

април 2011. | број

19

ТУЖИЛАЧКА РЕЧ

Гласило Удружења
тужилаца Србије



Тема броја Право Европске уније и процес придруживања

Предлог
за увођење
Европског налога
за истрагу

страна 10

Антидискриминациони
прописи
Европске уније

страна 14

Тужилачка реч

Гласило Удружења
тужилаца Србије



Издавач:

Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије,
Грачаничка 18, Београд

Главни уредник:

Миодраг Плазинић

Заменик главног и одговорног уредника:

Звонко Маринковић

Лектор: Драшко Вуксановић

Визуелни концепт и дизајн:

coma | communications design

Техничка припрема: Сениша Лекић

Штампа:

АТЦ д.о.о.

Тираж:

500 примерака

Адреса редакције:

Грачаничка 18, Београд

Телефон/факс:

011 / 3031 909

е-mail:

udruzenjetuzilacasrbije@gmail.com

www.uts.org.rs

Бесплатан примерак



Издавање ове публикације омогућила је Америчка агенција за међународни развој (УСАИД) кроз програм „Иницијатива јавног заговарања грађанског друштва“ којим руководи Институт за одрживе заједнице (ИСЦ). Ставови изнети у овој публикацији представљају ставове аутора и нужно не изражавају ставове ИСЦ-а, УСАИД-а или Владе САД-а.

Уводна реч

2

Активности удружења тужилаца Србије

мр Марина Матић и
Звонко Маринковић

4

Предлог за увођење Европског налога за истрагу

мр Марина Матић

10

Антидискримина- циони прописи Европске уније

Марио Рељановић

14

Право Европске уније и европске интеграције

Снежана Ненезић

26

Интеграције захтевају јасна достигнућа

Иван Шалипур

31

Право и заштита конкуренције

Звонко Маринковић

34

Предлог одлуке о начину примене европских стандарда у поступку преиспитивања одлука првог састава Државног Већа тужилаца

Управни одбор
Удружења тужилаца
Србије

49

Пут се ређе

Када је планирао своју посету Београду, европски комесар за проширење Штефан Филе као да је имао на уму да је време за објављивање новог броја часописа „Тужилачка реч“. Наиме, тема овога броја управо су европске интеграције, те се његова посета савршено уклапа с тежњом уредништва да увек будемо актуелни. Циљ посете господина Филеа јесте да утврди успешност и темпо реформи. Наравно, након разговора с представницима власти, поново је уследила канонада обећања од стране владајућих политичара. Наша влада понекад ме подсети на кулу мудрости у којој су заточене најумније главе нашег времена, даноноћно радећи за добробит нашег друштва. Нажалост, како су резултати једино мерило, од

њихове приче нема много користи. Од десет европских заповести, бојим се да ниједна није извршена до краја, иако се велики број њих нашао у предизборним програмима тадашњих опозиционих странака још пре 5. октобра 2000. године. Неколико дана после Филеове посете Београду, огласио се и Венсан Дежер, шеф Делегације ЕУ у Србији. У обраћању јавности поводом могућности да Србија добије статус кандидата за ЕУ, дао је сасвим реалистичан приказ стања у нашој држави. Као основна питања навео је владавину права и ефикасан правосудни систем. Посебно се осврнуо на реформу правосуђа, наглашавајући да је први корак начињен стварањем Државног већа тужилаца и Високог савета судства, али се посебно позабавио преиспитивањем одлука о избору

судија и тужилаца из децембра 2009. године. Читајући замерке и предлоге које износе представници европских институција упућене Србији, видимо да је Удружење тужилаца Србије на исте проблеме указивало и раније и да се својски труди да пружи свој скромни допринос адекватно спроведеној реформи правосуђа.

Удружење тужилаца Србије никада се није жалило на проблеме и препреке на које је наилазило, већ се свим расположивим снагама усредсређивало да их превазиђе. Никада нисмо давали „рецепте“ за лепши и једноставнији живот, али смо свесни да су наше активности усмерене ка решењима која ће га чинити испуњенијим и бољим. Увек смо од људи с

КОЈИМ ИДЕ

којима смо сарађивали тражили одређен напор и одрицање како бисмо пре свега били људи пуни топлине и љубави, захтевали смо људско и професионално усавршавање, веровали да је једино исправно одбацивање лажи и веровање у мудрост коју носи животно искуство и човечност коју имамо у себи, нисмо дозвољавали осуђивање других за оно за шта смо сами одговорни. Став да су живот и свакодневни рад саткани од низа проблема није песимистичан, већ дубоко реалистичан и из себе рађа једино могуће решење за напредак – дисциплину. Не гвоздену дисциплину по сваку цену, већ промишљену и исправно усмерену. Ону која нам помаже да се с проблемима суочимо, а не да их

потискујемо. Дисциплину која нам омогућава да останемо ментално јаки и која нам обезбеђује здраве односе с другима. Дисциплину која са собом носи самопоштовање, али и углед.

Последњи у низу потеза Удружења којим се покушава скинути магла која и даље обавија наше правосуђе јесте израда нацрта Правилника о поступку преиспитивања одлука првог састава Државног већа тужилаца и примени критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности. У тренутку објављивања овог броја „Тужилачке речи“, предлог Правилника који је израдила радна група Удружења тужилаца Србије усаглашава се у разговорима с Државним већем тужилаца. Надамо се да ће

понуђена решења бити прихваћена, а све с циљем да процес преиспитивања одлука исправи недостатке који су се појавили.

Часопис у овом броју доноси текстове који су блиски теми Европске уније и процесу придруживања. Тако ћете, поред већ уобичајеног текста о активностима Удружења између два броја, моћи да прочитате радове који се односе на антидискриминационе прописе Европске уније, затим текст о предлогу за увођење европског налога за истрагу, рад о заштити конкуренције, као и друге стручне радове.

До следећег читања,

УРЕДНИШТВО

Пет пројеката

мр МАРИНА МАТИЋ
и ЗВОНКО МАРИНКОВИЋ

Циљеви пројеката јесу развој правосудне заштите жртава трговине људима, унапређење положаја струковних правних удружења, ефикаснија реформа правосуђа, проблеми у гоњењу и суђењу осумњичених за ратне злочине и унапређење стратешког планирања УТС

Пројекти

У претходном периоду Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије наставило је са бројним активностима. Од децембра 2010. године Удружење је започело реализацију пет нових пројеката.

Ефикаснија заштита жртава трговине људима – Одговор правосуђа

Пројекат „Ефикаснија заштита жртава трговине људима – Одговор правосуђа“ усмерен је ка побољшавању заштите жртава трговине људима. Највећи проблем којим се овај пројекат бави јесте недостатак адекватног третмана тих жртава.

Удружење јавних тужилаца и заменика

јавних тужилаца пројекат спроводи уз помоћ EIDHR (Европски инструмент за демократију и људска права).

Партнер Удружењу тужилаца Србије у спровођењу пројекта је Удружење судија за прекршаје.

Општи циљ пројекта јесте развој одрживе и свеобухватне правосудне заштите жртава трговине људима (ТНВ).

Специфични циљеви су:

- дефинисање најбоље праксе и искуства ЕУ у заштити жртава трговине људима у правосудном поступку
- јачање улоге правосудних струковних удружења у Србија у промоцији заштите људских

НОВИХ

права жртва
трговине људима и
стварање правне
мреже организација
цивилног друштва
на локалном нивоу
ради заговарања
свеобухватне
заштите жртва
трговине људима

- стварање методологије за сензитивнији приступ јавних тужилаца и судија за прекршаје у случајевима са жртвама трговином људима
- унапређење капацитета НВО сектора у Србији за учешће у јавној политици и залагању за бољу заштиту жртва трговине људима
- подизање свести о значају заштите жртва трговине људима.

Трајање пројекта: 12 месеци (децембар 2010 – децембар 2011)

Припрема Приручника за борбу против трговине људима и смерница за одвишању жртва трговине људима

Пројекат се спроводи уз финансијску помоћ Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС). Период спровођења пројекта је девет месеци (од марта до децембра 2011. године).

Циљеви пројекта:

1. јачање извршења закона релевантних за борбу против трговине људима у Србији
2. нацрт приручника за јавне тужиоце и судије на тему трговине људима
3. нацрт смерница за компензацију

жртвама трговине људима.

Унапређење положаја струковних правних удружења у складу са европским стандардима

Пројекат се спроводи уз финансијску помоћ Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС), док се као партнер Удружења на пројекту ангажује Друштво судија Србије. Период спровођења пројекта је девет месеци (од марта до децембра 2011. године).

Општи циљ пројекта јесте да доведе Удружење тужилаца Србије и Друштво судија Србије у позицију да институционално допринесу потпуној и ефикасној реформи правосуђа.

Специфични циљеви пројекта су следећи:

1. реформа правног статуса и улоге струковних правосудних удружења
2. подизање свести стручњака и јавности о улози струковних правосудних удружења у процесу доношења одлука и реформе правосуђа
3. побољшања капацитета струковних правосудних удружења ради обезбеђивања покретачке снаге у процесу реформе правосуђа.

Институционална подршка и изградња капацитета за спровођење планирања Удружења тужилаца Србије

Пројекат који се реализује у сарадњи с Фондом за отворено

друштво има за циљ институционалну подршку и изградњу капацитета за стратешко планирање Удружења тужилаца Србије.

Такође, као општи циљеви пројекта дефинишу се:

- изградња независног и самосталног судства и тужилаштва у Србији
- јачање преговарачке позиције струковних удружења (Друштва судија и Удружења јавних тужилаца)
- унапређење позиције судства и јавног тужилаштва у српском друштву, а посебно у односу на законодавну и извршну власт
- развијање свести код носилаца правосудне функције о потреби унапређења струковних удружења
- афирмација начела одговорности и стручне оспособљености судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца

Посебни циљеви пројекта:

- унапређење сарадње и размена искустава са судијама и тужиоцима из региона и Европе
- унапређење сарадње с невладиним сектором, страним невладиним организацијама и медијима у Србији
- афирмација слободе и подршка слободи струковног удруживања.

„Проблеми кривичној љрава у ошкривању, љрикуљљању доказа, љоњењу и суђењу за райне злочине“

Пројекат који се реализује уз помоћ Амбасаде Краљевине Холандије у Србији трајаће од новембра 2010. године до јула 2011. године. У атмосфери која тренутно преовладава, када се ратни злочини понекад представљају као херојски, ослободилачки пројекти, само да би се постигли неки политички поени манипулацијом

јавности – што је симптоматично за све земље укључене у ратове који су се догодили у последњој деценији двадесетог века – неопходно је дати импулс кампањи за откривање истине о овим сукобима.

Пројекат је допуна напорима националних судова, а истовремено ће бити нова прилика да се на једном месту окупе представници свих држава у региону и још једном укаже на заједничку жељу и спремност за колективно помирење путем кажњавања појединих криминалаца, остављајући трагичне тренутке у последњој деценији не као извор сталне мржње и нетрпеливости, него као подсетник и подстрек за даљу интеграцију у европску породице народа.

Округли столови
Дводневни семинар „Трговина људима – Одговор државе, изазови иницирања кривичног поступка и третман жртве“,

који је одржан у Новом Пазару (4 – 5. март 2011), представља наставак реализације пројекта који је финансијски подржан од стране Организације за европску безбедност и сарадњу.

Први дан семинара, одржан у хотелу „Таџ“, започео је представљањем предавача и учесника. Присутнима су се прво обратили *др Милан Жарковић*, професор Криминалистичко-пол ицијске академије, и *Владимир Абазовић* из Службе за борбу против организованог криминала, који су представили појам трговине људима, фазе и облике експлоатације, као и податке и сазнања о жртвама и извршиоцима, уз презентације појединих случајева.

Радмила Драгичевић Дичић, вршилац функције председника Апелационог суда у Београду, дала је преглед међународних и националних правних докумената од значаја за

супротстављање трговини људима. Последњи предавачи првог дана били су *Гордана Јекић Брадајућ*, заменик тужиоца за организовани криминал, и Горан Тодоровић, припадник Службе за борбу против организованог криминала. Они су говорили о изазовима покретања и вођења преткривичног поступка.

Други дан семинара отворио је *Миољуб Виторовић*, заменик тужиоца за ратне злочине, који је за тему имао „Жртве трговине људима, разумевање ситуације и положаја жртве, жртве као сведоци, имовинскоправни захтеви жртава“. Семинар је затворен прегледом релевантне праксе супротстављања трговини људима коју су презентovali Радмила Драгичевић Дичић и Владимир Абазовић.

Семинару је присуствовало преко тридесет представника Вишег и Основног

тужилаштва у Новом Пазару, Вишег и Основног тужилаштва у Косовској Митровици, Вишег суда у Новом Пазару, жандармерије, Полицијске управе Нови Пазар и полицијских станица Тутин и Сјеница.



Дводневни семинар „Трговина људима – одговор државе, изазови иницирања кривичног поступка и третман жртве“ одржан је на Златибору 1. и 2. априла 2011. године. Семинар је организован у оквиру пројекта који је финансијски подржан од стране Организације за финансијску безбедност и сарадњу (ОЕБС).

Семинар је започео представљањем предавача и учесника, као и кратким уводом о

сврси и циљевима радионице. Затим су проф. Милан Жарковић и Владимир Абазовић говорили о појму трговине људима, фазама и облицима експлоатације, подацима и сазнањима о жртвама и извршиоцима, а крај њиховог предавања био је обogaћен презентацијама најинтересантнијих случајева. Затим су преглед међународних и националних правних докумената од значаја за супротстављање трговини људима присутнима представили Радмила Драгичевић Дичић и Милан Жарковић. Завршно предавање првог дана одржао је *Горан Тодоровић*, припадник Службе за борбу против организованог криминала, који је за тему имао изазове покретања и вођења преткривичног поступка.

Други дан семинара започео је предавањем Миољуба Виторовића, који је говорио о

жртвама трговине људима, разумевању ситуације и положаја жртве, о положају жртава као сведока и о имовинскоправним захтевима жртава. Након њега био је ред на Радмила Драгичевић Дичић, и Владимира Абазовића, који су представили преглед релевантне праксе супротстављања трговини људима. Семинару је присуствовало око двадесет учесника.



Током марта текуће године одржана су последња три округла стола „Инструменти Европске уније“ као део пројекта који је Удружење тужилаца Србије спроводило са Институтом за одрживе заједнице (ISC). Семинари су одржани 11. марта у Крагујевцу, 29. марта у Панчеву и 30. марта

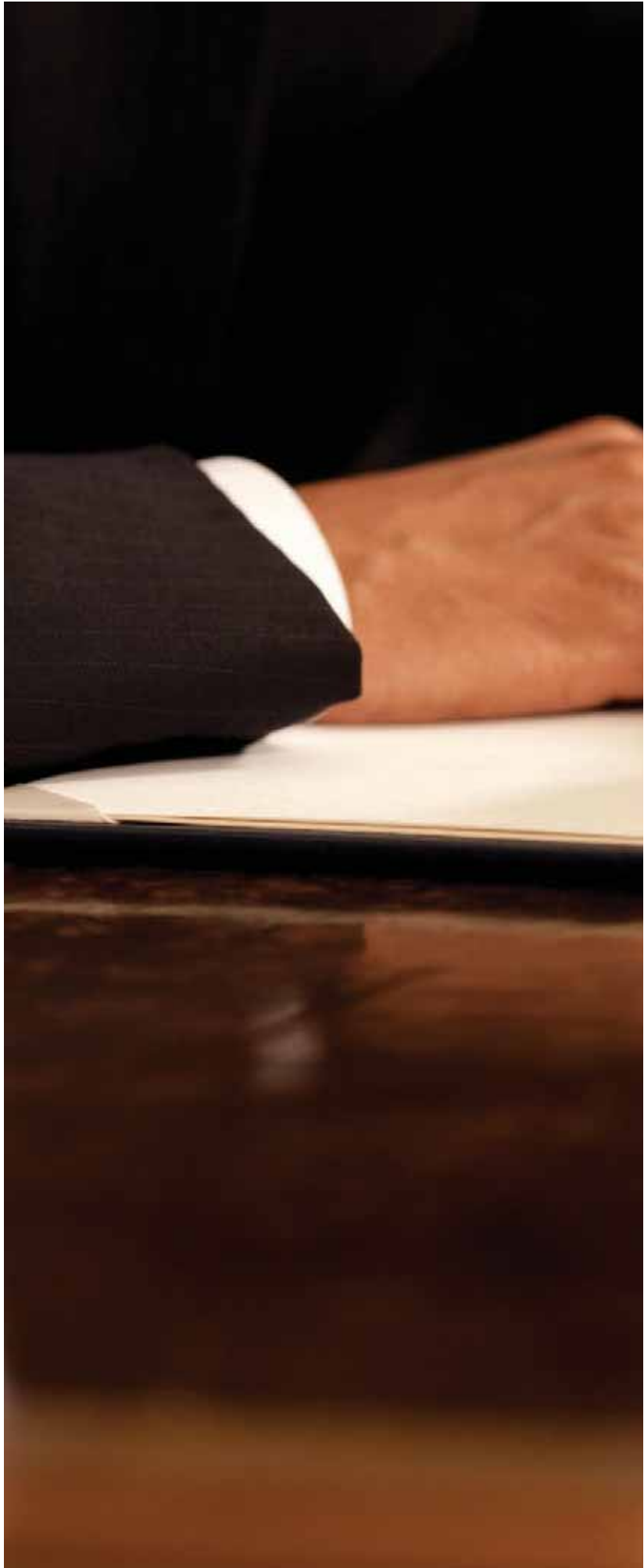
у Чачку. Предавачи су били *Александра Чавошки*, професор на Правном факултету Универзитета Унион, која је присутнима презентовала тему „Европски налог за хапшење“, и *Ненад Вујић*, директор Правосудне академије, који је говорио о „Европском налогу за достављање доказа“. Семинару у Крагујевцу присуствовало је десет тужилаца, у Панчеву око двадесет, док је на семинару у Чачку било око петнаест тужилаца.



У оквиру пројекта „Јачање капацитета правних струковних удружења у складу са стандардима ЕУ“ током марта 2011. године одржана су три округла стола под називом „Стратегија јавног заговарања“.

Први округли сто организован је 10.

марта у Новом Саду, наредни 17. марта у Нишу и 25. марта у Крагујевцу. Као предавач на округлим столовима појавио се *Томо Зорић*, портпарол Републичког јавног тужилаштва, који је за теме имао *односе са јавношћу: планирање, стратегија, комуникација и кризни односи са јавношћу*. Семинару у Новом Саду присуствовало је петнаест учесника, у Нишу је било петнаест јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца из Ниша, Врања, Прокупља, Пирота и Лесковца, док је семинар у Крагујевцу испратило више од двадесет учесника.





Предлог за Европског за истрагу

МР МАРИНА МАТИЋ

Намера предлагача је да се досадашња пракса доставе доказа између држава поједностави тиме што ће се уместо великог броја правних инструмената користити само један

У априлу 2009, група од седам држава чланица Европске уније поднела је иницијативу за доношење директиве о увођењу Европског налога за истрагу (ЕИО). Усвајањем овог предлога увешће се велики број промена у постојећи систем прикупљања и трансфера доказа у кривичним предметима између држава чланица Европске уније.

Тренутно, достављање доказа између држава чланица Европске уније регулисано је великим бројем различитих правних инструмената: Конвенција Савета Европе о узајамној правној помоћи у кривичним стварима из 1959. године, коју су ратификовале све државе чланице, Први протокол уз Конвенцију из 1978. године (није је ратификовала једино Малта), Други протокол уз Конвенцију из 2001. године,

увођење налога

који је ратификовало само седам држава чланица и још тринаест је потписало (Аустрија, Италија и Шпанија нису потписале Други протокол), Шенгенска конвенција (примењује се у свим држава чланицама, осим у Ирској, и у државама које нису чланице – Норвешкој, на Исланду и у Швајцарској), Конвенција ЕУ из 2000. године (ступила на снагу 2005, двадесет три државе чланице ју је ратификовало), Протокол уз Конвенцију донет 2001. године (ступио на снагу такође 2005), Оквирна одлука о увођењу Европског налога за хапшење из 2008. године (државе чланице дужне су да примењују одлуку од 2011. године), Оквирна одлука о замрзавању имовине или доказа (примењује се на све државе чланице и представља само).

Правни основ

У Европској унији постоје два паралелна система за достављање доказа: међународна правна помоћ и узајамно признавање.¹

Као циљ Европске уније, постављено је унапређење

1 Оквирна одлука о извршењу налога за замрзавање имовине или доказа (2003/577/JHA од 22. јула 2003) предвиђа узајамно признавање налога како би се спречило уништавање, сакривање, отуђење или било какво друго располагање имовином проистеклом из извршења кривичног дела, као и да би се сачували докази који се могу користити у кривичном поступку. Међутим, с обзиром на то да је примена инструмента ограничена само на фазу замрзавања – припремну фазу, налог за замрзавање мора бити праћен додатним захтевом за достављање или трансфер доказа у државу издавања налога, у складу с правилима која се примењују на узајамну правну помоћ у кривичним стварима.

области слободе, безбедности и правосуђа. У складу са чланом 82 (1) Уговора о функционисању ЕУ, правосудна сарадња у кривичним стварима у Унији базира се на начелу узајамног признавања пресуда и судских одлука. Нови приступ заснован је на увођењу једног инструмента – Европског налога за истрагу.²

Политичка позадина

Део тачке 3.1.1. Стокхолмског програма гласи: „успостављање свеобухватног система, заснованог на узајамном признавању, за достављање доказа у случајевима с прекограничним елементом“;

2 Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council regarding the European Investigation Order in criminal matters – Interinstitutional File 2010/0817 (COD), Brussels, 29 April 2010.

„да се замене сви постојећи инструменти у овој области, укључујући и Оквирну одлуку о достављању доказа,³ да се обухвате све могуће врсте доказа, да се успоставе рокови за извршење и да се ограниче основи за одбијање“.

Иницијатива држава чланица из априла 2010. године

Иницијативу за увођење Европског налога за истрагу покренуле су Аустрија, Белгија, Естонија, Словенија, Шпанија и Шведска.

Главни циљеви иницијативе јесу одржавање флексибилности међународне правне помоћи и увођење начела узајамног признавања.

Концепт

Европски налог за истрагу представља правосудну одлуку коју издаје надлежна власт државе чланице ради добијања једне или више посебних истражних мера које ће спровести друга држава

3 Council Framework Decision 2008/978/JHA од 18. децембра 2009. године on European evidence warrant. Европски налог за достављање доказа односи се само на доказе који већ постоје, тако да покрива ограничен део правосудне сарадње у кривичним стварима. Због ограниченог домашаја, надлежне власти слободне су да користе нови режим или да примењују процедуру узајамне правне помоћи, која покрива све ситуације ван делокруга Европског налога за достављање доказа.



чланица ради прикупљања доказа у кривичним стварима.

Предлог директиве усклађен је са основним правима и начелима признатим у члану 6 Уговора о Европској унији и Повељи о основним правима ЕУ. То се види из основа за одбијање извршења налога (извршење се може одбити ако је циљ гоњења или кажњавања заснован на полним, расним, етничким, религијским, националним разликама, политичким ставовима, националности, сексуалној оријентацији или предрасудама).

Европски налог за истрагу има хоризонтални домашај и примењује се на већину истражних радњи. Међутим, неке радње захтевају посебна правила и боље је да буду регулисане одвојено, као што је формирање Заједничких истражних тимова или

прикупљање доказа у оквиру Заједничких истражних тимова, као и посебни облици пресретање телекомуникација. Из тог разлога на наведене радње примењиваће се посебни прописи.

Директива се не може односити на прекогранична осматрања, као што се наводи у члану 40 Конвенције за спровођење Шенгенског споразума од 19. јуна 1990. године.

Европски налог за истрагу примењиваће се на истражне радње које би требало да се спроведу. Држава издавања налога најбоље је место да се одлучи о налогу, на основу познавања детаља истраге о којој је реч. Међутим, држава извршења треба да има могућност да употреби другу истражну радњу (било зато што захтевана радња не постоји

или се не примењује по домаћем законодавству у држави извршења, било зато што ће се другом радњом остварити исти резултат као и радњом коју је захтевала држава издавања налога, али уз мању штету).

Извршење налога за истрагу требало би да се одвија по процедури и на начин који је изричито наведен у захтеву државе издавања налога. Држава издавања налога може да захтева да један или више њених органа учествује у извршењу налога, како би пружили подршку надлежним органима државе извршења. Ова могућност не подразумева овлашћење органима државе издавања налога да предузимају мере или бораве на територији државе извршења.

Иновације

- успостављање једног свеобухватног инструмента
- фокус на истражним радњама
- општи домашај (сви типови мера)
- унификација, поједностављење и убрзање поступка (рокови, стандардизована форма)
- ограничења основа за одбијање.

Отворена питања

Домашај примене

Налог за истрагу односи се на све истражне радње, осим на успостављање Заједничких

истражних тимова, пресретање телекомуникација са истовременим преносом и пресретањем сателитске комуникације.

Врсте поступка за које Европски налог за истрагу може бити издат регулисане су чланом 4 предлога директиве о Европском налогу за истрагу (кривични поступак, управни поступак итд).

Орган овлашћен за издавање налога

То су правосудни органи (судије, суд, јавни тужилац или истражни органи), као и други органи када поступају као истражни органи у складу с националним правом. С обзиром на то да је ово решење критиковано, као компромис је предложено да за издавање налога буде потребна сагласност правосудних органа.

Основи за одбијање постојања налога или поступка

Посебни основи за одбијање регулисани су чланом 10 предлога директиве:

- уколико постоји имунитет по домаћем праву
- уколико извршење налога може да нашкоди основним интересима националне безбедности
- када је у питању поступак који није кривични
- *ne bis in idem*.

Допунски разлози за одбијање зависе од степена принудности мере (нпр. захтев за саслушање не може бити одбијен), од постојања наведене истражне

радње у домаћем законодавству итд.

Начело пропорционалности

Неопходна је систематска провера од стране органа који је издао налог. Орган који извршава налог треба да спроводи контролу (можда код прекршаја).

Трошкови

Потребно је дефинисати ово питање у предлогу директиве, утврдити начела и изузетке.

Рокови

Одлука о признавању налога или извршењу мора се донети у што краћем року, без одлагања, најкасније 30 дана од дана пријема Европског налога за истрагу од стране државе извршења.⁴

Правни лекови

Правни лекови биће доступни у складу с домаћим законодавством. Материјални разлози за издавање Европског налога за истрагу могу бити оспорени само пред судом државе која је налог издала.

⁴ Члан 11. Предлога директиве о Европском налогу за истрагу.

Антидискриминациони Европске

МАРИО РЕЉАНОВИЋ
Институт за упоредно право,
Београд

Права на једнак третман гарантоваће се појединцима независно од њиховог расног или етничког порекла, полне припадности и сексуалне оријентације, а у неким случајевима терет доказивања биће на оптуженом

Европска унија идентификовала је дискриминацију као један од кључних проблема с којима се мора суочити у покушају да прошири своје надлежности и на ефективну контролу уживања људских права на територији држава чланица. У фокусу ових напора налазе се родна (не)равноправност као најчешћи вид дискриминација, односно дискриминација при запошљавању као њен најраспрострањенији појавни облик. За сада, донете су три директиве које дају солидан оквир за развој националних антидискриминационих закона. Важно је напоменути и да је српски закон о забрани дискриминације у потпуности хармонизован с решењима из директива које ће бити разматране даље у тексту.

1. Расна директива

Директива Савета о имплементацији права на једнак третман особа независно од њиховог расног или

1 Сл. гласник РС 22/09.

прописи уније

*етничког порекла*² (Расна директива) донета је са сврхом да укаже на најважније аспекте борбе против расне дискриминације, да створи оквир за делање држава чланица на пољу забране дискриминације по основу расне или етничке припадности. Значајно је напоменути да овај пропис изједначава принципе борбе против дискриминације и имплементације права на једнак третман, што се јасно види из члана 1. Директиве, где се борба против дискриминације

2 Council Directive 2000/43/EC on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, од 29. јуна 2000. године, Official Journal L 180, од 19. јула 2000. године.

3 Члан 2, став 2(б): „Сматраће се да је дошло до индиректне дискриминације када наизглед неутрална одредба, критеријум или пракса може довести особе одређеног расног или етничког порекла у лошији положај у односу на друга лица, осим уколико та одредба, критеријум или пракса нису објективно оправдани легитимним циљем и средствима за

означава као средство ефективног спровођења тог права.

Директива забрањује како директну тако и индиректну дискриминацију,³ узнемиравање⁴ и подстрекивање на дискриминације. Примењиваће се како у јавном тако и у приватном сектору, према сваком појединцу, и то у односу на: услове за пријем у радни однос, samozапосљавање и избор занимања, укључујући ту и критеријуме за селекцију кандидата, без обзира на врсту посла, као и за све нивое професионалне хијерархије, укључујући и унапређење; приступ свим врстама и типовима, као и

постизање тог циља која су примерена и нужна.“

4 Члан 2, став 3: „Узнемиравање ће се сматрати дискриминацијом у смислу става 1 када се нежељено понашање повезано с расним или етничким пореклом врши са циљем или последицом нарушавања достојанства личности, застрашивања и стварања непријатељског, деградирајућег, понижавајућег или увредљивог окружења. У овом смислу, концепт застрашивања може бити дефинисан у складу са националним законима и праксом држава чланица.“ Директива не познаје појам „сексуалног узнемиравања“, који је одређен Директивом Савета о примени принципа једнаког третмана мушкараца и

свим нивоима професионалног усавршавања и тренинга, укључујући и праксу; запошљавање и услове рада, укључујући и зараду и услове отказивања уговора о раду; чланство и активности у организацијама запослених или послодаваца, или у било којој струковној организацији, укључујући бенефиције које проистичу из таквог чланства; социјалну заштиту, која обухвата и здравствену заштиту; образовање; приступ роби и услугама које су доступне свакоме, укључујући стамбена права.⁵ Важно је приметити да се

жена у погледу приступа запослењу, стручне обуке и унапређења, и услова рада. Видети: Сенад Јашаревић, Заштита једнакости запослених у документима ЕУ и Србије, „Радно и социјално право“, 1-6/2006, стр. 184-185.

5 Члан 3, став 1. Према ставу 2. истог члана, Директива се неће примењивати на особе које долазе из трећих држава, као и особе без држављанства. Права која се њоме гарантују су дакле резервисана за држављане Европске уније, а не за било коју особу која се нађе на територији државе чланице ЕУ.

текстом овог прописа, односно описаним домаћајем његове примене, штите основна економска и социјална права, али и положај појединца у односу на остваривање његових економских потенцијала на тржишту радне снаге (образовање, перманентно образовање, преквалификација, доквалификација и сл.).

Осим забране дискриминације, државе се обавезују да мерама „позитивне акције“ компензује постојеће разлике, односно спрече даље стварање разлика између дискриминисаних група и остатка становништва.⁶ Изричито се наглашава да државе могу дати већа права и увести посебне антидискриминационе мере уколико је то у складу с њиховом политиком развоја људских права, али у сваком случају морају поштовати текст Директиве као минимум стандарда који морају остварити. Такође, државе су дужне да обезбеде адекватну заштиту права која проистичу из Директиве; да сарађују и успоставе социјални дијалог са свим актерима на тржишту рада, као и специјализованим невладиним организацијама; да спрече виктимизацију и означе је као кажњиво понашање, те да уведу мере

које би је спречиле и заштитиле жртву дискриминације и друге учеснике у поступку против послодавца који могу постати жртве виктимизације; да оснују посебна тела која ће се бавити промоцијом једнаког третмана и пружати неопходну помоћ жртвама дискриминације.⁷ Посебна пажња се поклања положају жртве дискриминације у поступку заштите њених права: у случају дискриминације, жртва је дужна да предочи да је деловањем неког појединца или организације могло доћи до повреде права на једнак третман, а тужена страна може да (у одговарајућем поступку) докаже супротно, да до дискриминације није дошло.⁸ Тиме се терет доказивања јасно пребацује на туженог, уколико тужилац може да *учини вероватним* да је могло доћи до недозвољеног понашања које је резултирало дискриминацијом.

Евидентно је да овај пропис уводи најважније актуелне стандарде у области забране дискриминације расних и етничких мањина у свим државама чланицама ЕУ, и то путем обавезе уношења ових решења у њихова национална законодавства. И више од тога, путем Расне директиве се још једном промовишу основне идеје антидискриминационог деловања: разликовање директне

и индиректне дискриминације, узнемиравања, виктимизације; стандард преношења терета доказивања на оптуженог за дискриминаторско поступање; увођење позитивних мера како би се ублажиле последице досадашње дискриминације итд. Посебан значај за забрану дискриминације при запошљавању јесте у томе што се ова фаза остваривања права на рад изричито помиње и детаљније разрађује у Расној директиви, него у неким другим међународним инструментима. Подједнако значајна је и чињеница да се процес запошљавања у тексту Директиве ставља у функционалну везу са осталим облицима остваривања права на рад и фазама његове реализације; запошљавање је повезано како с појављивањем на тржишту рада и уговарањем услова рада тако и с претходним (образовање) и накнадним фазама (напредовање, допунско и перманентно образовање, доквалификација и преквалификација).

Државе чланице дужне су да подносе периодичне (петогодишње) извештаје Комисији о примени Директиве. На основу ових извештаја, Комисија ће поднети збирни извештај

6 Члан 5. Директиве.

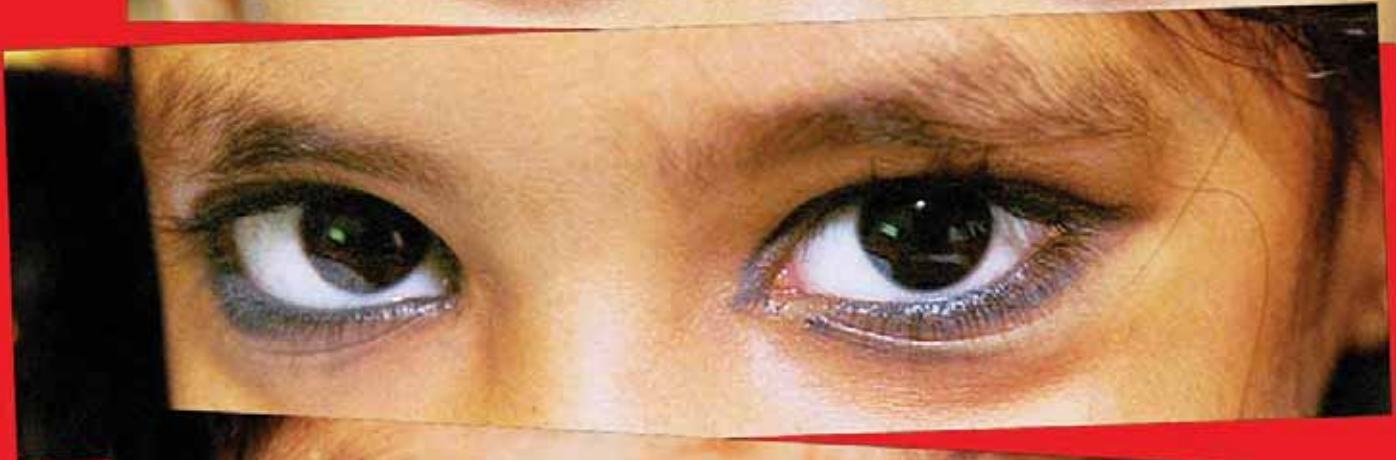
7 Чланови 6-7. и 9-13. Директиве. Када је реч о оснивању посебних (независних) тела, многе државе чланице ову обавезу нису испуниле на начин који одговара духу овог

прописа. Осим политичких разлога, разлози за такво поступање могу бити и у општим и непрецизним формулацијама у Директиви када је реч о њиховој надлежности и начину функционисања. Више у: Rikki Holtmaat,

Catalysts for Change? Equality bodies according to Directive 2000/43/EC - existence, independence and effectiveness, Brussels, 2007.

8 Члан 8. Директиве. Ово правило важи за све поступке, осим кривичног.

Anti - Racial Discrimination



Савету и Европском парламенту о имплементацији Директиве на нивоу Европске уније.⁹ У пракси, примена Расне директиве, преко одговарајућег националног прописа,¹⁰ наилази на потешкоће својствене почетним фазама имплементације прописа са циљем искорењивања дискриминације.

2. Оквирна директива

Директива Савета о успостављању општег оквира за једнак третман при запошљавању и на раду (Оквирна директива)¹¹ основни је пропис Европске уније када је реч о забрани дискриминације при запошљавању. Сврха Директиве је да постави основе за борбу против дискриминације на основу религијских или других уверења, хендикепа, година старости или сексуалне оријентације, када је реч о запошљавању односно раду, с циљем да се успостави ефикасна примена права на једнак третман свих лица.¹² Значајно је да, слично Расној директиви, и овај пропис у

члану 2. садржи прецизно одређење да *принцип једнаког третмана особа подразумева изостанак било каквог облика директне или индиректне дискриминације*, по било којем од наведених основа. Када је о основима за дискриминаторско понашање реч, мора се приметити да су они опет наведени без генералне клаузуле, то јест без могућности шире интерпретације. Овом директивом набројани су они основи који нису заштићени другим прописима Европске уније; међутим, као и код критике члана 13. Уговора о оснивању Европске заједнице, и овде се мора приметити да поједини основи измичу регулативи и остају *дерегулисани*. Мора се такође напоменути да је овакво стање превазиђено ступањем на снагу Уговора из Лисабона, давањем Европској повељи о људским правима правне снаге истоветне оној коју имају оснивачки уговори.

Као и код Расне директиве, разликују се директна и индиректна дискриминација и узнемиравање, као и подстицање на дискриминацију. Држава може суспендовати мере

начину излагања могу бити подесне за директну примену. Када је реч о Расној директиви, значајно је мишљење Суда да правна извесност, која мора постојати у односу на сваког појединца, налаже да се поједине обавезе државе које су садржане у пропису ЕУ који се не примењује директно у целисти морају испунити и када их она није уврстила у своје национално законодавство.

предвиђене овим прописом у случајевима јавне безбедности, очувања јавног реда или спречавања извршења кривичних дела, ради заштите здравља и поштовања права и слобода других лица.¹³ Домашај примене Оквирне директиве важан је за схватање система забране дискриминације при запошљавању у Европској унији. Наиме, овај пропис ће се примењивати на: услове за пријем у радни однос, самозапошљавање и избор занимања, укључујући ту и критеријуме за селекцију кандидата, без обзира на врсту посла, као и за све нивое професионалне хијерархије, укључујући и унапређење; приступ свим врстама и типовима, као и свим нивоима професионалног усавршавања и тренинга, укључујући и праксу; запошљавање и услове рада, укључујући и зараду и услове отказивања уговора о раду; чланство и активности у организацијама запослених или послодаваца, или у било којој струковној организацији, укључујући бенефиције које проистичу из таквог чланства.¹⁴

11 Council Directive 2000/78/EC establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation, од 02. 12. 2000. године, ОЈ L303.

12 Члан 1. Директиве.

13 Члан 2. Директиве.

14 Члан 3, став 1. Директиве.

9 Члан 17. Директиве.

10 Став Европског суда правде је да се поједине одредбе могу примењивати и директно, тј. када нема националног прописа који их имплементира. У случају *Van Duyn v. Home Office*, C-41/74, ECR 1337, ЕСП је закључио да је значајно у сваком случају испитати да ли одредбе Директиве према својој природи, домашају,

DIFFERENT

HUMAN

EQUAL

Као што се може видети, и овде се инсистира на нераздвојности више процеса и фаза које су уобичајене при реализацији права на рад. Приступ тржишту радне снаге први је услов који се мора испунити; потом долази право на једнак третман при запошљавању, које укључује и начин селекције кандидата и њихово потоње преговарање о условима рада. Едукација ни овог пута није раздвојена од осталих фаза остваривања права на рад: она је део система перманентног образовања, стручног усавршавања, преквалификације или доквалификације радника. Још једна сличност с Расном директивом јесте у томе што се Оквирна директива не односи на лица која су држављани трећих држава (нечланица ЕУ), као ни на лица без држављанства. Оквирна директива не односи се ни на права по основу социјалног осигурања и социјалне заштите, као ни на припаднике оружаних снага држава

15 Члан 3, ставови 2-4. и члан 4.

Директиве. ЕСП је правни стандард „специфичних захтева професије“ тумачио уско, посебно када је реч о избегавању запошљавања жена у одређеним професијама (видети случај: C-312/86, Commission v France, ECR 3559). Професија која је дефинитивно потврђена у пракси Суда као специфична јесте професионални војник, с обзиром на то да је Суд више пута пресудио да изостанак жена (немогућност да конкуришу на места) у појединим

чланица. Такође, дискриминација неће постојати у случајевима када се ограничења при запошљавању могу објективно оправдати посебним професионалним захтевима нужним за обављање специфичних послова (нпр. не може се сматрати дискриминацијом ако лице са хендикепом нема могућности да се запосли као пилот; Директива детаљније образлаже верску службу као карактеристичан пример посебних захтева професије).¹⁵

Директива уводи стандард понашања послодаваца када је реч о пријему у радни однос особа са хендикепом, и то кроз појам „разумне акомодације“: „У циљу гаранције поступања у складу са правом на једнак третман када су у питању особе са инвалидитетом, омогућиће се разумна акомодација. То значи да ће послодавци предузети неопходне мере, када то буде потребно у конкретном случају, да омогуће особи са инвалидитетом приступ запошљавању, запослење и

војним јединицама не представља дискриминацију (видети случајеве: C-273/97, Sirdar v Army Board, ECR I-7403, C-285/98, Kreil v Bundesrepublik Deutschland, ECR I-69 i 165/82, Commission v the United Kingdom, ECR 3431). У вези с проблемом специфичних захтева професије, видети такође случај пред ЕСП: Walrave and Koch v Association Union Cycliste Internationale, 36/74, ECR 1405; иако је овај случај временски претходно доношењу Оквирне директиве, може се индиректно повезати са овим њеним чланом, будући

напредовање, као и стручно оспособљавање, осим уколико би такве мере представљале непропорционални терет за послодавца. Ове обавезе се неће сматрати непропорционалним уколико су у довољној мери подржане важећим мерама државе чланице, на основу спровођења оквирне политике према лицима са инвалидитетом.“¹⁶ Директива разумну акомодацију ставља у ниво обавезе послодавца, тако да се свако њено одсуство сматра дискриминаторним поступањем према особама са инвалидитетом. Пример необезбеђивања адекватних услова за разговор за посао може се нпр. наћи у новијој судској пракси Републике Ирске: ирски суд наложио је послодавцу да исплати одређену суму новца као надокнаду за претрпљену дискриминацију лицу са оштећеним слухом, које није могло присуствовати разговору за посао јер није могло себи обезбедити тумача у термину у

да је ЕСП у пресуди нагласио да се одредбе о недискриминацији (уопште) не могу примењивати када су у питању састави спортских тимова, јер се они сачињавају са циљем остваривања спортског успеха а према индивидуалним квалитетима учесника, према прописима матичних спортских организација и савеза.

16 Члан 5. Директиве.

коме је разговор био заказан. Послодавац је одбио да промени термин за разговор, као и могућност да разговор буде обављен уз помоћ рачунара, и тиме није испунио своју обавезу стварања услова у којима кандидат са инвалидитетом може нормално да функционише.¹⁷

Члан 6. Директиве бави се дискриминацијом старих особа.¹⁸ Неједнак третман према старијим особама се, према овом члану, може односити пре свега на неке специфичне ситуације које су везане за успостављање посебних услова запошљавања или професионалне обуке, ограничавањем на одређене године старости. Ваља приметити да се овим изричито штите и категорије млађих радника, које су такође често дискриминисане тако што послодавци (неоправдано) за одређене послове траже изванредан број година радног стажа, или радног искуства, или изричито искључују могућност запослења радника приправника иако природа послова за које се траже извршиоци није таква да је посебно радно искуство неопходно.¹⁹

17 Equality Tribunal DEC-E2008-068, одлука од 30. 12. 2008. године у случају A Complainant v An Employer. Цитирано према: News from the EU Member States, у: European Anti-Discrimination Law Review, број 8/2009, стр. 52.

18 Више у: Sarah Fitzpatrick, Age Discrimination in Employment, EMIS

Остале одредбе Оквирне директиве идентичне су онима чија је садржина већ представљена у анализи Расне директиве: успостављају се основи за позитивну акцију, као и судску и другу заштиту права; виктимизација се означава као кажњива а државе се обавезују да уведу мере које би спречиле такво понашање послодаваца; терет доказивања у поступку је такође регулисан на истоветан начин; подстиче се социјални дијалог и сарадња са специјализованим невладиним организацијама; државе су обавезне да решења из Директиве унесу у национална законодавства као минималне стандарде понашања, као и да обезбеде њихову имплементацију; државе чланице такође су у обавези да подносе периодичне (петогодишње) извештаје Комисији, на основу којих ће се сачинити збирни извештај Савету и Европском парламенту о имплементацији Директиве.²⁰

Када је реч о пракси Европског суда правде, он је, примењујући ову директиву, пресудио у већем броју случајева, и та пракса далеко је обимнија него она која се тиче примене Расне директиве. Суд је нпр. донео одлуку у корист жене која је испуњавала све услове за пријем

Professional Publishing Human Rights & UK Practice 7 1 (12)/2006.

19 Видети: Сенад Јашаревић, оп. цит, стр. 187. Детаљна анализа Директиве у односу на дискриминацију према старосном добу: Colm O'Conneide, Age discrimination and European Law, Luxembourg, 2005.

20 Чланови 7-14. и 16-19. Директиве.

у радни однос, а није добила посао јер је у време конкурисања била у другом стању;²¹ установио је да нема индиректне дискриминације при запошљавању уколико се не може статистички доказати да су мушкарци међу запосленима представљени у знатно већем проценту од жена;²² показао је да постоји индиректна дискриминација уколико се предност при запошљавању адвокатских приправника даје онима који су регулисали војну обавезу, која је одређена само за мушкарце;²³ закључио је да нема дискриминације код ограничавања професије медицинске сестре бабице на женски пол, због специфичног односа ове врсте медицинских радника према пацијенткињама.²⁴

3. Директива о имплементацији принципа једнаких могућности и једнаког третмана мушкараца и жена при запошљавању и на раду

Иако Европска унија улаже велике напоре да се превладају стереотипи и предрасуде који доводе до полне дискриминације, већина

21 Случај C-177/88, Dekker, ECR I-3941.

22 Случај C-189/91, Kirsammer Hack, ECR I-6215.

23 Случај C-79/99, Schnorbus, ECR I-10997.

24 Случај 165/82, Commision v. UK, ECR 3431.

истраживања показује да она још увек постоји у највећем броју земаља и да неретко пол кандидата представља одлучујући фактор у запошљавању. Као један од одговора на овај проблем, 2006. године донета је нова директива која се бави проблемом полне дискриминације.

У питању је до сада најобухватнији текст донет у области забране дискриминације у ЕУ. На једном месту инкорпорирају се решења о забрани дискриминације при запошљавању, на раду и у вези с радом, у вези са социјалним осигурањем запослених, као и низ питања која су до доношења ове директиве била предмет парцијалног регулисања:

- Најпре је од значаја што се осим директне и индиректне дискриминације и узнемиравања, дефинише и појам „сексуалног

узнемиравања“ као сваки облик вербалног, невербалног или физичког понашања сексуалне природе, почињеног са циљем или последицом нарушавања достојанства особе, а посебно када такво понашање узрокује страх или ствара непријатељску, деградирајућу, понижавајућу или увредљиву атмосферу“;²⁵

- Директива садржи забрану дискриминације при одређивању зараде и при уговарању осталих услова рада, а нарочито услова социјалног осигурања;
- Забрањује се дискриминација samozапослених особа;
- Посебно поглавље посвећено је забрани дискриминације у приступу тржишту радне снаге (берзи послова), као и стручном усавршавању и перманентној едукацији;
- Забрањује се дискриминација у односу на особе (жене и мушкарце) које користе

кандидата са веома сличним, односно истим квалификацијама за обављање посла, а не и онда када један кандидат (мушког пола) има боље квалификације; ова процена мора бити извршена према објективним и мерљивим критеријумима, а избор не може бити аутоматизован у смислу да се прима женски кандидат за посао за који испуњава минималне услове, без увида у чињеницу да постоје кандидати који су стручнији за обављање посла. Сличан случај десио се и са Универзитетом у Ослу, који је у име афирмативне акције 2003. године сва места на докторским студијама „резервисао“ за жене. Видети: Кегу

- породиљско одсуство и одсуство ради неге детета;
- Државе чланице обавезују се на увођење ефикасне правне заштите свих принципа које утврђује Директива, успостављање социјалног дијалога, увођење посебних тела за мониторинг остваривања права на једнак третман мушкараца и жена, као и на сарадњу с релевантним невладиних организацијама;
- Забрањује се виктимизација, а посебна пажња посвећује се могућностима превенције дискриминације, као и афирмативној акцији;²⁶
- Државе се обавезују да поднесу извештај о имплементацији Директиве до фебруара 2011. године, након чега ће Комисија сагледати њену примену и предложити евентуалне измене.²⁷

Underwood, Positive Discrimination, Employment Law & Litigation 8.7(22)/2003.

- 27 Чланови 31. и 32. Директиве. Државе су пре свега дужне да преузму оне одредбе Директиве које представљају квалитативну новину; дужност имплементације других одредби је постојала и пре доношења ове директиве, према решењима која су била садржана у претходно важећим прописима. Susanne Buri, Sacha Prechal, The Transposition of Recast Directive 2006/54/EC, Европска комисија, 2009, стр. 2.

25 Члан 2, став 1(д) Директиве.

26 Требало би напоменути да афирмативна акција има своја објективна ограничења, како је пресудио и ЕСП у случају C-407/98, Abrahamsson v Fogelqvist, ECR I-5539, где се лице жалило на аутоматски избор женског кандидата за универзитетског професора само на основу чињенице да је кандидаткиња испуњавала минималне услове за обављање посла, док је одбијени кандидат имао боље укупне квалификације. Суд је стао на становиште да се афирмативна акција може примењивати када постоје два

Кратак преглед одредаба Директиве наводи на помисао да је у питању компилација досадашњих прописа који се тичу родне једнакости. Ово је исправан закључак и треба напоменути да се ради о позитивном развоју догађаја, с обзиром на то да су прописи који су се бавили овим проблемом били некомплементарни и често старији од чланства већине садашњих држава чланица Европске уније. Јединствени пропис којим су регулисани најважнији принципи сигурно ће бити од користи и за државе које би требало да га имплементирају. Мора се, међутим, додати и чињеница да Директива носи и квалитет више од самог скупа већ познатих законских решења. У том смислу она је и еволутивно оруђе у области родне равноправности. Ово се пре свега односи на поједина решења концепта дискриминације при запошљавању, на дискриминацију жена у приступу берзи послова и могућности подједнаког оптерећења родитеља приликом рођења детета.

Члан 1. Директиве (*Сврха доношења*): „Сврха ове директиве јесте да осигура имплементацију принципа

28 Члан 3, ставови 1, 3. и 4. Директиве: „Државе чланице могу задржати или усвојити и друге мере у смислу члана 141, став 4. Оснивачког уговора, са циљем да се обезбеди пуна једнакост мушкараца и жена на раду у пракси.“

једнаких могућности и једнаког третмана мушкараца и жена у запошљавању и на раду. Из тог разлога, она садржи одредбе које се односе на имплементацију принципа једнаког третмана у вези са:

- (а) приступом запошљавању, укључујући и напредовање и стручно усавршавање;
- (б) условима рада, укључујући зараду;
- (ц) схемама социјалног осигурања на раду.

Она такође садржи одредбе које би требало да осигурају да таква њена примена буде још ефикаснија установљавањем одговарајућих поступака.“

Директивом се, дакле, процес запошљавања ставља у шири контекст остваривања права на рад, а забрана дискриминације поистовећује се са остваривањем права на једнаке могућности и једнак третман жена и мушкараца. Ово није новина у легислативи Европске уније, али је јако значајно да се овај приступ примени и у тексту који има за циљ да инкорпорира сва претходна ваљана решења у један пропис. И више од тога, право на рад је путем навођења три аспекта (забране) дискриминације према полу сведено на три повезане компоненте: запошљавање, услове рада и напредовање (укључујући стручно

29 Члан 12. Директиве: „1. Било која мера која се донесе у оквиру примене овог поглавља, а која се тиче запослених, покриће и схеме социјалног осигурања, почев од тренутка запослења или након 17. маја 1990. године и примењиваће се

усавршавање као један од основних предуслова напредовања) и социјално осигурање запослених. Запошљавање, дакле, несумњиво спада у предуслов остваривања права на рад, али и у фазу инклузије личности која је функционално повезана како са самим радним односом тако и са остваривањем других гарантованих економских и социјалних права.

Нарочито је занимљив концепт позитивне (афирмативне) акције, јер се према члану 3. Директиве позитивна акција односи на сва права заштићена овим прописом, дакле и на социјално осигурање, односно на схеме пензијског и инвалидског осигурања запослених, а своју легитимност црпи директно из Оснивачког уговора. Иако кратка, ова одредба имаће далекосежне последице у примени уколико се у пракси држава буде тумачила на овакав начин.²⁸ Наиме, ако се члан 3. посматра у оквиру нормативне целине коју чини са остатком текста, према члану 12. Директиве, она има ретроактивно деловање у односу на системе социјалног осигурања,²⁹ и то почев од 17. маја 1990. године, односно до дана пријема у ЕУ (уколико се то догодило након 1990.

ретроактивно од тог датума, не рачунајући запослене или друга лица који су иницирали правне процедуре пре тог датума тврдећи да постоји неједнак третман у националном праву. У овом другом случају, мере

године). Поставља се, међутим, питање да ли су државе спремне на овакве мере, и како ће сва лица која сматрају да су оштећена неимплементацијом члана 12, а у вези с другим члановима Директиве, моћи да остваре права која она садржи. Такође је занимљиво што члан 3. говори о „могућности“ држава чланица (енг. *Member-States may...*), а не о њиховој обавези да примене одређене мере. Ова језичка недоумица ће готово сигурно добити свој расплет у судској пракси након истека рока за имплементацију Директиве, када буде било јасније какво ће тумачење члана 3. и члана 12. примењивати државе чланице.

Трећи део Директиве садржи важне одредбе када је реч о забрани дискриминације при запошљавању. Члан 14. забрањује директну или индиректну дискриминацију према полу, у јавном или приватном сектору, која се врши у односу на приступ тржишту рада, приступ професионалној помоћи при одабиру занимања, заснивању приправничког радног односа, као и при приступу системима за запошљавање, регрутовање и одабир кандидата. Ово је од

имплементације ће важити ретроактивно од 8. априла 1976. године и покриће све бенефиције од тренутка запошљавања, или од наведеног датума. За државе чланице које су приступиле Заједници после 8. априла 1976. године, а пре 17. маја 1990. године, биће релевантан датум почетка важења члана 141. Оснивачког

нарочите важности јер се велики број жена обесхрабрује да уопште учествују на берзи послова и на тај начин се врши *претходна дискриминација* у односу на остваривање права на рад. Такође, чланови 15. и 16. регулишу положај жене након повратка с породилског одсуства, које је често разлог за добијање отказа или за размештање на мање повољне послове (назадовање у служби). Оно што је новина у овом смислу јесте члан 16. којим се предвиђа заштита мушкараца приликом повратка са одсуства ради неге детета, или због усвајања детета. На тај начин заокружује се заштита родитеља и спроводи принцип подељене одговорности оца и мајке приликом рађања (односно усвајања) детета. Принцип подељене одговорности родитеља битан је пре свега зато што послодавци перципирају жене како при њиховом (не)запошљавању, тако и при напредовању (односно ускраћивању напредовања), као додатни финансијски терет, трошак у случају породилског одсуства и одсуства ради неге детета. Пружањем могућности оцу детета да буде подједнако укључен у његово одгајање, а самим тим и подједнако

уговора на њиховој територији. 3. За државе чланице које су приступиле ЕУ након 17. маја 1990. године а које су 1. јануара 1994. године била стране уговорнице Уговора о европском економском подручју, датум 17. мај 1990. године у првој реченици става 1. биће замењен 1. јануаром 1994. године. 4. За остале државе чланице, чије је

„ризичан“ да постане финансијски терет послодавцу, елиминише се овај (незаконити) изговор за дискриминацију жена при запошљавању или у вези са радом, а послодавац се фактички доводи у ситуацију да било који запослени, без обзира на пол, може користити законске бенефиције у вези са заснивањем или проширењем породице које му припадају.

приступање уследило након 17. маја 1990. године, датум 17. мај 1990. године у ставовима 1. и 2. биће замењен датумом када је члан 141. Оснивачког уговора почео да се примењује на њиховој територији.



Право Европске и европске

СНЕЖАНА НЕНЕЗИЋ,
заменик јавног тужиоца
у Првом основном ЈТ у Београду

За функционисање ЕУ неопходно је постојање једнообразне законодавне основе, што за последицу има формирање заједничких законодавних и других тела, а тиме долази и до низа евроинтеграционих процеса. Како би европске земље функционисале као „јединствена породица“ потребно је међу њеним чланицама успоставити што ближе сарадњу конституисањем заједничких организација, што, надаље, подразумева успостављање чвршћих веза и у сфери полицијске сарадње.

Основу ваљане и успешне полицијске сарадње чланица Европске уније, како међусобно тако и у односу према трећим земљама, представљају организације за међународну правну помоћ, међу којима примат припада Еурополу, Олафу и Цеполу. Унапређење сарадње у оквиру наведених организација предуслов је успешне правосудне сарадње и неизоставан „темел“ трећег стуба Европске уније.

Еуропол (EUROPOL)

Оснивање Европске полицијске канцеларије (EUROPOL) договорено је 1992. Уговором о

Европској унији (TEU).¹ Агенција под називом EDU отпочиње са ограниченим радом 3. јануара 1994. године, да би, пошто је Конвенција Еуропола 1998. ратификована од стране свих држава чланица, ступила на снагу у октобру исте године, што је

1 Уговор из Мастрихта – Мастрихтски споразум. Уговор о Европској унији познатији као Уговор из Мастрихта потписан је 7. фебруара 1992, а ступио је на снагу 1. јануара, односно 1. новембра 1993. године. Државе чланице некадашње Европске економске заједнице њиме су успоставиле Европску унију, те тиме уједно означиле нову етапу у интегрисању својих држава у све чвршћу унију, у којој се одлуке доносе што је ближе могуће грађанима. Овим су уговором постављени циљеви економске и монетарне уније, јединствене валуте, заједничке спољне и безбедносне политике, заједничке обрмбене политике, а затим и одбране, увођења грађанства Уније, уске сарадње у правосуђу и унутрашњим пословима. Уговором о Европској унији ова је европска интеграција из претежно привредне интеграције прерасла у политичку унију.

уније интеграције

омогућило да 1. јула 1999. Еуропол отпочне своју пуну активност.

Еуропол је реформисан као пуноправна агенција Европске уније 1. јануара 2010. године, чиме су повећана овлашћења канцеларије у погледу овлашћења за прикупљање информација и буџета.

Седиште Еуропола је у Холандији у Хагу. У саставу организације од 2007. налази се 27 земаља чланица Европске уније, тако да деловање Еуропола покрива национална подручја ових земаља. Делокруг ове организације не завршава се само на овим подручјима с обзиром на то да Европска полицијска канцеларија сарађује с многобројним трећим земљама, међу које се сврстава и Република Србија.

Еуропол је организација полицијских органа Европске уније која рукује криминалистичким подацима. Циљ му је побољшање ефикасности и сарадње између надлежних органа држава чланица у превенцији и борби против међународног организованог криминала и тероризма. Мисија Еуропола је

да значајно допринесе акцијама полиције и правосудних органа Европске уније у борби против организованог криминала и тероризма, с нагласком на циљане криминалне организоване групе.

Еуропол нема извршну власт, јер представља подршку за спровођење закона у земљама чланицама ЕУ. Практично, то значи да нема право да спроводи истраге у државама чланицама, нити да изврши хапшење осумњичених, али је зато кључна његова помоћ у размени информација, обавештајној анализи, експертизи и обуци, чиме може да допринесе националним органима својих чланица у спровођењу извршних мера. При реализацији ове међународне сарадње Еуропол помаже да се превазиђу језичке и друге баријере у комуникацији. „Он није оперативан у смислу теренског рада, али пружа техничку подршку и податке неопходне за његово унапређење.“²

2 Европска унија, Процес придруживања, трећи стуб и значај за јавно тужилаштво у Србији, мр Марина Матић, мр Марио Рељановић.

Еуропол својим чланицама омогућава три различита нивоа сарадње:

- техничка сарадња и обезбеђивање обуке;
- стратешка сарадња усмерена ка примени општих трендова у борби против организованог криминала;
- размена личних података, уз поштовање свих стандарда Еуропола у области заштите и безбедности података.

Еуропол подржава активности полиције и правосудних органа држава чланица ЕУ, првенствено у борби против:

- недозвољене трговине дрогом;
- недозвољене мреже илегалне имиграције
- тероризма;
- фалсификовања новца (евро) и других средстава плаћања;
- трговине људским бићима (укључујући злоупотребу деце);
- илегалне трговине; моторним возилима;
- прања новца.

Други важни приоритети за Еуропол укључују злочине

против личности, финансијски криминал и сајберкриминал. Ово се примењује када је укључена организована криминална структура а две или више држава чланица погођене.

Еуропол обезбеђује подршку у следећем:

- олакшава размене информација између држава чланица преко њихових официра за везу одређених у Еурополу као представника својих националних агенција за примену закона;
- обезбеђује оперативну анализу у операцијама подршке;
- израђује стратешки извештај (нпр. процена претње) и анализе злочина на основу информација и обавештајних података добијених од стране држава чланица и трећих страна;
- обезбеђује експертизу и техничку подршку за истраге и операције спроведене у оквиру Европске уније под надзором и правном одговорношћу држава чланица на које се односи.

Еуропол је такође активан у промовисању анализа злочина и хармонизацији истражних техника у оквиру држава чланица.

Од 2007. године у рад Еуропола укључено је свих 27 земаља чланица Европске уније, у складу са статусом Еуропола, који представља уговорно тело настало

закључивањем уговора међу земљама чланицама ЕУ.

Међутим, оваква организациона структура не искључује сарадњу с другим државама које нису чланице ЕУ, али имају споразум са Еурополом (тзв. треће земље), у које, поред осталих, спадају Аустралија, САД, Канада, Русија, али и Србија, која има готово идентичан статус као и ове ваневропске земље иако објективно има већи интерес за сарадњу у области сузбијања организованог криминала на територији Европе – с обзиром на свој географски положај, као и на чињеницу да се граничи с више земаља чланица ЕУ.

Еурополом руководи Дирекција именована од стране савета ЕУ, а тренутно је чини директор Rob Wainwright из Велике Британије, заменик директора Toma Driessen из Холандије, Mishel Kulle из Француске и Eugenio Orlandi из Италије. Еуропол располаже ресурсом од 625 запослених лица, од којих 120 представљају официри за везу (ELOS) са седиштем у Хагу.

Све државе чланица Европске уније имају најмање једног официра за везу у Еурополу. Они репрезентују земљу из које потичу и раде под одговорношћу својих држава. Треће стране (нпр. државе које нису чланице Европске уније и међународна тела) које имају уговоре о сарадњи са Еурополом могу такође одредити свог официра за везу у Еурополу, у складу са уговором.

Србија нема свог официра за везу, за разлику од суседне Хрватске, као и Албаније, која већ

две године има свог представника у Хагу – официра.

Еуропол је успоставио и одржава своје канцеларије за везу у Вашингтону (САД) и у организацији међународне криминалистичке полиције Интерпол у Лиону у Француској.

Официри за везу држава чланица Европске уније овлашћени су да размењују информације између својих националних јединица, Еуропола и других држава чланица. Такође су овлашћени да приступе различитим компјутерским системима Еуропола ради испуњавања своје улоге. Официри за везу помажу у размени информација између својих националних јединица и Еуропола.

Официри за везу трећих страна (држава које нису чланице ЕУ и међународне организације) у принципу имају исту улогу и задатке као и официри за везу држава чланица, са изузетком приступа компјутерским системима Еуропола.

Еурополове националне јединице налазе се у оквиру сваке државе чланице, а запослени чине мешавину припадника полиције и правосудних органа и службеника царине, као и цивила. ENU је једино тело између Еуропола и држава чланица преко којег се одвија кореспонденција (све информације размењују се преко ове јединице). Национална јединица има приступ

релевантним националним подацима и информационом систему Еуропола (IS).

Два су основна оруђа Еуропола која помажу размени информација: информациони систем (IS) и систем размене информација (AWF).

Сарадња Републике Србије и Еуропола

Актуелну законодавну основу сарадње Републике Србије и Еуропола представља Закон о потврђивању споразума о стратешкој сарадњи закључен између Републике Србије и Европске полицијске канцеларије,³ а проглашен од стране Народне Скупштине Републике Србије 18. септембра 2009. године, као и три Анекса уговора.

Сврха овог споразума јесте унапређење сарадње држава чланица Европске уније, које делују преко Еуропола, и Републике Србије, у спречавању, откривању, сузбијању и истрази тешких облика међународног криминала у областима из члана 3. Споразума, посебно путем размене стратешких и техничких информација дефинисаних у члану 2. овог споразума. Споразумом се не одобрава пренос података у вези с лицем чији је идентитет утврђен или лицима чији се идентитет може утврдити.

Будућност Србије у оквиру „европске полицијске

породице“ у великој мери зависиће и од регионалне сарадње, те је у том смислу врло корисна и остварује се, поред осталог, регионалним пројектима попут Илецуса (ILECUS).

Олаф (OLAF) – Европска канцеларија за борбу против финансијских преступа

Европска канцеларија за борбу против финансијских преступа представља независно тело Европске комисије основано 1999, а реорганизовано 2006. године. Основна функција Олафа јесте превенција и истраживање финансијских превара. Самосталност OLAF-а омогућава му да спроводи две врсте истрага, унутрашњу и спољашњу, и то у погледу кривичних дела из његове надлежности, као и у свим другим случајевима када се крше закони ЕУ који угрожавају финансијске интересе земаља чланица. У овој области можемо уочити предност и шире ингеренције Олафа у односу на Еуропол, који се у спровођењу истрага ослања на национална координациона тела и полицијске службе.

Олафом руководи директор који управља истрагом. Бира га Европска комисија са петогодишњим мандатом (највише два пута). Друго значајно тело у оквиру Канцеларије представља Надзорни комитет, који контролише рад директора и његових службеника. Избор Надзорног одбора јединственом одлуком врше Европска комисија, Савет и Европски

парламент, и то на период од три године. Организациона структура Олафа подржава хијерархијски модел, што произлази из чињенице да директор канцеларије подноси извештаје Надзорном комитету, а комитет обавештава Европску комисију, Савет и Европски парламент о резултатима истраге које је постигао OLAF.

Олаф располаже веома широким овлашћењима самим тим што при вршењу унутрашње контроле има легитимитет да прегледа све документе, комуникацију и податке којима располажу органи ЕУ, и то без претходног одобрења. Овако висок степен аутономије контролисан је обавезом подношења годишњих извештаја телима ЕУ. Поред истражне активности, Олаф спроводи и програм израде података Customs information system (CIS). CIS је оперативна база која централизује информације релевантне за одбрану граница ЕУ од уласка непожељних лица и пошиљки.

Главни интерес Олафа усмерен је ка спречавању кривичних дела с коруптивним елементом, а у спровођењу своје надлежности ослања се не само на сарадњу унутар чланица ЕУ већ успоставља и сарадњу са органима других држава с којима се одвија редовна сарадња. У том контексту, веома је значајна досадашња активност државних тела РС у погледу усаглашавања домаћег законодавства са европским,

3 Службени гласник Републике Србије 38-09.

као и конституисања низа органа који омогућавају лакше праћење и откривање разних облика финансијског криминала.

Активност Републике Србије испољава се и у чињеници да је 15. априла 2009. потписан Меморандум о разумевању између Владе Србије и ЕЗ, чиме је Пореска управа започела активно учешће у овом програму. Циљ програма је унапређење правилног функционисања пореских система на унутрашњем тржишту Европске заједнице и јачање сарадње пореских администрација учесница програма.

Такође, програм Царина 2013 намењен је сарадњи у области спровођења царинске политике, а успостављен је Одлуком Парламента и Савета ЕУ од 23. априла 2007. године. Учесће Србије почело је 1. јануара 2008. године. Програм обезбеђује подршку и смернице за рад царинским администрацијама ради ефикасног функционисања унутрашњег тржишта ЕУ.

Цепол (CEPOL)

Цепол (CEPOL) или Европска полицијска школа окупља полицијске службенике широм Европе с циљем да подстакне прекограничну сарадњу у борби против криминала, као и одржавање јавне безбедности, реда и мира. (Основан је као агенција Европске уније у 2005. години (Одлуком Савета 2005/681/JXA од 20. септембра

2005). Секретаријат Цепола има базу у Брамшилу у Великој Британији, око 70 км од централног Лондона. Секретаријат броји око 30 чланова, а то је особље које свакодневно ради у оквиру два одељења:

- програмске јединице
- управе.

Цеполом управљају Управни одбор и директор. Директор одговара за свој рад Управном одбору, састављеном од представника држава чланица ЕУ, углавном директора из националних института за обуку полиције. Председник Управног одбора представник је државе чланице која председава Савету ЕУ.

Управни одбор састаје се обично четири пута годишње, а успоставио је четири одбора за подршку Цеполу:

- Годишњи програмски одбор (АРС)
- Одбор за буџет и управу (ВАС) – Одбор за стратегију (УО)
- Комитет за обуку и истраживање (ТРС).

Одбори могу бити подржани од стране Радне групе, пројекат групе и подгрупе. Генерални секретар обавља административне послове. Цепол делује као мрежа у којој се обављају активности као што су курсеви, семинари, конференције и састанци – имплементирани и код држава чланица, углавном у високим националним полицијским институтима за обуку. Цепол годишње организује између 70 и 100 курсева, семинара и конференција, које покривају

широк спектар тема од значаја за рад полиције у Европи данас.

Скраћеница CEPOL је француска и изворно гласи College Europeen de Policia – Европска полицијска школа.

Цепол има годишњи буџет од 7,8 милиона евра (2010), а финансира га Европска заједница.

Република Србија ангажована је у оквиру Секретаријата за спровођење Конвенције о полицијској сарадњи у југоисточној Европи (ССС SEE).

У неколико протеклих година полицијски органи Републике Србије значајно су трансформисани бројним законским и подзаконским актима и делимичном али активном, афирмативном и перспективном практичном сарадњом са земљама ЕУ, било у својству „треће стране“, или у облику равноправног регионалног партнерства, чиме је РС показала озбиљан напредак у поступку приближавања ЕУ, њеним телима и организацијама.

Можемо закључити да је поступак унапређења полицијске сарадње у ЕУ, као у осталим земљама Европе које претендују да буду њене чланице, последњих година све интензивнији и бољи, као и да Република Србија има све активнију улогу, која се огледа у трансформацији бројних законских и подзаконских аката.

Интеграције захтевају јасна достигнућа

ИВАН ШАЛИПУР
дипломирани правник

**Услове које треба испунити
можемо поделити у четири
групе: територијални, правни,
економски и додатни**

Демократске промене и развој процеса европских интеграција у Србији захтевају стручност и знање државних службеника, без којих нема ваљане државне управе, а самим тим ни спровођење идеје о придруживању ЕУ није изводљиво.

На основу члана 6. уговора из Мадрихта, за приступање Унији потребно је поштовање основних принципа на којима се темељи ЕУ: поштовање основних људских права и слобода, демократије, слободног тржишта итд. Услове које треба испунити можемо поделити у четири групе:

- територијални
- правни
- економски
- додатни услови.

Да би једна земља приступила Унији, мора се налазити на територији Европе. Овај услов делује логично, али постоје случајеви у пракси када се доводи у питање. Турска, као претендент на чланство у ЕУ, простира се на два континента (Европа и

Азија). Европска заједница се још шездесетих година сагласила да Турска постане део ЕЗ. Ту је и Кипар, који се, евидентно, не налази на територији Европе, а упркос свом географском положају постао је пуноправни члан ЕУ.

Поред територијалног принципа, владавина права (*rule of law*) у једној земљи такође представља један од основних услова да би се приступило удруженој Европи. Када се каже владавина права, мисли се на правни поредак који, поред формалног постојања, даје резултате у пракси. Организација власти један је од основних услова за настанак државе као правног лица, па се логично изводи закључак да без успостављеног система у држави нема државе, а самим тим ни субјекта у међународном јавном праву. Организација власти у већини земаља подразумева поделу на законодавну, извршну и судску власт. Такође, у већини држава, као највиши правни акт, јавља се Устав, а захтева се и постојање стабилних институција. Сви ови, као и неки други услови, морају бити испуњени да би, са становишта Европске уније, у једној земљи била успостављена владавина права.

Под економским условом треба схватити слободу трговине, промета робе и услуга, капитала, радне снаге. На простору ЕУ сваки привредни субјект је једнак. Држава не може стимулирати

одређена правна лица на својој територији, нити може робу која долази с територије државе чланице ЕУ оптеретити додатним дажбинама. Да би једна држава приступила Унији, мора имати јаку тржишну привреду. Толико јаку да може да поднесе учешће привредних субјеката из других земаља чланица.

Додатни услови могу се схватити као прихватање вредности које је достигла Унија, али тако да они не морају бити у потпуности прихваћени. Нпр. када је реч о монетарној унији, државе немају обавезу да прихвате евро као своју националну валуту, али имају обавезу да, поред цене истакнуте у домаћој валути, истакну цену и у еврима (на пример Пољска, валута злоти).

Ако говоримо о европским интеграцијама на глобалном и регионалном нивоу, Европска унија представља формални и суштински изазов свим осталим регионима у свету. Њу данас чини 27 врло хетерогених земаља с преко 490 милиона становника.

Србија је своје ставове према Европи и уопште европским интеграцијама суштински променила након 2000. године. За разлику од прошлих времена, Србија себе почиње да гледа као потенцијалног кандидата, а на дуже стазе и као члана Европске уније. ЕУ се после вишегодишњег одлагања, 2005. године изјаснила да постоји могућност да државна заједница Србија и Црна Гора отпочне

процес преговарања за пријем у чланство. Документ о коме је овде реч код нас је познатији као „Студија изводљивости“.

Поред поменутих четири услова која морају испунити све земље, Србија мора да испуни још један веома важан услов, а то је сарадња с трибуналом у Хагу.

Европска унија је са Србијом започела преговоре о стабилизацији и придруживању 19. октобра 2005. године. Али због оцене да је њена сарадња с трибуналом недовољна, након шест месеци преговори су прекинути.

Иако су преговори прекинути, представници ЕУ наставили су да преговарају са Србијом о визној либерализацији, као и о економској помоћи и повластицама.

У погледу територије, Србија у потпуности испуњава услове за приступање удруженој Европи. Међутим, када је реч о правном услову, може се рећи да је само делимично испуњен. Уставом јесте прокламован принцип владавине права, али је још за време државне заједнице СЦГ било доста потешкоћа, које су водиле правној несигурности. Уколико у некој земљи или заједници не постоји правна сигурност, не може се говорити о владавини права.

Венецијанска комисија је на захтев Савета Европе изнела свој став према Уставу Србије. Констатација комисије је да се Устав мора још више ускладити са европским стандардима.

Комисија је такође изразила скептицизам према питању брзе и ефикасне промене, то јест усклађивања са европским стандардима, јер Устав Србије није лако изменити.

После демократских промена у Србији и нестанка Милошевићевог режима, односи Србије и ЕУ су се побољшали. Замрзавање имовине лица оптужених за ратне злочине наишло је на позитивне оцене. Такође, изабран је наш судија и заступник пред Судом за људска права у Стразбуру. Економски услов Србија није испунила, нити је до сада то могла да учини. Мора се више радити на либерализацији цена, јачању приватног сектора и престанку фаворизовања предузећа од стране државе. На либерализацију цена и трговине утиче и то што Србија још увек није постала чланица Светске трговинске организације (*World Trade Organization – WTO*). Србија је још 2004. поднела кандидатуру за пријем у чланство *WTO*. У процесу приступања Светској трговинској организацији воде се два паралелна процеса:

- мултилатерални преговори, који се односе на усклађеност система
- билатерални преговори, са сваком земљом појединачно.

Поступак приступања ЕУ може се одвојити у две фазе:

- фаза припремних радњи за пријем у чланство
- фаза пријема у чланство.

Фаза припремних радњи за пријем у чланство обавља се путем тзв. Европског уговора. Распадом СССР-а и СФРЈ, многе њихове бивше чланице изразиле су жељу да приступе ЕУ. Сам термин „европски уговор“ коришћен је за уговоре који су се закључивали са земљама претендентима за чланство. Уговор из Мастрихта не предвиђа ко води преговоре за придруживање. Иако је Комисија предложила да она води преговоре, Савет је одлучио да ту улогу задржи за себе.

Пошто истекне период на који је уговор о стабилизацији и асоцијацији закључен (Европски уговор), израђује се извештај о испуњености обавеза које су биле њиме предвиђене. Уколико је извештај позитиван, са државом претендентом закључује се споразум о придруживању, који још увек не значи да је земља постала чланица ЕУ. Најпре, савет разматра да ли захтев државе за пријем у чланство треба прихватити или не. Следећа фаза је закључење међународног уговора у коме партиципирају све државе чланице ЕУ и држава која се прима у чланство. Пријемом нове чланице мења се оснивачки уговор, а то значи да је потребна сагласност националних парламената. У појединим земљама захтева се и референдум када је о пријему нове чланице реч.

Иако се формално захтева испуњење бројних услова, да би једна земља постала чланица Европске уније, веома важну

улогу има политика. У зависности од тога какву ће политику Србија водити, како на унутрашњем тако и на међународном плану, зависиће њени даљи односи са ЕУ. Европска унија има своје интересе, док Србија са своје стране такође покушава да постигне што већу „добит“ преговарањем и приступањем Унији. Интерес ЕУ је мир и стабилност на Балкану, док би се као циљ Србије могло истаћи економско јачање земље. ЕУ и Србија имају заједнички циљ, а то је несметано коришћење свих видова саобраћаја (железница, друмски саобраћај итд). Када говоримо о миру у Србији, он је одавно успостављен. Ипак, стабилност земље није на завидном нивоу јер још увек постоје унутрашњи проблеми који могу да је дестабилизују. Србија се и даље среће с бројним проблемима на унутрашњем плану, што, свакако, отежава брже интегрисање земље у ЕУ. Како практично све земље у окружењу претендују на чланство у Европској унији, Србија не може остати неутрална и занемаривати ову чињеницу. ЕУ је поставила услове које наша земља мора испунити и у великој мери од нас самих зависи да ли ћемо постати члан ЕУ или нећемо.

Право и конкуренције

ЗВОНКО МАРИНКОВИЋ
Удружење тужилаца Србије

Усклађивање домаћих прописа и правила са актима ЕУ биће најпре усредсређено на основне елементе правних тековина у вези са унутрашњим тржиштем – правосуђе, слободу и безбедност – као и на друга подручја

Тржишна конкуренција

Тржиште се посматра као свеукупност односа понуде и тражње који се успостављају на одређеном простору и у одређено време. Однос понуде и тражње не може се посматрати као изоловани феномен јер на њега утиче знатан број фактора. Понуда и тражња и њихов утицај на тржиште манифестује се у феномену конкуренције као унутрашње моторне снаге која покреће тржишни механизам. На карактеристике и појавне облике конкуренције утичу како односи на страни понуде и супарништво међу учесницима тако и односи који владају на страни тражње.

Конкуренција представља тржиште под којим се подразумева тржишна утакмица између следећих субјеката:

- 1) продаваца који за циљ имају да своју робу продају под што повољнијим условима и у што већем обиму

Заштита

- 2) купаца који се надмећу у притиску на цене како би дошли до жељене робе
- 3) продаваца и купаца, у ситуацији где се свака страна бори да оствари што повољније услове за себе.

Бројне су поделе тржишног стања. Међу типологије тржишта које су општеприхваћене спада и она коју је формулисао Пол Самјуелсон, први Американац који је добио Нобелову награду за економију (1970. године) и који је за подлогу узео утицај продаваца и купаца те критеријум диференцираности производа, па на основу тога дефинисао три врсте тржишта:

- *потпуна (савршена, апсолутна) конкуренција*: постојање широког круга произвођача који производе истоветан производ у ситуацији где не могу контролисати његову цену
- *несавршена (непотпуна) конкуренција*: постоји мањи број моћних продаваца и

купаца, као и утицај на цене, али се оне не могу у потпуности контролисати, а ту је и релативна хомогеност производа

- *потпуни монопол*: постоји један произвођач чији производ нема блиске супституте, чиме има могућност да потпуно контролише цене.

Савремено тржиште садржи карактеристике тржишта непотпуне конкуренције, што је последица низа фактора: појава и утицај транснационалних компанија, повећана диференцираност производа, потреба за државном интервенцијом у привреди и слично.

Право конкуренције – ЕУ и Србија

Пут Србије ка Европској унији, поред осталог, са собом носи и изазов прилагођавања праву конкуренције ЕУ. Постојање заједничког тржишта и приступање наше државе том тржишту подразумева

јединствено право конкуренције на читавој територији које тржиште обухвата.

Потписујући Споразум о стабилизацији и придруживању, Србија се обавезала да усклади прописе и правила конкуренције са онима који важе у Европској унији.

Члан 72. Споразума о стабилизацији и придруживању 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 с правним тековинама Заједнице. Обезбедиће и да важеће и будуће законодавство буде правилно примењено и спроведено.

Усклађивање ће започети на дан потписивања Споразума и постепено се проширивати на

све елементе правних тековина Заједнице, на које упућује овај споразум, до краја прелазног периода, утврђенога у члану 8. Споразума.

Усклађивање ће, нарочито у раној фази, бити усредсређено на основне елементе правних тековина у вези са унутрашњим тржиштем – правосуђе, слободу и безбедност – као и на друга подручја трговине. У каснијој фази Србија ће се усредсредити на преостале делове правних тековина Заједнице.

Усклађивање ће се остварити на основу програма договореног између Европске комисије и Србије.

Србија ће у договору с Европском комисијом дефинисати и начине праћења усклађивања законодавства и законодавне мере које треба предузети у вези с њиховом применом.

Члан 73. Споразума о стабилизацији и придруживању

1. Следеће није у складу с правилном применом Споразума, и то у мери у којој може утицати на трговину између Заједнице и Србије:
 - I) споразуми између предузећа, одлуке удружења предузећа и усаглашена пракса чији је циљ или последица спречавање, ограничавање или нарушавање конкуренције
 - II) злоупотребе доминантног положаја од стране једног

или више предузећа на територијама Заједнице или Србије, у целости или на њиховом знатном делу

- III) свака државна помоћ која нарушава или прети да наруши конкуренцију давањем предности одређеним предузећима или одређеним производима.
2. Свако поступање супротно овом члану оцењиваће се на основу критеријума проистеклих из примене правила конкуренције која се примењују у Заједници, нарочито из чланова 81, 82, 86. и 87. Уговора о ЕЗ и инструмената тумачења које су усвојиле институције Заједнице.
3. Уговорне стране обезбедиће да се оперативно независној институцији повере овлашћења неопходна за потпуну примену става 1(I) и 1(II) овог члана, у односу на приватна и јавна предузећа и предузећа којима су додељена посебна права.
4. Србија ће основати оперативно независно тело којем ће се поверити овлашћења неопходна за потпуну примену става 1(III) овог члана у року од једне године од дана ступања Споразума на снагу. То тело ће, поред осталог, имати овлашћење да одобрава шеме државне помоћи и доделу индивидуалне помоћи у складу са ставом 2. овог члана, као и овлашћење да нареди повраћај државне помоћи која је незаконито додељена.

5. Заједница и Србија ће, свака са своје стране, обезбедити транспарентност у области државне помоћи, тако што ће, поред осталог, једна другој достављати редован годишњи извештај или други одговарајући документ, следећи методологију и приказ садржан у прегледу државне помоћи Заједнице. На захтев једне уговорне стране, друга страна пружаће информације о одређеним појединачним случајевима јавне помоћи.
6. Србија ће начинити свеобухватан попис шема помоћи успостављених пре оснивања тела из става 4. и такве ће шеме ускладити с критеријумима из става 2. овог члана у року не дужем од четири године од ступања на снагу Споразума.
7. (а) Ради примене одредаба става 1(III), уговорне стране прихватају да ће се током првих пет година од дана ступања на снагу овог споразума свака државна помоћ коју додели Србији оцењивати, узимајући у обзир чињеницу да ће се Србија сматрати подручјем које је идентично подручјима Заједнице описаним у члану 87(3)(а) Уговора о ЕЗ.
(б) У року од четири године од дана ступања на снагу Споразума Србија ће доставити Европској комисији своје податке о бруто домаћем производу

(БДП) по глави становника, који су усклађени на нивоу NUTS II. Тело из става 4. и Европска комисија потом ће заједно оценити подобност регија у Србији, и на основу тога максимални интензитет помоћи, да би се израдила карта регионалне помоћи на основу одговарајућих смерница Заједнице.

8. Уколико је примерено, Протокол 5 утврђује правила о државној помоћи у индустрији челика. Овим протоколом утврђују се правила применљива у случају додељивања помоћи за реструктурирање индустрије челика. Протокол ће нагласити изузетан карактер овакве помоћи и чињеницу да ће она бити ограничена у времену и везана за смањење капацитета у оквиру програма изводљивости.
9. У погледу производа на које се односи Поглавље II, наслова IV:
- став 1(3) неће се примењивати
 - свако поступање противно ставу 1(1) оцењиваће се према критеријумима које је утврдила Заједница на основу чланова 36. и 37. Уговора о ЕЗ и посебних инструмената Заједнице усвојених на тој основи.
10. Ако једна од уговорних страна сматра да је одређено поступање неспојиво са условима из става 1. овог

члана, може предузети одговарајуће мере након консултација у оквиру Савета за стабилизацију и придруживање или тридесет радних дана пошто му се обратила ради таквих консултација.

Ништа из овог члана неће спречавати и неће на било који начин утицати на Заједницу или Србију да предузимају компензацијске мере у складу са одговарајућим члановима ГАТТ 1994. године и Споразума о СТО о субвенцијама и компензацијским мерама и у складу са својим одговарајућим законодавством.

Поред обавеза прописаних ССП-ом, два су важна разлога за хармонизацију нашег законодавства са законодавством Европске уније у овој области:

- чињеница да се све већи део наше привредне сарадње остварује са земљама ЕУ говори у прилог усклађивања нашег антимонополског права с правом конкуренције Европске уније
- развој тржишне привреде у Србије не може се у потпуности остварити без комплетне кодификације ове гране права у нашем правном систему.

Усвајање прописа о конкуренцији усклађених с правом Европске уније неопходан је услов за европске интеграције, за потпуно укључивање у привредне токове развијеног света и за унапређивање домаће привреде. Основи права Европске уније

утврђени су после Другог светског рата, када су економије данашњих држава чланица ЕУ биле осиромашене, а земље разрушене. Једна од темељних смерница развоја тих земаља јесте право конкуренције, а пређени пут упоредив је с путем пред којим се Србија данас налази.

Право конкуренције Европске уније садржи кључне инструменте за развој и контролу тржишне привреде. Усвајање и примена права конкуренције какви постоји у прописима Европске уније основни је спољни и унутрашњи правно-политички циљ, чије ће постизање олакшати домаћа и страна улагања, омогућити стварање конкурентног тржишта и унапредити целокупан развој домаће привреде.

Право конкуренције ЕУ садржи решења која су плод искуства великих демократија (настанак права конкуренције везује се за Сједињене Америчке Државе крајем XIX века). Изграђено је на члановима 81. и 82 (некадашњи 85. и 86) Римског споразума, полувековним радом Европског савета, Комисије и Суда. Ова решења, тачније правила тако су постала право конкуренције целе Европе, а њихову примену прихватају Сједињене Америчке Државе, Канада и Јапан.



*Члан 81. (бивши члан 85. Римској сјоразума) односи се на Забрану сјоразума који нарушавају конкуренцију:*¹

1. Противан је заједничком тржишту и забрањен сваки споразум између предузећа, свака одлука удружења предузећа и свако усаглашено понашање који могу утицати на трговинску и сваку другу размену између држава чланица и који имају за циљ или последицу да спрече, ограниче или изиграју конкуренцију на заједничком тржишту, а нарочито ако се односи на следеће:
 - а) непосредно или посредно утврђивање куповних или продајних цена, или других услова трансакције
 - б) ограничавање или контролу производње, испорука, техничког развоја или улагања
 - в) поделу тржишта или извора набавки
 - г) примену различитих услова на трговачке партнере који пружају еквивалентне престације, чиме им се наноси штета на тржишту
 - д) условљавање уговарања додатним престацијама партнера, које, по својој природи или према трговачким обичајима, нису везане за предмет уговора.

¹ *Право конкуренције Европске уније, др Тома Рајчевић.*

2. Споразуми или одлуке забрањени овим чланом апсолутно су ништави.
3. Одредбе става 1. ипак могу бити изузете од примене:
 - на споразум или врсту споразума између предузећа
 - на одлуку или врсту одлука удружења предузећа
 - на усаглашено понашање или на врсту усаглашених понашања, који доприносе унапређењу производње или дистрибуције производа, односно техничком или економском напретку, који корисницима додељују правичан део оствареног профита. Овим се постиже следеће:
 - а) заинтересованим предузећима не намећу се ограничења која нису неопходна за постизање тих циљева
 - б) предузећима не омогућавају да искључе конкуренцију у битној мери за производе који су у питању.

*Члан 82. (бивши члан 86. Римској сјоразума) односи се на Забрану нарушавања конкуренције њуштем економске моћи:*²

Противна је заједничком тржишту и забрањена злоупотреба доминантног положаја на заједничком тржишту или битном делу тог тржишта, у мери у којој може

² *Право конкуренције Европске уније, др Тома Рајчевић*

угрозити размену између држава чланица.

Злоупотреба се нарочито састоји у:

- а) посредном или непосредном наметању куповних или продајних цена или других неправичних услова трансакције
- б) ограничавању производње, испорука или средстава техничког развоја, на штету потрошача
- в) примењивању неједнаких услова на трговинске партнере који пружају еквивалентне престације, чиме им се наноси штета на пољу конкуренције
- г) условљавању уговарања прихватањем додатних престација од стране партнера које, по својој природи или по трговачким обичајима, нису везане са предметом уговора.

Поред чланова 81. и 82. и следећи чланови Уговора о Европској унији односе се на конкуренцију:³

- члан 31. налаже државама чланицама поступно укидање националних монопола комерцијалног значаја; овим се чланом поставља систем увођења конкуренције у секторе у којима је, по правилу,

³ *Правила конкуренције у Европској унији и њеним чланицама, Андреј Плахутник.*

- држава имала монопол, као што су сектор телекомуникација, енергетике и слично; државама чланицама се на основу директива Европске уније одређују тзв. минимални стандарди и временски оквир, на чијем се темељу унутар националног права држава чланица прописује начин увођења конкуренције у ове секторе
- члан 86. одређује поделу ексклузивних и посебних права; ту посебно треба нагласити квантификацију јавног интереса; овим чланом ограничава се конкуренција у јавном интересу, тако што се дају посебна и ексклузивна права појединим учесницима на тржишту
 - члан 87. прецизира подручје државних помоћи, нарочито врсте забрањених и дозвољених, као и обавезно сврставање у шеме.

Унутрашње тржиште у оквиру ЕУ подразумева и постојање основних правила за очување конкуренције, како на страни понуде тако и на страни тражње у свим делатностима. Унутрашње тржиште облик је економског повезивања различитих привредних простора чији су главни елементи:

- унутрашњи елемент сачињен од четири велике

слободе (слободе кретања робе, људи, услуга и капитала) и право конкуренције, што подразумева хармонизовање одговарајућих националних регулатива држава чланица ради несметаног функционисања унутрашњих тржишта

- спољни елемент који подразумева јединствену царинску тарифу која се примењује на спољним границама.

Општи услов за примену права конкуренције Европске уније јесте да се повредом правила конкуренције оштећује тзв. „међудржавна трговина“, тј. трговина између земаља чланица. Када је тај услов испуњен, право конкуренције ЕУ има приоритет у примени у односу на национално право конкуренције. Ако поменути општи услов није испуњен, повреде конкуренције подводе се под одговарајућа национална права земаља чланица. Важно је истаћи да се нормама права конкуренције ЕУ не уређује нелојална конкуренција ни онда када акти нелојалне конкуренције оштећују трговину између земаља чланица. Нелојална конкуренција се у ЕУ и надаље регулише националним правима земаља чланица, као и одговарајућим међународним конвенцијама.

Закон о заштити конкуренције ступио је на снагу 24. септембра 2005. године, чиме је престао да важи Антимонополски закон из 1996. године. Нови закон о

заштити конкуренције ступио је на снагу 1. новембра 2009. године (Службени гласник РС 51/09).

Овим законом битно се унапређује заштита конкуренције у Републици Србији, а кључни циљ законодавца усмерен је ка побољшању Закона у смислу његове примењивости, док се претходни закон више базирао на задовољењу стандарда и усклађености с правом ЕУ, не остављајући простор потребама и пракси. Новине и побољшања уведени овим законом тичу се персоналне примене Закона, од бољег дефинисања доминантног положаја и концентрација па до посебног третирања забрањених споразума. Паралелно са овим, извршено је унапређење у вођењу поступка од стране Комисије за заштиту конкуренције, нарочито када су у питању прагови пријављивања концентрација и споразуми мале вредности, и то све с циљем да се Комисија растерети од небитних случајева, који ни иначе не могу битије да угрозе функционалну конкуренцију. Такође је појачана и независност Комисије. Поред погодности, Закон садржи и бројне недостатке, који се тичу непрецизираности поступка, неостварене пуне независности Комисије, као и нових проблема који ће произаћи из примене новина уведених овим законом, тачније његовим сусретом са захтевима праксе.

Као недостаци, такође се уочавају нерегулисана државна помоћ и њен утицај на конкуренцију, а и недефинисане категорије забрањених хоризонталних и вертикалних споразума. Комисија за заштиту конкуренције самостална је и независна организација која за свој рад одговара Народној скупштини, којој подноси годишњи извештај о раду. Комисија је надлежна да решава о правима и обавезама учесника на тржишту у складу са Законом; одређује управне мере у складу са овим законом; учествује у изради прописа који се доносе у области заштите конкуренције; предлаже Влади доношење прописа за спровођење Закона; доноси упутства и смернице за спровођење овог закона; прати и анализира услове конкуренције на појединачним тржиштима и у појединачним секторима; даје мишљење надлежним органима на предлоге прописа, као и на важеће прописе који имају утицај на конкуренцију на тржишту; даје мишљења у вези с применом прописа у области заштите конкуренције; остварује међународну сарадњу у области заштите конкуренције ради извршавања међународних обавеза на том пољу и прикупља информације о заштити конкуренције у другим државама; сарађује с државним органима, органима територијалне аутономије и

локалне самоуправе ради обезбеђивања услова за примену овог закона и других прописа којима се уређују питања од значаја за заштиту конкуренције; предузима активности на развијању свести о потреби заштите конкуренције; води евиденцију о пријављеним споразумима, о учесницима који имају доминантан положај на тржишту, као и о концентрацијама, у складу са овим законом; организује, предузима и контролише спровођење мера којима се обезбеђује заштита конкуренције; обавља и друге послове у складу са Законом.

Органи Комисије су Савет и председник и бирају се на мандат од пет година, с могућношћу поновног избора. Ако комисија утврди повреду конкуренције, односно другу повреду Закона, одредиће меру заштите конкуренције, меру отклањања повреде конкуренције, односно другу управну меру прописану овим законом (члан 57). Такође, Комисија може донети структурне мере које имају за циљ промену структуре учесника на тржишту и успостављање структуре која је постојала пре наступања утврђене повреде (члан 59.). Када су у питању мере заштите конкуренције, у случају да се утврди повреда конкуренције, прописана је обавеза плаћања новчаног износа у висини од највише 10 одсто укупног годишњег прихода (члан 68.). У глави VI Закона о заштити конкуренције регулисана је судска контрола

решења комисије, судски поступак и накнада штете (чланови 71, 72. и 73).

Картели (забрањени споразуми)

Од великог значаја је и борба против картела. Картели представљају споразумно удруживање истородних фирми конкурената које тиме постају монополисти. Већи профит остварују диктирањем услова продаје, монополским ценама и другим погодностима.

Члан 85. Римског уговора одређује да су забрањени сви споразуми између предузећа – били они експлицитни или имплицитни, тајни или јавни, хоризонтални или вертикални – који за циљ или као последицу имају спречавање, ограничавање или нарушавање конкуренције унутар заједничког тржишта. Поштовање одредби овог члана у надлежности је Европске комисије. Она има бројна овлашћења, а поред осталог, овлашћена лица у име Комисије имају право да ненајављено посете осумњичена предузећа и проверавају њихове пословне књиге и рачуне, те да захтевају додатне информације.

Картели као забрањени споразуми сматрају се тешким повредама тржишне конкуренције. Европско право тржишне конкуренције одлукама Европске комисије и пресудама Суда првога степена и Суда правде развило је богату праксу тумачења различитих

облика картела, начина њиховог откривања и доказивања. Препознајући картеле као најтеже облике повреде права тржишне конкуренције, пракса Опште управе за заштиту тржишне конкуренције Европске комисије последњих неколико година усмерена је управо ка сузбијању ових облика противтржишних понашања применом инструмената као што су ненајављене претраге, тзв. *bid rigging* (члан 53. Закона о заштити конкуренције) и програми звиждача, тзв. *leniency program* (члан 69. Закона о заштити конкуренције).

Један од основних проблема представља откривање картела. С обзиром на чињеницу да се картели најчешће реализују као прећутни договори, веома је тешко обезбедити материјалне доказе који могу задовољити суд, а и када постоје, тешко их је открити. Откривање картела на територији ЕУ своју успешност дугује, пре свега, већ поменутом „Leniency“ програму (звиздачи). Звиздачи се јављају или као „издајници“, који у замену за имунитет дају доказе о постојању картела, или као „паметни сарадници“, који калкулишу колику ће казну избећи, колику ће предност остварити у односу на конкуренте који ће платити казну, а није занемарљива ни нематеријална добит, тј. постизање доброг или лошег имиџа у јавности.

Други разлог успешне борбе против картела у ЕУ јесте реформа европског правног поретка на подручју изузећа.⁴ Тиме је велики број високо специјализованих кадрова усмерен на подручје откривања картела.

Негативан учинак картелских споразума произлази за потрошаче, за функционисање и развој тржишта те за друге тржишне такмаце тиме што они обједињују монополне добити за најснажније предузетнике јер немају подстицај нити потребу да унапређују квалитет производа или да ојачају производњу. У исто време, картели вештачки одржавају најнеучинковитије предузетнике на тржишту, слабе производне подстицаје и тиме проузрокују значајну штету у привреди. Картели омогућавају предузетницима члановима картела постизање већих

4 „Због правила да је било потребно нотификовати свако појединачно изузеће, иако је и пре реформе постојала могућност изузећа по врстама, Европска комисија је сувише времена потрошила на административну процену гомиле нотификација, а када томе додамо у просеку преко 200 контрола концентрација годишње, логичан је закључак да су тим радњама ресурси углавном потрошени на оно што не представља велику опасност, а за картеле, који представљају највећу опасност за економију, на располагању су остале доста ограничене могућности.“ – *Правила конкуренције у ЕУ и њеним чланицама*, А. Плахутник.

профита уз мање труда, све на штету потрошача и привреде.

За купце и потрошаче њихове робе или услуга то значи више цене, слабији квалитет производа и недостатак избора или смањен избор производа. Картели су посебно штетан облик противтржишног поступања јер је њихов циљ да повећају цене уклањањем или ограничавањем тржишног надметања, а тиме директно утичу на купце робе и услуга.⁵

У пракси Европске комисије и националних тела за заштиту тржишне конкуренције утврђени су поједини сектори који су традиционално подложнији договорима између тржишних такмаца због карактеристика тржишта или начина на који поступају:

- тржишта с малим бројем конкурената (олигополи и дуополи)
- тржишта производа са сличним обележјима која остављају мало простора за конкуренцију (хомогени производи); зато су чести картели у грађевинарству (цемент), хемијском и фармацеутском сектору
- у ситуацијама када су односи сарадње између конкурената већ успостављени, нпр. путем удружења предузетника
- у секторима с вишком капацитета

5 *Картели – забрањени споразуми између тржишних такмаца у праву тржишног натјецања у ЕУ*, Мирта Капурал, "Право и порези", Загреб.

- у условима опште привредне кризе (кризни картели).

Државна помоћ

По правилима ЕУ, свака помоћ у било ком облику коју додељује држава или која долази из државних средстава (односи се и на локалну самоуправу) сматра се недозвољеном ако омогућава предност одређеном предузећу или производњи одређених добара, или утиче на трговину између држава чланица. Дозвољена је државна помоћ индивидуалним потрошачима која има социјални карактер или представља помоћ неопходну за отклањање штета насталих због ванредних околности.

Појам државна помоћ представља облик државне интервенције којом се одређени економски субјекти, сектори или региони фаворизују у односу на друге. На тај начин, државна помоћ нарушава конкуренцију.

Већ поменути члан 87. (бивши члан 92. Римског споразума) односи се на државну помоћ.⁶ То је помоћ коју додељује држава или која се додељује помоћу државних средстава, без обзира на облик, а која нарушава или може да наруши конкуренцију тако што даје предност појединим предузећима или производима у односу на конкуренте, а противна је заједничком тржишту у мери у којој

нарушава размену између држава чланица, осим ако је додељена у складу са одредбама овог споразума.

2. Није противна заједничком тржишту:

- социјална помоћ индивидуалном потрошачу ако производе не дискриминише према пореклу
- помоћ ради накнаде штете настале услед природне непогоде или других ванредних околности
- помоћ појединим регионима Немачке који су оштећени некадашњом припадношћу Источној Немачкој, у мери у којој је неопходна да би се надокнадио економски заостатак услед поделе државе.

3. Може бити у складу са заједничким тржиштем:

- помоћ у циљу унапређења економског развоја региона у којима је квалитет живота неуобичајено низак или у којима је незапосленост веома велика
- помоћ у циљу остваривања пројекта од заједничког европског интереса или ради отклањања последица тешког поремећаја економије државе чланице
- помоћ ради олакшавања развоја појединих активности или економских региона ако не нарушава услове размене у мери која би била супротна заједничком интересу; (ипак, помоћ за

бродоградњу која је постојала пре ступања на снагу Римског споразума, у мери у којој је уведена услед непостојања царинске заштите, прогресивно се смањује под условима који се примењују на укидање царина, уз резерву чланова Римског споразума који се односе на заједничку комерцијалну политику према трећим земљама, брисано)

- помоћ у циљу промоције културе и очувања националног културног и уметничког блага ако не нарушава услове размене и конкуренције у Заједници у мери супротной заједничком интересу
- остале категорије помоћи које утврди Савет квалификованом већином, на предлог Комисије.

Систем државне помоћи у земљама Европске уније подразумева четири корака. Први корак назива се *инвентар државних помоћи* и представља процену онога што држава чини како би помогла економским активностима, што у неким државама укључује и директну анализу државног буџета. Други корак јесте стварање *система мониторинга*. Циљ је праћење промена основног инвентара и његово прилагођавање новим потребама и приоритетима

⁶ *Право конкуренције Европске уније*, др Тома Рајчевић.

државе. Инвентар и систем мониторинга првенствено служе интерним потребама државних власти за стварање увида у обим, структуру државних помоћи, као и идентификовање давалаца и прималаца свих облика помоћи. Поред интерних разлога, инвентар и мониторинг службе да извештавају Европску унију о државној помоћи и субвенцијама у земљи. Извештавање је део обавеза према ЕУ, које су дефинисане законом о државној помоћи земље која јесте или намерава да постане њен члан. Трећи корак или *мапирање државне помоћи* означава фазу у којој институције надлежне за систем државне помоћи утврђују нивое развијености региона, како би се утврдила висина помоћи појединим деловима земље (посебно неразвијеним регионима). Четврти корак представља *увођење контроле националних мера државне помоћи* на бази већ оформљеног законодавства и принципа Европске уније.⁷

Када је Република Србија у питању, Закон о контроли државне помоћи (Службени гласник РС број 51/09), који се примењује од 1. јануара 2010. године, у складу с правом ЕУ, дели државну помоћ на дозвољену и недозвољену. Када

7 *Тржишне структуре и заштита конкуренције – искуства земаља у транзицији*, Божо Драшковић и Властимир Вуковић, Институт економских наука, Београд 2008. година.

је у питању дозвољена државна помоћ, реч је о изузецима као што су помоћ неразвијеним подручјима, отклањање озбиљног поремећаја привреде у земљи, развој одређених привредних делатности и очување културног наслеђа.

Комисија за контролу државне помоћи образује се од представника министарстава финансија, економије, инфраструктуре и заштите животне средине, и представника Комисије за заштиту конкуренције. Влада Републике Србије донела је 29. децембра 2009. године Одлуку о образовању Комисије за контролу државне помоћи (Службени гласник РС, број 112/09) ради обављања послова утврђених Законом о контроли државне помоћи. Прва, конститутивна седница Комисије на којој је усвојен Пословник о раду Комисије за контролу државне помоћи одржана је 30. марта 2010. године.

Давалац државне помоћи дужан је да, пре доделе помоћи, поднесе пријаву Комисији. Комисија је такође овлашћена да врши накнадне контроле додељивања државне помоћи на основу сопствених информација, или информација добијених из других извора.

Контрола државне помоћи обавеза је државе дефинисана Споразумом о стабилизацији и придруживању. Неопходна је због усклађивања нашег правног система са прописима ЕУ. Законом о контроли државне помоћи утврђена је обавеза

Владе да донесе програм усклађивања државне помоћи са овим законом, у року од годину дана од дана почетка његове примене.

Пример праксе Европске комисије

„Интел“

Европска комисија је 13. маја 2009. изрекла глобалном гиганту у индустрији компјутерских процесора „Интелу“ казну од 1,06 милијарди евра због злоупотребе доминантног положаја и кршења члана 82. Римског споразума. Ово уједно представља највећу казну у историји праксе Европске комисије. „Интелу“ је такође издата наредба да обустави све илегалне радње које се потенцијално још увек врше. У свом говору, поводом јавног саопштења о казни, Нели Крус, представник Европске комисије за заштиту конкуренције, наводи да је величина повреде проузроковала изрицање тако високе казне: „Ако се узме у обзир да је 'Интел' нанео штету милионима европских потрошача тиме што је намерно држао своје конкуренте изван тржишта преко пет година, висина казне не би требало да изненађује.“

Постојање доминантног положаја

Европска комисија утврдила је да „Интел“ има доминантан положај на тржишту микропроцесора (још познатих као x86 процесори), суштинске



компоненте сваког данашњег компјутера, с тржишним уделом који износи „не мање од 70 процената“. Нели Крус је у изјави за штампу, која је пратила објављивање одлуке, покушала да подвуче да чињеница постојања доминантног положаја сама по себи не представља проблем, већ да је проблем понашање „Интела“, које представља злоупотребу тог доминантног положаја.

Радња злоупотребе

Европска комисија установила је да се „Интел“ није поштено такмичио на тржишту, чиме је онемогућио иновације и смањио општу добробит потрошача. Релевантни период повреде траје од октобра 2002. године до краја 2007. године и укупно износи пет година и три месеца. Утврђене су две врсте радњи којима је „Интел“ злоупотребио свој доминантан положај. Прва врста злоупотреба односи се на скривене рабате које је овај гигант давао водећим компјутерским произвођачима („Асер“, „Делл“, HP, „Lenovo“ и NEC) под условом да од 80 до 100 одсто укупних својих потреба за рачунарским процесорима задовоље куповином „Интелових“ производа. Такође, „Интел“ је вршио исплате водећем малопродавцу компјутера „Media Saturn Holdings“, који у власништву има ланац „MediaMarkt“, под условом да продаје само компјутере са

Највеће казне по случају		
Година	Случај	Казна (а)
2007	elevators and escalators	992.312.200
2001	vitamins	790.505.000
2007	gas insulated switchgear	750.712.500
2006	synthetic rubber (BR/ESBR)	519.050.000
2007	flat glass	486.900.000
2002	plasterboard	478.320.000
2006	hydrogen peroxide and perborate	388.128.000
2006	methacrylates	344.562.500
2007	hard haberdashery: fasteners	328.644.000
2006	fittings	314.760.000

„Интеловим“ x86 процесорима. Европска комисија сматра да је условљавање рабата на овакав начин, као и вршење наведених исплата, имало за последицу реално искључење АМД-а, „Интеловог“ главног и вероватно јединог конкурента из конкуренције, на штету потрошача, који су били ускраћени за могућност избора алтернативног производа. Друга радња злоупотребе представља тзв. радња плаћања за одлагање (енг. pay-for-delay). Наиме, Европска комисија наводи да је „Интел“ извршио низ директних исплата компјутерским произвођачима како би они зауставили или одложили лансирање производа који садрже АМД-ов x86 процесор и тако ограничили канале продаје за наведене производе. И у овом

случају, Европска комисија установила је да је „Интел“ злоупотребио свој доминантан положај онемогућавањем АМД-у да се ефикасно такмичи на тржишту, а на штету потрошача. Поводом образложења одлуке, из јавног саопштења види се да је Европска комисија користила сложене методе економске анализе о ефектима наведених рабата по конкуренцију, како би установила да они доводе до затварања тржишта за једнако ефикасне конкуренте. Користећи наведене методе, Европска комисија поступала је у складу са својим новоусвојеним упутствима о приоритетима приликом примене члана 82. (енгл. Guidance on the Commission's Enforcement Priorities in

Applying Article 82 EC Treaty to Abusive Exclusionary Conduct by Dominant Undertakings), који јасно прописује критеријуме приликом оцењивања постојања злоупотребе доминантног положаја, а чији је главни акценат на примени економске анализе.

Новчана казна

Наведена казна представља највећу новчану казну коју је Европска комисија икад изрекла поводом повреде европског права конкуренције. Наиме, она на више начина представља рекорд. Прво, највећа је икада изречена казна против појединачног привредног друштва због повреде члана 82. и знатно је већа од досадашње највеће казне, изречене „Мајкрософту“ у 2004. години, у износу од 497 милиона евра. Друго, ово је уједно и највећа икада изречена казна због повреде права конкуренције од стране Европске комисије. Казна је одређена на основу Упутстава Европске комисије о казнама из 2006. године (енгл. EC Guidelines on the method of setting fines), односно одређена је с обзиром на период трајања и озбиљност повреде. Наиме, сама казна износи 4,15 одсто оствареног „Интеловог“ прихода у 2008. години, што је мање од пола од теоријски могућег износа, који може бити до 10 одсто. Комисија се вероватно одлучила да остане испод маргине од пет

Највеће казне по фирмама			
Година	Фирма	Случај	Казна (à)
2007	ThyssenKrupp	elevators and escalators	479.669.850
2001	F. Hoffmann-La Roche AG	vitamins	462.000.000
2007	Siemens AG	gas insulated switchgear	396.562.500
2006	Eni SpA	synthetic rubber	272.250.000
2002	Lafarge SA	plasterboard	249.600.000
2001	BASF AG	vitamins	236.845.000
2007	Otis	elevators and escalators	224.932.950
2007	Heineken NV	Dutch beer market	219.275.000
2006	Arkema SA	methacrylates	219.131.250
2006	Solvay SA / NV	hydrogen peroxide	67.062.000

процената како би осигурала одрживост изречене казне у инстанционим поступцима. Почетком јула 2009. године, „Интел“ је поднео жалбу Европском суду прве инстанце против наведене одлуке Европске комисије о злоупотреби доминантног положаја.

Закључак

Значај ове одлуке Европске комисије вишеструк је јер она представља преседан на више начина. Наиме, ово је највећа казна икад изречена како генерално тако и према индивидуалном привредном друштву. Оно што је још интересантно у вези са овом казном јесте да она показује спремност Европске комисије да безрезервно примењује право

конкуренције, чак и у ситуацији велике економске кризе која је у току. Изрицање овакве одлуке показује намеру Европске комисије да буде светски предводник у примени права конкуренције.



Предлог одлуке о начину примене европских стандарда у поступку преиспитивања одлука првог састава Државног Већа тужилаца

УПРАВНИ ОДБОР УДРУЖЕЊА
ТУЖИЛАЦА СРБИЈЕ

На седници *Управног одбора* Удружења јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије (даље у тексту Удружење), одржаној 28. фебруар 2011. године, донета је одлука да се Државном већу тужилаца (даље у тексту ДВТ) упути *Предлог одлуке о начину примене европских стандарда у поступку преиспитивања одлука првог састава Државног већа тужилаца.*

Удружење предлаже следеће мере за примену европских стандарда у поступку преиспитивања одлука првог састава ДВТ-а.

1. ДВТ би требало да донесе одлуку о формирању радне групе за израду предлога *правилника о поступку за преиспитивање одлуке првог састава ДВТ-а*, као и предлог *упутства за примену Правилника о*

критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата за носиоца јавнотужилачке функције од 21. јула 2009. године.

2. *Правилник о поступку за преиспитивање одлуке првог састава ДВТ-а*, такође, регулисао би примену чл. 7. Закона о изменама и допунама Закона о јавном тужилаштву, и то у смислу временског и садржинског прецизирања примене овог члана; требало би да се спречи његова арбитрарна примена на изабране јавне тужиоце и заменике јавних тужилаца.
3. Половина чланова Радне групе именовала би ДВТ на предлог Удружења.

4. Правилник и упутство које Радна група буде предложила ДВТ би усвојило без измена.
5. У поступку преиспитивања одлука првог састава ДВТ-а требало би да учествују и представници Удружења, и то у својству *посматрача*. Својство посматрача би подразумевало:
- непосредно присуство у свакој фази поступка преиспитивања одлука првог састава ДВТ, осим гласања
 - право увида у документе на основу којих је донета одлука првог састава ДВТ-а, као и документе на основу којих одлучује стални састав ДВТ-а
 - право посматрача да постављају питања кандидату ради разјашњења чињеница
 - обавезу посматрача да сачине извештаје о току поступка у коме су учествовали, који би био достављен ДВТ-у и Управном одбору Удружења. Извештај би садржао оцену објективности поступка, оцену примене Правилника о критеријумима и Правилника о поступку за преиспитивање одлуке првог састава ДВТ-а. У извештају не би били подаци из персоналног досијеа.
- Упркос нашем становишту да је поступак предлагања

кандидата за стални састав ДВТ-а праћен недостацима, као знак добре и воље и у циљу наставка сарадње, *спремни* смо да одредимо посматраче који ће пратити сам процес гласања за стални састав ДВТ-а.

Мада је следећа тема изван ваших компетенција, будући да се наслања на поступак преиспитивања одлука првог састава ДВТ-а, дужни смо да вас обавестимо о ставовима Управног одбора у вези с том темом. Наиме, на седници од 28. фебруара 2011. Управни одбор заузео је став да поједине одредбе Предлога закона о адвокатури у потпуности *обесмишљавају* процес преиспитивања одлука првог састава ДВТ-а, јер уводе битна ограничења за бављење адвокатуром за јавне тужиоце и заменике, па самим тим и за јавне тужиоца и заменике којима је престала функција. Наведене одредбе могле би да буду схваћене као „знак за узбуну“ међу „неизабраним“ јавним тужиоцима и заменицима и да их приморају да подносе захтев за упис у Адвокатску комору пре усвајања спорног закона, те да истовремено одустану од учешћа у поступку преиспитивања одлука првог састава ДВТ-а. Осим тога, одредбе Предлога закона о адвокатури представљају и вид „професионалне претње“ за јавне тужиоца и заменике који обављају функцију, будући да их лишавају права на избор занимања.

Будући да струковно удружење тужилаца у овом тренутку представља и изабране и неизабране јавне тужиоце и заменике јавних тужилаца, ово питање за нас је од изузетног значаја и уколико закон буде усвојен с наведеним ограничењима, Удружење неће моћи да учествује у поступку преиспитивања одлука првог састава ДВТ-а.

У уверењу да је сарадња Удружења и ДВТ-а неопходна и у интересу обезбеђења уставне и законске улоге јавног тужилаштва, евентуално усвајање наших предлога представљало би добар основ за решавање и других отворених питања, међу која, свакако, убрајамо и питање остваривање права јавних тужилаца и заменика на струковно удруживање.