54058

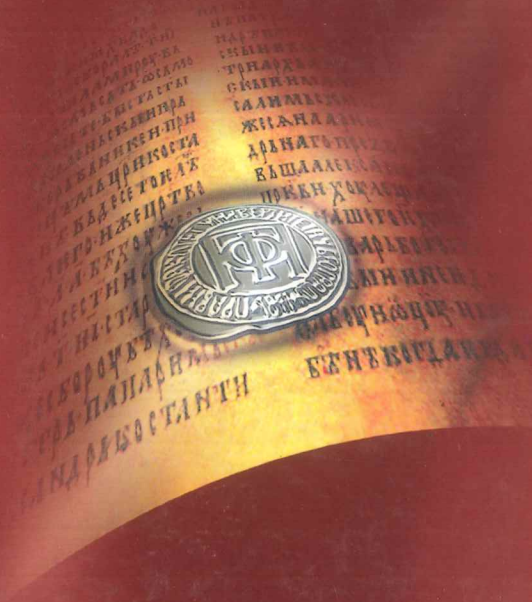
ISBN 978-86-7630-145-4

PRAVNI KAPACITET SRBIJE ZA EVROPSKE INTEGRACIJE 3 • PRAVNI KAPACITET SRBIJE ZA EVROPSKE INTEGRACIJE 3 •

PRAVNI FAKULTET
UNIVERZITETA U BEOGRADU

PRAVNI KAPACITET SRBIJE ZA EVROPSKE INTEGRACIJE 3

PRIREDIO
PROF. DR STEVAN LILIĆ



BEOGRAD
2008

54058

PRAVNI KAPACITET SRBIJE ZA EVROPSKE INTEGRACIJE

Zbornik radova
Knjiga III

Priredio prof. dr Stevan Lilić

Izdavač
Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
Izdavački centar

Za izdavača
prof. dr Mirko Vasiljević, dekan

Urednik Biblioteke
prof. dr Jovica Trkulja,
upravnik Izdavačkog centra

Lektor i korektor
Irena Popović

Priprema i štampa
Dosije studio, Beograd

ISBN 978-86-7630-145-4

Tiraž
500

Zbornik je rezultat istraživanja u okviru projekta „Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije" Pravnog fakulteta u Beogradu, koji podržava Ministarstvo nauke i zaštite životne sredine Republike Srbije (951-03-516/2006-01/149040D).

© Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2008.

Sva prava zadržana. Nije dozvoljeno da bilo koji deo ove knjige bude snimljen, emitovan ili reprodukovan na bilo koji način, uključujući, ali ne ograničavajući se na fotokopiranje, fotografiju, magnetni upis ili bilo koji drugi vid zapisa bez prethodne dozvole izdavača.

www.ius.bg.ac.yu

PRAVNI KAPACITET SRBIJE ZA EVROPSKE INTEGRACIJE

ZBORNIK RADOVA

Knjiga III

Priredio
Prof. dr Stevan Lilić

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ БИБЛИОТЕКА БЕОГРАД

Beograd, 2008

М. Бр. 155/2009

SADRŽAJ

Predgovor 7

Forward 8

Vesna Besarović
Registrovani i neregistrovani dizajn u pravu Evropske unije – dilema za Republiku Srbiju 9

Stevan Lilić
Primena koncepta evropskog upravnog prostora u procesu pristupanja Evropskoj uniji 26

Gašo Knežević, Nikola Bodiroga
Izvršni naslov Evropske unije 37

Marija Draškić
Pravo na poštovanje privatnosti obolelih od HIV-a/AIDS-a u zakonodavstvu Republike Srbije i usklađenost domaćeg prava sa međunarodnim standardima I (testiranje na HIV) 58

Branko A. Lubarda
Mobing/buling na radu 69

Dragica Vujadinović
Srbija na prekretnici strateških opredeljenja 82

Milena Polojac
Ugovor o ortakluku – *de lege ferenda* (kritički osvrt na predlog Komisije za izradu Građanskog zakonika) 104

Marija Karanikić-Mirić
Pravni kapacitet Srbije za evrointegracije u oblasti odgovornosti proizvođača stvari s nedostatkom 121

Dušan Rakitić
Nacrti svojinskih zakona Vlade Srbije iz jeseni 2008. godine i restitucija građevinskog zemljišta 139

Valentina Cvetković
Položaj vertikalnih sporazuma u srpskom i komunitarnom pravu konkurencije 149

TABLE OF CONTENTS

Predgovor 7

Forward 8

Vesna Besarović
Registered and Unregistered Design in EU Law – a Dilemma for Serbian Law 9

Stevan Lilić
The Application of the Concept of the European Administrative Space in the Process of Accession to the European Union 26

Gašo Knežević, Nikola Bodiroga
EU Enforcement Order 37

Marija Draškić
Right to Privacy of HIV/AIDS Patients in the Serbian Legislation and Harmonization of Domestic Law with the International Standards I (HIV Testing) 58

Branko A. Lubarda
Mobbing at Work 69

Dragica Vujadinović
Serbia at the Croassroads of Strategic Options 82

Milena Polojac
Partnership – *de lege ferenda* (Critical Review on the Draft Proposed by the Civil Code Drafting Committee) 104

Marija Karanikić-Mirić
Legal Capacity of Serbia for European Integration in Field of Product Liability 121

Dušan Rakitić
Draft Property Laws Proposed by the Government of Serbia in the Fall of 2008 and Restitution of Construction Land 139

Valentina Cvetković
Treatment of Vertical Agreements in Serbian and EC Competition Law 149

PREDGOVOR

Publikacija *Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije – knjiga 3* predstavlja zbornik radova koji su rezultat istraživanja u okviru istoimenog petogodišnjeg projekta čija se realizacija finansira na osnovu ugovora Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu zaključenog sa Ministarstvom nauke Srbije. Zbornik je nastao kao rezultat potrebe za ispitivanjem stepena usklađenosti različitih oblasti srpskog pravnog sistema sa pravnim standardima EU.

Nakon otpočinjanja tranzicije 2000. godine, Srbija se našla u novoj situaciji koja je zahtevala temeljnu rekonstrukciju pravnog sistema čijoj su neefikasnosti doprinosile prevaziđene koncepcije koje su dominirale devedesetih godina. Cilj istraživačkog rada na ovom projektu je da se teorijski razmotri i kritički analizira stanje u pravnom sistemu Srbije u izrazito osetljivoj fazi priključivanja naše zemlje evropskim integracijama.

Nakon perioda od osam godina tokom koga su vršene izmene u pozitivnom zakonodavstvu, postoji potreba da se izvrši evaluacija do sada urađenog, kao i da se ukaže na one segmente pravnog sistema čija je reforma delimično ili potpuno izostala.

Ovaj, treći po redu zbornik radova u okviru ovog projekta, sadrži priloge nastavnika i saradnika Pravnog fakulteta Univeziteta u Beogradu. Kao i do sada, u prilozima se stavlja naglasak na implementaciju evropskih standarda u naš pravni sistem i posvećuje pažnja iskustvima drugih zemalja imajući vidu pouke koje bi za Srbiju bile korisne.

Kako bi rezultati istraživanja bili dostupni široj naučnoj i stručnoj javnosti, prilozi učesnika na projektu *Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije* predstavljeni su u ovom trećem po redu Zborniku, sa ciljem da se dâ doprinos daljoj reformi i izgradnji pravnog sistema Srbije koji je zasnovan na evropskim vrednostima.

Redaktor

FORWARD

The publication *Legal Capacities of Serbia for European Integrations – volume 3* represents a collection of contributions resulting from research within the framework of a project of the same title financed on the basis of a contract between the Faculty of Law of the University of Belgrade and the Serbian Ministry of Science.

After the beginning of the transition in 2000, Serbia has found itself in a new situation which called for a substantial reconstruction of its legal system, whose inefficiency was supported by outdated concepts, so dominant during the 90's. The goal of the project's research is to analytically and critically debate the state of the legal system of Serbia in this particularly sensitive stage of ascension of our country in regard to European integration processes.

After a period of eight years of change in the legal system, there is need of evaluating what has been done to date, as well as indicating the areas of the legal system in which reforms have partially or totally been neglected.

This, third volume of contributions to the project contains contributions of professors and associates of the Faculty of Law of the University of Belgrade. As in the previous volume, focus is put on the implementation of European standards in our legal system and attention given to the experience of other countries, bearing in mind useful comparisons for Serbia.

In order for the results to be accessible to the academic and wider public, the contributions of the members of the *Legal Capacities of Serbia for European Integrations* project team are presented in this collection with the aim of contributing to the further reform and development of the legal system of Serbia based on European values.

The Editor

Vesna BESAROVIĆ[*]

REGISTROVANI I NEREGISTROVANI DIZAJN U PRAVU EVROPSKE UNIJE – DILEMA ZA REPUBLIKU SRBIJU

Rezime

Registrovani dizajn, kao pravo industrijske svojine, uživa univerzalnu pravnu zaštitu, prema nacionalnim zakonima, međunarodnim konvencijama i pravu Evropske unije. Pravilnikom Evropske unije, koji je donet 2001. godine, osim harmonizacije nacionalnih prava zemalja članica, pruža se i zaštita komunitarnom dizajnu, dizajnu koji na osnovu jedne registracije ima pravno dejstvo na teritoriji cele Unije. Međutim, osim registrovanog dizajna, Pravilnik predviđa pravnu zaštitu i za neregistrovani dizajn. U malom broju zemalja, od kojih je Velika Britanija najbolji predstavnik, neregistrovani dizajn uživa nacionalnu pravnu zaštitu. U ostalim zemljama, neregistrovani dizajn može da uživa pravnu zaštitu samo na osnovu autorskog prava, što se pokazalo kao manje dobro rešenje. Važeći Zakon o dizajnu Republike Srbije od 2004. ne predviđa zaštitu za neregistrovani dizajn, odnosno da bi jedan dizajn bio zaštićen, on mora da bude registrovan. U tom kontekstu se postavlja pitanje oportuniteta takve odluke, prednosti i nedostataka kao i usklađenosti prava Republike Srbije sa pravom Evropske unije.

Ključne reči: *Registrovani i neregistrovani dizajn. – Novost i individualni karakter. – Autorsko pravo. Direktive i pravilnici Evropske unije. – Povreda prava. – Kriterijumi za postojanje prava na neregistrovani dizajn.*

Dizajn je spoljašni izgled proizvoda, ukupan vizuelni utisak koji jedan proizvod ostavlja na potrošača a koji može da bude trodimenzionalan ili dvodimenzionalan, industrijski ili zanatski proizvod, deo proizvoda, pakovanje, grafički simbol i dr. Dizajn ima dvostruku namenu. On služi za proizvodnju tržišno potrebnih proizvoda koji su korisni i funkcionalni. Ali, dizajn omogućava i zadovoljavanje estetskih kriterijuma potrošača na diversifikovanom, konkurentskom tržištu. Industrijsko oblikovanje ili dizajn postaju sve priznatija društvena delatnost koja se više ne manifestuje samo u slučaju skupih, ekskluzivnih proizvoda već i robe široke potrošnje.

Autor dizajna je fizičko lice (ili grupa fizičkih lica) a dizajnersko rešenje, po pravilu, eksploatiše pravno lice, proizvođač. Oba lica, i autor i lice koje

* Dr Vesna Besarović, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu. Rad je rezultat istraživanja u okviru projekta *Pravni kapaciteti Srbije za evropske integracije*, koje podržava Ministarstvo nauke Republike Srbije.

*Stevan LILIĆ**

PRIMENA KONCEPTA EVROPSKOG UPRAVNOG PROSTORA U PROCESU PRISTUPANJA EVROPSKOJ UNIJI

Rezime

Ispunjenost uslova za pristup Evropskoj uniji koji se odnose na javnu upravu zavisi od obima u kojem posmatrana zemlja deli formulisane osnovne principe evropskog upravnog prostora. Pri analizi, koriste se brojni, precizno definisani indikatori koji ukazuju na postojanje i efikasnu primenu navedenih osnovnih principa. Primenom tih indikatora na zakone donete nakon ratifikacije Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju od strane Narodne skupštine Srbije ispituje se doslednost zakonodavca u sprovođenju sporazuma. Novousvojeni Zakon o zaštiti podataka o ličnosti pokazuje da postoje ugrađene prepreke za poštovanje principa evropskog upravnog prostora od strane uprave.

Ključne reči: *Evropski upravni prostor. – Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. – Zaštita podataka o ličnosti.*

1. Nastanak i sadržina koncepta evropskog upravnog prostora

Koncept evropskog upravnog prostora rezultat je praktičnih potreba budućih članica Evropske unije i predstavlja okvir definisanih smernica koje njihove uprave treba da prate kako bi postale sposobne za budući koherentan rad kako sa upravom članica EU, tako i sa upravom Evropskih zajednica. Sam termin *evropski upravni prostor* (*European Administrative Space*) prvobitno se pominje u publikacijama koje su objavljene u okviru SIGMA[1] programa, koji predstavlja zajedničku inicijativu Centra za saradnju sa nečlanicama Zajednice u okviru OECD-a i Evropske unije (*Phare* program), čiji je cilj unapređenje vlade i uprave u centralnim i istočnim evropskim zemljama. Terminom evropski upravni prostor se označava skup upravnih principa, vrednosti i standarda koje čine konture evropskog upravnog prava. Konceptualizacijom evropskog upravnog prostora određuju se organizacija, delatnost i funkcionisanje organa državne uprave na osnovama *acquis communautaire* i time okvir postavljanja osnova za izgradnju moderne državne uprave u Evropi.[2]

* Dr Stevan Lilić, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu.

1 SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries*) je zajednička inicijativa OECD-a i EU koja se uglavnom finansira iz programa EU – PHARE. Opširnije *www.sigmaweb.org*.

Koncept evropskog upravnog prostora nastaje, dakle, kao odgovor na pitanje šta treba da poseduje jedan sistem uprave u organizacionom i funkcionalnom smislu da bi bio sposoban da efikasno ispuni zadatke koje nameću standardi u oblasti ekonomije, socijalne pravde, bezbednosti, dostignuti dugotrajnim integracionim procesima pre svega najrazvijenijih zapadnoevropskih zemalja. Administrativna sposobnost države kandidata za sprovođenje obaveza procenjuje se metodom komparacije sa već postojećim administrativnim kapacitetima država članica EU. Kvalitet uprave neophodan za sprovođenje obaveza proizašlih iz članstva nije unapred definisan pisanim *acquis communautaire*, ali se putem „kontrole kvaliteta uprave" u pojedinačnim slučajevima postepeno definišu određene vrednosti i standardi koji čine segmente upravnog prava Evropske unije oličenim u tzv. principima njenog upravnog prava. Samu „kontrolu kvaliteta uprave" (i istovremeno formiranje evropskog upravnog prostora) na nivou Evropske unije sprovode Evropski sud pravde i Evropski ombudsman.

Izvori principa nacionalnog upravnog prava obično su rasejani, tj. izvode se iz odredaba ustava, zakona, podzakonskih akata i sudske prakse u upravnim sporovima. Prepoznatljivost i karakter principa im daje osobina ugrađenosti u institucije i administrativne procedure na svim nivoima. Akteri u javnoj sferi su pravno obavezani da se povinuju ovim pravnim principima koji moraju biti podržani od nezavisnih kontrolnih tela, pravosudnog sistema i sudskom zaštitom, parlamentarnom kontrolom, ali i obezbeđivanjem mogućnosti saslušanja i obeštećenja pojedincima i pravnim licima.

U oblasti prava Evropske zajednice, Evropski sud pravde stalno definiše veliki broj principa upravnog prava pozivanjem na opšte pravne principe upravnog prava koji su zajednički za države članice. Naročito važni principi izneti u praksi Evropskog suda pravde, koje sve države članice moraju da primenjuju na domaćoj teritoriji kada primenjuju pravo EU, su: princip zakonitosti u upravi, principi proporcionalnosti, pravne sigurnosti, zaštite opravdanih očekivanja, nediskriminacije, prava na saslušanje u postupku donošenja odluka, privremenih mera, pristupa pojedinca upravnim sudovima pod jednakim uslovima, vanugovorne odgovornosti državne uprave.[3]

Teškoća definisanja principa razlog je što Evropski sud pravde pri obrazloženju odluka koristi doktrinarne konstrukcije, čime se potvrđuje „otvoreni koncept" (*blank concept*)[4] koji već postoji u definisanju principa upravnog

2 M. Dimitrijević, „Evropski upravni prostor", *Pravni život br. 10/2007*, Beograd, 2007, 917 prema D. Kavran, „Evropski upravni prostor, reforma i obrazovanje državne uprave", *Pravni život, br. 9/2004*, Beograd, 2004, 1063.

3 J. Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht,* Nomos, Baden-Baden, 1988. English version: *European* Administrative Law, London, 1992.

4 „Pravna doktrina definiše 'otvorene koncepte' kao često nedokučive koncepte koji sadrže široke, ili čak neodređene, principe koje sudovi ili drugi javni organi koji primenjuju zakonodavstvo treba da popune i prečiste od slučaja do slučaja. Ova nedokučivost

prava. Iz perspektive donošenja zakona verovatno je mudro pribeći „otvorenim konceptima" zbog njihove prilagodljivosti različitim situacijama. Za potrebe usklađivanja ponašanja državnih službenika i državnih organa sa nedovoljno jasno definisanim principima, bilo bi preporučljivo oslanjati se na zdrav razum i tragati za inspiracijom u utvrđenoj doktrini sudske prakse.

Iz ovih razloga, nije moguće nabrojati sve principe upravnog prava Evropske unije koje do sada potvrdio Evropski sud pravde. Ipak, u literaturi su uočljive dve klasifikacije: jedna, pri nabrajanju principa, polazi od teorijske podele principa na materijalne i procesne[5], dok se druga zasniva na grupisanju brojnih principa, identifikovanih u svrhu ciljeva SIGMA programa.

Prva podela na materijalne i procesne principe ima jako uporište u praksi. Evropski sud pravde je dao različitu snagu principima u zavisnosti od toga kojoj od ove dve grupe pripadaju: tako, utvrđena povreda materijalnih upravnih principa, po pravilu, razlog je za poništavanje odluke Unije koja je predmet preispitivanja pred Evropskim sudom pravde, dok povreda procesnih principa najčešće vodi poništavanju odluke samo ukoliko se radi o tzv. bitnoj povredi postupka, odnosno ako je povreda takva da je mogla uticati na rešenje stvari.[6] Zastupnici ove klasifikacije kao principe evropskog upravnog prostora naročito ističu:

1. **materijalna načela:** načelo zakonitosti, načelo proporcionalnosti, načelo jednakosti (zabrane diskriminacije), načelo zaštite legitimnih očekivanja i konzistentnosti) i
2. **procesna načela:** načelo saslušanja stranke, načelo dostupnosti informacija, i načelo brižljivog vođenja postupka.

Druga podela[7] je pre svega napravljena da bi se pomoglo zemljama kandidatima za pristup Evropskoj uniji: dati su osnovni (najopštiji) principi kao

uzrokuje brojne pravne sukobe koji se podnose sudovima, koji onda moraju da uklope svoje prethodne definicije sa društenim vrednostima i percepcijama koje vremenom evoluiraju. Stoga konceptualne konture takvih principa ostaju trajno nejasne. Otvoreni koncepti su, na primer, principi dobre vere (*good faith*), razumnost, zajedničko dobro, odanost. Praktično svi pravni principi se mogu smatrati otvorenim konceptima. Uprkos njihovoj nedokučivosti, otvoreni koncepti su izuzetno važni za donošenje i primenu zakona." Opširnije: Sigma paper No. 27, *European principles for Public Administration*, OECD, 1999, 9.

5 Upor. S. Lilić, „Evropski sud pravde i upravno pravo Evropske unije", *Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije*, Knjiga 2, Beograd 2007, 22–36. Takođe, A. Rabrenović, „Načela „kvalitetne uprave" u pravu Evropske unije", *Javna uprava br. 1/2002*, Savet za državnu upravu, Beograd, 2002, 155–175.

6 Upor. J. A. Usher, General Principles of EC Law, (Longman), London, 1997, str. 119–120; H. P. Nehl, Principles of Administrative Procedure in EC Law, (Hart Publishing, Oxford 1999), str. 167–170; A. Rabrenović, 'Načela „kvalitetne uprave' u pravu Evropske unije", *Javna uprava* br. 1/2002, Savet za državnu upravu, Beograd, 2002, 155–175; S. Lilić, „Evropski sud pravde i upravno pravo Evropske unije", *Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije*, Knjiga 2, Beograd, 2007, 22–36.

7 Druga podela data je detaljno s obzirom na to da je cilj SIGMA programa pri definisanju principa njihovo razumevanje u svrhu administrativne reforme, što se podudara sa ciljem projekta u okviru koga je članak nastao.

vodilje reformi koje treba da omoguće njihov ulazak u evropski upravni prostor. Tako, SIGMA sistematizuje glavne principe upravnog prava zajedničke za zemlje zapadne Evrope i izdvaja ih u sledeće grupe: 1) pouzdanost i predvidljivost (pravna sigurnost), 2) otvorenost i transparentnost, 3) odgovornost i 4) efikasnost i delotvornost.

Pri formulisanju principa, SIGMA je pošla od pretpostavki da oni moraju biti izvedeni iz principa upravnog prava koji su okosnica svakodnevnih aktivnosti javnih službenika, kao i da praksa Evropskog suda pravde potvrđuje formulisane principe koji su primenjivi na široj teritoriji EU.

2. Primena koncepta evropskog upravnog prostora u evropskim inegracijama

U oceni ispunjenosti uslova za pristup Evropskoj uniji polazi se od premise da obim u kojem posmatrana zemlja deli ove principe javne uprave i teži standardima evropskog upravnog prostora predstavlja indikaciju kapaciteta njene nacionalne uprave da efikasno primeni *acquis communautaire*.

U tu svrhu, SIGMA pre svega analizira:

- jačinu principa zakonitosti, vladavine prava u unutrašnjem pravnom poretku zemalja;
- pravne aranžmane koji obezbeđuju odgovornost javnih službenika, kao i zaštitu nezavisnosti i integriteta javnih službenika kao osnovnih komponenata za njihovu profesionalnu nezavisnost;
- pravne aranžmane donošenja upravnih odluka u skladu sa postupcima koji su propisani zakonom, kojima se omogućuje predvidljivost donošenja javnih odluka i koji imaju za cilj da olakšaju sudsku kontrolu upravnih odluka i postupaka;
- pravne aranžmane za upravljanje i kontrolu nad javnim fondovima uz obezbeđenje transparentnosti i odgovornosti i
- opštu snagu upravnog i sudskog sistema da primene i izvrše navedene pravne aranžmane.

Pri analizi, koriste se brojni indikatori koji ukazuju na postojanje i efikasnu primenu navedenih osnovnih principa. Ti indikatori grupisani su u četiri **kategorije**: I) indikatori vezani za zakonski okvir opšteg upravnog prava i javnih službi; II) indikatori vezani za finansijsku kontrolu javnog sektora; III) indikatori vezani za spoljnu reviziju; IV) indikatori vezani za upravljanje budžetom i javnim rashodima.

I) *Indikatori vezani za pravni okvir opšteg upravnog prava i javnih službi.* Ova kategorija indikatora podeljena je dalje na **grupe**, na osnovu oblasti prava koje zajedno čine pravni okvir organizacije i funkcionisanja uprave. Prvom grupom indikatora ove kategorije, ispituje se pravni okvir koji postavlja Ustav zemlje kandidata. Indikatori se procenjuju na osnovu odgovora na pitanja da li Ustav jasno i izričito ustanovljava:

- vladavinu prava kao načelo vlasti države;
- jednakost pred zakonom kao ustavni princip;
- vezanost javnih vlasti zakonom;
- pravo građana da ostvari naknadu žalbom sudu za štetu koju su mu prouzrokovale javne vlasti;
- obavezu države da naknadi građanima štetu nastalu iz nezakonite odluke ili postupka javnog tela i
- proglašava institucije kao ustavne kategorije koje su nadležne za obezbeđenje zakonitosti i odgovornosti, naročito sudstva, javnog tužilaštva, ombudsmana, spoljne revizije uz navođenje njihovih nadležnosti.

Drugom grupom indikatora vezanih za pravni okvir opšteg upravnog prava i javnih sužbi ispituje se zakonodavstvo koje uređuje upravu kao javnu službu, putem analize postojanja odredbi koje obezbeđuju:

- jasnu podelu između političkih pozicija i pozicija javne službe;
- selekciju u službi, tj. zapošljavanje i napredovanje koje je zasnovano na prednostima pojedinaca i takmičenju kao elementima profesionalizma;
- spoljnu kontrolu zakonitosti kao korelativ hijerarhijske podređenosti; njihov relativni značaj u obezbeđivanju odgovornosti (mogućnosti javnih službenika da se ne povinuju nezakonitim naređenjima);
- uređenje dužnosti i prava, naročito dužnosti nezavisnosti i nepovredivosti i sistema inkompatibilnosti;
- rešavanje po žalbama na osnovu efektivnih propisa;
- pravično tumačenje propisa i sa dovoljnim garancijama;
- sistem zarada koji je transparentan i ustanovljen zakonom i ograničen stepen diskrecionih ovlašćenja u određivanju elemenata zarade pojedinačnom javnom službeniku;
- da se upravljački aranžmani ustanovljeni radi ostvarenja zajedničkih principa primenjuju na svim nivoima javne uprave, bez obzira na to da li poseduju kapacitete centralne uprave.

Propisi kojima se reguliše upavna procedura čine pravnu oblast koja predstavlja kriterijum na osnovu kojeg su grupisani indikatori treće grupe. Tako, SIGMA ispituje:

- nadležnosti javnih vlasti: jasnost u definisanju njenih granica;
- da li su osnovni proceduralni koraci definisani propisima ili ne;
- da li je proporcionalnost u javnim odlukama i radnjama zastupljena u propisima;
- da li su ustanovljeni rokovi za upravne radnje i odluke;
- razloge za javne odluke (izjave o faktičkim i pravnim razlozima u upravnim odlukama);
- davanje na uvid relevantnih javnih dokumenata zainteresovanim stranama;

- da li se uzimaju u obzir prava zainteresovane strane (sprovodi saslušanje) pre donošenje upravne odluke;
- garancije za davanje obaveštenja o upravnim odlukama i slučajevima gde je dozvoljeno prethodno oslobođenje;
- da li je označenje načina i sredstava naknade obavezna u upravnim odlukama i
- da li su opšti uslovi za poništenje upravnog akta izričito propisani.

II) *Indikatori vezani za finansijsku kontrolu javnog sektora.* Analiza obima dostignutih principa i standarda evropskog upravnog prostora u zemlji kandidatu u oblasti finansijske kontrole javnog sektora vrši se ispitivanjem:

- postojanja dovoljnih zakonskih osnova za unutrašnju reviziju i spoljno upravljanje, koherentnosti i potpunosti u definisanju sistema, principa i funkcionisanja finansijske kontrole;
- upravljanja kontrolom i procedurama;
- sistema merenja i izveštavanja standarda i propisa;
- da li je revizija definisana na odgovarajući način (prikazivanjem protoka fondova iz nacionalnog budžeta ka aranžmanima na nivou plaćanja od strane agencija);
- da li postoji *ex ante* kontrola obaveza i isplate;
- na koji način su kontrolisani javni rashodi;
- na koji način su kontrolisani javni prihodi;
- mehanizama (inspektorati i jedinice unutrašnje revizije), i to da li poseduju:
  - dovoljnu pravnu jačinu,
  - nezavisnost,
  - ovlašćenja (mandati za reviziju su u skladu sa ciljevima i tipovima revizije) da na odgovarajući način ostvare svoje ciljeve i
  - praksu upotrebe međunarodno priznatih standarda revizije;
- sistema za sprečavanje i kažnjavanje nepravilnosti i nadoknadu iznosa izgubljenih kao rezultat nepravilnosti ili nemarnosti.

III) *Indikatori vezani za spoljnu reviziju.* Zajedno sa prethodnom grupom, indikatori treće kategorije imaju za cilj ispitivanje podudarnosti principa sistema revizije javne finansijske uprave sa dostignutim vrednostima zemalja Evropske unije u ovoj oblasti. Povezanost ovih indikatora sa osnovnim principima koji čine temelj evropskog upravnog prostora iskazana je Lisabonskom deklaracijom: „Koncept kontrole i utvrđivanje svojstveno je javnoj finansijskoj administraciji, s obzirom na to da je upravljanje javnim fondovima izraz poverenja. Sa kontrolom se ne završava proces; ona predstavlja nezamenljiv deo regulativnog sistema koji ima za cilj otkrivanje odstupanja od prihvaćenih standarda i narušavanja principa zakonitosti, efikasnosti, efektivnosti i ekonomije finansijskog menadžmenta dovoljno rano da bi se preduzele korektivne mere u pojedinačnim slučajevima, da

bi nadležni preuzeli odgovornost, da bi se izvršila kompenzacija ili da bi se preduzeli koraci ka prevenciji – ili bar otežavanju – takvih prekršaja."[8]

SIGMA kvalitet sistema spoljne revizije zemlje kandidata analizira ispitivanjem:

- zakonske osnove za spoljnu reviziju, koherentnosti, postojanja potpuno definisanog sistema revizije i njenih principa i funkcionisanja javne spoljne revizije;
- postojanja odvojenog organa vlasti, sa neophodnim ovlašćenjima i operativnom i funkconalnom nezavisnošću;
- da li takav organ ima jasan mandat, nadležnosti i tehničke kapacitete da izvršava sve relevantne vrste revizije, uključujuću reviziju regularnosti i reviziju vršenja upavnih ovlašćenja, na način kako je propisano INTOSAI standardima revizije;
- da li su ustanovljena pravila za revizijsku ustanovu kojima je predviđeno da izrađuje i podnosi godišnje izveštaje i druge revizijske dokumente periodično, a koji su neutralni i objektivni.

IV) *Indikatori vezani za upravljanje budžetom i javnim rashodima.* Odgovornost, pre svega finansijska, koja je jednim delom oličena i u osnovnim principima efikasnosti i efektivnosti, ispituje se putem indikatora vezanih za upravljanje budžetom i javnim rashodima. Analiza kvaliteta upravljanja budžetom vrši se dajući odgovore na sledeća pitanja:

- Da li Ustav i Zakon o budžetu definišu budžetske principe?
- Da li propisi obezbeđuju izričitu i potpunu definiciju javnih sredstava?
- Da li se zakonskim okvirom:
  - jasno uređuju odnosi između vlade i parlamenta u vezi budžetskih pitanja;
  - definišu pravila i postupci koji se primenjuju na unutarvladine fiskalne odnose;
  - obezbeđuje potpun budžet, proces formiranja budžeta i razuman odnos javnih politika i budžetske alokacije resursa;
  - definišu različite klase budžetskih institucija, javnih preduzeća i agencija i veza ovih organizacija sa budžetom kao i sa propisima o javnim nabavkama;
  - definišu osnove za izvršenje budžeta i uloga, odgovornosti i nadležnosti Ministarstva finansija;
  - obezbeđuju jasne pravne osnove za upravljanje javnim investicijama i kontrolni mehanizam između Ministarstva finansija i ostalih ministarstava koja troše sredstva;
  - opisuju organi koji odlučuju o javnim nabavkama na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou;

8 Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts, INTOSAI General Secretariat, 1998, Odeljak 1, Svrha revizije (auditinga).

  - definiše postupak javnih nabavki putem otvorenog javnog nadmetanja na osnovu javno objavljenih tendera;
  - definišu jasni mehanizmi za kontrolu izvršenja i ispunjenja javnih ugovora;
  - definišu jasni mehanizmi za finansijsko izveštavanje?

✧ ✧ ✧

Osim ovih indikatora, radi stvaranja potpune slike o stanju upravnog sistema zemlje kandidata, treba uzeti u obzir policijski i sudski sistem, kao i pravne aranžmane političkih partija i praksu. Svakako, ovi indikatori predstavljaju korisna sredstva za evaluaciju upravnih sistema, a sami kreatori strategije reformi upravnih sistema usmerenih na ostvarenje osnovnih principa evropskog upravnog prostora trebalo bi da ispituju predložena rešenja pomoću ovih indikatora.

Novi okvir strategije upravne reforme – NPI

Potpredsednik Vlade Srbije Božidar Đelić i predsedavajući EU slovenački šef diplomatije Dimitrij Rupel potpisali su 29. aprila 2008. godine u Luksemburgu Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) između Srbije i EU, posle dve i po godine pregovaranja. Sporazum je nakon toga potpisao i ministar svake zemlje članice EU pojedinačno. Stupanje na snagu SSP-a nakon potpisivanja, uslovljeno je ratifikacijom ovog Sporazuma od strane Republike Srbije i Evropskih zajednica i njihovih država članica. Narodna skupština Republike Srbije je 9. septembra 2008. godine ratifikovala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i Prelazni trgovinski sporazum. Ministri zemalja članica EU odlučili su da sa Beogradom potpišu Privremeni sporazum, kao prateći dokument, na osnovu kojeg se Srbiji pruža mogućnost da koristi skoro 90 odsto beneficija na osnovu SSP-a i pre nego što ga ratifikuju sve zemlje članice EU. Implementacija tog pratećeg dokumenta zavisiće, međutim, od ocene Saveta ministara EU o ispunjenosti saradnje Srbije sa Haškim tribunalom. U skladu s tim, ministri su se dogovorili da tekst SSP pošalju svojim parlamentima na ratifikaciju, a da primena Privremenog sporazuma počne čim Savet bude konstatovao da Srbija u potpunosti sarađuje s Hagom. Sam SSP stupa na snagu prvog dana drugog meseca koji sledi nakon što su strane jedna drugu obavestile o okončanju postupka u skladu sa propisanim procedurama (čl. 138 SSP-a).

Stupanjem na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Srbija, osim uslova, dobija i rok za završetak procesa pridruživanja. „Pridruživanje na osnovu člana 238 (tj. 310) Ugovora EZ omogućava dugoročno zasnovan ugovorni odnos jedne države sa EU, koji formalno poseduje samostalnu strukturu, bez obaveze da automatski poštuje odluke organa EU."[9] „Pridruživanje će se sprovoditi postepeno i biće u potpunosti ostvareno u prelaznom

9 B. Dragović, Ugovori o pridruživanju Evropskoj uniji, IES, Beograd, 1995, str. 30.

periodu od najviše šest godina. Savet za stabilizaciju i pridruživanje, osnovan članom 119 SSP-a, redovno će nadzirati, po pravilu jednom godišnje, sprovođenje Sporazuma i usvajanje i sprovođenje pravnih, administrativnih, institucionalnih i privrednih reformi od strane Srbije".[10]

Kako bi pripremili državu, a naročito administraciju za nove izazove i obaveze u procesu pristupanja EU, i ispunili zahteve koji proističu iz SSP, bilo je neophodno da Srbija pripremi sveobuhvatni dokument, koji će integrisati već postojeće i kojim će se omogućiti planiranje i praćenje svih Vladinih aktivnosti u procesu pristupanja EU, kao i njihova efikasna koordinacija.[11] Na tim osnovama, Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji pripremila je nacrt Nacionalnog programa za integraciju u Evropsku uniju (NPI).

NPI će služiti ne samo kao sredstvo koordinacije reformi na putu ka EU i osnova za izradu godišnjih planova rada Vlade, već i kao transparentna i dobro pripremljena informacija o planiranim reformama, namenjena Evropskoj komisiji i državama članicama EU, s jedne strane, i srpskom društvu, s druge strane.[12] Konstantacija o NPI-u kao transparentnoj informaciji namenjenoj Komisiji i srpskom društvu našla je uporište u praksi čim je Vlada, 5. juna 2008. godine usvojila nacrt. Pre svega, nacrt je predstavljen srpskom društvu na konferenciji za štampu. Istovremeno je započeta medijska kampanja o značaju ovog dokumenta. Evropska komisija[13] je takođe imala priliku da se upozna sa sadržinom ovog dokumenta pre njegovog konačnog usvajanja. Ocene koje je za sada dobio NPI su više nego zadovoljavajuće. Za razliku od Strategije reforme državne uprave, Nacionalni program za integraciju je je zamišljen kao „živi" dokument. On će biti revidiran svake godine, uzimajući u obzir komentare Evropske komisije, konstantnu dogradnju *acquis communautaire* na nivou EU, kao i unapređeno znanje i snaženje svesti o značaju reformi u okviru procesa evropske integracije Srbije. Revizija će se vršiti od januara do aprila svake godine, nakon dobijanja Godišnjeg izveštaja Evropske komisije u novembru prethodne godine.[14]

NPI će predstavljati osnovu za revidiranje strategije upravne reforme i kreiranje novog akcionog plana. U samom uvodu dela NPI koji se bavi problematikom administrativnih kapaciteta Srbije da primenjuje *acquis communautaire* ističe se: „Uporedo sa približavanjem članstvu u EU veza

10 Upor. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Srbije, s druge strane, član 8.

11 Vlada Srbije, Nacrt Nacionalnog programa za integraciju u Evropsku uniju, Ciljevi Nacionalnog programa integracije, str. 10.

12 Vlada Srbije, Nacrt Nacionalnog programa za integraciju u Evropsku uniju, Ciljevi Nacionalnog programa integracije, str. 10.

13 Potpredsednik Vlade Srbije za evropske integracije Božidar Đelić i Kancelarija za evropske integracije dobili su 1. avgusta 2008. od direktora Generalnog direktorata Evropske komisije za proširenje Majkla Lija komentare Nacionalnog programa za integraciju Srbije u EU (NPI). Li je u pismu uputio čestitke Vladi Srbije na profesionalnom radu i dodao da očekuje mnogo od konačne verzije Nacionalnog programa za integraciju Srbije u EU najavljene za jesen. Opširnije na: http://www.srbija.sr.gov.yu/vesti/vest.php?id=91768

14 Vlada Srbije, Nacrt Nacionalnog programa za integraciju u Evropsku uniju, Metodologija izrade NPI, str. 13.

između evropske integracije i reforme državne uprave postaje sve očiglednija i snažnija. Sposobnost nacionalne administracije da preuzme obaveze koje proističu iz procesa integracije u EU biće u sledećoj fazi proširenja EU ključni parametar za procenu spremnosti kandidata za članstvo." Ova konstatacija je jedan od razloga zbog kojih reformu državne uprave Srbije treba postaviti na nove osnove, imajući u vidu prepreke koje su se prilikom sprovođenja Akcionog plana za sprovođenje reforme državne uprave za period 2004. do 2008. godine. U NPI se navodi: „...u predstojećem periodu pristupiće se detaljnoj analizi do sada ostvarenog napretka u reformi, a zatim i reviziji Akcionog plana kako bi se on prilagodio trenutnim i budućim potrebama u procesu reforme državne uprave i predvidele dalje reformske aktivnosti. Izvršiće se i revizija samog strateškog dokumenta, naročito kako bi on uključio odgovarajući model za praćenje i evaluaciju sprovođenja reforme državne uprave u njenom daljem toku. Takođe, u narednoj fazi reforme akcenat će se staviti na bolju međuresornu koordinaciju i uključivanje državnih službenika iz svih organa državne uprave u dalju implementaciju ovog procesa. Ove aktivnosti će se sprovesti u okviru projekta 'Podrška Strategiji reforme državne uprave u Srbiji – druga faza', koji Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave sprovodi u saradnji sa Programom Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP). Projekat se finansira kroz donaciju Švedske agencije za saradnju u međunarodnom razvoju (SIDA) i britanskog Departmana za međunarodni razvoj (DFID). Istim projektom će se postići i dodatna popularizacija procesa reforme državne uprave, kako u stručnoj tako i u široj javnosti."[15]

Zakonodavna aktivnost nakon usvajanja SSP

Reforma zakonodavnog okvira, kojom će se stvoriti pravni osnov za primenu i izgradnju principa evropskog upravnog prostora početni je korak na putu sistemskih promena, a permanentno praćenje efekata primene zakona, uz aktivno učešće svih relevantnih društvenih subjekata, predstavlja osnovni mehanizam koji obezbeđuje dinamičnost reformskog procesa i njegovo permanentno usklađivanje sa realnim potrebama, odnosno otklanjanje uočenih slabosti i nedostataka.[16]

Uprkos ovoj deklaraciji, u strategiji reforme državne uprave u Srbiji još uvek se uočavaju nedostaci u najnovijim zakonima. Naime, u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju postavljeno je, kao jedan od prioriteta, donošenje zakona o zaštiti podataka o ličnosti.

U skladu sa odredbama SSP, donet je davno očekivan Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, 23. oktobra 2008 godine.

Zakon o zaštiti podataka o ličnosti predstavlja kompatibilan propis sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, koji omogućava dosledno ostvarenje principa otvorenosti i transparentnosti rada javne uprave.

15 Upor. Vlada Srbije, Nacrt Nacionalnog programa za integraciju u Evropsku uniju, Administrativni kapaciteti, str. 757.

16 Vlada Srbije, *Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji* od 5. novembra 2004, 14.

U članu 45 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, dosadašnjem Povereniku za pristup informacijama od javnog značaja proširuju se nadležnosti: *„Poverenik ima pravo pristupa i uvida u: 1) podatak i zbirku podataka; 2) kompletnu dokumentaciju koja se odnosi na prikupljanje podataka i druge radnje obrade, kao i na ostvarivanje prava lica iz ovog zakona; 3) opšte akte rukovaoca; 4) prostorije i opremu koju koristi rukovalac.* **Međutim, istovremeno se ograničava pristup ovoj nezavisnoj instituciji svim dokumentima stavom 2 člana 45:** *„Pristup i uvid iz stava 1. tač. 1), 2) i 4) ovog člana može se ograničiti ako bi se time ozbiljno ugrozio interes nacionalne ili javne bezbednosti, odbrane zemlje ili radnje sprečavanja, otkrivanja, istrage i gonjenja za krivična dela, dok traju razlozi za ograničenje, u skladu sa zakonom."*

I pored zahteva Poverenika za informacija od javnog značaja i civilnog sektora da se ovaj član, radi potpune primene principa transparentnosti, izostavi iz Predloga zakona, parlament nije uvažio zahteve i uvrstio znatna ograničenja u radu jedne nezavisne institucije.

Država je još jednom pokazala rigidnost prema gledištima nezavisnih institucija koje garantuju otvorenost i transparentnost rada uprave. Zakonodavac sa svoje strane mora imati u vidu indikatore koje će primenjivati evropska administracija u oceni kvaliteta uprave. Postojanje donetih zakona predstavlja samo jedan od preduslova kvalitetne uprave, dok je za ulazak u Evropsku uniju potrebno i realno poštovanje principa evropskog upravnog prostora.

THE APPLICATION OF THE CONCEPT OF THE EUROPEAN ADMINISTRATIVE SPACE IN THE PROCESS OF ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION

Summary

The fulfillment of conditions for the accession to the European Union related to public administration depend on the scope which the respective country shares the formulated basic principles of the European Administrative Space. In the analysis numerous, precisely formulated indicators are used which indicate the existence and efficient application of the basic principles. By the application of these indicators after the ratification of the Stabilization and Accession Agreement by the National Parliament of Serbia, the dedication of the legislator is scrutinized in the implementation of the Agreement. The adopted Law on the Freedom of Access to Information of Public Significance, however, contains inherent barriers in regard to the respect of the principles of the European Administrative Space in the activity of the administration.

Key Words: *European Administrative Space. – Stabilization and Accession Agreement. – Personal data protection.*

Gašo KNEŽEVIĆ, Nikola BODIROGA***

IZVRŠNI NASLOV EVROPSKE UNIJE

Rezime

Uvođenje evropskog izvršnog naslova je revolucionarni korak u mnogim aspektima. Na prvom mestu, to je početak stvaranja evropskog izvršnog procesnog prava. Evropski izvršni naslov ukazuje na nepotrebnost vođenja posebnog postupka priznanja i izvršenja odluka, poravnanja i javnih isprava, kada one potiču iz država članica Evropske unije. U osnovi toga je povećan stepen poverenja među državama članicama. Uredba kojom je ustanovljen evropski izvršni naslov ne ukida odredbe Uredbe Brisel I. Ona egzistira paralelno, ali je izvršenje s pozivom na odredbe Uredbe o ustanovljenju evropskog izvršnog naslova za neosporena potraživanja, efikasnije. Srpski Zakon o izvršnom postupku treba da bude izmenjen dodavanjem posebne glave kojom bi se uredilo izvršenje odluka koje su potvrđene kao evropski izvršni naslov. Te odredbe bi se primenjivale od prijema Srbije u članstvo EU.

Ključne reči: *Evropski izvršni naslov. – Potvrda. – Izvršenje. – Minimalni procesni standardi.*

I. Nastanak i normativno regulisanje

Još od početka evropskih integracionih procesa pedesetih godina prošlog veka, javila se potreba da se olakša pravni saobraćaj i pospeši saradnja između pojedinih država u sferi građanskopravnih odnosa. Presude kojima se su rešavali građanskopravni sporovi su se morale priznavati i izvršavati ne samo u zemlji porekla, već i u drugim državama članicama evropskog pravnog prostora. Ovo je samo jedan od preduslova izgradnje jedinstvenog tržišta EU i omogućavanja jednakog tretmana svih učesnika koji se na njemu pojavljuju. U početku je ovo pitanje bilo rešavano ugovorima najčešće zaključenim na bilateralnoj osnovi, jer u toj oblasti nije postojala nadležnost zajednice.[1]

Mastrihtskim ugovorom iz 1992. godine dat je snažniji podsticaj političkim integracijama, kao i jačanju organa EU. Tada se prvi pojavljuje ideja o potrebi jedinstvene evropske izvršne isprave, ali bez konkretnih rezultata. Ugovorom iz Amsterdama modifikovan je član 61. Osnivačkog ugovora tako da je izgradnja jedinstvenog prostora slobode, bezbednosti i pravne sigurnosti

* Dr Gašo Knežević, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu.
** Mr Nikola Bodiroga, asistent-pripravnik Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu.
1 Vidi član 293. Osnivačkog ugovora