се заснивала ЕЗ али и ЕУ данас (слободе кретања капитала)? Макар се могло позвати на слободу кретања капитала, односно на делове ССП који регулишу ову област - на пример члан 91 ССП који регулише банкарство, осигурање и финансијске услуге. Просто је невероватан овако неозбиљан приступ. То је још очигледније ако се узме у обзир следеће. Проф. др Бранко Ракић истиче значај хармонизације ове области аки комунитера: "А да би се делатност осигурања нормално одвијала на том широком простору кога сачињава више држава, неопходно је да буду отклоњени диспаритети међу националним регулативама из ове области, тј. да ове регулативе буду, ако не унификоване, оно бар хармонизоване у тој мери да се створи јединствено тржиште осигурања".<sup>438</sup> Законодавац очигледно није знао за овакав значај права осигурања у ЕУ, он се на право ЕУ позива апстрактно и нејасно.

---

<sup>436</sup> Закон је објављен у "Службеном гласнику РС", бр. 107/2009. од 23. 12. 2009.

<sup>437</sup> "Образложење" Предлог закона о измени Закона о осигурању, Влада Републике Србије, 2009., стр. 2.

<sup>438</sup> Ракић Б., "Хармонизација југословенског права са правом Европске уније", Правни факултет, Београд, 1997., стр. 238.

### 7.1.9. Закон о ознакама географског порекла<sup>439</sup>

Прикладнија и примеренија решења од ових које садржи Предлог закона о измени закона о осигурању су уграђена у Предлог закона о ознакама географског порекла из 2009. године. У том предлогу закона се на јаснији и конкретнији начин истиче веза између извора секундарног права Европске уније и решења која се примењују у српским законима. Тачније, у "Образложењу" Предлога закона о ознакама географског порекла из 2009. године се, у вези са чланом 7, истиче следеће: "Ова одредба је преузета из Уредбе ЕУ бр. 510/06 (члан 2, став 3). Потреба увођења ове одредбе произилази из чињенице да у случају неких производа за који постоји интерес да буду заштићени именом порекла, сировине које служе за производњу тих производа потичу са подручја које је шире али и различито од подручја прераде... Иако се Уредбе ЕУ бр. 510/06 односи само на пољопривредне и прехранбрене производе, предложена одредба ће се примењивати у односу на све производе који се штите ознаком географског порекла, јер проблем недостатка сировина није ограничен само на пољопривредне и прехранбрене производе, већ и на друге производе. Сагласно Уредби ЕУ бр. 510/06, прецизирано је да се у случају пољопривредних и прехранбраних производа, сировинама сматрају само живе животиње, месо и млеко".<sup>440</sup> Дакле, иако се радило о прецизнијем и прикладнијем позивању на изворе из секундарног права, него што је то био случај у вези са Предлогом закона о измени Закона о осигурању из 2009. године, мора се приметити да српски законодавац поново греша. Тачније, ако се примени логичко, систематско и језичко тумачење Уредбе ЕУ бр. 510/06, долази се до следећег закључка. Република Србија није чланица ЕУ и није у обавези да у потпуности примењује Уредбу ЕУ бр. 510/06. Немогућа је директна примена и директно дејство макар због чињенице да Службени лист ЕУ не важи за Србију. Али, исто тако, пошто се ради о уредби, која је обавезна у целости, као што смо

---

<sup>439</sup> Закон о ознакама географског порекла, "Службени гласник РС", бр. 18/2010.

<sup>440</sup> "Образложење", Предлог закона о ознакама географског порекла, Влада Републике Србије, 2009., стр. 31.

изнели у претходним деловима овог рада, није прикладно ни њено делимично примењивање у српском законодавству, а још мање проширивање њеног дејства и прешироко тумачење. Конкретно, непрецизно позивање руши смисао уредбе као обавезног аката. Изабрана је најгора могућа варијанта у вези са Уредбом ЕУ бр. 510/06. - њена истовремено селективна и проширена примена. Таква примена се заснива на неправилном и прешироком тумачењу српског законодавца. Зато се може закључити да је српски законодавац у Предлогу закона о ознакама географског порекла из 2009. године изабрао најгоре могуће решење, када се ради о примени аки комунитера. Уместо директног и смишљеног позивања, уредби је фактички промењен садржај.

Када овоме додамо чињеницу да је већ тада прошло годину дана од потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије, долази се и до закључка да је правна конфузија у вези са усвајањем аки комунитера била још већа 2009. години него у 2008 (уместо обрнуто).

Такав закључак не могу променити ни следећа решења и образложења која се истичу у Предлогу закона о ознакама географског порекла из 2009. године. На пример, у вези са чланом 8. се истиче да су одредбе тог члана усаглашене са споразумом ТРИПС (и овде се поставља питање прикладности, јер је тај споразум, пре свега, везан за чланство у Светској трговинској организацији чија чланица није Република Србија), и са чланом 3, став 4 Уредбе ЕУ бр. 510/06. Члан 8 је, дакле, усаглашен са споразумом који је обавезан за чланице СТО и са Уредбом која је обавезна за чланице Европске уније. Ни у једном ни у другом случају, Република Србија не испуњава основни услов за примену ових одредби. Може се рећи да српски законодавац, у Предлогу закона о ознакама географског порекла из 2009. године, примењује решења која су далеко од српске реалности у овој области, те уредба не може бити делимично усаглашена. Односно, не може бити измењен њен садржај како то српском законодавцу одговара. Она мора да се примењује у целости и прецизно. Такође, и у вези са чланом 14. се истиче да су одредбе садржане у том члану у сагласности са Уредбом ЕУ бр. 510/06: "Ова одредба је у складу са чланом 5(9) Уредбе ЕУ бр. 510/06 којом је прописано да се ознаке географског порекла за пољопривредне и прехранбене производе који потичу са географског подручја земље која није чланица Европске уније могу

регистравати на нивоу Европске уније преко надлежног државног органа националне државе уколико су регистровани у земљи порекла".<sup>441</sup> Законодавац се и у члановима 16 и 17 Предлога закона о ознакама географског порекла из 2009. године позива на Уредбу ЕУ бр. 510/06. Тачније, ради се о томе да је заштита домаћих ознака географског порекла на нивоу Европске уније условљена постојањем правно уређеног система контроле квалитета. Такође, у члановима 22-23 Предлога закона о ознакама географског порекла из 2009. године је прописана садржина спецификације и елабората. И чланови 22-23 су усклађени са Уредбом ЕУ бр. 510/06. Исто тако, и одредбе из члана 56. Предлога закона о ознакама географског порекла из 2009. године се заснивају на Уредби ЕУ бр. 510/06. Чланом 56 Предлога закона о ознакама географског порекла из 2009. године се регулише овлашћење за кориснике ознаке географског порекла. Поводом члана 57 Предлога закона о ознакама географског порекла из 2009. године се истиче и повезаност са Споразумом о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије: "У складу са обавезом из члана 33, став 4 Споразума о стабилизацији и придруживању, ставом 3 овог члана, прописано је да лица која немају статус овлашћених корисника ознаке географског порекла не смеју да користе жиг који се састоји или у себи садржи ознаку географског порекла која је регистрована на нивоу Европске заједнице у складу са Уредбом ЕУ бр. 510/06. И за ову одредбу предвиђено је одложено дејство у складу са Споразумом о стабилизацији и придруживању (члан 84 Прелазне и завршне одредбе).<sup>442</sup> Такође, и члан 61 Предлога закона о ознакама географског порекла из 2009. године који омогућује измене података о специфичним карактеристикама производа се позива на Уредбу ЕУ бр. 510/06. Ипак, не наводи се са којим конкретно деловима Уредбе ЕУ бр. 510/06. Дакле, ради се о насумичном и делимичном повезивању права ЕУ са садржином закона. У Предлогу закона о ознакама географског порекла из 2009. године се наводи и да је члан 84 усаглашен са Уредбом ЕУ бр. 510/06. Али се поново не наводи са којим конкретно деловима. Дакле, примећује се једна врста неусаглашеност у самом Предлогу закона о ознакама географског порекла из 2009. године. Поред тога, наводи да је Предлог закона о ознакама географског

---

<sup>441</sup> Исто, стр .33.

<sup>442</sup> Исто, стр. 38.

порекла из 2009. године усаглашен са Прелазним споразумом о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, с једне стране, и Републике Србије, са друге стране: "Примена Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, с једне стране, и Републике Србије, са друге стране, захтева хармонизацију Закона о ознакама географског порекла са упутствима и уредбама Европске уније које се односе на на ознаке географског порекла... Имајући наведено у виду, предложени закон је у највећој мери усклађен са Уредбом Савета ЕУ бр. 510/06 од 20. марта 2006. године о заштити географских ознака и ознака порекла за пољопривредне и прехранбене производе и са Уредбом Европске комисије бр. 1898/2006. од 14. децембра 2006. године којом се установљавају детаљана правила за примену Уредбе ЕУ бр. 510/06 о заштити географских ознака и ознака порекла за пољопривредне и прехранбене производе. Одредбе предложеног закона су хармонизоване са наведеним прописима Европске уније у оној мери којој је то неопходно како би се установио систем заштите ознака географског порекла који је компатабилан са системом заштите у Европској унији. Међутим, будући да још није успостављен дијалог између представника Републике Србије и Европске комисије, оцена о потпуној усклађености Нацрта закона о ознакама географског порекла са аки комунитером не може се дати у овом тренутку. Имајући у виду да је усклађивање процес који ће трајати током примене Споразума о стабилизацији и придруживању, потпуна усклађеност са прописима Европске уније ће бити постигнута у року који је Споразумом дефинисан, тј. 5 година од дана на ступања на снагу Споразума. Поред тога, предложени закон је у потпуности усклађен са одредбама из потписаног Споразума о стабилизацији и придруживању".<sup>443</sup> Из претходног се може извести следећи закључак. Законодавац такође признаје да није у потпуности имао јасан критеријум и стратегију када је имплементирао уредбе Европске уније у српско законодавство. Нема јасног критеријума и јасног нексуса са садржином закона. Дакле, ради се о још једној чињеници која показује да је и 2009. године у српском правном систему владала конфузија у вези са применом аки комунитера.

---

<sup>443</sup> Исто, стр. 43.

Такође, у Предлогу закона о ознакама географског порекла из 2009. године се наводи и следеће: "Чланом 33 Споразума о стабилизацији и придруживању који се односи на заштиту географског порекла за производе пољопривреде и рибарства и прехранбене производе, са изузетком вина и алкохолних пића, прописане су одређене обавезе, које се тичу заштите географског порекла регистрованих на наивоу Европске заједнице на основу Уредбе ЕЗ 510/2006".<sup>444</sup>

Може се констатовати да је ово прикладније позивање јер се у њему наводи конкретан члан Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије на који се позива Предлог закона о ознакама географског порекла из 2009. године. Али се поново поставља питање - Како је могуће у складу са српским правним системом да се уредбе ЕУ селективно и индиректно примењују у Републици Србији, ако су оне у суштини, законски акт који се заснива на директној примени и директном дејству. Дакле, у овом случају постоји велика правна празнина и недостатак стратегије. Зато је неопходно тумачење Уставног суда Републике Србије. Ову ситуацију додатно компликује чињеница да се законодавац позива на уредбе које имају мало везе са материјом закона.

Такође, може се закључити и следеће. Иако је од потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије прошло (у том тренутку) годину дана, српски законодавац у 2009. години није имао јединствену стратегију у вези са усвајањем аки комунитера а још мање са усвајањем уредби ЕУ. Претходно наведени закони то показују. У појединим законима једва да постоје и назнаке да су они донети у оквиру процеса и рокова на које се Република Србија обавезала када је 2008. године потписала Споразум о стабилизацији и придруживању. Још мање има усклађених решења у вези са имплементацијом уредби. Оне су често неповезане са садржином закона и конкретним члановима. Дакле, не може се рећи да је у 2009. години постигнут видан напредак у примени аки комунитера у Републици Србији.

---

<sup>444</sup> Исто, стр. 44.

### 7.1.10. Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма<sup>445</sup>

2009. године је усвојен Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма. Видели смо у претходним деловима да се на тој области аки комунитера (и усклађивања српског законодавства) инсистирало у ССП-у и у извештајима ЕК о напретку Србије. Са друге стране, истраживачи који су радили на "Студији о имплементацији европског законодавства у Србији, износе који су се подзаконски акти заснивали на овом закону. Тачније, који је подзаконски акт било потребно донети да би се имплементирао овај закон: "Правилник о методологији за извршавање послова у складу са Законом о спречавању прања новца и финансирања тероризма је усвојен у фебруару 2010. године, а ступио је на снагу 1. марта 2010. године. Како је сам Закон усвојен 18. 3. 2009. године, то значи да је Правилник недостајао скоро целих годину дана".<sup>446</sup> Дакле, и овај пример показује да није довољно донети само закон који се заснива на европском праву и на извештајима ЕК о напретку Србије. За његову правилну и потпуну имплементацију је неопходно и доношење подзаконских прописа. Они би, по нашем мишљењу, требали да се доносе у обавезним роковима до 90 дана. Међутим, у случају Закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма видели смо да скоро годину дана он није био у потпуности применљив управо због кашњења у доношењу подзаконског акта. То јасно говори о реалним роковима имплементације аки комунитера у Републици Србији (и о нереалности достизања попуне усклађености српског законодавства са аки комунитером до 2012. године). Овоме треба додати и претходно поменути конфузију која се појављује у вези са имплементацијом уредби ЕУ (делимично или прешироко позивање на уредбе које немају директне везе са садржином закона) и биће јасно да је неопходно тумачење Уставног суда Србије о примени аки комунитера у Републици Србији.

---

<sup>445</sup> Закон је објављен у "Службеном гласнику РС", бр. 20/2009.

<sup>446</sup> Тодорић В., Јовановић Н., "Имплементација европског законодавства у Србији", Центар за нову политику, Београд, 2011., стр.76.

## ***7.2. Усвајање аки комунитера и закони из 2010. године***

Две године након потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије, српски законодавац је наставио да имплементира аки комунитер у правни систем Републике Србије (у складу са НПИ). Тачније, године 2010. Влада Републике Србије је упутила у процедуру Народне скупштине Републике Србије више закона у чијим су одредбама постојала позивања на секундарне и примарне изворе европског права. У овом делу ћемо анализирати важне законе који регулишу тржиште капитала, банкарски сектор и заштиту потрошача, дакле, оне области које се посебно истичу у извештајима ЕК.

### **7.2.1. Закон о тржишту капитала<sup>447</sup>**

У "Образложењу" Предлога закона о тржишту капитала из 2010. године се наводи: "С обзиром да се Република Србија налази у периоду континуираног усглашавања са прописима Европске уније... један од основних циљева предлагача приликом израде Предлога закона, био је даље усклађивање са директивама из ове области, у мери у којој се њихови принципи могу инкорпорисати у домаћу регулативу...Из Директиве број 2004/39/ЕЗ о тржиштима финансијских инструмената у Предлогу закона су примењене одредбе из следећих области: дефинисање основних појмова и области примене, издавање дозвола и услови пословања инвестиционих друштава, регулисано тржиште хартија од вредности, надлежности надзорног органа у поступку давања дозволе инвестиционим друштвима, тржишту и

---

<sup>447</sup> Закон је објављен у "Службеном гласнику РС", бр.31/2011. од 9.5.2011. У "Службеном гласнику" бр.89/2011. од 3.12.2011. је објављено 17 подзаконских ката који прате Закон о тржишту капитала. Међу њима и Правилник о поступцима који се могу сматрати злоупотребом тржишта и обавезе у циљу спречавања и откивања злоупотребе тржишта и Правилник о објављивању инсајдерских информација које се непосредно односе на издаваоца и одређивање интереса издаваоца у сврху необјављивања. Дакле, скоро 7 месеци је било потребно за доношење подзаконских аката.



организатору тржишта, дефинисању инвестиционих услуга и активности и додатних инвестиционих услуга које пружају инвестициона друштва, дефинисање финансијских инструмената са којима тргују, као и критеријуми за лица која могу бити професионални клијенти".<sup>448</sup> Дакле, српски законодавац признаје поводом Предлога закона о тржишту капитала из 2010. године, да су неки делови Упутства/директива неприменљиви на српском финансијском тржишту. Такође, у "Образложењу" Предлога закона о тржишту капитала из 2010. године се помињу и друга упутства/директиве из ове области: "Из Директиве број 2004/109/ЕЗ о хармонизацији захтева за транспарентност у вези са информацијама о издаваоцима чије су хартије од вредности примљене на регулисано тржиште, у Предлогу закона су примењене одредбе које се односе на дефинисање одређених појмова у закону, периодично извештавање од стране издавалаца, годишње и периодичне извештаје, информације о значајном учешћу и променама у структури оснивача или акционара, информације о битним догађајима у пословању издаваоца. Из Директиве број 2003/71 ЕЗ у вези са информацијама садржаним у проспекту и објављивање проспекта, примењене су одредбе из области којом се регулише минимална садржина проспекта, препоруке за објављивање проспекта, начин оглашавања овог проспекта, и вођење евиденције одобрених проспеката".<sup>449</sup> Поводом Упутства/Директиве бр 2003/06/ЕЗ и других упутстава, наводи се: "Из Директиве бр 2003/06/ЕЗ о трговању на основу инсајдерских информација и о тржишним манипулацијама примењене су одредбе из области дефинисања појмова инсајдерске информације и манипулација на тржишту, забране злоупотребе инсајдерских информација, размена инсајдерских информација, забране манипулације на тржишту, обавеза извештавања надзорног органа о трансакцијама објављеним на основу инсајдерских информација и о другим манипулацијама на тржишту. Коначно, из Директиве бр. 97/9 ЕЗ о шемама заштите инвеститора у Предлогу закона су примењене одредбе о обавезној осигуравајућој заштити, износу гарантованог потраживања, изузецима који клијенти не могу бити чланови фонда, осигуравајућа заштита од повлачења

---

<sup>448</sup> "Образложење", Предлог закона о тржишту капитала, Влада Републике Србије, 2010., стр. 135.

<sup>449</sup> Исто.

инвестиционог друштва".<sup>450</sup> Ово је, сматрамо, делимично прикладно дефинисање усклађености са аки комунитером. Што се тиче појединачних чланова Предлога закона о тржишту капитала из 2010. године и анализе ефеката закона, наводи се следеће: "Важећи Закон о тржишту хартија од вредности ступио је на снагу 10. јуна 2006. године, а почео је са применом 10. децембра 2006. године... С обзиром на време када је наведени закон донет, имајући у виду околности у којима је домаће тржиште хартија од вредности функционисало, овај закон је представљао само међуфазу у креирању домаће правне регулативе из ове области узимајућу у обзир процесе европске интеграције у које се Република Србија све интезивније укључује. Стога је било неопходно предузети активности ради израде новог закона који регулише тржиште капитала, а који ће се у потребној мери усагласити са одговарајућом међународном регулативом у циљу усклађивања домаће легислативе са директивима ЕУ... Други разлог због којег је настала потреба за израдом новог закона свакако представља и Предлог закона којим се уређују привредна друштва који се такође усклађује са директивама ЕУ... Регулатива ЕУ не познаје поделу на затворена и отворена акционарска друштва, већ на друштва којима се тргује или не тргује на регулисаном тржишту, при чему је индивидуална одлука сваке компаније да ли ће своје акције котирати на регулисаном тржишту... Предлагач закона је покушао да нађе компромисно решење које би ишло у правцу усклађивања домаће регулативе са законодавством ЕУ, али постепеним прилагођавањем уз што мање последице по домаће финансијско тржиште чије су наведне особине карактеристичне за финансијска тржишта земаља у транзицији. Предлагач је при доношењу предложеног решења имао у виду последице које би могле имати измене закона у смислу степена усклађивања са директивима ЕУ на вредност акција већ приватизованих компанија које су сада укључене у трговање на Београдској берзи... Регулисано тржиште је уређено на начин да у потпуности преноси одредбе директива ЕУ... Одређен је ниво потребног минималног капитала у складу са инвестиционим услугама и активностима које инвестиционо друштво пружа и креће се у распону од 125.000 до 730.000 евра у динарској противвредности, у складу са директивом ЕУ".<sup>451</sup> Дакле, (поред често

---

<sup>450</sup> Исто, стр. 136.

<sup>451</sup> Исто, стр. 136-147.

неразумљивих и предугачких дефиниција) предлагач закона користи и међусобно искључујуће формулације. Тако на пример, у једном делу "Образложења" Предлога закона о тржишту капитала из 2010. године, се наводи да је он у потпуности усклађен са директивама/упутствима ЕУ у овој области, а већ у наредним деловима се признаје да је немогућа потпуна и директна примена овог дела секундарног права ЕУ у српским условима. Ради се о проблему који прати српско законодавство од почетка такозваног приближавања Европској унији. Постоји безусловна политичка воља за примену аки комунитера са једне стране, а са друге стране, постоје реалне околности који не дозвољавају примену европског права у српским условима без повезивања са садржином закона. У том контексту се пред српског законодавца поставља основно питање. За коју ће се стратегију одредити при имплементацији аки комунитера у српски правни систем? Да ли за нереалну и неприменљиву стратегију директне, безусловне и преписивачке примене аки комунитера у Републици Србији, која би значила аутоматско, директно и потпуно уношење свих одредби из упутстава/директива и уредби (и других извора секундарног права) у српски правни систем, без обзира што би то довело само до правне конфузије и неприменљивости таквих закона? Или ће се српски законодавац одредити за другу варијанту, која би била реалнија и прикладнија за српске услове - усклађивање аки комунитера које би било пре свега, условљено потребама и могућностима српског друштва и српског правног система. Нажалост, сматрамо да српски законодавац није направио јасан избор између ове две варијанте усвајања аки комунитера. Претходни цитати из "Образложења" Предлога закона о тржишту капитала из 2010. године то јасно показују. Са друге стране, у Предлогу закона о тржишту капитала из 2010. године се појављује (за разлику од предлога закона из 2008. године и 2009. године) и табела која показује усклађеност са аки комунитером. Она се, у овом Предлогу назива, "Изјава о усклађености са прописима Европске уније". Наравно, ово је последица чињенице коју смо навели у уводним деловима овог поглавља, о новим правилима које је Влада увела у вези са табелама усклађености од 2010. године. У "Изјави о усклађености са прописима Европске уније" се наводи следеће у вези са ССП-ом: "Усклађеност прописа са одредбама Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне

стране, и Републике Србије са друге стране ('Службени гласник РС', број 83/08) (у даљем тексту: Споразум), односно са одредбама Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране ('Службени гласник РС', број 83/08) (у даљем тексту: Прелазни споразум):

а) Одредба Споразума и Прелазног споразума која се односи на нормативну садржину прописа - Поглавље III Пружање услуга и наслов VI члан 91 Банкарство, осигурање и финансијске услуге;

б) Прелазни рок за усклађивање законодавства према одредбама Споразума и Прелазног споразума - Општи прелазни рок за усклађивање законодавства према члану 72 Споразума;

в) Оцена испуњености обавезе које произилазе из наведене одредбе Споразума и Прелазног споразума - делимично испуњена".<sup>452</sup>

Затим се у "Изјави о усклађености са прописима Европске уније" која прати Предлог закона о тржишту капитала из 2010. године, испод наслова "Веза са Националним програмом за интеграцију Републике Србије у Европску унију", наводи да се Националним програмом за интеграцију Републике Србије у Европску унију (НИП) одређује да ће Предлог закона бити усклађен са чак 15 директива/упутстава Европске уније. Затим се наводе наслови и бројеви тих директива/упутстава Европске уније, али искључиво на енглеском језику. У том контексту се постављају логична питања. Зашто се у претходним деловима Предлога закона о тржишту капитала из 2010. године наводе бројеви и наслови директива и упутстава на српском, а у "Изјави о усклађености са прописима Европске уније" само на енглеском? Зашто се ствара таква конфузија, да ли због алкавости и лености законодавца? Зашто се у "Изјави о усклађености са прописима Европске уније" наводи чак 15 директива/упутстава Европске уније, а у претходним деловима Предлога закона о тржишту капитала из 2010. године се наводи само неколико упутстава/директива ЕУ? Једини могући одговор на ова питања је да је код српског законодавца поново била присутна правна конфузија која је проистекла из непостојања јасне стратегије усвајања аки комунитера. Само

---

<sup>452</sup> "Изјава о усклађености са прописима Европске уније" Предлог закона о тржишту капитала, Влада Републике Србије, 2010., стр. 147.

тако се могу објаснити нелогичности које постоје у Предлогу закона о тржишту капитала из 2010. године. На овакав закључак упућују и други делови "Изјаве о усклађености са прописима Европске уније" која прати Предлог закона о тржишту капитала из 2010. године. На пример, испод наслова "Навођење секундарних извора права ЕУ и усклађеност са њима", се наводи да је Предлог закона о тржишту капитала из 2010. године делимично усклађен са 5 директива/упутстава из ове области секундарног права Европске уније. То опет говори о великој конфузији која влада у Предлогу закона о тржишту капитала из 2010. године. Томе доприноси и образложење зашто је извршено само делимично усклађивање са упутствима/директивама ЕУ у овој области. Оно гласи: "На постојећем нивоу развоја финансијског тржишта као и због последица светске финансијске кризе могуће је у овом тренутку само делимично усклађивање са наведеним директивама." Ово образложење је више него неозбиљно. Затим се наводи и рок који је потребан за постизање пуне усклађености са претходно наведеним директивама: "Улазак Србије у ЕУ".<sup>453</sup> И ово је више него неприкладно и неозбиљно. Упутства се не могу тумачити и делити онако како то одговора аутору закона. Она су целовити правни акт. Такође, ово је у супротности са роком до 2012. који се прописује у НПИ и роком до 2014 из ССП-а. Дакле, очигледно је да се ради о потпуној конфузији у вези са применом директива/упутства Европске уније у Републици Србији. Дакле, и после 2 године од потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године српски законодавац није успео да дефинише јасне критеријуме у вези са усвајањем аки комунитера. На такав закључак упућује и чињеница да се у Предлогу закона о тржишту капитала из 2010. године наводи да се он ослања и на примарне изворе аки комунитера, попут Трећег дела (Наслов IV) Уговора о функционисању Европске уније. Али, с друге стране, не наводе се конкретни чланови Уговора о функционисању Европске уније који регулишу ову област. Дакле, Предлог закона о тржишту капитала из 2010. године је пример конфузне, неправилне и нетачне имплементације аки комунитера.

---

<sup>453</sup> Исто, стр. 152.

### 7.2.2. Закон о изменама и допунама Закона о банкама<sup>454</sup>

Српски законодавац је упутио 2010. године у процедуру Народне скупштине и Предлог закона о изменама и допунама Закона о банкама. У делу "Образложења" Предлога закона о изменама и допунама Закона о банкама који се бави појединачним члановима, нема ни речи о директивама/упутствима које су уграђене у конкретна решења. Када би се прочитао само овај део "Образложења" Предлога закона о изменама и допунама Закона о банкама из 2010. године, могло би се доћи до закључка да се аки комунитер није примењивао приликом израде овог предлога закона. Међутим, у другом делу "Образложења" Предлога закона о изменама и допунама Закона о банкама из 2010. године (који као да је писао неки други законодавац) се, испод дела који анализира ефекте закона, наводи следеће: "Приликом израде Предлога закона законодавац је узео у обзир искуства већине земаља Европске уније и земаља у окружењу".<sup>455</sup> Којих земаља и којих конкретних решења, не наводи се. Затим се у "Изјави о усклађености прописа са прописима Европске уније", која прати Предлог закона о изменама и допунама Закона о банкама из 2010. године наводи следеће, у вези са ССП-ом: "Усклађеност прописа са одредбама Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије са друге стране ('Службени гласник РС', број 83/08) (у даљем тексту: Споразум), односно са одредбама Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране ('Службени гласник РС', број 83/08) (у даљем тексту: Прелазни споразум):

а) Одредба Споразума и Прелазног споразума која се односи на нормативну садржину прописа - Поглавље III Пружање услуга-члан 59 и наслов VI члан 91 Банкарство, осигурање и финансијске услуге;

---

<sup>454</sup> Закон је објављен у "Службеном гласнику РС"бр. 91/2010. од 3. 12. 2010.

<sup>455</sup> "Образложење", Предлог закона о изменама и допунама Закона о банкама, Влада Републике Србије 2010., стр. 32.

б) Прелазни рок за усклађивање законодавства према одредбама Споразума и Прелазног споразума - Општи прелазни рок за усклађивање законодавства према члану 72 Споразума;

в) Оцена испуњености обавезе које произилазе из наведене одредбе Споразума и Прелазног споразума - делимично испуњена".<sup>456</sup>

Затим се наводи неуобичајени и неприкладан разлог за делимично испуњене одредаба Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године. Уместо да је српски законодавац (предлагач закона је Министарство финансија Републике Србије) признао да је немогуће применити неке директиве/упутства Европске уније у држави која није била чак ни кандидат за Европску унију те године, потпуно неприкладно се наводи светска финансијска криза као наводно оправдање. Тачније, српски законодавац наводи, у Предлогу закона о изменама и допунама Закона о банкама из 2010. године, следеће: "У условима светске финансијске кризе предлог није могао да постави захтеве потпуне усклађености јер не би био применљив у пракси".<sup>457</sup> Који аспекти финансијске кризе су утицали (наводно) на неприменљивост одредби Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. године, српски законодавац не наводи.

Такође, слично, као и у претходно анализираном Предлогу закона о тржишту капитала, у Предлогу закона о изменама и допунама Закона о банкама се наводи, испод наслова који обрађује повезаност са примарним правом ЕУ, да се предлог закона ослања на Трећи део (Наслов IV) Уговора о функционисању Европске уније. Али, с друге стране (као и у претходно анализираном Предлогу закона о тржишту капитала), не наводе се конкретни чланови Уговора о функционисању Европске уније који регулишу ову област. Затим се, иако у претходним деловима Предлога закона о изменама и допунама Закона о банкама из 2010. годин , нема ни речи о директивама/упутствима Европске уније, наводе као извори две директиве/упутства Европске уније. Директива/Упутство бр. 2006/48. Европског

---

<sup>456</sup> "Изјава о усклађености прописима са прописима Европске уније", Предлог закона о изменама и допунама Закона о банкама, Влада Републике Србије 2010., стр. 72.

<sup>457</sup> Исто, стр. 74.

парламента и Савета, и Директива/Упутство бр. 2006/49. Европског парламента и Савета. Али, осим оваквог апстрактног навођења ових директива/упутстава нема позивања на конкретне делове Директиве/Упутства бр. 2006/48. Европског парламента и Савета и Директиве/Упутства бр. 2006/49. Европског парламента и Савета. После тога, у Предлогу закона о изменама и допунама Закона о банкама из 2010. године се наводи, по нашем мишљењу скандалозна реченица, која показује да српских законодавац у овом предлогу закона не зна шта је то секундарно право Европске уније (и то после две године од потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије). Тачније, одмах после навођења директива/упутстава Европске уније у овој области, српски законодавац износи следећу реченицу: "Предметни Нацрт закона о изменама и допунама Закона о банакама није предмет уређења секундарних извора права ЕУ".<sup>458</sup> Скоро невероватно. Када би се применило језичко тумачење, из ових међусобно искључујућих реченица у Предлогу закона о изменама и допунама Закона о банкама из 2010. годину, могло би се закључити да српски законодавац тврди да директиве/упутства ЕУ нису део секундарног права! Дакле, може се закључити да у српском правном систему не влада само правна конфузија када се ради о примени аки комунитера, већ и велико незнање. Да би та чињеница била још гора, примери незнања о основним појмовима аки комунитера се појављују у српском законодавству чак и две године након потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије.

### **7.2.3. Закон о заштити потрошача<sup>459</sup>**

Влада Републике Србије је 2010. године упутила у процедуру Народне скупштине и Предлог закона о заштити потрошача. Предлог закона о заштити потрошача из 2010. године садржи 155 чланова. У "Образложењу" се наводи: "На основу Закона о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских

---

<sup>458</sup> Исто, стр. 75.

<sup>459</sup> Закон је објављен у "Службеном листу РС", бр.73/2010. од 12. 10. 2010. године.



заједница и њихових држава чланица, са једне стране и Републике Србије са друге стране ('Службени гласник РС'83/08) у члану 78 уговорне стране су се обавезале да ће сарађивати како би усагласиле стандарде заштите потрошача у Србији са стандардима Заједнице".<sup>460</sup> Затим се наводи да су у глави V Закона преузета решења из Директиве/Упутства 93/13, а у глави VII преузета решења из Директиве/Упутства 85/374/ЕЕЗ и Директиве/Упутства 99/33/ЕЗ, као и да су у глави VIII преузета решења из Директиве/Упутства 2006/126/ЕЗ. Такође, наводи се и да су у глави IX закона преузета решења из Директиве/Упутства 2002/22/ЕЗ и њене допуне Директиве/Упутства 2009/136/ЕЗ и Директиве/Упутства 2009/72/ЕЗ. Глава X се ослања на Директиву/Упутство 90/314/ЕЕЗ. Може се констатовати да је ово прикладно поступање у вези са применом аки комунитера, али би било још боље да су се наводили конкретни чланови Директиве/Упутства и чланови Закона о заштити потрошача и њихова повезаност. Предлог закона о заштити потрошача из 2010. године прати и "Изјава о усклађености нацрта прописа са прописима Европске уније". У "Изјави о усклађености нацрта прописа са прописима Европске уније" се наводи и прецизна табела под називом "Учешће консултаната у изради прописа и њихово мишљење о усклађености". У Табели су имена од преко 20 страних и домаћих експерата који су учествовали у изради предлога закона.<sup>461</sup> Сматрамо да је ово добар начин презентирања поступка израде закона и требало би, према нашем мишљењу би, да га користе и други предлагачи закона када сагледавају доношење прописа. Такође, и у "Изјави о усклађености нацрта прописа са прописима Европске уније" се наводи списак упутстава која су коришћена као секундарни правни извори права Европске уније приликом израде закона (али и члан 78 ССП као основ за израду закона). Такође, као веза са примарним правом ЕУ се наводи члан 16 Уговора о функционисању ЕУ. Међутим то је само делимично прикладно јер се ради о одредбама Уговора о функционисању ЕУ које регулишу заштиту података о личности. Дакле, поново нема јасне везе са садржином закона. Са друге стране, истраживачи Тодорић и Јовановић у "Студији о имплементацији европског законодавства у Србији" из

---

<sup>460</sup> "Образложење" Предлога закона о заштити потрошача, Влада Републике Србије, 2010., стр. 58.

<sup>461</sup> "Изјава о усклађености нацрта прописа са прописима Европске уније", Предлог закона о заштити потрошача, Влада Републике Србије, 2010., стр. 108.

2011. године запажају, поводом Закона о заштити потрошача из 2010. године, следеће: "Још није формиран Национални савет за заштиту потрошача иако је Закон усвојен још у октобру 2010. године. Закон о заштити потрошача у доброј мери је усклађен са законодавством ЕУ. Постоји велики проблем са низом закона који су у колизији са Законом о заштити потрошача, тј. садрже нижи ниво заштите потрошача а имају предност као *lex specialis*. Нису усвојени подзаконски акти те је Закон практично неспроводив. Пошто није формиран Национални савет за заштиту потрошача нема координације међу различитим министарствима у заштити потрошача. Закон је предвидео неадекватан систем имплементације који почива на јаким удружењима за заштиту потрошача која треба сама да покрећу случајеве пред судовима а сам закон није предвидео њихово финансирање у довољној мери. За постојећих 60 удружења је укупно предвиђено око 40.000 евра. Неадекватни су стручни и финансијски капацитети унутар Владе за бављење заштитом потрошача, нарочито после реконструкције у марту 2011".<sup>462</sup> Затим аутори "Студије о имплементацији европског законодавства у Србији" наводе који све закони стварају правну несигурност јер пружају мању заштиту права потрошача од основног закона о правима потрошача. То су: Закон о туризму, Закон о банкама, Закон о заштити корисника финансијских услуга, Закон о изградњи, Закон о енергетици, Закон о оглашавању. Што се тиче подзаконских аката, аутори "Студије о имплементацији европског законодавства у Србији" наглашавају, у вези са Законом о заштити потрошача из 2010. године, и следеће: "Релеванти подзаконски акти још увек нису усвојени. Према ЗПП следећи подзаконски акти би требало да буду усвојени (радни наслови): 1. Правила о садржају обрасца за повлачење даљинских и ванпросторних уговора, 2. Уредба о садржају обавештајног обрасца за тајмшеринг, 3. Уредба о садржају обрасца за повлачење тајмшеринг уговора, 4. Правила о евиденицији о удружењима и савезима овлашћеним за колективну акцију, 5. Уредба о критеријумима за дефинисање угрожених потрошача по областима услуга од општег економског

---

<sup>462</sup> Тодорић В., Јовановић Н., "Студија о имплементацији европског законодавства у Србији", Центар за нову политику, Београд, 2011., стр. 126.

интереса, 6. Уредба о Националном програму за заштиту угрожених потрошача, 7. Стратегија за заштиту потрошача."<sup>463</sup>

Дакле, из претходног јасно произилази, да није довољно само доношење закона да би се извршила правилна имплементација аки комунитера у српско законодавство. Потребно је и усвајање подзаконских аката и усаглашеност са другим српским законима. Поново се долази до закључка који показује важност кохерентности српског правног система. Не може се донети закон који се позива на ЕУ право, ако он није усклађен са делом правног система које се не позива на аки комунитер. Очигледно је да српски законодавац није размишљао о таквим ефектима примене аки комунитера. У случају Закона о заштити потрошача такво поступање је изостало. Дакле, може се закључити да се основни недостатак у примени аки комунитера појавио и у 2010. години. То је недоношење адекватних подзаконских аката који су нужни за спровођење такозваних европских закона. Ту је и неуважавање важности одржања кохерентног правног система као и очигледно (аутоматско) преписивање одредби аки комунитера.<sup>464</sup> Такође, посебно забрињава чињеница да се у законима из 2010. године не прави разлика између секундарног и примарног права ЕУ (да се мешају енглески и српски језик у називима упутстава и слично). Мислимо да ове чињенице показују да се ради о проблемима за које кривицу, пре свега, носе надлежни органи Владе Републике Србије (или недостатак координације у раду те институције). Уместо да је фокус био на правилној примени аки комунитера, која није могућа без подзаконских прописа, и

---

<sup>463</sup> Исто, стр. 132. Аутори "Студија о имплементацији европског законодавства у Србији" Закону о заштити потрошача из 2010. године дају оцену 2,8 у скали до 1 до 4.

<sup>464</sup> Проф. др Радован Вукадиновић истиче да се хармонизација не сме свести на формално преписивање и превођење комунитарних прописа. Он назива ову појаву "формална хармонизација". Са друге стране, "суштинска хармонизација" је усмерена на остваривање задатих циљева ЕУ који се могу остварити и преко националних судова. Види: Вукадиновић Р., "Хармонизација домаћег права са правом Европске уније у склопу Процеса стабилизације и асоцијације-две године после", зборник "Србија и Црна Гора на путу ка Европској унији", приредили, Лопандић Д., Бајић В., Европски покрет у Србији, Београд, 2003., стр. 115. Када се претходно има у виду, јасно је да се у Србији примењује формална хармонизација, у оквиру које се користе, од случаја до случаја (од закона до закона) сви познати методи хармонизације комунитарног права. Зато долази до правног хаоса.

очувању кохеретности правног система, поново је била присутна несхватљива журба ради достизања нереалног рока из НПИ (2012. година).

### ***7.3. Усвајање аки комунитера и закони из 2011. године***

Анализа закона из 2011. године показује да ни три године након потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије, Влада Републике Србије није усвојила јасну стратегију у вези са применом аки комунитера. Правна конфузија која је владала 2008. године, 2009. године и 2010. године, се наставила и у 2011. години. Следећи примери закона из области кривичног и грађанског права, јавне својине, реституције и заштите пословне тајне и ауторских права потврђују речено.

#### **7.3.1. Закон о заштити пословне тајне<sup>465</sup>**

Влада Републике Србије је у процедуру Народне скупштине у септембру 2011. године упутила Предлог закона о заштити пословне тајне. У "Образложењу" Предлога закона о заштити пословне тајне, испод наслова "Разлози за доношење закона" се не наводи (ниједан) конкретан разлог за доношење закона који је повезан са аки комунитером или упутствима Европске уније. Наводи се само Споразум о трговинским аспектима права интелектуалне својине (ТРИПС споразум) и одредбе Париске конвенције о заштити индустријске својине. Са друге стране, не наводи се ниједна директива/упутство или уредба Европске уније. Такође, у оквиру дела којим се објашњавају појединачна правна решења у вези са чланом 2 Предлога закона о заштити пословне тајне из 2011. године се наводи: "Схватање да пословна тајна нема својински карактер преовлађује у

---

<sup>465</sup> Закон је објављен у "Службеном гласнику РС" бр. 72/2011 од 28. 9. 2011. године.

европском праву".<sup>466</sup> И то је све. Тек на крају Предлога закона о заштити пословне тајне из 2011. године се, испод наслова "Хитни поступак", наводи следеће: "Доношење овог закона по хитном поступку, предлаже се ради испуњена међународних обавеза и усклађивања прописа са прописима Европске уније".<sup>467</sup> Дакле, нема ни речи о члановима 85 и 86 Уговора о оснивању Европске економске заједнице из 1957. који регулишу право конкуренције које је директно повезано са заштитом пословне тајне (сходно томе нема ни помена о члановима Лисабонског уговора који регулишу ову материју). Нема ни директиве или упутства Европске уније која регулише ову материју. Само у знацима се помињу одредбе Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије и рок који је прописан за усклађивање са ЕУ правом у Републици Србији. Такви уводни делови закона су, по нашем мишљењу неприкладни. Ипак, нешто детаљније регулисање се износи у "Образцу изјаве о усклађености прописа са прописима Европске уније" који прати Предлог закона о заштити пословне тајне из 2011: "Усклађеност прописа са одредбама Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије са друге стране ('Службени гласник РС', број 83/08) (у даљем тексту: Споразум), односно са одредбама Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране ('Службени гласник РС', број 83/08) (у даљем тексту: Прелазни споразум):

а) Одредба Споразума и Прелазног споразума која се односи на нормативну садржину прописа - Глава 6, члан 75(4)

Прелазни рок за усклађивање законодавства према одредбама Споразума и Прелазног споразума -5 година од дана ступања на снагу ССП-а". А затим се наводи: "Не постоје одговарајући прописи Европске уније са којима је потребно обезбедити усклађеност."<sup>468</sup>

---

<sup>466</sup> "Образложење", Предлог закона о заштити пословне тајне, Влада Републике Србије, 2011., стр. 10.

<sup>467</sup> Исто, стр. 17.

<sup>468</sup> "Образац изјаве о усклађености прописа са прописима Европске уније", Предлог закона о заштити пословне тајне, Влада Републике Србије, 2011., стр. 21-22.

Када се прочитају овакве формулације, намеће се следећи утисак. Законодавац као да је сматрао да је довољно да помене појмове "Европска унија" и "усклађеност прописа" и то је наводно довољно за правилну примену аки комунитера. Међутим, такво поступање је потпуно непримерено. Посебно ако се зна да је од потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије у априлу 2008. године до упућивања у процедуру Предлога закона о заштити пословне тајне у септембру 2011. године, прошло скоро три и по године. Може се закључити да је Предлог закона о заштити пословне тајне из септембра 2011. године, што се тиче примене аки комунитера на нижем правном нивоу него претходно анализирани закони из 2008. године. У овом случају није забележен значајан напредак у примени аки комунитера. Напротив, када се анализирају одредбе Предлога закона о заштити пословне тајне из септембра 2011. године и одредбе претходно анализираних закона (на пример, из 2008. године) може се закључити да није дошло до значајног напретка у примени аки комунитера (већ супротно, до назадовања у овом правном процесу).

### **7.3.2. Законик о кривичном поступку<sup>469</sup>**

Такође, у септембру 2011. године Влада Републике Србије је упутила у процедуру Народне скупштине и Предлог законика о кривичном поступку. И овај закон је, као и претходни, требало да се усвоји по хитном поступку. Наравно, Предлог законика о кривичном поступку је значајан за сваки правни систем, па и за српски. У том контексту, није било изненађење што је Предлог законика о кривичном поступку из 2011. године садржао чак 608 чланова (са додатним документима и формуларима Предлог закона је укупно имао 481 стр.). Такође, за разлику од Предлога закона о заштити пословне тајне, Предлог законика о кривичном поступку из 2011. је садржао конкретна позивања на секундарне изворе европског права. Међутим, иако се радило о веома значајном закону и иако је од потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске

---

<sup>469</sup> Законик је објављен у "Службеном гласнику РС", бр. 72/2011. од 28. 9. 2011. године

уније и Републике Србије прошло скоро три и по године, Предлог законика о кривичном поступку из 2011. године је (поново), садржавао недостатке у примени европског права (који су јасно показивали да у правном систему Републике Србије влада конфузија када се ради овом питању). Пре свега, није јасно како је основни разлог за упућивање по хитном поступку у процедуру Предлога законика о кривичном поступку из 2011. године усклађивање са европским правом, када у Европској унији доминира потпуно другачији начин вођења поступка од оног који предвиђа овај законик. Тачније, Предлогом законика о кривичном поступку из 2011. године уводе се англосаксонски елементи у кривични поступак. Прецизније, повећава се улога тужиоца у утврђивању процесне истине (а смањује се улога судије). Начело истине се фактички укида у Предлогу законика о кривичном поступку из 2011. године.<sup>470</sup> У "Образложењу" Предлога законика о кривичном поступку из 2011. године се наводи: "Уместо извођења доказа од стране суда по службеној дужности, терет доказивања оптужбе је на тужиоцу, а докази се изводе на предлог странака... Суд се сада налази у неутралнијој позицији"<sup>471</sup> Дакле, по нашем мишљењу, потпуно је нелогично да се хитност поступка објашњава усклађивањем са европским правом, у којем доминира начело истине у кривичном поступку, а које се, са друге стране, укида у Предлогу закона о кривичном поступку. Нема логичног објашњења за такав поступак.

Такође, Предлог законика о кривичном поступку из 2011. године прати и: "Изјава о усклађености са прописима Европске уније". У тој "Изјави о усклађености са прописима Европске уније" се наводи следеће, у вези са ССП-ом: "Усклађеност прописа са одредбама Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије са друге стране ('Службени гласник РС', број 83/08) (у даљем тексту:

---

<sup>470</sup> "Начело истине има две манифестације у кривичном поступку. Оно представља обавезу суда и других државних органа, а исто тако и обавезу свих осталих кривичнопроцесних субјеката осим окривљеног... Тако су суд и државни органи дужни да истинито и потпуно утврде чињенице које су од важности за доношење законите одлуке... посебна дужност председника већа је у остваривању начела истине", наводи у уџбенику проф. др Загорке Јекић, "Кривично процесно право", Астра прес, Београд, 1993., стр. 229-230.

<sup>471</sup> "Образложење", Предлог законика о кривичном поступку, Влада Републике Србије, Београд, 2011., стр. 204, 213-214.

Споразум), односно са одредбама Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране ('Службени гласник РС', број 83/08) (у даљем тексту: Прелазни споразум):

а) Одредба Споразума и Прелазног споразума која се односи на нормативну садржину прописа - Глава 6: Усклађивање прописа, примена права и правила конкуренције-члан 72-Стране признају важност усклађивања важећег српског законодавства са законодавством Заједнице и његове делотворне примене. Србија ће настојати да обезбеди постепено усклађивање постојећих закона и будућег законодавства са правним тековинама Заједнице. Србија ће обезбедити да важеће и будуће законодавство буде правилно примењено и спроведено. Глава 7: Правосуђе, слобода и безбедност. Члан 80 - У оквиру сарадње у области правосуђа и унутрашњих послова стране ће посебну важност дати консолидовању владавине права и јачању институција на свим нивоима у области управе уопште, а нарочито у спровођењу закона и институција правосуђа. Сарадња ће нарочито бити усресређена на јачање независности судства и побољшања његове ефикасности, побољшања рада полиције и других органа за спровођење закона, обезбеђивање одговарајуће обуке и борбу против корупције и организованог криминала... Члан 86: Спречавање и борба против организованог криминала и осталих незаконитих активности... Члан 87: Борба против тероризма ...

б) Прелазни рок за усклађивање законодавства према одредбама Споразума и Прелазног споразума - Рок за усклађивање предвиђен општим роком који је наведен у чл. 72 ССП, односно до краја 2014. године,

в) Оцена испуњености обавезе које произилазе из наведене одредбе Споразума и Прелазног споразума - Испуњава у целости".<sup>472</sup>

Дакле, за разлику од претходно анализираног предлога закона, Предлог законика о кривичном поступку, тачно наводи чланове Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије на који се у правном смислу позива закон. Међутим, након тог прикладног (у формалном смислу) решења, у "Изјави о усклађености са прописима Европске уније" не наводи се

---

<sup>472</sup> "Изјава о усклађености са прописима Европске уније", Предлог законика о кривичном поступку, Влада Републике Србије, 2011., стр. 219-220.



ниједно слово (или реч), испод наслова који показује усклађеност са примарним изворима европског права. Дакле, као да за српског законодавца не постоји Лисабонски уговор (и сви други оснивачки уговори).

Такође, што се тиче секундарног права, законодавац поново демонстрира једну врсту конфузије у Предлогу закона. Гачније, наводи се у "Изјави о усклађености са прописима Европске уније" да је Предлог законика о кривичном поступку донет у складу са Оквирном одлуком Савета Европске уније од 15. марта 2001. године о положају жртава у кривичном поступку, као и са Упутством Европског парламента и Савета 2010/64/ЕУ од 20. октобра 2010. о праву на тумачење и превођење у кривичном поступку. Међутим, у табелама које прате Предлог законика о кривичном поступку из 2011. године, се наводи, у вези са Оквирном одлуком Савета Европске уније од 15. марта 2001. године о положају жртава у кривичном поступку, 5 пута (на стр. 360, 467, 478, 479 и 480) појам "непреносиво", 8 пута (361, 381, 386, 388, 462, 464, 465 и 466) појам "неусклађено", и 4 пута (371, 374, 382, 475) појам "делимично усклађено". Затим се у вези са Упутством Европског парламента и Савета 2010/64/ЕУ од 20. октобра 2010. о праву на тумачење и превођење у кривичном поступку наводи 5 пута (стр. 243, 257, 284, 285 и 287) "непреносиво", као и 2 пута (274 и 276) појам "неусклађено". Дакле, статистика из табела које прате Предлог законика о кривичном поступку из 2011. године показује да су Оквирна одлука Савета Европске уније од 15. марта 2001. године о положају жртава у кривичном поступку, као и Упутство Европског парламента и Савета 2010/64/ЕУ од 20. октобра 2010. о праву на тумачење и превођење у кривичном поступку, великим делом неприменљиве у српском правном систему. Дакле, овако важан закон као што је Закон о кривичном поступку, који је и усвојен у октобру 2011. године се неприкладно повезује са аки комунитером. Сматрамо да се зато може тврдити да су основни разлози за доношење Законика о кривичном поступку били повезани са политичким и другим намерама законодавца а не са процесом усклађивања српског законодавства са аки комунитером.

### 7.3.3. Закон о парничном поступку<sup>473</sup>

Сличан закључак се може применити и када се анализира још један важан предлог закона који је Влада Републике Србије упутила у процедуру Народне скупштине у септембру 2011. године. У Предлогу закона о парничном поступку се, слично као и у претходно анализираном закону, у оквиру "Изјаве о усклађености прописа са прописима Европске уније" наводи следеће: "Усклађеност прописа са одредбама Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије са друге стране ('Службени гласник РС', број 83/08) (у даљем тексту: Споразум), односно са одредбама Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране ('Службени гласник РС', број 83/08) (у даљем тексту: Прелазни споразум),

а) Одредба Споразума и Прелазног споразума која се односи на нормативну садржину прописа - Глава 6: Усклађивање прописа, примена права и правила конкуренције-члан 72 - Стране признају важност усклађивања важећег српског законодавства са законодавством Заједнице и његове делотворне примене. Србија ће настојати да обезбеди постепено усклађивање постојећих закона и будућег законодавства са правним тековинама Заједнице. Србија ће обезбедити да важеће и будуће законодавство буде правилно примењено и спроведено. Глава 7: Правосуђе, слобода и безбедност. Члан 80 - У оквиру сарадње у области правосуђа и унутрашњих послова стране ће посебну важност дати консолидовању владавине права и јачању институција на свим нивоима у области управе уопште, а нарочито у спровођењу закона и институција правосуђа. Сарадња ће нарочито бити усресређена на јачање независности судства и побољшања његове ефикасности, побољшања рада полиције и других органа за спровођење закона,

---

<sup>473</sup> Закон о парничном поступку, "Службени гласник РС", бр. 72/2011.

обезбеђивање одговарајуће обуке и борбу против корупције и организованог криминала".<sup>474</sup>

Затим се наводи да ће прелазни рок за усклађивање српског законодавства са ССП-ом трајати до 2014. године (у супротности са амбициозним из НПИ – 2012.). Али, после тих формулација законодавац признаје да су уредбе Европске уније неприменљиве у целости у Србији: "Предлог закона није потпуно усклађен са обавезама које произилазе из наведених одредби Споразума јер ће се уредбе, са којима није извршено потпуно усклађивање, директно и непосредно примењивати од дана приступања Републике Србије у Европску унију. У тренутној фази процеса приступања Републике Србије у Европску унију потпуно усклађивање би било у супротности са општим принципима парничног поступка и потребама Републике Србије".<sup>475</sup> Добро је што законодавац признаје да није реална директна примена аки комунитера у Републици Србији. То је чињеница. Немогуће је потпуно усклађивање уредби које би омогућило директну примену. Табеле усклађености то доказују. Али, када се прочитају друге (збуњујуће) формулације из Предлога закона о парничном поступку из 2011. године, поставља се и логично питање. Зашто се у Предлогу закона о парничном поступку наводи да се он доноси по хитном поступку због такозваних европских интеграција, а са друге стране, у истом том предлогу закона се признаје да је аки комунитер у овој области неприменљив пре ступања Републике Србије у ЕУ? Једини логичан одговор је да се српски законодавац само формално позвао на аки комунитер приликом израде предлога закона. У суштини, нама се чини да је и сам законодавац (посебно у случају Предлога закона о парничном поступку из 2011. године) свестан да је аки комунитер неприменљив (у добром свом делу) у Србији пре уласка у Европску унију. Или, сматрамо да и пример овог закона показује да се често европско право користи у предлозима закона само као пропагандно/политички параван који има мало везе са правном садржином закона. На такав закључак указује и наслов у "Изјави о усклађености прописа са прописима Европске уније" испод којег се наводи да је Предлог закона о

---

<sup>474</sup> "Изјава о усклађености прописа са прописима Европске уније", Предлог закона о парничном поступку, Влада Републике Србије, 2011., стр. 117.

<sup>475</sup> Исто, стр. 2.

парничном поступку из 2011. године заснован и на Упутству Европског парламента и Савета 2000/35/ЕЗ од 29. јуна 2000. године о спречавању доцње у привредном пословању, Уредби Европског парламента и Савета бр. 861/2007. од 11. јула о установљењу европског поступка у споровима мале вредности, као и Уредби Европског парламента и Савета бр. 1896/2006 од 12. децембра 2006. године о установљењу Европског платног промета. Али, као што смо претходно видели, управо је законодавац (Влада Републике Србије/Министарство правде) признао да су уредбе Европске уније неприменљиве јер Република Србија није чланица Европске уније. Дакле, у истом предлогу закона са износе међусобно искључујуће тезе. Такво поступање само доприноси конфузији која влада у правном систему Републике Србије када се ради о усвајању аки комунитера. У том контексту, није никакво изненађење негативна (и узнемирујућа статистика) која произилази из табела усклађености, које прате Предлог закона о парничном поступку из 2011. године. Тачније, у табели уклађености са Предлогом закона о парничном поступку из 2011. године се наводи, поводом Уредби Европског парламента и Савета бр. 861/2007. од 11. јула 2007. године о установљењу европског поступка у споровима мале вредности, 9 пута (стр. 15, 17, 77, 78, 79, 80 и 81) појам "непреносиво", појам "делимично усклађено" 7 пута (6, 7, 15, 21, 29, 51 и 53), а појам "неусклађено" чак 19 пута (стр. 22, 23, 25, 24, 26, 28, 29, 43, 52, 54, 67, 69, 70, 71, 72, 73, 74 и 75). Слична стастика се добија и када се анализира табела усклађености са Уредбом Европског парламента и Савета бр. 1896/2006 од 12. децембра 2006. године о установљењу Европског платног промета. Појам "непреносиво" се наводи чак 15 пута (стр. 2, 3, 10, 11, 14, 65, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92 и 94). Појам "делимично усклађено" се у овој табели усклађености наводи 14 пута (4, 16, 27, 28, 34, 38, 40, 52, 53, 55, 62, 63, 67 и 69). Такође, појам "неусклађено" се наводи у овој табели уклађености са Уредбом Европског парламента и Савета бр. 1896/2006 од 12. децембра 2006. године о установљењу Европског платног промета чак 27 пута (11, 15, 16, 20, 21, 22, 23, 25, 26, 28, 30, 33, 34, 38, 42, 55, 61, 63, 68, 70, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84 и 85). Што се тиче усклађености са Упутством Европског парламента и Савета 2000/35/ЕЗ од 29. јуна 2000. године о спречавању доцње у привредном пословању ни ту није много боља ситуација. Појам "непреносиво" се наводи у табели усклађености са Предлогом

закона о парничном поступку из 2011. године 6 пута (стр. 2, 27, 28, 29, 30 и 31), а појам "неусклађено" чак 14 пута (2, 3, 4, 5, 6,7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 16 и 17). Дакле, табеле усклађености Предлога закона о парничном поступку из 2011. године са Упутством Европског парламента и Савета 2000/35/ЕЗ од 29. јуна 2000. године о спречавању доцње у привредном пословању, Уредбом Европског парламента и Савета бр. 861/2007 од 11. јула о установљењу европског поступка у споровима мале вредности, као и Уредбом Европског парламента и Савета бр. 1896/2006 од 12. децембра 2006. године о установљењу Европског платног промета, уверљиво показују да овај Предлог закона није ни приближно усклађен са аки комунитером у овој области. Ипак, без обзира на овакве показатеље из табела усклађености, законодавац упорно инсистира на тврдњи, без икавог правног утемељења, да је Закон о парничном поступку (усвојен у октобру 2011) наводно усклађен са аки комунитером. Поред тога, законодавац више пута наводи, у Предлогу закона о парничном поступку из 2011. године, да се овај предлог закона доноси због усклађивања са европским правом. Тачније, испод наслова "Разлози за доношење закона по хитном поступку" се наводи дословно: "Доношење овог закона по хитном поступку, предлаже се ради испуњења међународних обавеза и усклађивања прописа са прописма Европске уније".<sup>476</sup>

Дакле, када се све ове међусобно противречне и искључујуће формулације које садржи Предлог закона о парничном поступку из 2011. године, подвргну језичком, логичком, историјском и системском тумачењу, долази се до закључка да постоји правни хаос у вези са применом европског права у Републици Србији. Као да се српски законодавац труди да због политичких разлога прикаже усвајањање аки комунитера као неопходно за сваки предлог закона који се упути у процедуру Народне скупштине Републике Србије. Са друге стране, пракса и правно тумачење нам показују да такво поступање није прикладано и реално (све док Република Србија закључи Уговор о приступању). Такође, што се тиче саме области усклађивања на коју се овај закон односи, проф. др Бранко Ракић истиче: "Грађанско право спада у оне гране права које у свом већем делу не потпадају под

---

<sup>476</sup> Предлог закона о парничном поступку, Влада Републике Србије, 2011., стр. 115.

обухват интервенције права Европске уније".<sup>477</sup> Дакле, и овај аргумент нам показује да се радило о неправилном и прешироком позивању на аки комунитер у Закону о праничном поступку.

### **7.3.4. Закон о враћању одузете имовине и обештећењу**<sup>478</sup>

На сличан закључак као и у вези са претходно анализираним законима нас упућује и анализа Предлога закона о враћању одузете имовине и обештећењу који је Влада Републике Србије упутила у процедуру Народне скупштине у септембру 2011. године. Поводом Предлога закона о враћању одузете имовине и обештећењу из 2011. године (усвојен у октобру 2011) у српској јавности је више пута изнет став да је усвајање овог закона неопходан услов за даљи напредак Републике Србије на такозваном "европском путу". Видели смо да се и то помиње у извештајима ЕК. Ипак, одмах након усвајања овог "европског закона" мађарски министар спољних послова је запретио ветом на кандидатуру Србије за чланство у ЕУ. Такође, када се погледа "Образложење" Предлога закона о враћању одузете имовине и обештећењу из 2011. године долази се до закључка да је једини правни основ на којем се заснива овај закон ("вредан" 2 милијарде евра) Одлука Савета Европске уније о принципима, приоритетима и условима Европског партнерства са Србијом од 18.2.2008. године. Тачније, у "Образложењу" Предлога закона о враћању одузете имовине и обештећењу из 2011. године се наводи следеће: "Одлуком Савета Европске уније о принципима, приоритетима и условима Европског партнерства са Србијом од 18. 2. 2008. године, у оквиру политичких критеријума, као један од приоритета је предвиђено и решавање питања одузете имовине после Другог светског рата".<sup>479</sup> Али, српски законодавац не цитира

---

<sup>477</sup> Ракић Б., "Хармонизација југословеног права са правом Европске уније", Правни факултет, Београд, 1997., стр. 191.

<sup>478</sup> Закон је објављен у "Службеном гласнику РС", бр. 72/2011. од 28. 9. 2011. године.

<sup>479</sup> "Образложење" Предлог закона о враћању одузете имовине и обештећењу, Влада Републике Србије, 2011., стр. 31-32.

конкретан део Одлуке Савета Европске уније о принципима, приоритетима и условима Европског партнерства са Србијом од 18.2.2008. године који се односи на враћање одузете имовине. Такође, да се ради о паушалном и неприкладном позивању на аки комунитер, показује и чињеница да је Одлука Савета Европске уније донета 18.2.2008. године. То јасно показује да се ради о акту Европске уније повезаним са проглашењем независности такозваног Косова. Сличан закључак, о неприкладном и политички мотивисаном позивању на европско право приликом упућивања у процедуру Народне скупштине Републике Србије Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, даје и анализа "Изјаве о усклађености прописа са прописима Европске уније" која прати Предлог закона о враћању одузете имовине и обештећењу из 2011. године. У "Изјави о усклађености прописа са прописима Европске уније" се наводи, испод наслова који показује усклађеност са Споразумом о стабилизацији: "Не постоје релевантне одредбе Споразума и Прелазног споразума". Просто невероватно. Једина веза која се може пронаћи са усвајањем аки комунитера су изгледа, само опште формулације о реституцији имовине које су помињу (и које смо навели у претходним деловима) у извештајима ЕК о напредовању Србије. Предлог закона о враћању одузете имовине и обештећењу из 2011. године не садржи ни позивање на секундарно право ЕУ: "Не постоје секундарни извори права ЕУ који су релевантни за нормативну садржину Предлога закона".<sup>480</sup> Поново невероватно ако се има у виду да је у српској јавности овај закон презентирао као један од најважнијих за такозвано приближавање ЕУ. Такође, када се прочитају овакве формулације, неминовно се намећу следеће питања. Како је могуће усклађивати и доносити неки закон због европског права, а не поменути, макар, општи рок за уклађивање српског законодавства са европским, који се наводи у Споразуму о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије? Или, како је могуће да се у Предлогу закона о враћању одузете имовине и обештећењу из 2011. године наводи да нема секундарних извора европског права на којима се овај закон заснива, а пре тога, се наводи Одлука Савета Европске уније о принципима, приоритетима и условима Европског партнерства са Србијом од 18.2.2008. године?

---

<sup>480</sup> "Изјава о усклађености прописа са прописима Европске уније" Предлог закона о враћању одузете имовине и обештећењу, Влада Републике Србије, 2011., стр. 33-34.

Можда српски законодавац тврди да Одлука Европског савета није извор секундарног права Европске уније? Ако је тако шта је онда та Одлука? Просто је невероватна оваква примена аки комунитера у Републици Србији. Сматрамо да такво поступање показује и да српски законодавац не познаје (иако су прошле три и по године од потписивања Споразуму о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије) основне појмове и поделе у оквиру аки комунитера. Посебно је забрињавајућ такав закључак ако се зна да се због доношења овог закона предвиђа издавање државних обвезница у вредности од две милијарде евра. Зато сматрамо да се може закључити да се предизборни закони, политички мотивисани, покушавају представити као некакво усклађивање са аки комунитером. На такав закључак нас упућује и садржај часописа "Изазови европских интеграција" број 14., који је за тему имао "Изазове реституције имовине у Србији". Ниједан од 10 аутора који су објавили своје текстове у "Изазовима европских интеграција" није навео уредбу или упутство ЕУ који регулишу реституцију.<sup>481</sup>

На сличан закључак упућује и објашњење наведено у "Изјави о усклађености прописа са прописима Европске уније" које прати Предлог закона о враћању одузете имовине и обештећењу из 2011. године. Објашњење о примарним изворима европског права је: "Консолидовани текст Уговора о функционисању Европске уније, Поглавље 4, Капитал и платни промет, члан 63 и Део VII Опште и завршне одредбе, члан 345 - потпуно усклађено..."<sup>482</sup> Када се, међутим, погледају одредбе Уговора о функционисању Европске уније из члана 63 и члана 345 долази се до закључка да оне скоро да немају никакве (чак ни посредне) везе, са материјом коју регулише Предлог закона о враћању одузете имовине и обештећењу из 2011. Тачније, у члану 63 Уговора о функционисању Европске уније се наводи, под 1: "У оквиру одредби из овог поглавља, забрањена су сва ограничења за кретање капитала између држава чланица и између држава чланица

---

<sup>481</sup> "Изазови европских интеграција", часопис за право и економију европских интеграција, бр. 14. Београд, 2011. Наводе се углавном пресуде Европског суда за људска права, на пример случај *Maria Atanasiu* (стр. 46.).

<sup>482</sup> "Изјава о усклађености прописа са прописима Европске уније" Предлог закона о враћању одузете имовине и обештећењу, Влада Републике Србије, 2011., стр. 33.



и трећих земаља", а под 2. се наводи у истом члану: "У оквиру одредби из овог поглавља забрањена су сва ограничења платног промета између држава чланица и између држава чланица и трећих земаља". Такође, у члану 345. Уговора о функционисању Европске уније се наводи: "Уговори не утичу на било који начин на правни режим својине који постоји у државама чланицама".<sup>483</sup> Дакле, када се прочитају одредбе из чланова 63 и 345 Уговора о функционисању Европске уније, јасно је да се (чак и уз помоћ најширег могућег тумачења) оне тешко могу довести у везу са Предлогом закона о враћању одузете имовине. Када се прочитају овакве прешироке формулације, није јасно какве везе са Предлогом закона имају одредбе Уговора о функционисању Европске уније које дефинишу слободу кретања капитала? Дакле, поново из претходног јасно произилази да је српски законодавац покушао из политичких разлога, да повеже одредбе Закона о враћању имовине са делом Уговора о функционисању Европске уније који регулише (благо речено) материју која је различита од предмета закона који се бави враћањем имовине одузете пре 60 и више година.

### 7.3.5. Закон о јавној својини<sup>484</sup>

Влада Републике Србије је, такође, у септембру 2011. године, упутила у процедуру још један важан предлог закона. Радило се о Предлогу закона о јавној својини (и тај закон је усвојен у октобру 2011). Иако се у јавности и извештајима ЕК и овај предлог закона помињао као услов за такозвано приближавање Европској унији, из "Изјаве о усклађености прописа са прописима Европске уније" која прати Предлог закона о јавној својини из 2011. године, јасно произилази да овај закон нема готово никакве везе са усвајањем аки комунитера. На пример, у "Изјави о усклађености прописа са прописима Европске уније" се признаје да нема

---

<sup>483</sup> Јањевић М., "Консолидовани Уговор о Европској унији; и Уговор о функционисању Европске уније (2008/С 115/01) са Повељом о основним правима Европске уније", Службени гласник, Београд, 2009., стр. 80 и 192.

<sup>484</sup> Закон је објављен у "Службеном гласнику РС", бр.72/2011. од 28. 9. 2011. године

одредби примарног и секундарног права које се односе на овај предлог закона. Такође, Предлог закона о јавној својини из 2011. године није повезан ни са Споразумом о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. Једино што се, потпуно ван контекста и нелогично, наводи у Предлогу закона о јавној својини из 2011. године јесте повезаност са Националним планом за интеграцију Републике Србије у Европску унију: "Потпоглавље: 3.17.2 монетарна политика. Рок: јун 2011. године, одложено за септембар 2011. године".<sup>485</sup> Када се прочитају ове међусобно искључујуће изјаве, поставља се логично питање. Како је могуће да Предлог закона о јавној својини из 2011. године који, према "Изјави о усклађености прописа са прописима Европске уније", нема никакве везе са секундарним и примарним правом Европске уније, нити са Споразумом о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије од 29. априла 2008. наводно има везе са Националним планом за интеграцију Републике Србије у Европску унију? Из овог јасно произилази да српски законодавац често користи процес усклађивања са аки комунитером за политичке циљеве. Овакав предлог закона наводи и на преиспитивање садржаја самог НПИ.

### **7.3.6. Закон о изменама и допунама Закона о ауторским и сродним правима<sup>486</sup>**

Влада Републике Србије је упутила у августу 2011. године у процедуру Народне скупштине и Предлог закона о изменама и допунама Закона о ауторским и сродним правима. Ради се такође о важној области унификације. Проф. др Бранко Ракић износи да Суд правде даје тумачење да Уговор о оснивању ЕЕЗ штити и ауторско право и да је "14. јула 1988. године Комисија ЕЕЗ усвојила тзв. 'Зелену

---

<sup>485</sup> "Изјава о усклађености прописа са прописима Европске уније", Предлог закона о јавној својини, Влада Републике Србије, 2011., стр. 47.

<sup>486</sup> Закон о изменама и допунама Закона о ауторским и сродним правим, "Службени гласник РС", бр. 83/2011.

књигу' о ауторском праву".<sup>487</sup> Проф. др Бранко Ракић истиче и да је та регулатива усаглашена са СТО. Са друге стране, сам Предлог закона о изменама и допунама Закона о ауторским и сродним правима из 2011. године има, са пратећим табелама о усклађености са правом Европске уније, 409 страница (иако сам закон има 46 чланова). Сматрамо да се у "Образложењу" Предлога закона о изменама и допунама Закона о ауторским и сродним правима из 2011. године на конкретан и прикладан начин, објашњава зашто су промењене поједине одредбе основног закона о ауторским правима: "На основу члана 75 Споразума о стабилизацији и придруживању, Република Србија се обавезала да обезбеди ниво заштите интелектуалне својине који је сличан нивоу заштите интелектуалне својине у Европској унији. Одговарајући на питања из упитника Европске уније која су се односила на Поглавље 7. 'Право интелектуалне својине', утврђено је да поједине одредбе неких директива Европске уније који регулишу материју ауторског и сродног права, нису доследно унете у домаћи закон. Из тог разлога највећи део предложених измена и допуна је резултат неопходности да се поједине одредбе директива Европске уније које регулишу материју ауторског и сродних права доследно пренесу у одредбе домаћих закона. Све предложене измене и допуне су у складу са преговорачком позицијом Републике Србије за поглавље 7. 'Право интелектуалне својине'".<sup>488</sup> Заиста, ово образложење је тачно, јер се у "Упитнику/информације које Европска комисија захтева од Владе Србије у циљу припреме Мишљења о захтеву Србије за чланство у Европску унију", у Поглављу 7 испод наслова, наводи: "Право интелектуалне својине" следећа дефиниција: "Правне тековине ЕУ у пољу права интелектуалне својине предвиђају правила заштите ауторских и сродних права, права индустријске својине и садрже одредбе које се тичу примене правила грађнског поступка... Споразумом о стабилизацији и придруживању су већ постављене одређене обавезе у области покривеној овим поглављем."<sup>489</sup> Такође, у Предлогу закона о изменама и

---

<sup>487</sup> Ракић Б. "Хармонизација југословенског права са правом Европске уније", Правни факултет, Београд, 1997., стр. 178-183.

<sup>488</sup> "Образложење" Предлог закона о изменама и допунама Закона о ауторским и сродним правима, Влада Републике Србије, 2011., стр. 11.

<sup>489</sup> "Упитник/информације које Европска комисија захтева од Владе Србије у циљу припреме Мишљења о захтеву Србије за чланство у Европску унију", Европска комисија, 2010. стр. 94.

допунама Закона о ауторским и сродним правима из 2011. године се на конкретан и прикладан начин, по нашем мишљењу, дефинише нексус појединих упутстава Европске уније са члановима закона. На пример, у "Изјави о усклађености прописа са прописима Европске уније" која прати Предлог закона о изменама и допунама Закона о ауторским и сродним правима из 2011. године се испод наслова који обрађује усклађеност предлога закона са секундарним правом Европске уније, наводи да се ради о Упутству 2009/24 ЕЗ Европског парламента и Савета од 23. априла 2009. године о правној заштити рачунских програма, Упутству 2006/116/ЕЗ Европског парламента и Савета од 12. децембра 2006. године о трајању заштите ауторских и сродних права, Упутству 2006/115/ЕЗ Европског парламента и Савета од 12. децембра 2006. године о праву закупа и праву послуге и одређеним правима сродним ауторском праву у области интелектуалне својине, Упутству 2001/84/ЕЗ Европског парламента и Савета од 27. септембра 2001. о праву препродаје у корист аутора изворног уметничког дела, Упутству 2001/29 ЕЗ Европског парламента и Савета од 22. маја 2001. године о услаглашавању одређених аспеката ауторског и сродног права у информатичком друштву, Упутству Савета 93/83/ЕЕЗ од 27. септембра 1993. године о усклађивању одређених правила о ауторском и сродним правима који се примењују на сателитско емитовање и кабловског реемитовање и Упутству 96/9 Европског парламента и Савета од 11.3.1996. године о законској заштити базе података. Са друге стране, у Предлогу закона о изменама и допунама Закона о ауторским и сродним правима из 2011. године се наводи, конкретно и јасно, да су та упутства повезана са члановима Предлога закона. Тачније, са члановима 2, 3, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 16, 17, 18, 23, 25 и 27. Ово је, такође, правилно и јасно позивање на аки комунитер, које може омогућити правилну примену, или примену која је прикладна и "узима у обзир" и акте секундарног права.

Ипак, у табелама усклађености које прате Предлог закона о изменама и допунама Закона о ауторским и сродним правима из 2011. године се наводи да не постоји потпуна усклађеност са упутствима Европске уније. На пример, у вези са Упутством Савета 93/83/ЕЕЗ од 27. септембра 1993. године о усклађивању

---

Српски превод је достављен Народној скупштини Републике Србије у децембру 2010. године. Поглавље 7. садржи укупно 36 питања.

одређених правила о ауторским и сродним правима који се примењују на сателитско емитовање и кабловско реемитовање се наводи да је оно, у целости, само "делимично усклађено" са Предлогом закона о изменама и допунама Закона о ауторским и сродним правима из 2011. године.<sup>490</sup> Дакле, из овог примера закона се може закључити да је Влада Републике Србије показала много више озбиљности приликом одговарања на Упитник које Европска комисија захтева од Владе Србије у циљу припреме Мишљења о захтеву Србије за чланство у Европску унију, него што је то био случај када је требала да примени аки комунитер у конкретним и повезаним законима у овој области.

#### ***7.4. Општи рок за имплементацију аки комунитера (2012./2014.) и подзаконски акти***

Неки од закона који су анализирани у претходном делу показују да је дошло до назадовања (у правном смислу), у вези са применом аки комунитера у периоду након потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије. Нажалост, треба истаћи и да је у поједним законима који су анализирани у претходним деловима, српски законодавац демонстрирао и забрињавајуће незнање у вези са аки комунитером. Почевши од непознавања поделе на секундарно и примарно право, до мешања српских и енглеских назива за упутства ЕУ, до неразумевања разлике између уредби и упутства, директног дејства и директне примене. Такви закључци произилазе из анализе српских ("европских") закона донетих у периоду од 2008. године до 2011. године.

У том контексту, може се тврдити и да је била погрешна методологија српског законодавца у вези са усвајањем аки комунитера. Такво мишљење заступају и неки српски истраживачи примене аки комунитера у Србији, попут већ

---

<sup>490</sup> "Изјава о усклађености прописа са прописима Европске уније", Предлог закона о изменама и допунама Закона о ауторским и сродним правима, Влада Републике Србије, 2011., стр. 85.

поменутих Тодорића и Јовановића. На пример, они истичу: "Међутим, у пракси наших државних органа, преовладао је формалистички приступ, у којем се дају лапидарни одговори на дефинисана питања, и то *ex post*, након окончања рада на нацрту закона и у поступку испуњавања формалних услова за разматрање и утврђивање предлога на седници Владе".<sup>491</sup> Аутори "Студије о имплементацији европског законодавства у Србији" зато предлажу да се продужи рок из НПИ за општу имплементацију аки комунитера у нашој земљи са 2012. године на 2014. годину. Међутим, ми сматрамо да то не би значајније изменило ситуацију, јер није само формалистички приступ допринео да се аки комунитер у Републици Србији усваја на неприкладан (и често штетан начин). Уосталом, општи рок за усклађивање до 2014. се предвиђа у самом ССП-у. У претходним деловима, на пример када смо анализирали Закон о акцизама или стање у области права конкуренције (и рад Комисије за заштиту конкуренције) и Закон о јавним набавкама, дошли смо до закључка да управо фирме и банке из ЕУ доприносе кршењу прописа аки комунитера у Републици Србији. У том контексту, као што смо већ навели, негативну улогу имају и условљени кредити Европске банке за обнову и развој и Европске развојне банке који директно крше одредбе Закона о јавним набавкама. Зато су само делимично у праву аутори "Студије о имплементацији европског законодавства у Србији" када тврде да би једино могуће решење за правилнију имплементацију аки комунитера било продужавање општег рока из НПИ до 2014. године (и претварање Канцеларије за европске интеграције у министарство). Проблем усвајања и имплементације аки комунитера је много комплекснији и тежи за решавање. Пре свега, Влада Републике Србије мора да усагласи деловање између министарстава која усвајају такозване европске законе. Она често нису у стању ни правилно да попуне изјаве о усклађености са аки комунитером. Затим, Влада Републике Србије мора да покаже много више одлучности и принципијелности у односу на интересе (и захтеве) компанија и банака из ЕУ који послују на територији Републике Србије. Управо те компаније и банке из ЕУ ометају правилну имплементацију аки комунитера у Републици Србији.

---

<sup>491</sup> Тодорић В., Јовановић Н., "Студија о имплементацији европског законодавства у Србији", Центар за нову политику, Београд, 2011., стр. 27.

Такође, иако од јула 2011. године постоји обавеза имплементације аки комунитера и позивања на изворе европског права и у подзаконским прописима (у смислу као што је то прописано за законе), сматрамо да се то не ради на довољно јасан и прецизан начин. На пример, на седници Владе Републике Србије од 9. септембра 2011. године усвојена је Стратегија развоја јавних набавки у Републици Србији (у претходним деловима смо навели колику важност Европска комисија даје регулисању јавних набавки и колико су важни подзаконски акти у овој области која обухвата скоро 10% БДП Републике Србије). Међутим, у Стратегији развоја јавних набавки у Републици Србији се наводе само опште дефиниције (које неодољиво подсећају на апстрактну методологију која примењивана у српским законима током 2008. године). Тачније, нема табела усклађености, нема конкретног и јасног позивања на одредбе ССП-а или Прелазног споразума. На пример, у Стратегији развоја јавних набавки у Републици Србији из 2011. године се наводи следеће: "Вредност јавних набавки у Републици Србији, у 2010. години износила је око 273 милијарди динара или 9,96 бруто домаћег производа... (у земљама Европске уније у 2008. години износила је 17%)... Током процеса преговора радиће се на успостављању регулаторног и институционалног оквира који ће обезбедити доследно споровођење политике јавних набавки која је усаглашена са правним тековинама ЕУ-*acquis communautaire*. У Националној стратегији Србије за приступање Европској унији посебно се указује на значај области јавних набавки у оквиру процеса приступања ЕУ... Према Директивама 2004/17/ЕЗ и 2004/18/ЕЗ област концесија, тачније концесије јавних радова, заједно са јавним набавкама, представља област доделе јавних уговора и регулисана је на јединствени начин.... Предмет регулисања Директива 2004/17/ЕЗ и 2004/18/ЕЗ које уређују област јавних набавки у ЕУ су и концесије радова... Пре уласка у ЕУ, Република Србија би требала да у своје законодавство транспортује Директиву 2009/81/ЕЗ... Електронске набавке су уведене у систем јавних набавки директивма Европске уније 2004/17/ЕЗ и 2004/18/ЕЗ...".<sup>492</sup> Сматрамо да је ових неколико реченица о повезаности са аки комунитером недовољно за Стратегију која садржи 30 страна. Такође, на седници Владе Републике Србије од 9.

---

<sup>492</sup> Стратегија развоја јавних набавки у Републици Србији, Влада Републике Србије, 2011., стр. 1-12.

септембра 2011. године је усвојен и Акциони план Стратегије развоја јавних набавки. Иако је Акциони план Стратегије развоја јавних набавки урађен у форми табеле, само у једном делу се наводи, испод наслова "Резултат", следеће: "Донета Одлука о координатору преговора са ЕУ у оквиру поглавља 5 (јавне набавке)" и "Донета Одлука о оснивању Координационе групе за преговоре са ЕУ у оквиру поглавља 5 (јавне набавке)."<sup>493</sup> Дакле, поново долазимо до главног проблема у имплементацији и примени аки комунитера. То је неусклађивање са подзаконским прописима. Зато сматрамо да се мора увести и рок за доношење подзаконских прописа од 90 дана, као и да подзаконски прописи морају садржати прецизно позивање на аки комунитер. У супротном, настаће још већа збрка у управним органима који нису обучени за примену аки комунитера (слично као и судски).

Такође, на седници Владе Републике Србије од 28. септембра 2011. године усвојена је Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године. У Стратегији развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године се наводи, поново без табеларног приказивања и уз неприкладно навођење извора секундарног права (непотпуни називи), а у вези са усклађивањем: "Започето је усклађивање домаћих прописа са прописима Европске уније који уређују ову област и неопходно је ојачати капацитете надлежних институција да се тај посао што пре доведе до краја. Прописи Европске уније који уређују ову област су 1) Директива о аудиовизуелним медијским услугама (Директива АВМС); 2) Протокол о систему јавног емитовања у земљама чланицама Европске уније; 3) Комуникација ЕК за примену правила државне помоћи јавном радиодифузног сервису; 4) Одлука о програму медија; 5) Препорука за заштиту малолетника; 6) Закључак о принципима аудиовизуелне политике Заједнице; 7) Одлука о интерактивном медијском садржају; 8) Препорука о заштити малолетника и људског достојанства; 9) Препорука о развоју конкуренције; 10) Резолуција о појачаној размени информација".<sup>494</sup> То би било све у вези са аки комунитером у Стратегији развоја система јавног информисања до 2016. године (која садржи 32. странице). Дакле, у Стратегији

---

<sup>493</sup> Акциони план Стратегије развоја јавних набавки, Влада Републике Србије, 2011., стр. 2-3.

<sup>494</sup> Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године, Влада Републике Србије, 2010., стр. 3.



развоја система јавног информисања до 2016. године се наводе извори секундарног права ЕУ без навођења институције ЕУ која их је донела (и године доношења). Сматрамо да је ово више него неозбиљно позивање. Дакле, може се закључити да степен усклађености са правом Европске уније опада од закона према подзаконским прописима. Уместо да је (како логичка тумачења и право налажу), обрнуто. То је озбиљан проблем који ће се увећавати у будућности. Поред тога, није могућа правилна имплементација аки комунитера у управним органима, без јасних подзаконских аката и без прецизног некса са одредбама аки комунитера. То произилази из општих тендеција испуњавања НПИ од 2008-2011. Такав наш закључак потврђује и Извештај о спровођењу измењеног и допуњеног Националног програма за интеграцију Републике Србије у Европску унију, за прво тромесечје 2011. године. У Извештају се наводе следећи подаци о усвајању аки комунитера: "У периоду од јула 2008. до марта 2011. Влада је планирала утврђивање 117 предлога закона, од чега је утврђено 169, односно 95%, Народна скупштина је у истом периоду усвојила 157 закона чиме је извршила 93% својих обавеза (157/169). У погледу усвојених закона, Национални програм за интеграцију је испуњен 89% (157/177)... У целини НПИ је, посматрајући само прописе који су планирани за усвајање у периоду од јула 2008. године до марта 2011. испуњен 79% (574/727)."<sup>495</sup> Када се ови подаци анализирају, одмах пада у очи да је усвајање закона из НПИ на веома високом нивоу. Влада је усвојила у периоду од јула 2008. године до марта 2011. године чак 95%, а Народна скупштина 93% предвиђених прописа. Међутим, када се у ту калкулацију укључе и подзаконски прописи, онда проценат усвојености НПИ у целини, пада на 79%. Дакле, поново се долази до закључка да су прави проблем у вези са усвајањем аки комунитера у Републици Србији - подзаконски прописи. На такав закључак указују и подаци о усвајању подзаконских прописа у прва три месеца 2011. године: "У првом тромесечју 2011. године, Влада није планира доношење подзаконских аката (уредбе, стратегије, одлуке, закључци)... Министарства и посебне организације су планирале усвајање 31 подзаконског акта, који се доноси

---

<sup>495</sup> Закључак о усвајању Извештаја о спровођењу измењеног и допуњеног Националног програма за интеграцију Републике Србије у Европску унију, за прво и друго тромесечје 2011. године, Влада Републике Србије, 2011., стр. 2-3.

на том нову (правилници и наредбе), а усвојено је 21, што чини 68% успешности".<sup>496</sup> Дакле, основни проблем у вези са имплементацијом аки комунитера је у спровођењу (и доношењу) подзаконских прописа. Та чињеница показује да није реалан (преамбициозан је) општи рок за потпуно усклађивање српског законодавства са аки комунитером (до 2012.) који се наводи у НПИ. За српског законодавца је боље да се усресреди на правилно усвајање (по нама у обавезном року од 90 дана) и спровођење подзаконских прописа, него на преамбициозан и нереалан општи рок за усклађивање закона и прописа са аки комунитером.

---

<sup>496</sup> Исто, стр. 3.

## **8. Закључна разматрања у вези са усвајањем аки комунитера у Републици Србији**

На почетку рада смо направили разлику између аки комунитера и европског права у ширем смислу. Европско право у ширем смислу обухвата и прописе које су доносили Савет Европе (пре свега), затим ЕФТА (са посебним нагласком на стварање Европског економског простора 1990. године), Западноевропска унија и ОЕСД (бивша ОЕЕС, која је формирана 1947. године). Овакво шире дефинисање у складу је са развојем саме европске идеје, за коју, као што смо већ навели, проф. др Бранко Ракић истиче да је старија од Европске заједнице и Европске уније. Значај прописа и конвенција које је донео Савет Европе и међузависност са правом ЕУ најбоље се огледа у утицају који је Европске конвенција за заштиту људских права и основних слобода из 1950. године имала на Повељу о основним правима ЕУ. Уосталом, то јасно произилази из Тумачења Повеље о основним правима ЕУ из 2007. године. Такође, у контексту европског права у ширем смислу, треба истаћи да Венецијанска комисија Савета Европе већ има велики утицај на српски правни систем - почевши од такозване реформе правосуђа, усвајања Устава па надаље.

Са друге стране, уже дефинисање европског права, односно дефинисање аки комунитера, обухвата целокупну правну регулативу ЕЗ и ЕУ укључујући и општа правна начела, пресуде Суда правде ЕЗ/ЕУ, као и међународне споразуме које закључује Унија. Оваква дефиниција најбоље одсликава и контекст усвајања аки комунитера у Републици Србији. Уже (од наведеног) дефинисање аки комунитера, као правне регулативе Европске уније, не би у потпуности одражавало сву међузависност правних односа између ЕУ и Републике Србије. Прецизно дефинисање је од нарочитог значаја за Србију после потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању између ЕУ и Републике Србије у априлу 2008. године.

У овом раду изнета је и анализа примарног права ЕУ. Развој примарног права имао је неколико фаза. Прва је трајала од раних 50-тих година прошлог века до пада Берлинског зида. Друга фаза је наступила усвајањем Уговора из Мастрихта

(који је утицао на СФРЈ и Србију), а окончана је неуспелим референдумом у Француској 2005. године, који је фактички значио и пропаст Устава за Европу. Трећа фаза у развоју примарног права почиње са ступањем на снагу Лисабонског уговора 2009. Посебан нагласак у нашем истраживању је на Лисабонском уговору. Условно се може тврдити да је Лисабонски уговор скуп амандмана на Уговор о оснивању Европске економске заједнице из 1957. године и на Уговор из Мастрихта 1992. године. Међутим, Лисабонски уговор је и више од тога. Лисабонски уговор даје нови значај институцијама као што су, Европски савет и ЕЦБ. То су институције које су данас, по нашем мишљењу, најмоћније у правном и политичком систему ЕУ. Лисабонски уговор довршава конституисање ЕУ и оснива ЕУ као јединствено правно лице. То је и најзначајнија промена у односу на Уговор из Мастрихта. Такође, Лисабонски уговор мења (и укида) места многих чланова из Уговора о формирању Европске економске заједнице из 1957. године и Уговора из Мастрихта 1992. године (али им даје и нови садржај и значење). Зато, у овом раду, посебну пажњу дајемо табелама усклађености које прате Лисабонски уговор. Наравно, све би то била теоретска разматрања ако се не би у виду имала чињеница да се Лисабонски уговор, заједно са два његова саставна дела - Уговором о ЕУ и Уговором о функционисању ЕУ, већ примењује у законима Републике Србије. У том контексту смо, у оквиру одељка који разматра Лисабонски уговор, анализирали и српске законе који се позивају на поједине делове овог Уговора. Нажалост, то се често ради на начин који је неприкладан или законодавац имплементира делове примарног права позивајући се на одредбе које немају везе са садржином закона. Разматрани су и ставови и закључци српске правне теорије и српских истраживача у вези са применом Лисабонског уговора у Републици Србији. Закључак до којег смо дошли је да се Лисабонски уговор (али и Уговор о оснивању ЕЕЗ), у српском правном систему и науци, често користи као параван за постизање политичких циљева, али и економских циљева компанија и фирми из ЕУ које послују на територији Републике Србије. У овом делу нашег истраживања смо се тако први пут срели са чињеницом да управо компаније из ЕУ крше аки комунитер у Републици Србији. Најбољи и напознатији пример за то је преузимање Делта максија од стране белгијске фирме Делез, и то уз помоћ Комисије за заштиту конкуренције Републике Србије. У контексту усвајања аки

комунитера у Републици Србији, посебно важним сматрамо и пресуде СУС СР Немачке које су донете поводом Уговора из Мастрихта и Лисабонског уговора. Пресудама "Мастрихт" и "Лисабон" се уводи *ultra vires* контрола права ЕУ у Немачкој. Дакле, аки комунитер се третира као другоразредно право у најјачој земљи ЕУ. То посебно важи за област кривичног права, пореског права, прописа у вези одбране и информисања.

У раду је посебно поглавље посвећено секундарном праву ЕУ и његовој примени у Републици Србији. Пре свега, дали смо преглед поделе секундарног права и дефинисали смо правне акте који чине секундарно право ЕУ. То се показало као неопходност, посебно имајући у виду да у српској пракси влада, по нашем дубоком уверењу, конфузија чак и поводом терминологије која се користи ради означавања правних аката секундарног права. Упозорили смо и на могућност злоупотребе такозваног "меког права", јер сматрамо да овај део секундарног права садржи највише политичких конотација. Такође, сматрамо да су уредбе Европске уније неприкладне за директно примењивање у Републици Србији. То проистиче из чињенице да су, пре свега, у потпуности обавезне и то само за државе чланице ЕУ. Поред тога, српски законодавац често чак и не може да објасни директну повезаност уредби са одредбама закона.

Што се тиче упутстава, дошли смо да закључка да се често и ови правни акти користе као параван за постизање економских и политичких циљева. Често се српски законодавац позива на упутства ЕУ која немају везе са садржином закона. Најбољи пример, који потврђује овакав наш закључак, је Закон о акцизма и његове измене и допуне из 2011. године. Пример овог Закона (али и других) нам јасно показује сву апсурдност правне ситуације до које доводи неправилна и нетачна примена аки комунитера. Тачније, у Републици Србији је, наводно због тумачења Европске комисије и ради усаглашавања са упутствима, промењен Закон о акцизма. Изједначене су на тај начин, акцизе за увозно и домаће гориво. Са друге стране, управо у Француској и Немачкој - државама које су језгро ЕУ - постоје двоструке акцизе у овој области. Овоме треба додати и чињеницу да не постоји потпуна и јединствена пореска политика и право на нивоу Европске уније. Када се све то узме у обзир долази се до следећег закључка. Компаније из ЕУ које послују на територији Републике Србије, попут аустријског ОМВ-а и мађарског

МОЛ-а, успеле су да утичу на промену Закона о акцизма уз помоћ ЕК. На тај начин су поправиле свој положај на српском тржишту. Дакле, долазимо до закључка да компаније из ЕУ на неприкладан и, за Републику Србију) штетан начин утичу на примењивање аки комунитера у Републици Србији. Поред свега овога, велики проблем за примену упутстава представља непостојање рокова за њихову примену када се ради о Србији. Србија није чланица ЕУ. Зато објављивање упутства у Службеном гласнику ЕУ не производи дејство у Републици Србији, што значи да нема ни рока од око 2 године за примену упутства у Републици Србији. Упутства не могу бити ни упућивања од стране ЕУ Републици Србији. Упутства се могу уводити у српски правни поредак само у складу са ССП-ом и садржином закона, имајући у виду положај аки комунитера као другоразредног права у Србији.

У раду смо дошли и до још једног закључка поводом примене упутстава и уредби. Она су, наиме, често неразумљива, нејасна и апсурдна. Тако формулисана упутства, уредбе и други делови секундарног права су, у ствари, само слабо прикривене нецаринске баријере које користи ЕУ да би заштитила своје тржиште.

У овом раду смо анализирали и начин доношења правних аката у Европској унији. Закључци донети у вези са том проблематиком могу дати допринос за боље разумевање аки комунитера и правилнију примену европског права у Србији. Закључци до којих смо дошли се тичу, пре свега, улоге Корепера (као тела који окупља дипломатске представнике чланица ЕУ у Бриселу) и система комитологије (или, рада комитета састављених од националних чиновника који треба да спроводе одлуке Европске комисије). Тачније, Корепер и комитети, којих има око 250, имају велику улогу у формирању и имплементацији секундарног права ЕУ. Тачније, имају важнију улогу од Европске комисије у правном систему Европске уније.

У том контексту, сматрамо да постоји демократски дефицит у функционисању ЕУ. Он се често помиње и лоцира у вези са Саветом и Европским саветом (са чиме се слажемо), али, су по нама, Корепер и комитети генератори те појаве. У сваком случају, ове чињенице српски законодавац мора да има у виду приликом имплементације аки комунитера, посебно ради тачног сагледавања улоге ЕК у правном систему ЕУ. То је нарочито важно и ради правилне примене начела

супсидијарности у случају супротних интереса ЕК и Републике Србије, што је по нашем мишљењу честа појава.

У раду је проучаван и утицај усвајања аки комунитера на односе са Руском Федерацијом. Сматрамо да ће члан 28 Уговора о функционисању Европске уније, у којем се, за чланице ЕУ, прописује успостављање јединствене царинске тарифе према трећим државама, довести до укидања Споразума о слободној трговини са Руском Федерацијом. У том смислу, доћи и до промене царинских закона у Републици Србији, али и значајног пада прихода од извоза на руско тржиште.

Значајан део рада посвећен је и Споразуму о стабилизацији и придруживању, будући да је то најзначајнији споразум који је Србија потписала са ЕУ у периоду од 2000. године до 2011. године. То је истовремено и најзначајнији споразум који ће Србија потписати пре закључивања Уговора о приступању. У том контексту, прво смо обрадили процес преговарања у вези са ССП-ом. По нашем мишљењу, преговорачки процес је имао пуно недостатака. Пре свега, такозвани "двоструки колосек" је отежавао усаглашавање јединствене преговарачке позиције и био је велико оптерећење за српске преговараче. Такође, својеврсно оптерећење је представљало и постојање три преговарачка тима у државној заједници СЦГ. Исто тако, и само потписивање Споразума о стабилизацији и придруживању је било преурањено. Не видимо смисао потписивања ССП, који је заснован на Уговору из Мастрихта, у години која је претходила ступању на снагу Лисабонског уговора. Сматрамо да су српски преговарачи требали да сачекају са потписивањем ССП-а - након ступања на снагу Лисабонског уговора, пре свега због тога што је Лисабонски уговор донео бројне промене у аки комунитеру. Што се тиче места Споразума о стабилизацији у правном систему Републике Србије, наш став је следећи. ССП треба третирати као и сваки други међународни ратификовани уговор. Његово место је испод устава. Такође, не може бити говора о директној и безусловној примени ССП-а јер такав став не постоји чак ни у холандском уставу, који је пример моноистичке доктрине примене међународног уговора. Такав став потврђују и пресуде СУС Немачке у случајевима "Лисабон " и " Мастрихт". Исто тако, сматрамо да су наступиле суштински промењене околности након признања независности такозваног Косова од стране 22 држава чланица ЕУ. Споразум о стабилизацији и придруживању с,е након признања независности такозваног

Косова, другачије тумачи и биће другачије тумачен, од стране Србије, са једне стране, и 22 државе чланице ЕУ, са друге стране. То је чињеница која доводи у питање и сам ССП (и његову важност). Поред тога, сматрамо да је српска страна требала да приложи декларацију, уз Споразум о стабилизацији и придруживању, која би се заснивала на Резолуцији Савета безбедности ОУН 1244. Само тако су се могла предупредити различита тумачења статуса Косова и Метохије. У том контексту, сматрамо да ће највеће проблеме у будућој примени аки комунитера изазвати тумачење чланова ССП о такозваној "добросуседској" сарадњи. Та условавања ће трајати све до закључивања Уговора о приступању, тј. још најмање 10 година. И друга решења у Споразуму о стабилизацији и придруживању су лоша, попут оних о својини над непокретностима и о усаглашавању економске политике са ММФ-ом. Мишљења смо, стога, да је основна сврха Споразума о стабилизацији и придруживању била брзо уклањање српских царинских баријера у трговини са ЕУ. У том контексту смо анализирали и једнострану примену Прелазног трговинског споразума. Изнели смо податке о великим губицима у буџету Републике Србије због такве одлуке, која је, по нашем мишљењу, била неоправдана и са правне и са економске тачке гледишта. Коначно, ни само ступање на снагу Споразума о стабилизацији и придруживању није било прикладно. По нашем мишљењу, требало га је условити ратификацијом у свим државама чланицама ЕУ. На такав закључак нас упућује и чињеница да Споразум о стабилизацији и придруживању није ратификован од свих држава чланица ЕУ ни након више од три и по године од потписивања. То је предугачак и неубичајен рок, што признаје и директор Канцеларије за европску интеграцију Владе Републике Србије.

Што се тиче стратешких докумената које је Република Србија усвојила у вези са применом аки комунитера, сматрамо да је најзначајнији документ овог типа Национални програм за интеграцију Републике Србије у ЕУ. Први овакав документ је усвојен 2008. године (после су уследиле и друге измењене и допуњене верзије). НПИ прате и, по нашем мишљењу значајни, Извештаји о спровођењу. Ти извештаји пружају скоро целовиту слику о усвајању аки комунитера у Републици Србији. Ради потпуног сагледавања целине усвајања аки комунитера, у периоду након потписивања ССП-а, потребно је било дати и податке о испуњености НПИ



у вези са подзаконским прописима. Нажалост, они се у Извештајима дају у целини само за законе (и прописе у целини), али не и за подзаконске акте. То је по нашем мишљењу неприкладно поступање, што потврђују и општи подаци из Извештаја о испуњености НПИ изнети у октобру 2011. У Извештају о спровођењу Другог измењеног и допуњеног Националног програма за интеграцију Републике Србије у Европску унију од октобра 2011. године се наводи: "У периоду од јула 2008. до септембра 2011. године, Влада је планирала утврђивање 192 предлога закона, од чега је утврђено 185, односно 96%. Народна скупштина је у истом периоду усвојила 177 закона, чиме је извршила 96% својих обавеза (177/185). У погледу усвојених закона, Национални програм је испуњен 92%... У целини, НПИ је, посматрајући само прописе који су планирани за усвајање у периоду од јула 2008. године до септембра 2011. године испуњен 83% (715/863)".<sup>497</sup> Дакле, када се ови подаци узму у обзир, долази се до следећег закључка. Влада Републике Србије је од јула 2008. године до септембра 2011. године усвојила 185 закона предвиђених у НПИ. Или, 96% од предвиђених у НПИ. Од потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању и формирања нове Владе Републике Србије, па до септембра 2011. године, усвојено је 177 такозваних европских закона у Народној скупштини. Или, 96% од закона који су наведени у НПИ. Дакле, што се тиче закона, Влада и Народна скупштина, усвојили су преко 90% превиђеног. Али, када се са друге стране посматрају подаци у вези са свим прописима предвиђеним у НПИ, онда показатељ пада на 83%. Ако се од овог показатеља о примени свих прописа из НПИ изузму закони, долази се до око 60% испуњености НПИ. Дакле, у периоду од јула 2008. године до септембра 2011. године подзаконски прописи из НПИ усвајани су са око 60% од предвиђеног, док су закони предвиђени у НПИ усвајани са преко 90%. То је, по нашем мишљењу, велика разлика (од око 30%). У том контексту, сматрамо да реалност у вези усвајања аки комунитера боље одсликава први показатељ - око 60% испуњености усвајања подзаконских прописа. Тај показатељ је најприближнији реални показатељ о имплементацији аки комунитера у Републици Србији у анализираном периоду (јула 2008.-

---

<sup>497</sup> Закључак којим је усвојен Извештај о спровођењу Другог измењеног и допуњеног Националног програма за интеграцију Републике Србије у Европску унију, Влада Републике Србије, 2011., стр. 2-3.

септембар 2011. године). Зато предлагемо обавезан рок од 90 дана за усвајање подзаконских прописа из НПИ.

Поред НПИ у краћим цртама су обрађени и Национални план Републике Србије за интеграцију Србије и Црне Горе у ЕУ из 2005. године, извештаји ЕК о напретку Србије за период 2008-2010, Меморандум Владе Републике Србије у вези са кандидатуром упућен ЕУ у децембру 2009. године, Упитник ЕК и процес одговарања на исти од стране српских државних органа као и Извештај о спровођењу Акционог плана за испуњавање препорука из Годишњег извештаја Европске комисије за 2010. годину (ради убрзања стицања статуса кандидата). Од посебне важности је последњи документ због анализе мера донесених од стране Владе Републике Србије у циљу усклађивања са захтевима ЕК.

Коначно, обрадили смо и неколико десетина закона и подзаконских аката донетих у периоду од 2008. године до 2011. године. Иако је утицај примарног и секундарног права ЕУ на конкретне законе и подзаконске прописе у Републици Србији анализиран у претходним деловима (у вези са ССП-ом и секундарним правом), основни део нашег истраживања се налази у последњим деловима рада. Донети Закони и подзаконски прописи се обрађују по годинама доношења - од 2008. до 2011. године. Фокус је на областима на којима инсистира ЕУ у својим извештајима о напретку Србије. То су, пре свега, јавне набавке, контрола државе помоћи, заштита корисника финансијских услуга, право привредних друштава, закони о банкама, о царинским тарифама, закони из правосуђа, стандардизација, заштита ауторских права, образовање, саобраћај, реституција, јавна својина, прање новца и полицијска сарадња.

Што се тиче 2008. године, дошли смо до закључка да законодавац није имао јасан критеријум када се позивао на одредбе аки комунитера. Посебно је спорно увођење Европске комисије као другостепене инстанце (у држави која није чланица ЕУ), у правни систем Републике Србије. ЕК ће, према овом решењу, имати задњу реч у вези са доделом државне помоћи у Републици Србији (Закон о контроли државне помоћи). То је крајње непримерено решење које је у директној супротности са Уставом Републике Србије и местом ЕК у правном систему ЕУ. То је у супротности и са чланом 72 ССП-а који налаже договор између ЕК и Републике Србије а не доминацију ЕК.

Закључили смо и да је 2008. године код српског законодавца постојала конфузија у вези са применом аки комунитера у Републици Србији. Законодавац није имао довољно искуства у овој области, што је и разумљиво ако се зна да је Споразумом о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије потписан управо те 2008. године. Међутим, неискуство не може бити оправдање за доношење решења попут онога о контроли државне помоћи који је омогућио да Европска комисија буде та која ће одлучивати о прикладности доделе државне помоћи у Републици Србији. Посебно то звучи необично ако се зна да СР Немачка (због разлога који немају много везе са економијом) има право, по Лисабонском уговору, да додељује државну помоћ источним деловима те земље и то после преко 20 година од уједињења. Дакле, наш законодавац није имао политичке и правне храбрости да се избори за такав изузетак иако је ситуација у Србији далеко лошија од оне у којој је тада била СР Немачка.

Такође, да доношење подзаконских аката може у потпуности укинути одредбе закона, видели смо на примеру Закона о јавним набавкама. Наиме, подзаконски акт под називом Списак међународних организација чији се посебни поступци јавних набавки могу примењивати уместо одредаба Закона о јавним набавкама из 2009. дао је несумњиву предност у јавним набавкама Европској инвестиционој банци, Европској банци за обнову и развој и другим међународним финансијским институцијама које послују на територији Републике Србије. То је још један аргумент за тврдњу да управо банке и фирме из ЕУ не примењују аки комунитер у Републици Србији. Овај подзаконски акт у потпуности руши Закон о јавним набавкама на којем је толико инсистирала управо ЕК у својим годишњим извештајима. Доношењем овог Списка међународних организација чији се посебни поступци јавних набавки могу примењивати уместо одредба Закона о јавним набавкама повећала се конфузија и установили су се нефер услови у области јавних набавки, која чини скоро 10% БДП Републике Србије. Поред тога, Закон о јавним набавкама и Закон о контроли државне помоћи су два најважнија закона за ЕК и ЕУ (када се ради о Републици Србији и усвајању аки комунитера). На такав закључак нас упућује и искуство Републике Македоније са имплементацијом аки комунитера у овим областима. ЕУ инсистира на овим законима иако примена овог дела аки комунитера доприноси, пре свега, смањењу

субвенција у буџету Републике Србије и омогућује већу доступност јавним набавкама компанијама из ЕУ (на штету српских), што заједно доводи до веће незапослености у српским фирмама.

Што се тиче закона и подзаконских аката из 2009. године, дошли смо до следећих закључка. Иако је од потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије прошло годину дана, српски законодавац у 2009. години није имао јасну и конкретну стратегију у вези са усвајањем аки комунитера. У појединим законима једва да су постојала упућивања на аки комунитер. Ако су позивања и постојала, није било некса са садржином закона.

2010. године напредак у примени аки комунитера је већ видљивији, пре свега због увођења табела усклађености које су пратиле предлоге закона. Али, проучавајући законе из 2010. године поново смо дошли до закључка да није довољно само доношење закона да би се извршила правилна имплементација аки комунитера у српско законодавство. За правилну имплементацију је неопходно и усвајање подзаконских аката. Основни недостатак у примени аки комунитера појавио се, дакле, и у 2010. години, а то је недоношење адекватних подзаконских аката који су нужни за спровођење такозваних европских закона. Један од таквих примера је и Закон о заштити потрошача из 2010. године. Зато је неопходно ограничити рок (90 дана) за доношење подзаконских аката. Поред овога, посебно забрињава чињеница да се у законима из 2010. године не прави разлика између секундарног и примарног права ЕУ, и да се алкаво мешају енглески и српски језик у називима упутстава и уредби.

Што се тиче 2011. године, проучавајући неколико важних закона, попут Законика о кривичном поступку, Закона о парничном поступку, Закона о јавној својини и Закона о повраћају национализоване имовине, дошли смо до закључка да њихово доношење има пре свега политички (предизборни) контекст. Табеле усклађености, које прате ове законе, јасно показују да делови секундарног и примарног права на које се позива законодавац, не могу бити примењени у претходно наведеним законима. Тачније, законодавац то и признаје у табелама усклађености које прате ове законе, када често користи појмове "неприменљиво", "неусклађено", "непреносиво", делимично усклађено". Зато чак и показатељ о око 60%

применљивости такозваних европских прописа треба посматрати условно, у пракси је он још нижи. Поред овога, ни након три године од потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању, Влада Републике Србије није успела да усагласи рад својих министарства који предлажу такозване европске законе (или законе и подзаконске порисе који се позивају на аки комунитер). Најбољи доказ за то је чињеница да различита министарства на различит начин називају изјаву о усклађености са аки комунитером, која прати предлоге закона који су на списку НПИ. Некада се тај пратећи документ назива "Изјава о усклађености прописа са прописима Европске уније", некада "Образац изјаве о усклађености прописа са прописима Европске уније", а често се користе и сасвим други називи (у складу са тим, у оквиру тих докумената има још мање реда и садржинске повезаности са аки комунитером). То ствара правну конфузију која отежава не само истраживање већ и примену аки комунитера у Републици Србији. Посебно је овај недостатак координације уочљив када се има у виду да чак и на сајту Канцеларије за европске интеграције Владе Републике Србије постоје прецизна упутства и формулари о попуњавању докумената о усклађености предлога закона са правом Европске уније. У том општем контексту усвајања аки комунитера у Републици Србији, неминовно се намеће поређење са латинским изрекама: "Lapsus calami. Lapsus linguae. Lapsus memoriae" (Омашка пера. Омашка језика. Омашка памћења), и "Ignorantia iuris nocet" (Непознавање права шкоди).<sup>498</sup>

Очигледно теоријско непознавање примарног и секундарног права од стране српског законодавца је утицало и на практичну примену аки комунитера у српским законима и подзаконским прописима. Из хаоса који је настао због непознавања аки комунитера, не може се изродити ни правилна примена уредби и упутстава ЕУ у Републици Србији. Законодавац свакако није у стању да испуни преамбициозно постављен рок до 2012. за опште усклађивање са аки комунитером. Сматрамо да ни рок из ССП до 2014. не може бити испуњен, пре свега због непознавања основних појмова аки комунитера од стране српског законодавца, али и због негативног утицаја компанија и банки из ЕУ. Зато се

---

<sup>498</sup> Вилхар А., "Латински цитати" Матица српска, Нови Сад, 1996., стр. 143. и Станојевић О. и Јовановић М., "Латински за правнике", Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1996., стр. 88.

треба усресредити на много реалније рокове од 90 дана у вези са доношењем подзаконских прописа. За такво поступање постоје услови, јер Србија још није ушла у процес преговора о чланству. Тачније, није започет screening од стране ЕК. У сваком случају, кохерентност правног система Републике Србије ће бити нарушена због примене аки комунитера, од прописа који регулишу државну помоћ, јавне набавке, пољопривреду, до пореских и царинских. То српски законодавац мора да има у виду. У том контексту, важно је истаћи и да је неопходно усклађивање уредби, упутстава и осталих делова аки комунитера, са српским законодавством и делом српског правног система који се не позива на аки комунитер. Формалистички приступ, и позивање на уредбе и упутства која немају директне везе са садржином закона је неправилан, штетан и руши кохерентност српског правног система и институција Републике Србије.

### ***8.1. Супротности између начела супрематије и начела супсидијаритета (супсидијарности) у ЕУ и усвајање аки комунитера у Србији***

У контексту усвајања аки комунитера у Републици Србији поставља се још једно питање на које треба дати одговор у оквиру закључних разматрања. Како се може обезбедити кохерентност правног система? Сматрамо да је то могуће само уз правилну примену начела супсидијаритета и уважавање првенства националног права. Зато сматрамо да је начело супсидијаритета и његова примена у Републици Србији питање од највеће важности у овом тренутку. Проф. др Бранко Ракић, поводом начела супсидијаритета и расподеле надлежности између Европске уније и држава чланица, истиче следеће:<sup>499</sup> "Уговор о Европској унији уводи на поље расподеле надлежности између држава чланица и Заједнице још један принцип у основи применљив на све случајеве конкуренције ове надлежности, који

---

<sup>499</sup> Ракић Б., „Принцип супсидијаритета и расподела надлежности између Европске уније и држава чланица“, Правни живот, бр. 12, Београд 1995., стр. 603-623.

представља, како се тврди, једну од битних новина који води ка још већој демократизацији односа у Заједници. Реч је о начелу супсидијаритета, које има за циљ да ниво одлучивања што више приближи грађанима, да решавање проблема локализује тамо где су проблеми настали и где постоје, а да при том сачува ефикасност Заједнице и њено акционо јединство увек када је то потребно. Принцип супсидијаритета може имати двоструки карактер: с једне стране, карактер филозофског принципа - онда када се тиче односа између појединца и државе (или других облика организовања заједнице) и, с друге стране, карактер политичког принципа (првенствено код федерално устројених држава) где представља основ за расподелу надлежности између виших (централнијих) и нижих (децентрализованијих, тј. локалнијих јединица)". Дакле, принцип супсидијаритета је познат у федеративним државама. ЕУ има неке елементе федеративне државе, и то је један од основа за примењивање овог принципа. Међутим, не треба заборавити су то само неки елементи федеративности и да ЕУ ипак није федеративна држава, што истиче и СУС СР Немачке у пресуди "Лисабон". Друга основа за примену овог принципа је очигледно усмерена ка смањивању демократског дефицита. Видели смо, на пример, на какав се недемократски начин бира шеф ЕЦБ. То не може бити узор за наше законодавство у овој области. Дакле, већ и из ове почетне анализе је јасно да је начело супсидијаритета корисно и важно за Србију.

Такође, проф. др Бранко Ракић истиче: "За разлику од унитарних држава, код којих је обим компетенција практично неограничен, а слично међународним организацијама и федералним државама, Европска заједница (односно Европска унија према Уговору из Мастрихта) има ограничен круг стварних надлежности". ЕУ, дакле, има ограничене надлежности, што српски законодавац мора да има у виду када размишља о кохерентности српског правног система и захтевима ЕК.

Проф. др Бранко Ракић, истиче и следеће: "Основни принцип код поделе стварних надлежности између Заједнице и држава чланица је да постоји у извесном претпоставка надлежности држава чланица. Наиме, државама чланицама припадају надлежности за које је експлицитно прописано да им припадају...тако и све друге надлежности које нису додељене Заједници путем оргинерних аката.... С друге стране, постоји одређени круг (истина мали) надлежности чији је искључиви

вршилац Заједница". Дакле у ЕУ, постоје, условно говорећи, три врсте надлежности. Прва која припада државама чланицама, друга која припада Унији, и трећа, која је условно говорећи "гранична" између прве две. У тој трећој надлежности долази до правних празнина (сукоба) које треба да разреши примена принципа супсидијаритета. Сматрамо да нешто слично постоји и у Србији након закључивања ССП. Овај Споразум не садржи јасне законске акте ЕУ које Србија треба да усвоји, и постоји, условно говорећи, сукоб надлежности између Републике Србије и Европске комисије, тј. правна празнина коју није разрешио законодавац и Уставни суд. Проф. др Бранко Ракић истиче и: "Како се може видети, смисао омогућења интервенције држава чланица у областима искључиве надлежности Заједнице уопште је да се избегне стварање правних празнина услед изостанка делатности Заједнице на тим пољима... Најзад, најчешћи случај је постојање такозваних конкуретних надлежности... И овде се ради о областима стављеним у искључиву надлежност Заједнице, недостатак активности Заједнице овде аутоматски чини државе чланице компетентим, без обзира да је за то било потребно одобрење... Други, много чешћи случај када државе чланице ДЕЛУЈУ у области конкуретних надлежности постоји тада када је Заједница почела да врши своја овлашћења у тој области, али их није исцрпела. У том неисцрпљеном делу државе чланице остају компетентне..." У Србији је слична ситуација након потписивања ССП. Надлежности ЕК и Републике Србије нису јасно разграничене. Али, када сагледамо ова разматрања проф. др Бранка Ракића, одмах се уочава сличност и са "комитологијом" у ЕУ. ЕК у ЕУ често не може да врши своје надлежности у потпуности због рада комитета састављених од националних чиновника. Сходно томе, државе чланице постају компетентне (или надлежне) за поједине области аки комунитера. У пракси, око 250 комитета састављених од националних чиновника, врши овлашћења ЕК. На тај начин, државе чланице фактички преузимају огроман део надлежности из такозваних "граничних" надлежности ЕК, тј. и из надлежности које су, макар формално припадале Унији (дакле, државе чланице преузимају 2 од укупно 3 надлежности). То је и један од разлога зашто српски законодавац мора детаљно да познаје функционисање правног и политичког система ЕУ у пракси.



У Србији се, међутим, дешава супротан процес. ЕК у Србији преузима и надлежности које јој не припадају према члану 72 ССП-а (као у вези са државном помоћи). То је велики проблем, који се мора решити у даљем процесу преговора са ЕУ и усвајања аки комунитера.

Проф. др Бранко Ракић истиче и: "Немачки Основни закон (Grundgesetz) не говори директно о принципу супсидијаритета, али га јасно исказује и дефинише у више чланова. Члан 30 успоставља претпостављену надлежност региона, предвиђајући да ће њима припадати 'вршење државних овлашћења и обављање државних функција... уколико Устав не прописује или не дозвољава супротно', члан 72 на пољу конкуретних надлежности између федерације и региона у расподели тих надлежности, успостављајући одговарајуће критеријуме, даје предност нижим у односу на централни ниво". Дакле, начело супсидијаритета (супсидијарности) у ЕУ преузето је из немачког права, односно из односа између немачких региона и централних власти у Немачкој. Управо СР Немачка као најјача земља ЕУ инсистира на принципу супсидијаритета. Не видимо зашто то не би радила и Србија у процесу придруживања, посебно ако се има у виду да она није чланица ЕУ и да најмање још 10 година неће ни бити. Принцип супсидијаритета, према томе, мора више да се примењује у Републици Србији него у чланицама ЕУ. Нажалост, наше истраживање је показало да у пракси у Србији постоји апсурдна правна ситуација. Иако Република Србија није чланица ЕУ, у њој се мање примењује принцип супсидијаритета него у неким чланицама ЕУ. Најбољи доказ за то је увођење ЕК као другостепеног органа одлучивања у вези са државном помоћи.

Начело супсидијаритета (супсидијарности) у ЕУ је уведено, у пуној мери, Уговором из Мастрихта из 1992. године (који је, као што смо већ изнели, донет при скоро потпуној економској и политичкој доминацији Немачке): "Значај који аутори Уговора о Европској унији придају принципу супсидијаритета види се што они већ у преамбули Уговора, истичући своју решеност да наставе процес стварања Уније између европских народа, наглашавају да ће у њој 'одлуке бити доношене што је могуће ближе грађанима, сагласно начелу супсидијаритета'.<sup>500</sup>

---

<sup>500</sup> Исто.

Заиста, у Уговору из Мастрихта из 1992. године се наводи: "Решени да наставе процес стварања све чвршћег јединства међу народима Европе, у којој се одлуке доносе на нивоу што је могуће ближем грађанима, у складу са начелима сусидијарности". Такође, у члану А, став. 2. Уговора из Мастрихта пише: "Овај Уговор преставља нову етапу у процесу стварања све чвршћег јединства између народа Европе, у којој се одлуке доносе на нивоу што је могуће биле грађанима". Уговором из Амстердама из 1997. године, је пренумерисан члан Б Уговора из Мастрихта у члан 2, у коме се наводи: "Циљеви Уније се остварују у складу са одредбама овог Уговора, под условима и према динамици који су њиме утврђени, и уз поштовање начела супсидијарности, како је то дефинисано чланом 3 Б Уговора о оснивању Европске Заједнице." Претходним дефиницијама из Уговора из Мастрихта и Уговора из Амстердама, треба додати и Декларацију о подели надлежности која прати Лисабонски уговор (и члан 5 Уговора о ЕУ као дела Лисабонског уговора, и Протокол (бр. 2) о примени начела супсидијарности и пропорционалности). У Декларацији се истиче: "Конференција подвлачи да, у складу са системом подељних надлежности између Уније и држава чланица, на начин предвиђен Уговором о Европској унији и Уговором о функционисању Европске уније, све надлежности које уговорима нису додељене Унији припадају државама чланицама. Када је уговорима додељена Унији нека надлежност коју она дели са државама чланицама у одређеној области, тада државе чланице врше своју надлежност у мери у којој Унија није извршила своју надлежност или је прекинула да је извршава. Тај последњи случај може наступити када надлежне институције Уније одлуче да укину неки законски акт, посебно када то има за циљ обезбеђивање боље гаранције за поштовање принципа супсидијарности и пропорционалности."<sup>501</sup> Дакле, принцип супсидијарности се развио након Уговора

---

<sup>501</sup>"Уговор о Европској унији - Рим-Мастрихт-Амстердам", приредио Лопандић Д. "Међународна политика", Београд, 1999. стр.43-44. и Јањевић М. "Консолидовани Уговор о Европској унији;и Уговор о функционисању Европске уније (2008/С 115/01) са Повељом о основним правима Европске уније", Службени гласник, Београд, 2009., стр. 323-324. Страна теорија такође износи важност начела супсидијарности у Лисабонском уговору и повезује га са јачом улогом националних парламената и чланом 5. Уговора о ЕУ (као делу Лисабонског уговора), види: Касуогоwsка А., "European Union law", Taylor/Francis 2008. р.51-52.. Иначе, у члану 5 Уговора о ЕУ (као делу Лисабонског уговора) се истиче у ставу 1. да се за разграничење надлежности користи

из Мадрихта, и своје место има у важећем Лисабонском уговору, који потврђује значај начела супсидијарности и очувања надлежности држава чланица у ЕУ. Начело супсидијарности је централно начело ЕУ. То српски законодавац мора да има у виду.

Проф. др Бранко Ракић, анализирајући Уговор из Мадрихта, истиче и следеће: "Док цитирани део одредбе члана А, став 2 детерминише базично концепте принципа супсидијаритета, и према Николасу Емилиуу 'јасно указује на овлашћења (тј. правни положај) региона унутар оквира Европске уније', дотле цитирана одредба члана Б, како правилно примећује исти аутор, показује да су Аутори Уговора о Европској унији сматрали да принцип супсидијаритета представља апсолутно централни концепт у конструкцији Уније и усмерење за будућу активност. Посебан значај имају наведене одредбе из преамбуле и чланова А и Б, а посебно цитирана одредба члан Б, алинеја 2, због тога што примену начела супсидијаритета, онаквог какав је дефинисан у члану 3(Б) Уговора о оснивању Европске заједнице проширују на целину Уговора о Европској унији, а не само на Уговор о оснивању ЕЗ, као један његов елемент.... Као што се и из саме структуре овог члана види, он на двојак начин ограничава акције Заједнице-најпре, ограничавајући уопште предузимање активности од стране Заједнице условом да би баш њеним поступањем предвиђени циљеви били боље остварени него када би ту активност вршиле државе чланице;-и друго, уколико Заједница преузме дату активност, ограничавајући њен обим и интензитет (укратко њену меру, као и сам Уговор каже), на оно што је неопходно да би на најбољи могући начин остварили

---

"принцип супсидијарности", а у ставу 3. се истиче да Унија може интервенисати у областима које не спадају у искључиву надлежност само у складу са принципом супсидијарности (о чему се старају и национални парламенти). Такође, у ставу 4, члана 5 се истиче и да акције Уније морају бити у складу са Протоколом о примени начела супсидијарности и пропорционалности.

Ради се о Протоколу (бр.2) о примени начела супсидијарности и пропорционалности. Протокол има 9 чланова. У члану 1 се налаже сваком органу ЕУ да води рачуна о начелу супсидијарности. У члановима 2-4 се налаже ЕК да доставља законске акте националним парламентима и да врши широке консултације. У члану 5 се налаже ЕК да образложи зашто је боље да материју регулише ЕУ, а не наднационално законодавство (кванитативно и квалитативно). У члановима 6-7 се регулишу примедбе националних парламената на законске акте. Ако већина од 55% буде против законског акта, он се повлачи.

превиђени циљеви".<sup>502</sup> Дакле, принцип супсидијаритета у суштини ограничава деловање ЕУ. Српски законодавац ту чињеницу мора имати у виду. Опет се и у том контексту долази до рада и улоге комитета и Корепера. Скоро увек се предност даје комитетима састављеним од националних чиновника у односу на ЕК. Наш је основни закључак да принцип супсидијаритета доводи у пракси ЕУ до доминације националног права, преко рада комитета и Корепера. То је права истина о функционисању правног и политичког система ЕУ. Нажалост, српски законодавац као да то не зна и испуњава све захтеве ЕК у процесу усвајања аки комунитера.

Такође, проф. др Бранко Ракић истиче: "Будући да односи надлежности и утицаја између држава чланица и Заједнице имају свој институционални израз, увођење принципа супсидијаритета и на тај начин, како смо рекли, ограничење акције Заједнице, може бити посматрано и схваћено, како проф. Вернер Унегер констатује 'од већине држава чланица јесте схваћено', као 'ограничење Комисије у користи држава чланица и региона'.<sup>503</sup> Више него тачне формулације проф. др Бранка Ракића. Управо комитети (њих 250) ограничавају рад ЕК уз допуштење и подршку држава чланица ЕУ. Зато српски законодавац мора да ограничи улогу ЕК у имплементацији ССП-а и аки комунитера. Недопустиве су ситуације попут оних у вези са Законом о контроли државне помоћи и Законом о акцизма.

Поред тога, постоје и додатна ограничења за ЕК и Унију, која произилазе из начела супсидијаритета: "Из цитиране формулације члана 3 (Б), алинеја 2. се види да није довољно да однос погодности националног нивоа и нивоа Заједнице, за остварење одређеног циља буде у корист Заједнице (критеријум за веће погодности), већ је неопходно да поред критеријума буде задовољен и један други-да дати циљ не може на задовољавајући начин да буде остварен на националном нивоу (критеријум недовољности). Ова два критеријума морају да буду испуњена кумулативно, тј. сваки од њих самостално није довољан". Ипак, у пракси се дешава управо супротно. ЕУ и ЕК препуштају надлежности комитетима и Кореперу, то јест, националним чиновницима и амбасадорима у толикој мери да

---

<sup>502</sup> Ракић Б., „Принцип супсидијаритета и расподела надлежности између Европске уније и држава чланица“, Правни живот, бр. 12, Београд 1995., стр. 603-623.

<sup>503</sup> Исто.

поједини аутори чак тврде да постоји такозвано техничко право ЕУ (као што смо навели у претходном делу). До таквог процеса је довела примена начела супсидијаритета у пракси ЕУ. То је реално стање у пракси ЕУ. Због тога, не видимо разлог да српски законодавац и Уставни суд не заузму јасан став о приоритетној важности националног права над комунитарним у Републици Србији, посебно што такав став заузима СУС Немачке у случају "Лисабон" у важним областима попут правосуђа, одбране, буџета и пореске политике.

Наравно, не негирамо да је са друге стране, Суд правде покушао да прошири надлежности Уније у формалном смислу. Проф. др Бранко Ракић истиче: "Европска заједница располаже оним овлашћењима и везана је оним обавезама које су јој експлицитно додељени оргинерним актима, у складу са усвојеним системом додељених надлежности(-competences d attribution-). За све остало су надлежне државе чланице. Овај систем, мада је и до сада постојао, директно је и јасно изражен у напред цитираној алинеји 1, члана 3 (Б) унетог Уговором из Мастрихта. Међутим, судска пракса Суда правде Европских заједница је у циљу омогућења остварења на наведени начин успостављања задатака Заједнице, прихватила могућност постојања имплицитних, изведених надлежности. Основе те судске праксе је успостављен у једној пресуди из 1971. године у предмету познатом под називом E.R.T.A. (на енглеском) или A.E.T.R (на француском), а у једној пресуди из 1987. године, Суд се изјаснио да увек када је Уговором о оснивању ЕЕЗ дат неки задатак Комисији дата су и 'овлашћења која су неопходна да би извршила тај задатак'. Иначе, у свету је теорија имплицитних надлежности настала у америчкој уставно-правној тероји и у складу са њом су америчкој законодавној власти дата овлашћења која су неопходна ради остварења надлежности, а која, с друге стране, нису 'супростављена спољним ограничењима као што су она која ствара Bill of Rights или федерално уређење". Међутим, те изведене или инхеретне надлежности, по нашем мишљењу, ЕК не користи довољно у пракси. Тачније, њих су преузели комитети. Они су ти који у пракси имају овлашћења да би испунили задатак, а не ЕК. Комитети, дакле, у суштини имплементирају аки комунитер у правне системе држава чланица. У пракси (као што смо изнели) комитети то изводе на начин који највише одговора државама чланицама. Дакле, поново се долази до закључка да је директна, безусловна

примена аки комунитера више него ретка појава у ЕУ. Комитети дају основни правац у примени аки комунитера у државама чланицама. Зато тумачење Суда правде има мању важност у пракси ЕУ него рад комитета.

Са друге стране, нису ни судије Суда правде компетентне да дају потпуно тумачење у том смислу: "Та субјективност посебно долази до изражаја код начела супсидијаритета, где се према принципу процењене ефикасности одређује ко ће бити у датом случају надлежан-држава чланица или Заједница. А та ефикасност, односно, према језику употребљеном у Уговору, то на ком нивоу циљеви предвиђене акције могу бити боље остварени, представља крајње непрецизан и субјективности подложен критеријум. У случају разилажења субјективности органа Заједнице и резултата субјективности надлежних органа држава чланица, што је веома могуће, одлучивање о томе ко је у праву нужно би било у надлежности Суда правде у Луксембургу, чије су судије, правници по професији, позвани да одлучују о праву, а не да претпостављају ко би био ефикаснији у спровођењу одређених акција". Дакле, пресуде Суда правде и тумачења судије не могу променити фактичко стање у пракси, тј. доминацију комитета и националних интереса над аки комунитером.

На крају своје анализе, проф. др Бранко Ракић закључује: "Са тачке гледишта његових присталица, принцип супсидијаритета из Уговора о Европској унији представља значајно средство за спречавање сваког европског централизма и раскид са појавама претераног бирократизма у Заједници, средство које би требало да успостави строго одређење и органичење поља акције Заједнице (односно Уније). Мотивација која стоји иза уношења у Уговор о Европској унији принципа о коме је реч, могла би, као то већ у поменутом чланку чини Жером Вињон изразити кроз два елемента. С једне стране, принцип супсидијаритета ствара већу меру баланса у расподели одговорности између различитих центара одлучивања. У све већој сложености друштвених и економских односа, овај принцип би требало да представља брану тенденцији пребацивања терета одлучивања и тиме преузимања одговорности са нижих центара на Брисел...Са друге стране, давање приоритета националном поступању кроз принцип супсидијаритета, представља контратежу значајном проширењу интервенција Заједнице (Уније)... Наиме, сасвим је сигурно да су наведени аргументи, у

контексту сучељавања супростављених виђења и вредновања не само Уговора о Европској унији, већ и јачања европске интеграције уопште, представљали значајно средство у изградњи позитивног односа јавности у државама чланицама према Уговору из Мастрихта. То важи и за први наведени аргумент, будући да је њиме парирано већ од раније упућеним критикама због претераног бирократизма у Заједници и огромне и све веће концентracије моћи и овлашћења у рукама бриселске бирократије. Али то посебно важи за други од наведених аргумента, који већ у свом оквиру садржи третирање принципа супсидијаритета као контратеже проширењу надлежности Заједнице, што указује на његову употребљивост као погодбеног адута у сучељавању присталица и противника новог Уговора. О овоме говори Франсоа Лефор истичући: 'Аутори Уговора из Мастрихта су свесни страхова које код многих изазива одвијање интегративног процеса, хтели да један принцип уставног карактера парира а priori сваком арбитражном апсорбовању од стране Европске уније надлежности које врше државе чланице... О овоме, коначно, можда најречитије, а свакако због своје природе, најуверљивије говори објашњење из материјала за расправу Радне групе за супсидијаритет у оквиру Комисије ЕЗ од 7. маја 1993. године 'Супсидијаритет је постао један од кључних појмова о политичкој дебати о будућности Заједнице'... Након свега реченог, можемо да закључимо да ако остаје отворено питање и сумња Франсоа Лефора, из поднаслова његовог поменутог чланка, да ли принцип супсидијаритета представља 'угаони камен' Уговора из Мастрихта и европске конструкције уопште (израз угаони камен – *pierre d angle* или, у облику који се начешће среће *pierre angulaire*, у француском језику означава ствар од фундаменталног значај), сасвим је извесно да тај принцип представља један од кључних 'камена спотицања' (*pierre d achoppement*) и повод оштрих сучељавања присталица и противника јачања европске интеграције". Дата анализа је потпуно исправна. Питање примене принципа супсидијаритета је од највеће важности не само у ЕУ, већ и Републици Србији (оно је чак истакнуто у преамбули Уговора из Мастрихта). Зато Србија мора да поступи по узору на решења из најважније државе ЕУ, СР Немачке. Принцип супсидијаритета у Немачкој, омогућује чак и *ultra vires* контролу аката аки комунитера. Ако законски акти ЕУ нису у складу са националним, они су неважећи. Такво поступање је неопходно и у Србији.

Нажалост, српски законодавац и Уставни суд не придају ни најмању могућу пажњу том важном питању, тј. правној празнини која је настала поводом примене ССП и својеврсном захватању надлежности од стране ЕК без обзира на члан 72 ССП. Они као да немају воље да се одреде према процесима унификације и централизације од стране ЕК, поводом примене ССП-а и аки комунитера у Републици Србији. Увек када постоји дилема око надлежности између ЕУ и Републике Србије у некој области, српски законодавац даје предност наднационалном праву ЕУ у односу на српско (зато се дешавају апсурдне ситуације попут оне у вези са Законом о акцизма, када се се на основу неповезаних са садржином закона упутстава ЕУ, мењао закон на штету српског буџета само зато што то тражи ЕК). Република Србија мора да принципу супсидијаритета да значај који му је дала СР Немачка или Чешка Република. Тачније, Чешка Република је уз Лисабонски уговор и Повељу о основним правима ЕУ приложила "Декларацију Чешке Републике у вези са Повељом о основним правима Европске уније". У Декларацији се наводи: "1) Чешка Република подсећа на одредбе Повеље о основним правима Европске уније које се односе на институције и органе Европске уније у вези са поштовањем принципа супсидијарности и поделе надлежности између Европске уније и њених држава чланица, такве какве су поново потврђене Декларацијом (бр. 18) о подели надлежности. 2) Чешка Република подвлачи, исто тако, да Повеља не проширује поље примене права Уније и не ствара и не лимитира ниједну нову надлежност Уније. Она не сужава поље примене националног права и не лимитира ниједну постојећу надлежност националних органа у овој области. 3) Чешка Република подвлачи да у мери којој Повеља признаје права и основна начела која произилазе из заједничких националних традиција држава чланица, та права и начела се морају тумачити у складу са националним традицијима...".<sup>504</sup> Дакле, ово је, по нашем мишљењу, прикладан начин примене принципа супсидијаритета. Србија мора да заузме став у складу са националним интересима, потребом за очувањем кохерентности правног система, правилном применом аки комунитера у Републици

---

<sup>504</sup> Јањевих М., "Консолидовани Уговор о Европској унији; и Уговор о функционисању Европске уније (2008/С 115/01) са Повељом о основним правима Европске уније", Службени гласник, Београд, 2009., стр. 332.



Србији. У Републици Србији мора бити изграђен принцип супсидијаритета. На основу принципа супсидијаритета аки комунитер (слично као и у СР Немачкој), мора бити третиран као изведени правни поредак, другоразредног значаја у односу на национални. То је нарочито важно у области кривичног права, одбране, пореске политике, информисања, буџета и јавних набавки као и контроле државне помоћи. Само ако је аки комунитер у складу са српским законима, он се може користити као додатни извор правног регулисања. Преузимање надлежности, од стране ЕК у Републици Србији је недопустиво, и у супротности је са начелом супсидијаритета - најважнијим правним начелом ЕУ.

## ***8.2. Перспективе у вези са усвајањем аки комунитера у Републици Србији***

Досадашњи ток преговора између Републике Србије и ЕУ показује да ће проћи (вероватно) још око 10 година док се не дође до задњег дела преговора и закључивања Уговора о приступању са ЕУ (тј., ратификације Уговора о приступању Републике Србије ЕУ у свим државама чланицама ЕУ). Дакле, Република Србија је фактички на половини пута ка чланству у ЕУ. Јасно је да ЕУ неће имати исти облик у будућности. Сматрамо да ће се око 2020. године (или оквирног датума када постоји реална шанса да Србија закључи Уговор о приступању) примењивати у ЕУ, много више него до сада, принцип "више брзина" или Ближе сарадње, о којој смо писали у претходним деловима рада (коју предвиђају Уговор из Амстердама и Лисабонски уговор). Фактички, постојаће, као што је то најавио француски председник 8. новембра 2011. године у Стразбуру, неколико степена интеграције у ЕУ (у правном, економском и политичком смислу). Први степен интеграције ће, по нашем мишљењу, бити везан за евро зону или заједничку валуту. Други степен интеграције ће бити предвиђен за старе чланице ЕУ или државе чланице које нису део евро зоне. Трећи степен интеграције ће бити предвиђен за нове чланице ЕУ (углавном са Балкана).

Сматрамо да ће Република Србија бити у тој последњој, трећој групи земаља. То је општи контекст у којем треба проучавати усвајање аки комунитера у Републици Србији у наредном периоду. У таквој (дугорочној) перспективи, српски законодавац мора да пронађе најбољу стратегију за усвајање (и примену) аки комунитера у наредних 10 година. Основни принцип на којем мора да се заснива та стратегија, је уважавање реалности о "више брзина" или о Ближој сарадњи у ЕУ. Сматрамо да теорије (стратегије) и прочување правног поретка који занемарују реалност у различитим државама, доводе до погрешних упоређивања (попут оног које је изнео Ханс Келзен уочи Другог светског рата <sup>505</sup>). Аутоматска примена законских аката који су примерени за прву групу држава чланица ЕУ (евро зона) у државама као што је Србија, по нашем мишљењу неће доносити само позитивне ефекте. Често ће таква примена бити неприкладна, јер не постоји јасан нексус (nexus) са садржином српских закона. Неуважавање реалности стања у правном, економском и политичком смислу у Србији (и разлике у односу на државе из првог и другог круга ЕУ), може бити штетно за српски правни, економски и институционални систем.

Јасно је, дакле, да због сложености и обимности европског права, али и специфичности реалне ситуације у правном и политичком систему ЕУ, српски законодавац мора (пре свега) да проучи детаљно све норме права ЕУ (пре њихове примене у пракси). Према проф. др Бранку Ракићу: "С тога је неопходно детаљно проучити све наведене акте из оквира европског права и из њих извући све оне елементе који приликом реализације активности хармонизације наших норми са нормама из Европске уније могу бити релевантни".<sup>506</sup> Дакле, усвајање нерелевантних норми аки комунитера доводи до правног хаоса и збрке у правном систему Републике Србије. То изазива нарушавање кохерентности правног система у Републици Србији. У тој правној конфузији често долази (и то је показало наше истраживање) до злоупотребе аки комунитера од стране ЕК. Тачније, ЕК често на погрешан и штетан начин (по интересе Републике Србије) тумачи апстрактне и опште норме ССП-а, а пре свега норме из члана 72 ССП-а. На тај начин, и то је

---

<sup>505</sup> Више о томе: Келзен Х., "Чиста теорија права", Правни факултет, Београд, 2007.

<sup>506</sup> Ракић Б., "Хармонизација југословенског права са правом Европске уније", Правни факултет, Београд, 1997., стр. 286.

наше мишљење које је засновано на проучавању неколико десетина закона (и њихових ефекта), ЕК заступа интересе компанија и банака из ЕУ које послују на територији Републике Србије. Не може се на другачији начин објаснити поступање ЕК у случају Закона о акцизма. Овакво понашање је у супротности са чланом 72 ССП-а у којем се прописује усаглашавање (договор) између ЕК и Републике Србије у вези са применом аки комунитера. Најбољи начин да се такво поступање спречи је правилна примена начела супсидијарности. Правилна примена начела супсидијарности не би само ограничила прекорачење надлежности од стране ЕК, већ би прекинула и популистичко/политичку праксу доношења (углавном предизборних) закона који се скривају иза фразе да је њихово доношење неопходно због усклађивања са правом ЕУ. Такво квазиправно поступање посебно је било уочљиво у 2011. години у вези са Закоником о кривичном поступку, Законом о парничном поступку, Законом о јавној својини и Законом о повраћају одузете имовине. Наше истраживање је показало да ниједан од тих важних закона није донет због усклађивања са аки комунитером. Законодавац није био у стању да презентује у предлозима ових закона јасан пехус уредби, упутства и примарног права ЕУ са садржином закона. Да би се предупредило овакво квазиправно поступање, или захват надлежности од стране ЕК, Републике Србија мора да се угледа на СР Немачку. Неопходно је да Уставни суд Републике Србије донесе преусуду у вези са применом аки комунитера у Републици Србији. Пресуду која не сме бити испод стандарда који је поставио СУС СР Немачке у пресудама "Мастрихт" из 1992. године и "Лисабон" из 2009. године. Уставни суд Републике Србије мора да утврди првенство националног права у областима пореске и буџетске политике. Само тако се може предупредити економски колапс попут оног који је изазвала једнострана примена Прелазног споразума (неколико стотина милиона евра годишењег губитка у буџету). На тај начин ће се спречити и квазиправно тумачење ЕК поводом пореске и акцизне политике у Србији. Такође, Уставни суд Републике Србије (слично као СУС СР Немачке) мора да утврди првенство националног права у области одбране и безбедности. На тај начин ће се сачувати неутрална позиција Републике Србије у овој области и спречити различита тумачења члана 42 Лисабонског уговора (који фаворизује усаглашавање са политиком НАТО у овој области). Такође, неопходно

је и да Уставни суд Републике Србије донесе јасно тумачење односа између аки комунитера и националног права. Сматрамо да се у том контексту треба угледати на праксу уставних и врховних судова Мађарске, Словачке и Пољске, у вези са овом правном празнином (пошто нема тумачења у Србији у вези са односом српског и комунитарног права). Уставни и врховни судови Мађарске, Словачке и Пољске су донели пресуде у вези са овом правном празнином, још у време када ове државе нису биле чланице ЕУ. Уставни суд Републике Србије треба да се угледа на одлуку Врховног суда Словачке у предмету "SCC" од 25. августа 1999. године, у којој је заузет став да нижи судови не могу да се позивају на комунитарно право као средство тумачења у споровима. Уставни суд Мађарске је био још оштрији и прогласио је неуставним уредбе за спровођење Европског споразума, а Уставни суд Пољске је заузео став да ЕУ право нема обавезујућу снагу у Пољској. Уверени смо да слично треба да формулише и Уставни суд Републике Србије. Не видимо правне препреке за изношење таквог става у наредном периоду.

Јасно разграничење односа између српског и комунитарног права, неће угрозити процес придруживању ЕУ. Давање примата националном праву није спречило Мађарску, Словачку и Пољску да постану чланице ЕУ, или: "Qui suo iure utitur neminem laedit" (никоме не шкоди онај ко користи своје право).<sup>507</sup> Зато Република Србија треба (што пре) да реши правну празнину у вези са односом између националног и комунитарног права. У супротном, Република Србија ће у наредних 10 година имати приступ усвајању аки комунитера који чешки председник Вацлав Клаус описује као "евронаивизам" и који неки домаћи аутори (цитирани у претходним деловима рада) називају "пасивни приступ" хармонизацији или "бриселизација" правног система. Ми бисмо тај приступ хармонизацији који примењује Република Србија окарактерисали као инертно/формалистички.

Сврха овог рада није изношење аргумента, за и против, у вези са чланством Републике Србије у ЕУ. То је изван теме нашег истраживања. Сврха овог рада је проучавање процеса усвајања аки комунитера у Републици Србији. Сходно томе,

---

<sup>507</sup> Станојевић О., Јовановић М., "Латински за правнике", Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1990., стр. 90.

ми смо у нашем истраживању уочили, пре свега, највеће недостатке (и проблеме) у вези са усвајањем аки комунитера у Републици Србији. У том контексту, циљ овог рада се може дефинисати у оквирима следећег става председника Чешке Републике Вацлава Клауса: "Не би требало да се оптужујемо због европесимизма или еврооптимизма, требало би да будемо еврореалисти и ако би нешто требало да одбацимо, онда је то евронаивизам".<sup>508</sup> Нажалост, сматрамо да је наше истраживање показало да код српског законодавца не постоји чак ни еврореализам. Постоји евронаивизам и/или инертно/формалистички приступ хармонизацији. Сматрамо да је таква инертна стратегија српског законодавца (и државних органа у целини) омогућила квазиправно присвајање надлежности од стране ЕК у Републици Србији, тј. неправилно тумачење члана 72 ССП-а у којем се прописује да се усвајање аки комунитера врши усаглашавањем (договором) између ЕК и Републике Србије (а не диктатом ЕК). Таква инертно/формалистичка стратегија је омогућила да ЕК Србији намеће и решења која не постоје у аки комунитеру (увођење двоструких акциза). Зато сматрамо да Република Србија мора да заузме принципјелан став према таквом квазиправном поступању ЕК. Пре свега позивајући се на члан 72 ССП-а и пресуду Суда правде у случају *International Fruit Company* из 1971. године, по којој државе чланице могу да испуњавају своје обавезе проистекле из комунитарног права у складу са уставним системом који постоји у тим државама (укључујући и одређивање органа задужених за имплементацију комунитарног права). Дакле, постоје (јасни) правни основи у праву ЕУ и ССП-у за заузимање активног става поводом усвајања аки комунитера у Републици Србији.

Такође, да би се ограничила улога ЕК у процесу усвајања аки комунитера у Републици Србији, или да би се правилно тумачио члан 72 ССП-а о усклађивању законодавства (у општем року од 6 година) непоходна је и правилна примена начела супсидијарности. Пре свега, неопходно је дефинисање значаја овог принципа у правном систему Републике Србије. У том смислу, ми предлажемо и уношење начела супсидијарности у највиши правни акт, Устав Републике Србије. Тачније, испод наслова "Начела устава" и у оквиру члана 1, где се износи

---

<sup>508</sup> Клаус В. , "Европа и ЕУ: Поглед политичара и поглед економисте", Службени гласник, Београд, 2010., стр.101.

приврженост Републике Србије "европским принципима и вредностима", треба додати следеће: "У складу са начелом супсидијарности". Не видимо разлог зашто српски законодавац не би поступио на такав начин, посебно ако се има у виду да смо дошли до закључка ослањајући се на проучавања домаћих и страних аутора и одредби Уговора из Мастрихта и Лисабонског уговора, да је начело супсидијарности најважније начело у правном и политичком систему Европске уније. У том смислу, Републике Србија треба да се угледа на Чешку Републику и СР Немачку, односно на решења изнета у декларацији коју је Чешка Република приложила уз Лисабонски уговор (тачније, у Декларацији Чешке Републике у вези са Повољом о основним правима Европске уније) и на пресуде СУС СР Немачке у случајевима "Мастрихт" и "Лисабон".

Такође, након добијања статуса кандидата и отпочињања преговора о чланству, Република Србија ће приступити новој фази усклађивања законодавства са аки комунитером. ЕК ће након отпочињања преговора о чланству доставити Србији screening листу у којој ће бити изнети захтеви за усклађивање српског законодавства са аки комунитером у 35 поглавља. Тих 35 поглавља (правних тековина ЕУ) се односи на "четири велике слободе", јавне набавке, право привредних друштава, право интелектуалне својине, конкуренцију, финансијске услуге, информисање, пољопривреду, фитосанитарну и ветеринарску политику, рибарство, саобраћај, енергетику, порезе, економску и монетарну политику, статистику, социјалну политику и запошљавање, индустријску политику, трансевропске мреже, регионалну политику, правосуђе, правду, сигурност и слободу, науку и истраживање, образовање и културу, екологију, заштиту потрошача и здравља, царине и царинску унију, спољне послове, безбедоносну политику, финансијску контролу, буџетске прописе, институције и остала питања. Сматрамо да за свако од ових 35 поглавља Република Србија мора да има јасну и активну стратегију, која ће се заснивати на националним интересима Републике Србије (и анализи реалног стања у ЕУ). У том контексту наш став је следећи. Најкасније пре добијања датума за отпочињање преговора о чланству у ЕУ, Уставни суд Републике Србије мора да изнесе тумачење у вези са правном празнином, тј. са односом српског права и аки комунитера у Републици Србији. Такође, најкасније до добијања датума за отпочињање преговора о чланству ЕУ у

Уставу Републике Србије се мора истаћи важност поштовања начела супсидијарности. На овакве јасне закључке нас не упућује само пракса и решења из Немачке, Француске (члан 54 устава), Словачке, Мађарске, Пољске и Словачке, већ и велика разлика између формално прокламованих начела у аки комунитеру (у вези са преходно наведених 35 области преговорања) и реалног стања у пракси ЕУ у вези са тим областима. Истраживање нас је довело до закључака који показују да постоји велика разлика између формалних одредби аки комунитера и њихове конкретне примене у пракси Републике Србије.

На пример, што се тиче "четири велике слободе" наше истраживање је показало да се оне не поштују у целости у ЕУ. Када се ради о транспарентности и равноправности у јавним набавкама, у истраживању смо дошли до закључка да управо ЕК, фирме и финансијске организације из ЕУ врше притисак ради добијања привилегованог третмана у Републици Србији (на штету српских фирми и буџета). Када се ради о контроли државне помоћи, наше истраживање нам јасно показује да постоје (у тој области) двоструки стандарди - стандарди који фаворизују СР Немачку у односу на остале државе још од Уговора о оснивању ЕЕЗ из 1957. године. Такође, у области контроле државне помоћи постоји и злоупотреба овлашћења од стране ЕК у Републици Србији која је у супротности са одредбама члана 72 ССП-а. (посебно је поражавајуће што се то ради у области аки комунитера у којој не постоји чак ни прецизна дефиниција државне помоћи). Ако се настави захват надлежности ЕК и даља безусловна инертно/формалистичка примена аки комунитера у области контроле државне помоћи, у наредних 10 година (до потписивања Уговора о приступању) ће доћи до пада субвенција, раста незапослености, затварања јавних предузећа и смањења помоћи најугроженијим регионима у Републици Србији. Што се тиче области информисања као дела комунитарног права о којем ће се преговарати у наредним годинама између Србије и ЕУ, дошли смо до закључка да СР Немачка има много веће стандарде заштите националних интереса у овој области (који су регулисани у пресуди СУС у случају "Лисабон") него што их је српски законодавац предвидео у ССП-у. Слично се може изнети и за област образовања и културе. Када се ради о праву конкуренције, дошли смо до закључка да Републике Србија није чак ни покушала да заштити своје тржиште од неправедне (и штетне) поделе од стране

монополиста ЕУ (у тако важној области као што је трговина). Што се тиче царина, царинске уније и буџетских прописа, јасно је да ће безусловна примена аки комунитера у овој области довести до још већих губитака у српском буџету у наредним годинама - до губитака који (због примене Прелазног споразума) већ прелазе 130 милиона евра годишње. Такође, Република Србија не може бити истовремено, чланица две царинске уније - ЕУ и Царинског савеза Руске Федерације, Републике Казахстана и Републике Белорусије. Зато ће у наредним годинама (то је изнео и представник ЕУ у Републици Србији) Република Србија морати да изађе из Споразума о слободној трговини са Руском Федерацијом. На такав закључак нас, као што смо већ изнели, упућује и тумачење члана 28. Уговора о функционисању ЕУ. Додатне отежавајуће околности за Републику Србију у овој области ће бити и критеријуми из Пакта стабилности и развоја (дозвољени дефицит од 3% и јавни дуг од 60% БДП-а) који ће одређивати основне правце развоја буџетске политике. Што се тиче утицаја садашње српске инертно/формалистичке примене аки комунитера на институције и правни систем Републике Србије, сматрамо да ће он неминовно довести до урушавања институција и кохерентности правног система. Прецизније, ЕК ће моћи на основу своје слободне квазиправне воље да тумачи приоритете у вези са српским законодавством (чак и да намеће прописе који не постоје у аки комунитеру). Народна скупштина и Влада Републике Србије ће имати другоразредну улогу у том законодавном процесу (слично као и Европски парламент у ЕУ). Ова појава ће довести и до демократског дефицита у Републици Србији (карактеристичног, као што наводе цитирани страни аутори, пре свега за ЕУ). Што се тиче пољопривреде, српска пољопривреда је већ доживела велики ударац због примене Прелазног споразума (већ у првој години су укинуте царине за 40% пољопривредних производа). Тај тренд ће се наставити, пре свега, због значаја Заједничке пољопривредне политике за старе чланице ЕУ (Француску). Актуелна ЗПП не дозвољава ни новим чланицама ЕУ да (до 2013). имају исте субвенције као што их имају старе чланице ЕУ. Слично, или још горе, очекује и Србију. Србија ће бити у трећем кругу земаља ЗПП. Сличан тренд се може запазити и у индустрији где је СР Немачка доминатна извозна сила на тржити ЕУ. Са друге стране државе чланице бране индустријско тржиште ЕУ нецаринским баријерама,



док истовремено траже либерализацију од земља нечланица преко ССП-а. Република Србија неће бити изузетак од тог правила, показује изучавање ССП-а и Прелазног споразума. Српски спољни послови и безбедоносна политика ће се у наредном периоду усаглашавати са чланом 42 Лисабонског уговора и општом политиком Високог представника за спољну политику ЕУ. Што се тиче економске, монетарне и пореске политике Републике Србије у контексту усвајања аки комунитера (као и заштите потрошача и права привредних друштава), ако се настави досадашњи инертно/формални приступ хармонизацији, наставиће се (на основу члана 117 ССП) доминација ЕК, ММФ и западних банака монополиста, које послују на српском тржишту. Доносиће се закони који ће одговарати интересима ЕК и претходно поменутих организација, а не интересима корисника финансијских услуга, привредних друштава са српским капиталом и пореских обвезника. Камате ће остати високе, као и приходи банака из ЕУ. Казне у законима ће бити недовољне и ниске, као што је то већ случај у Закону о заштити корисника финансијских услуга (а финансијска контрола ће бити у складу са овим двоструким стандардима). Наставиће се и раст спољног дуга и примена двоструких стандарда у пореској политици (која, да би двоструки стандарди били очигледнији, није јединствена у ЕУ). У области саобраћајног права закони и политика ће се усаглашавати са општом саобраћајном политиком ЕУ према трећим земљама. Усаглашавање ће бити присутно у ваздушном саобраћају, преко примене Споразума о отвореном небу из 2006. године. То, са друге стране, искључује велике инвестиције из Руске Федерације у овој области (ЈАТ). Дакле, ово су основне тенденције које ће се појавити у наредном периоду хармонизације српског права са правом ЕУ, у вези са 35 поглавља.

Коначно, у нашем раду смо дошли и до одговора на питања које смо дефинисали у уводном делу. Какви су ефекти примене аки комунитера у Републици Србији? Више негативни него позитивни јер утичу на кохеретност правног система (али и економског) у негативном смислу. Да ли је добар начин имплементације аки комунитера који користи српски законодавац? Не, сматрамо да се ради о инертно/формалистичком приступу који не доводи до потпуне заштите интереса Републике Србије у процесу придруживања и приступања ЕУ. Да ли је био прикладан начин преговора у вези са закључивањем Споразума о стабилизацији и

придруживању? Принцип "двоструког колосека" није био прикладан начин преговора. Преговори и ССП-у су били оптерећени политичким мотивима и распадом државне заједнице. Зато их је требало одложити и одвојити од политичких елемената. Да ли српски законодавац има јасну стратегију у вези са применом аки комунитера? Истраживање је показало да српски законодавац не поседује јасну и активну стратегију, већ само пасивно/инертни приступ, који допушта злоупотребу од стране ЕК приликом усвајања аки комунитера. Да ли учешће експерата из ЕУ у изради нацрта српских закона гарантује да ће они бити усклађени са правом ЕУ? Предлог Закона о привредним друштвима је јасно показао да не гарантује. Да ли се у вези са применом аки комунитера даје првенство начелу супсидијарности као што је то случај у неким државама Европске уније, или право ЕУ има безусловну предност у односу на српско право? Нажалост, српски законодавац уопште не примењује начело супсидијарности. То доводи до доминације аки комунитера у односу на српско право. Неопходно је уграђивање начела супсидијарности у правни систем Републике Србије. Какве су даље преспективе у вези са применом аки комунитера у Републици Србији? Перспективе нису повољне јер српски законодавац примењује инертно/формалистички приступ у вези са усвајањем аки комунитера. Тај закључак важи за свих 35 поглавља у даљим преговорима. Такав закључак произилази и из истраживања примене аки комунитера у српским законима након закључивања ССП-а. Да ли компаније из ЕУ које послују на територији Републике Србије поштују одредбе аки комунитера или отежавају његову примену? Компаније из ЕУ отежавају примену аки комунитера, показује проучавање праксе и предлога закона, у периоду након закључивања ССП-а. На пример, анализа важног Закона о јавним набавкама. Да ли српски законодавац познаје у довољној мери одредбе (и поделе) аки комунитера? Предлог закона о привредним друштвима је показао да српски законодавац често не познаје ни основну поделу аки комунитера. То је више него забрињавајућа чињеница. Да ли Европска банка за обнову и развој и Европска инвестициона банка доприносе поштовању одредби аки комунитера или отежавају примену тих прописа? Подзаконски акт Списак међународних организација чији се посебни поступци јавних набавки могу примењивати уместо одредба Закона о јавним набавкама који фаворизује

Европску банку за обнову и развој и ЕИБ показује да ове банке отежавају примену аки комунитера. Каква је координација између министарства Владе Републике Србије и Канцеларије за европске интеграције Владе Републике Србије приликом израде закона? Веома лоша и то показује неусаглашеност изјава о усклађености са аки комунитером које прате предлоге закона. На коме лежи одговорност за испуњавање Националног плана за интеграцију Републике Србије у ЕУ? На Влади Републике Србије, јер она има већу одговорност од Народне скупштине и НБС у припреми предлога закона и њиховом извршавању. Каква је испуњеност НПИ? Реално, око 60% када се укључи и испуњеност НПИ у области подзаконских прописа. Каква је улога представништва Европске уније у усвајању аки комунитера у Републици Србији? Сматрамо да се она, пре свега, своди на публикавање формалних годишњих извештаја о напретку Србије чији је фокус на проблему Косова и Метохије, а не на усвајању аки комунитера (тако ће и бити све до отпочињања screeninga). Колико се, и како се, примењују одредбе Лисабонског уговора у правном систему Републике Србије? Често се одредбе Лисабонског уговора без основа повезују са садржином закона, тј. не постоји пехус, показује досадашња пракса. Дакле, ради се углавном о неселективној примени Лисабонског уговора која нема много правне везе са садржином закона. Какав ће утицај имати одредбе Лисабонског уговора на будуће законодавство Републике Србије? Велики, пре свега у погледу безбедоносне и спољне политике. Република Србија ће морати да примени 42 Уговора о функционисању ЕУ. Какав ће утицај имати одредбе Лисабонског уговора на Споразум о слободној трговини између Руске Федерације и Републике Србије? Доћи ће до укидања Споразума о слободној трговини са РФ због примене Лисабонског уговора, тј. имплементације члана 28 Уговора о функционисању ЕУ (као другог дела Лисабонског уговора). Какав је однос између интереса ЕУ и Републике Србије, приликом примене аки комунитера? Интереси ЕУ су доминатни због улоге ЕК у усклађивању аки комунитера са српским правом (или због непоштовања одредби члана 72 ССП, од стране ЕК и пасивног односа органа Републике Србије према оваквог захтеву надлежности ЕК). Да ли се аки комунитер у Републици Србији примењује на директан или индиректан начин? Углавном индиректно, али у појединим одредбама и директно. Да ли постоји директно дејство аки комунитера у

Републици Србији, или, да ли европско право ствара субјективна права пред српским судовима и обавезе у правном, економском и политичком систему? Не постоји и није могуће директно дејство права ЕУ (уредби и упутстава), сходно томе не постоје ни субјективна права и обавезе за српско правосуђе и администрацију. Директно дејство може постојати само у државама чланицима. Такође, српске судије и чиновници немају довољни степен познавања права ЕУ који би им омогућио правилно тумачење аки комунитера приликом директног дејства. Да ли треба применити доктрину *ultra vires* приликом усвајања аки комунитера? Да, ако је то могла СР Немачка, може (и мора ) и Република Србија. Посебно у области кривичног, пореског, буџетског права, у областима културе, информисања и одбране. То је минимум за очување националних, правних и економских интереса Републике Србије у процесу придруживања и приступања ЕУ. На такав закључак упућује пресуда СУС СР Немачке у случају "Лисабон". Да ли је реалан општи рок који се наводи у НПИ у вези са усклађивањем српског законодавства са аки комунитером до 2012? Истраживање и посебно проценат усвојености подзаконских аката показује да није. Није реалан чак ни општи рок (2014) из ССП-а. Да ли аки комунитер у Србији треба третирати као изведено, секундарно право у односу на српско? Да, као што га третира и СР Немачка. Пресуда СУС СР Немачке у случају "Лисабон" је минимум који Република Србија треба да примени поводом овог важног питања. Да ли су српско правосуђе и управа довољно квалификовани за примену аки комунитера? Нису, јер право ЕУ није довољно проучено чак ни у српској правној теорији и то признају домаћи аутори. У том закључном контексту, надамо се да ће овај рад допринети напретку у области проучавања аки комунитера и његовог реалног утицаја на Републику Србију у годинама које следе. Сматрамо и да проучавање аки комунитера може допринети формирању активне и јасне стратегије у вези са усаглашавањем права ЕУ са српским законима. У супротном, инертно/формални приступ ће довести до "инфлације" закона који неће имати *pexus* са правом ЕУ, нити повезаност са реалном ситуацијом у Републици Србији и неће чинити "срећним људе који према њима живе".<sup>509</sup>

---

<sup>509</sup> Платон, "Закони;Епиномис", БИГЗ, Београд, 1990., стр. 27.

## ЛИТЕРАТУРА

Књиге и часописи:

1. Аврамов С., Крећа М., "Међународно јавно право", Службени гласник , Београд, 2008.
2. Аврамовић С., Станимировић В., "Упоредна правна традиција", Номос, Београд, 2006.
3. Arıkan H., "Turkey and the EU:an awkward candidate for EU membership?", Ashgate, 2006.
4. Бабић Б., Илић Г., "Југославија и Европска унија", Институт за међународну политику, Београд, 1999.
5. "Бела књига/припрема придружених земаља централне и источне Европе за интеграцију у унутрашње тржиште Уније", приредио Лопандић Д., Институт економских наука, Београд, 2001.
6. Бјелић П., "Нецаринске баријере", Прометеј, Београд, 2004.
7. Брајић В., "Радно право", Савремена администрација, Београд, 2001.
8. Буторина О., Борко А., "Расширение Европейского Союза и Россия", Москва, 2007.
9. Вајфелед В., Веселс В., "Европа од А до Ш/Приручник за европску интеграцију", Фондација Конард Аденаеуер, Београд, 2003.
10. Васиљевић М., "Компанијско право/Право привредних друштава Србије и ЕУ", Службени гласник, Београд, 2007.
11. Вукадиновић Р., "Европска економска заједница", Београд, 1991.
12. Вукадиновић Р., "Хармонизација домаћег права са правом Европске уније у склопу Процеса стабилизације и асоцијације-две године после", зборник "Србија и Црна Гора на путу ка Европској унији", приредили Лопандић Д., Бајић В., Европски покрет у Србији, Београд, 2003. стр. 106-118.
13. Вукадин Е., "Економска политика", Досије, Београд, 2007.
14. "Водич кроз поступак пред Европским судом за људска права", Министарство за људска и мањинска права Србије и Црне Горе, Београд, 2003.
15. Griller S., Ziller J., "The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional treaty", Springer, 2008.

16. Гоци С., "Европска влада", БМГ, Београд, 2003.
17. Годишњи извештај о монетарној политици, НБС, Београд, 2011.
18. Глодић Д., "Утицај процеса европских интеграција на изградњу правног система Босне и Херцеговине", Нова српска политичка мисао, Vol. XVIII (2010), no.3/4, стр. 75-92.
19. Динан Д., "Мењање Европе-Историја Европске уније", Службени гласник, Београд, 2010.
20. Динан Д., 'Све ближе Унија", Службени гласник, Београд, 2009.
21. Дитертр Ж., "Изводи из најзначајних одлука Европског суда за људска права", Службени гласник, Београд, 2006.
22. Делевић М., Међак М., "Србија и Европска унија –једанаест година касније", "Политички живот", часопис за анализу политике, број 2. октобар 2010. стр. 9-17.
23. Други измењени и допуњени Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију, Влада Републике Србије, 2011.
24. Ђорђевић С., "Увод у међународно право", Службени гласник, Београд, 2007.
25. "Заступник Србије и Црне Горе пред Европским судом за људска права", Министарство за људска и мањинска права Србије и Црне Горе, Београд, 2005.
26. Ђуровић Р., "Међународно привредно право", Савремена администрација, Београд, 1997.
27. "Изазови европских интеграција", часопис за право и економију европских интеграција, бр. 14. Београд, 2011.
28. Извештај о стању у финансијском систему Републике Србије, НБС, Београд, 2011.
29. Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2008. годину, Европска комисија, 2008.
30. Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2009. годину, Европска комисија, 2009.
31. Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину, Европска комисија, 2010

32. Извештај о споровођењу Акционог плана за испуњавање препорука из годишњег извештаја Европске комисије за 2010. годину ради убрзања стицања кандидата, Влада Републике Србије/Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије, 2011.
33. Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији у 2010. години, Комисија за контролу државне помоћи Републике Србије, Београд, 2011.
34. Измењени и допуњени Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију, Влада Републике Србије, 2009.
35. Илић-Попов Г., "Пореско право ЕУ", Београд, 2005.
36. "Инструмент за претприступну помоћ ЕУ 2007-2013", Европски покрет у Србији, Београд, 2009.
37. Јањевић М., "Консолидовани уговор о Европској унији", Службени гласник, Београд, 2009
38. Јањевић М., "Европска монетарна унија: евро на европској и светској сцени", Међународна политика, Београд, 1998.
39. Јањевић М., Јањевић З., "Устав Европе", Службени гласник, Београд, 2005.
40. Јекић З., "Кривично процесно право", Астра прес, Београд, 1994.
41. Јовановић М., "Европска економска интеграција", Економски факултет, Београд, 2006.
42. Касуrowска А., "European Union law", Taylor/Francis 2008.
43. Кашкина С.Ю., "Россия и Европейский Союз: Документы и материалы", Москва, 2003.
44. Келзен Х., "Чиста теорија права", Правни факултет у Београду, Београд, 2007.
45. "Key facts and figures about Europe and the Europeans", European Commission, Brussels, 2005.
46. Кошутић Б., "Основи права Европске уније", Правни факултет, Београд, 1997.
47. Клаус В., "Европа и ЕУ: поглед политичара и поглед економисте", Службени гласник, Београд, 2010.
48. Крећа М., Пауновић М., "Практикум за међународно јавно право", Досије, Београд, 2002.
49. Лубарда Б., "Европско радно право", ЦИД, Подгорица, 2004.

50. Лопандић Д., "Оснивачки уговори Европске уније", Канцеларија за придруживање Србије и Црне Горе Европској унији, Београд, 2003.
51. Лопандић Д., Јањевић М., "Уговор о Европској унији, од Рима до Мастрихта", Београд, 1995.
52. Милисављевић Б., Вићић С., "Право Европске уније", Висока хотелијерска школа, Београд, 2010.
53. Медовић В., "Међународни споразуми у праву Европске уније", Службени гласник, Београд, 2009.
54. Меморандум Владе Републике Србије у вези са подношењем захтева Републике Србије за пријем у чланство Европске уније, Влада Републике Србије, 2009.
55. Миклотин Д., "Европско тржишно право", Школска књига, Загреб, 2006.
56. Мирић О., "Регионална политика Европске уније као мотор економског развоја", Европски покрет у Србији, Београд, 2009.
57. Национална стратегија Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији, Влада Републике Србије, Београд, 2005.
58. Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију, Влада Републике Србије, Београд, 2008.
59. Пауновић М., Царић С., "Европски суд за људска права, надлежности и поступак", Београд, 2007.
60. Пелевић Б., Вучковић В., "Међународна економија" Економски факултет, Београд, 2007.
61. Платон, "Закони ;Епиномис", БИГЗ, Београд, 1990.
62. "Право Европског Сојуза: документи и коментарији", под ред. проф. Кашкина С.Ю, Терра, 1999.
63. Tillotson J., "European Union law", Routledge, 2000.
64. "Pocketbook on candidate and potential candidate countries", European Commission, Brussels, 2008.
65. Прокопијевић М., "Европска монетарна унија", Грађевинска књига, Београд, 2007.
66. Раичевић Б., "Јавне финансије", Економски факултет, Београд, 2005.



67. "Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ/прилози пројекту 2007", приредио Табароши С., Правни факултет, Београд, 2008.
68. Ракић Б., "Хармонизација југословенског права са правом Европске уније", Правни факултет, Београд, 1997.
69. Ракић Б., "За Европу је потребно време: о преурањеном покушају успостављања европске интеграције", Правни факултет, Београд, 2009.
70. Ракић Б., "Принцип супсидијаритета и расподела надлежности између Европске уније и држава чланица", Правни живот, бр. 12, Београд 1995, стр. 603-623.
71. Ракић Б., "Предлог за приступање хармонизацији правног система СРЈ са регулативом успостављеном у Европској унији", Правни зборник-часопис за теорију и праксу Удружења правника Црне Горе, бр.2-3/1995, Подгорица.
72. Ракић Б., "Четири велике слободе у праву Европске уније", "Право Европске уније", приредили Митровић Д., Рачић Д., зборник радова са Симпозијума о праву Европске уније, Београд, Службени гласник, Београд 1996, стр. 17-45.
73. Романо С., "Европа, историја једне идеје –од царства до уније", Филип Вишњић, Београд, 2008.
74. Самарцић М., "Захтеви за чланство у области правне регулативе и њихова испуњеност од стране Републике Србије у досадашњем процесу приближавања ЕУ", зборник "Безбедоносни и одбрамбени аспект прикључења Републике Србије Европској унији", приредила Штрбац К, ОЕБС, Београд, 2010. стр. 72-92.
75. Станојевић О., Јовановић М., "Латински за правнике", Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1996.
76. Стиглић Ц., "Противречности глобализације", СБМ-х, Београд, 2002.
77. "Страни правни живот" 2/2008, Институт за упоредно право, Београд, 2008.
78. "Србија у процесу придруживања Европској унији", приредио Самарцић С., Службени гласник, Београд, 2009.
79. "Споразум о стабилизацији и придруживању", Влада Републике Србије, Канцеларија за придруживање Европској унији, Београд, 2005.

80. Поповић Н., Јашко О., "Спољнотрговински односи и перспективе привредне сарадње Руске Федерације и Републике Србије", Српски економски центар, Београд, 2010.
81. "Право и политика Европске уније из перспективе домаћих аутора", зборник, Центар за унапређење правних студија, приредио Гајин С., Београд, 2009.
82. Тодорић В., Јовановић Н., "Студија о имплементацији европског законодавства у Србији", Центар за нову политику, Београд, 2011.
83. Тодоровић В., "Људске слободе и права ",Службени гласник, Београд, 2003.
84. "Уговор из Лисабона: сигуран лука или почетак новог путовања?",Службени гласник: Фондација Фридрих Еберт, Београд, 2010.
85. "Упитник/информације које Европска комисија захтева од Владе Србије у циљу припреме Мишљења о захтеву Србије за чланство у Европску унију", Европска комисија, 2010.
86. Фавре Ж.М., "Основи Европске уније и комунитарног права", Институт Г17, Београд, 2004.
87. Fairhurst J., "Law of the European Union", Longman, 2006.
88. Fontaine P., "Europe in 12 lessons", European Commission, Brussels, 2006.
89. Фуше М., "Европска унија пола века касније", Службени гласник, Београд, 2009.
90. "Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније", приредили Димитријевић Д., и Миљуш Б., Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2010.
91. Харитос П., "Статус Косова и Метохије према међународном праву", зборник "Косово и Метохија: прошлост, садашњост, будућност", приредио Михаиловић К., САНУ, Београд, 2007. стр. 367-403.
92. Хикс С., "Политички систем Европске уније", Службени гласник, Београд, 2007.
93. Horspool M., "European Union Law", Oxford University Press, 2006.
94. "How the European Union works", European Commission, Brussels, 2005.
95. Craig P., De Burka G., "EU Law", Oxford University Press, 2008.
96. Craig P., De Burka G., "The Evolution of EU Law", Oxford University Press, 2011.

97. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL/Commission Opinion on Serbia s application for membership of the European Union, Brussels, 12. 10. 2011.
98. Чавошки К, Васић Р., "Увод у право", Службени гласник, Београд, 2006.
99. Шалтиел Ф., "Процес одлучивања у Европској унији", Завод за уџбенике, Београд, 2010.
100. Штекович М., "Лисабонски уговор", Народна скупштина Републике Србије, Одсек за информативно-истраживачке послове, Београд, 2011.
101. Шмале В., "Историја европске идеје", Београд, 2003.

Закони:

- Закон о заштити корисника финансијских услуга ("Службени гласник РС", бр.36/2011.).
- Закон о изменама Закона о акцизма ("Службени гласник РС", бр. 43/2011.).
- Закон о потврђивању финансијског уговора између Републике Србије и Европске инвестиционе банке и Народне банке Србије ("Службени гласник РС", бр. 73/2009.).
- Закон о старој и реткој библиотечкој грађи ("Службени гласник РС", бр. 52/2011.).
- Закон о потврђивању амандмана 1-6. на Европски споразум о раду посада на возилима који обављају међународне друмске превозе ("Службени гласник РС-Међународни уговори", бр. 8/2011.).
- Закон о тржишном надзору ("Службени гласник РС", бр.92/2011).
- Закон о привредним друштвима ("Службени гласник РС", бр. 36/2011.).
- Закон о обавезном примерку публикације ("Службени гласник РС", бр. 52/2011.).
- Закон о потврђивању Протокола између Владе Републике Србије и Владе Републике Руске Федерације о изузетима из режима слободне трговине и правилима о одређивању земаља порекла робе уз Споразум између Савезне Републике Југославије и Владе Руске Федерације од 28. августа 2000. године ("Службени гласник РС-Међународни уговори", бр. 8/2011.).

- Закон о изменама Закона о основама система образовања и васпитању("Службени гласник РС",бр. 52/2011.)
- Закон о поморској пловидби("Службени гласник РС", бр.87/2011.).
- Закон о изменама и допунама Закона о ваздушном саобраћају ("Службени гласник РС", бр. 57/2011.).
- Закон о јавним набавкама ("Службени гласник РС" ,бр. 116/2008.)
- Закон о допунама Закона о царинској тарифи ("Службени гласник РС", бр. 5/2009.)
- Закон о изменама и допунама Закона о акцизама ("Службени гласник РС", бр. 5/2009.).
- Закон о стандардизацији ("Службени гласник РС", бр. 36/2009.)
- Закон о потврђивању Споразума о стратешкој сарадњи између Републике Србије и Европске полицијске канцеларије ("Службени гласник РС-Међународни уговори", бр. 38/2009.)
- Закон о контроли државне помоћи ("Службени гласник РС", бр. 51/2009.).
- Закон о међународном превозу у друмском саобраћају ("Службени гласник РС", бр. 18/2010.).
- Закона о измени Закона о осигурању ("Службени гласник РС", бр. 107/2009.).
- Закон о ознакама географског порекла ("Службени гласник РС", бр. 18/2010.).
- Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма ("Службени гласник РС", бр. 20/2009.)
- Закон о тржишту капитала ("Службени гласник РС", бр. 31/2011.)
- Закон о измена и допунама Закона о банкама ("Службени гласник РС", бр. 91/2010.)
- Закон о заштити потрошача ("Службени гласник РС", бр. 73/2010.).
- Закон о заштити пословне тајне ("Службени гласник РС", бр. 72/2011.).
- Законик о кривичном поступку ("Службени гласник РС", бр. 72/2011.).
- Закон о парничном поступку ("Службени гласник РС", бр. 72/2011.).
- Закон о враћању одузете имовине и обештећењу ("Службени гласник РС", бр. 72/2011.).
- Закон о јавној својини ("Службени гласник РС", бр. 72/2011.).

- Закон о изменама и допунама Закона о ауторским и сродним правим ("Службени гласник РС", бр. 83/2011.).
- Закон о буџету Републике Србије за 2009. годину ("Службени гласник РС", бр. 120/08.).
- Закон о буџету Републике Србије за 2010. годину ("Службени гласник РС", бр. 91/2009.).
- Закон о буџету Републике Србије за 2011. годину ("Службени гласник РС", бр. 78/2010.).
- Закон о изменама Закона о буџету Републике Србије за 2010. годину ("Службени гласник РС", бр. 91/2010.).
- Закон о заштити конкуренције ("Службени гласник РС", бр. 51/2009.).

Сајтови :

- Сајт Комисије за заштиту конкуренције Републике Србије, [www.kzk.org.rs](http://www.kzk.org.rs)
- Сајт Европске централне банке [www.ecb.int](http://www.ecb.int)
- Сајт Народне скупштине Републике Србије, [www.parlament.gov.rs](http://www.parlament.gov.rs)
- Сајт Владе Републике Србије, [www.srbija.gov.rs](http://www.srbija.gov.rs)
- Сајт Канцеларије за европске интеграције Владе Републике Србије [www.seio.gov.rs](http://www.seio.gov.rs)
- Сајт Министарства финансија Републике Србије, [www.mfin.gov.rs](http://www.mfin.gov.rs)

## БИОГРАФИЈА АУТОРА

Мр Дејан Мирковић је рођен 16.9.1972. године у Бару. Дипломирао је на Правном факултету Универзитета у Београду 1997. године. Исте године уписује постдипломске студије на Правном факултету у Београду. Успешно је одбранио магистарски рад 2003. године, из области међународног привредног и радног права, под називом: "Привредно-правни и радно-правни односи наших радника код иностраних послодаваца".

Радио је у Адвокатској канцеларији Голубовић од 2004. до 2006. године и Народној скупштини Републике Србије 2007.-2012. године, у којој је био члан и Одбора за европске интеграције.

Објавио је више књига и чланака. Учествовао је на бројним научним скуповима у земљи и иностранству. Живи у Београду са породицом.

Прилог 1.

### Изјава о ауторству

Потписани-а Дејан Мироскић

број индекса \_\_\_\_\_

#### Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

СРБИЈА И УСВАЈАЊЕ ASQ'S COMMUNITATIVE-A

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис докторанда

У Београду, 08.06.2012

Дејан Мироскић

Прилог 2.

**Изјава о истоветности штампане и електронске  
верзије докторског рада**

Име и презиме аутора ЂЕЈАН МИРОВИЋ

Број индекса \_\_\_\_\_

Студијски програм \_\_\_\_\_

Наслов рада СРБИЈА И УСТАЈАЊЕ ACQUIS COMMUNAUTAIRE-A

Ментор ПРОФ ДР БЕЖКО РАКИЋ

Потписани/а ЂЕЈАН МИРОВИЋ

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла за објављивање на порталу **Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис докторанда

У Београду, 08.06.2012





Прилог 3.

### Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

СРБИЈА И УСВАЂАЊЕ ACQUIS COMMUNAUTAIRE-A

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла

1. Ауторство

2. Ауторство - некомерцијално

3. Ауторство – некомерцијално – без прераде

4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима

5. Ауторство – без прераде

6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци. Датак опис лиценци дат је на полајини листа).

Потпис докторанда

У Београду, 08.06.2012.

Miroslav Perić