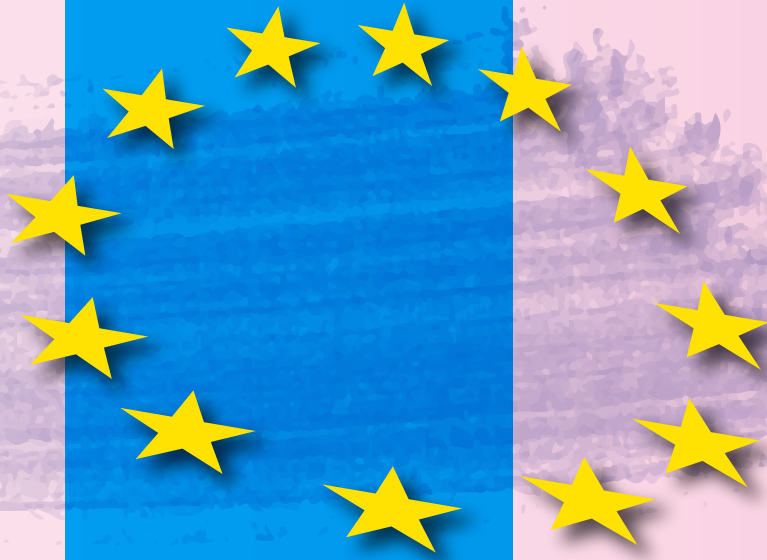




Стална конференција  
градова и општина



Савез градова и општина Србије



Татјана Јованић

**АНАЛИЗА УТИЦАЈА ПРОЦЕСА  
ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА  
НА ЛОКАЛНУ САМОУПРАВУ  
У СРБИЈИ У ОБЛАСТИ СЛОБодног  
КРЕТАЊА КАПИТАЛА, СЛОБОДЕ  
ПРУЖАЊА УСЛУГА И ПРАВА  
ПОСЛОВНОГ НАСТАЊИВАЊА**



Шведска  
**Sverige**



**АНАЛИЗА УТИЦАЈА ПРОЦЕСА ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА  
НА ЛОКАЛНУ САМОУПРАВУ У СРБИЈИ У ОБЛАСТИ  
СЛОБОДНОГ КРЕТАЊА КАПИТАЛА, СЛОБОДЕ ПРУЖАЊА УСЛУГА  
И ПРАВА ПОСЛОВНОГ НАСТАЊИВАЊА**



СТАЛНА КОНФЕРЕНЦИЈА ГРАДОВА И ОПШТИНА  
– САВЕЗ ГРАДОВА И ОПШТИНА СРБИЈЕ

Проф. др Татјана Јованић

**АНАЛИЗА УТИЦАЈА  
ПРОЦЕСА ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА  
НА ЛОКАЛНУ САМОУПРАВУ У СРБИЈИ  
У ОБЛАСТИ СЛОБОДНОГ КРЕТАЊА  
КАПИТАЛА, СЛОБОДЕ ПРУЖАЊА  
УСЛУГА И ПРАВА ПОСЛОВНОГ  
НАСТАЊИВАЊА**

Београд, 2019.

**АНАЛИЗА УТИЦАЈА ПРОЦЕСА ЕВРОПСКИХ  
ИНТЕГРАЦИЈА НА ЛОКАЛНУ САМОУПРАВУ  
У СРБИЈИ У ОБЛАСТИ СЛОБОДНОГ КРЕТАЊА  
КАПИТАЛА, СЛОБОДЕ ПРУЖАЊА УСЛУГА И  
ПРАВА ПОСЛОВНОГ НАСТАЊИВАЊА**

*Аутор*

Проф. др Татјана Јованић

*Издавач*

Стална конференција градова и општина  
– Савез градова и општина Србије  
Македонска 22, 11000 Београд

*За издавача*

Ђорђе Станичић, генерални секретар СКГО

*Лектура*

Ивана Андрић

*Дизајн и припрема за штампу*

Атеље, Београд  
[www.atelje.rs](http://www.atelje.rs)

*Штампа*

Досије студио, Београд  
[www.dosije.rs](http://www.dosije.rs)

*Тираж:* 500 примерака

ISBN 978-86-88459-97-6



Израду ове публикације помогла је Влада Шведске у оквиру програма „Подршка локалним самоуправама у Србији на путу на ЕУ – Друга фаза“. Садржај публикације је искључиво одговорност СКГО.

# Садржај

I	УВОДНЕ НАПОМЕНЕ И СТРУКТУРА АНАЛИЗЕ.....	7
II	СЛОБОДНО КРЕТАЊЕ КАПИТАЛА .....	9
1.	Појам слободе кретања капитала у светлу њених извора – Уговора о функционисању ЕУ, судске праксе Суда правде ЕУ и секундарног законодавства .....	11
1.1.	Ограничења домаћаја слободе кретања капитала.....	14
1.2.	Кључни секундарни извори права ЕУ релевантни за преговоре у поглављу 4 – Слободно кретање капитала.....	17
2.	Нормативни оквир обавеза Србије у приступним преговорима и приказ постојећег стања у погледу усклађености са правним тековинама ЕУ.....	19
2.1.	Споразум о стабилизацији и придруживању.....	19
2.2.	Извори и стање у погледу усклађености са правним тековинама ЕУ у области кретања капитала и текућих плаћања, са напоменама о предвиђеним активностима усклађивања са правним тековинама ЕУ .....	22
2.2.1.	Креирање капиталних и текућих плаћања.....	22
2.2.2.	Либерализација тржишта некретности.....	24
2.2.3.	Специјална права државе.....	26
2.3.	Платне услуге .....	27
2.4.	Област спречавања прања новца и борбе против финансирања тероризма.....	28
3.	Најважније препоруке за национални и локални ниво у погледу усклађивања .....	31
3.1.	Либерализација тржишта непокретности: пољопривредно земљиште .....	31
3.2.	Јачање административних капацитета и боља примена новог прописа о спречавању прања новца .....	35
3.3.	Отворено питање: <i>grandfathering</i> клаузула као специфично прилагођавање у области директних инвестиција? .....	37

<b>III СЛОБОДА ПРУЖАЊА УСЛУГА И ПРАВО ПОСЛОВНОГ НАСТАЊИВАЊА.....</b>	<b>39</b>
<b>1. Појам слободе кретања услуга и права пословног настањивања у светлу Уговора о функционисању ЕУ, судске праксе и секундарног законодавства.....</b>	<b>41</b>
1.1 Слобода пружања у услуга ..... 41	41
1.2. Право пословног настањивања..... 45	45
1.3. Оправдана ограничења слободе кретања услуга и права настањивања..... 47	47
1.4. Секундарно законодавство ..... 49	49
1.4.1. Директива о услугама..... 50	50
1.4.2. Директива о признавању професионалних квалификација ..... 51	51
1.4.3. Права самозајослених и Директива 2004/38/ЕС о правима грађана ЕУ и њихових породица на слободно кретање на територији државе чланице..... 52	52
1.5. Либерализација поштанског саобраћаја ..... 53	53
<b>2. Нормативни оквир обавеза Србије у приступним преговорима ..... 55</b>	<b>55</b>
2.1. Споразум о стабилизацији и придруживању ..... 55	55
2.2. Регулисање услуга – у сусрет Закону о услугама..... 57	57
2.3. Нормирање регулисаних професија и признавање професионалних квалификација..... 58	58
2.4. Усаглашавање прописа у области поштанских услуга ..... 62	62
<b>3. Препорука за локални ниво – унапређење занатства и улога локалне самоуправе ..... 63</b>	<b>63</b>



# I УВОДНЕ НАПОМЕНЕ И СТРУКТУРА АНАЛИЗЕ

Поред осврта на концепт слободног кретања капитала и слободе пружања услуга и права настањивања, ова анализа даје преглед тренутног стања у области либерализације кретања капитала, слободе пружања услуга и права настањивања, у контексту обавеза које је Република Србија преузела у процесима стабилизације и придруживања и приступних преговора. Циљ овог документа је да пружи преглед постојеће легислативе и праксе на нивоу Европске уније (ЕУ), који су већ транспоновани у национално законодавство Србије и да укаже на потребне правце промена који су условљени поменути прописима, нарочито у домену слободе пружања услуга, где недостају два системска прописа. Доношење једног од тих прописа, закона о регулисаним професијама и признавању професионалних квалификација, представља уједно и мерило за отварање поглавља 3 – Право пословног настањивања и слобода пружања услуга.

Иако се суштински ради о поглављима која стварају обавезе превасходно на националном нивоу, и у вези са којима локална самоуправа има мање надлежности у поређењу са неким преговарачким поглављима за која су у оквиру пројекта „Институционална подршка СКГО”, који је финансирала Швајцарска агенција за развој и сарадњу (СДЦ), припремљене анализе за нпр. поглавље 23 (Правосуђе и основна права), поглавље 8 (Право конкуренције – област контроле државне помоћи) или поглавље 34 (Институције – анализа Комитета региона и локалне самоуправе у Србији), размотрено је и неколико предлога за активније учешће локалне самоуправе. Овде се пре свега мисли на већу улогу локалне самоуправе у поступку давања у закуп пољопривредног земљишта и стицања својине над пољопривредним земљиштем, како у државној тако и у приватној својини, као и регистрације и надгледања система занатских квалификација.



## II СЛОБОДНО КРЕТАЊЕ КАПИТАЛА

Либерализација кретања капитала, као једна од полуга система Бретон-Вудс, представља инструмент економске интеграције и доприноси повећању продуктивности, економском развоју и расту. Препреке инвестицијама могу се отклонити интеграцијом националних тржишта, за шта је пример управо унутрашње тржиште ЕУ, али и позитивном интеграцијом, односно уклањањем препрека координацијом активности и усклађивањем прописа. Земље југоисточне Европе које су у поступку стабилизације и придруживања, односно приступних преговора, у обавези су да постепено, у фазама, прилагоде своје законодавство и отклоне административне препреке у домену кретања капитала и плаћања. Поврх обавеза либерализације у преговорима о приступу и спровођењу Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП),<sup>1</sup> важно је указати на то да државе кандидати за пријем, као и државе чланице ЕУ могу да задрже извесна ограничења, односно изузетке од слободног кретања капитала, не само како би се обезбедила стабилност поједине земље, већ и ЕУ, нарочито у домену управљања девизним резервама и уравнотежења структуре платног биланса.

Преговарачко поглавље 4 – Слободно кретање капитала обухвата не само усклађивање прописа из области кретања капитала и текућих плаћања, већ и регулаторни режим који се односи на борбу против прања новца и финансирања тероризма. Ова анализа требало би да послужи бољем разумевању саме обавезе либерализације према врстама капитала, сходно природи активе и пасиве на које се прописи односе, а посебна пажња ће бити усмерена на изузетке, односно околности у којима се могу задржати извесна ограничења. Поред правних тековина ЕУ које се односе на портфолио или директна улагања капитала, правне тековине ЕУ уређују и прекогранична плаћања у ЕУ, што доприноси бољој заштити корисника услуга плаћања, кроз јединствену платформу плаћања у еврима и елиминисање разлика у наплатама за прекогранична и национална плаћања у еврима до одређеног износа. Због укључења у јединствено европско тржиште за

---

<sup>1</sup> Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, с једне стране, и Републике Србије, са друге стране, „Службени гласник РС – Међународни уговори”, бр. 83/2008 и 12/2014.

пружање платних услуга, у овом поглављу релевантна су и правила о оснивању институција за електронски новац, њиховом пословању и надзору над њима. Поред кретања финансијског капитала, у домену кретања реалног капитала преговараће се и о некретнинама, укључујући и пољопривредно земљиште, инвестирању на финансијском тржишту, али и о одређеним аспектима финансијског криминала, иако се већи део тематике посвећене прању новца излаже у оквиру поглавља 24 – Питања правде, слободе и безбедности. У светлу Извештаја о напретку за 2017. годину и саопштења Радне групе за финансијске мере у борби против прања новца и финансирања тероризма (*Financial Action Task Force – FATF*) да се од Србије очекује већа посвећеност у предузимању корективних мера и отклањању стратешких недостатака идентификованих у извештају *Moneyval-a*, посебно ће бити указано на легислативне новине и активности које су неопходне за усклађивање са препорукама.

Користи које ће имати предузећа, инвеститори, грађани, као и локална самоуправа, јесу веће могућности улагања капитала, отварање рачуна у иностраним банкама, улагање у хартије од вредности страних предузећа, већи избор финансијских институција и могућност стицања права својине над страним привредним друштвима, једноставније обављање платног промета са иностранством и боља заштита финансијских интереса државе и грађана, кроз ефикасније спровођење прописа о прању новца.

# 1. Појам слободе кретања капитала у светлу њених извора – Уговора о функционисању ЕУ, судске праксе Суда правде ЕУ и секундарног законодавства

Слобода кретања капитала је најмлађа од четири слободе унутрашњег тржишта, озваничена Јединственим европским актом (*Single European Act*), који је ступио на снагу 1. јула 1987. године. Када је Римским уговором створена Европска економска заједница, Уговором из 1957. године, обухваћеним Уговором из Мастрихта (Уговор о Европској унији) 1992. године,<sup>2</sup> створен је основ за настанак јединственог тржишта добара, услуга, рада и капитала. Према Уговору о европској заједници, слободно кретање капитала тумачило се као један од неопходних елемената унутрашњег тржишта, супсидијарно и у служби остале три слободе.

Ваљало би истаћи да су први кораци ка либерализацији кретања капитала учињени двема директивама из 1960. и 1962. године.<sup>3</sup> Међутим, финансијска криза 70-их година прошлог века успорила је напоре за либерализацију, тако да је процес интензивирао тек од јула 1990. године, када је Директива 88/361/ЕЕЗ за примену члана 67. Уговора о Европској заједници ступила на снагу.<sup>4</sup> Тиме су створени предуслови за спровођење одредби о слободном кретању капитала, по закључењу Уговора из Мастрихта. Уговор о функционисању Европске уније (УФЕУ) у члану 63. уводи општу забрану свих ограничења кретања капитала између држава чланица и држава чланица и трећих земаља, као и сва ограничења платног промета.<sup>5</sup> Из текста одредбе, у поређењу са дефинисањем обухвата осталих слобода, произлази да је слобода кретања капитала најшире постављена

2 Назив Уговора о Европској економској заједници промењен је у Уговор о Европској заједници, а од ступања на снагу Лисабонског уговора 2009. године носи назив Уговор о функционисању Европске уније (*Treaty on the Functioning of the European Union*).

3 First Council Directive of 11 May 1960 for the implementation of Article 67 of the Treaty; Second Council 63/21/EEC Directive of 18 December 1962 adding to and amending the First Directive for the implementation of Article 67 of the Treaty.

4 Council Directive 88/361/EEC of 24 June 1988 for the implementation of Article 67 of the Treaty.

5 За разлику од кретања капитала, где Уговор предвиђа легитимна ограничења, слобода плаћања морала је бити усклађена са безусловном обавезом либерализације плаћања на основу Статута Међународног монетарног фонда, *IMF Articles of Agreement*, Article VIII, Section 2.

слобода, јер се односи и на треће земље. Слобода кретања капитала је предуслов за ефективно уживање других слобода.<sup>6</sup> Важно је истаћи да, у смислу праксе Суда правде, свако лице пред националним судом може да се позове на одредбу из члана 63. УФЕУ, против акта државе, што укључује како централни ниво власти, тако и локалну самоуправу и јавне институције уколико иступају *de iure imperii* (као орган власти),<sup>7</sup> али не и када се појављују као субјекти приватног права (*de iure gestionis*).

Појмови текућих плаћања и капитала нису изричито дефинисани у праву ЕУ. Текућим плаћањем сматра се пренос новца у сврху задовољења неке новчане облигације која за свој основ има неку трансакцију. Отуда се може сматрати да је кретање капитала суштински повезано са инвестирањем средстава.<sup>8</sup> У недостатку дефиниције кретања капитала, Суд правде ЕУ је у низу пресуда дефинисао да се прекогранични промет капитала одвија преносом новца и покретних објеката ради инвестирања,<sup>9</sup> регистрањем хипотеке,<sup>10</sup> прекограничном исплатом дивиденди,<sup>11</sup> као и да ограничавања представљају квантитативна ограничења у структури власништва нерезидената,<sup>12</sup> неповољнији порески режим у погледу пореза на доходак на основу прекограничног инвестирања у инвестиционе фондове,<sup>13</sup> условљавање куповине земљишта доказима да ће стипендијалац засновати пребивалиште на њему (што се не захтева од резидената)<sup>14</sup> или захтев да купац буде резидент земље у којој купује земљиште током одређеног периода,<sup>15</sup> односно режим претходног одобрења у пограничним зонама од војног значаја.<sup>16</sup> У контексту последња два примера, Суд је стао на становиште да се овакво ограничење тумачи и у контексту слободе наступања.<sup>17</sup> Случајеви пореске дискриминације и неповољније пореског третмана нерезидената као улазача или наследника иакође се могу довести под ујрожавање кретања капиталом.<sup>18</sup>

Иако сам појам капитала није изричито дефинисан, поменута Директива 88/361/ЕЕЗ у Анексу 1 садржи индикативну листу врста кретања капитала засновану на њиховој економској природи и обавезама у погледу истих, односно акт

6 Case C-203/80 Casati, ст. 8.

7 Case 101/5 Skatteverket v A, ст. 27.

8 Joined Cases 286/82 and 26/83 Luisi and Carbone v Ministro del Tesoro, ст. 21–22.

9 Joined cases 286/82 and 26/83 Luisi and Carbone v Ministro del Tesoro; Joined cases C-358/93 and C-416/93 Aldo Bordessa, Vicente Mari Mellado and Concepción Barbero Maestre.

10 Case C-222/97 Manfred Trummer and Peter Mayer.

11 Case C-35/98 Staatssecretaris van Financiën v B. G. M. Verkooijen.

12 Case C-367 Commission v Portugal, ст. 40.

13 Case C-560/13 Finanzamt Ulm v Wagner-Raith.

14 Case C-302/97 Klaus Konle v. Republik Österreich.

15 Case C-370/05 Festersen, ст. 25.

16 Case C-423/98 Alfredo Albore.

17 Case 305/87 Commission v. Greece, ст. 22.

18 C-512/03 *Blanckaert v. Inspecteur van de Belastingdienst/Particulieren/Ondernemingen buitenland te Heerle*, C-512/03; C-510/08 *Vera Mattner v Finanzamt Velbert*.

преноса капитала из једне у другу земљу ради инвестирања. Иако је индикативне природе, ову листу Суд правде је оценио као меродавну за дефинисање опсега слободне кретања капитала.<sup>19</sup> Сходно овој листи, кретање капитала може да обухвати: директна улагања, улагања у непокретности (зграде, земљиште, изградња објеката, као и право на плодоуживање, олакшице и право на градњу),<sup>20</sup> трансакције хартијама од вредности којима се редовно тргује на тржишту капитала, трансакције у делима друштва за заједничка улагања, трансакције хартијама од вредности којима се тргује на тржишту новца, трансакције по текућим и депозитним рачунима код финансијских институција, кредите који се односе на комерцијалне трансакције или пружање услуга у којима учествује резидент, финансијске зајмове и кредите,<sup>21</sup> јемства, остале гаранције и залог, трансфере за извршење уговора о осигурању, затим кретање личног капитала (зајам, поклон, наследство), физички увоз и извоз финансијске имовине (нпр. хартије од вредности, средства плаћања), као и категорију осталих кретања капитала с обзиром на то да сама листа није обухватила све могуће трансакције (нпр. ауторске накнаде, одштете).

С обзиром на то да је слобода кретања капитала најмлађа афирмисана слобода, Суд правде морао је у неколико наврата да одреди однос ове и других слобода. Нпр. у случају *Safi*<sup>22</sup> појашњено је да се заштита акционара има посматрати у духу слободе настањивања, уколико је акценат на оснивању и вршењу власничких права, док би одредбе националног права које се односе само на финансијска улагања, без намере да се утиче на управу привредног друштва, требало тумачити у светлу одредби о слободном кретању капитала.<sup>23</sup> Међутим, када је реч о специјалним правима државе, укључујући и органе локалне самоуправе, којима се може утицати на најбитније одлуке управе (тзв. златне акције), она се посматрају у светлу слободе кретања капитала јер нарушавају права других акционара, иако често не представљају инструмент директне дискриминације.<sup>24</sup>

Капитал представља производни фактор и као такав не обухвата само конкретан објекат богатства. Стога је нужно разликовати финансијски капитал и трансакције капиталним добрима (у смислу да није реч само о плаћању цене, у ком

19 Case C-222 Trummer and Mayer, ст. 21.

20 Дакле, право стицања и коришћења непокретне имовине и располагања непокретном имовином, које обухвата власништво и управљање њоме; Case C-386/04 Centro di Musicologia Walter Stauffer, ст. 24.

21 Ова категорија обухвата финансијски лизинг, хипотекарни и потрошачки кредит, али и одобравање кредита резидентном дужнику за финансирање прекограничне трговине – улагања директним плаћањем страном повериоцу, или обрнуто, нерезидентног дужника домаћем повериоцу, односно нерезидентном купцу за финансирање трговине са другим нерезидентом.

22 C-118/96 Jessica Safi r v. Skattemyndigheten and Dalarnas Län, formerly Skattemyndigheten i Kopparbergs Län.

23 C-31/11 Marianne Scheunemann v. Finanzamt Bremerhave.

24 Joined cases C-282/04 and C-283/04 Commission of the European Communities v. Kingdom of the Netherlands, Case C-112/05 Commission of the European Communities v. Federal Republic of Germany; Case C-483/99 Commission of the European Communities v French Republic.

случају се ради о плаћању).<sup>25</sup> Улагања капитала могу бити портфолио или директна улагања. Портфолио улагања реализују се „у намери да се реализује финансијско улагање без икакве намере да се утиче на управљање или вршење контроле над предузећем.”<sup>26</sup> Када је реч о страним директним улагањима, државе чланице могу да регулишу присуство странаца кроз примену правила о слободи пружања услуга и пословног настањивања, али и одговарајућим режимом својинских права и мерама контроле које могу представљати ограничење кретања капитала. У праву ЕУ, страним директним улагањем сматра се било које страно улагање којим се установљава трајна и директна веза са субјектом или објектом у који се капитал улаже како би се обављала економска активност.<sup>27</sup>

Пошто је размотрено шта представља капитал и плаћање, ваљало би указати и на концепт кретања. Кретање капитала подразумева или пренос капитала или власничких права на капиталу. У том смислу, могу се реализовати директна улагања од стране нерезидента или улагања резидента у иностранству, кредити одобрити нерезидентима и обрнуто, док у погледу кретања платних услуга није битно где се налази онај који плаћа или прима уплату.

## 1.1. Ограничења домашаја слободе кретања капитала

Забрана ограничења представља обавезу државе и органа јавне власти да не дискриминишу или спречавају прекогранична плаћања и кретања капитала. Дискриминација подразумева да се у сличним ситуацијама различити субјекти различито третирају, нарочито ако су резиденти других држава чланица у горем положају, односно дискриминација се огледа у примени различитих правила на исте ситуације или истих правила на различите ситуације.<sup>28</sup>

Уговор о функционисању ЕУ забрањује све мере које отежавају или спречавају кретање капитала и прекогранична плаћања, укључујући и треће земље, како оне које имају свој непосредни основ у прописима, тако и фактички у пракси, и то директно или индиректно дискриминисање. Међутим, чак и недискриминаторне мере могу да стварају ограничења, као што су поменуте златне акције, где држава може вршити одређена права попут давања сагласности за пренос акција

25 Advocate General Kokott, Opinion on Case C-265/04, Bouanich, 14 July 2005, point 26.

26 Joined Cases C-282/4 and C-283/04, Commission v. Netherlands, cr. 19.

27 European Commission, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Towards a comprehensive European international investment policy*, COM(2010) 343 final. Council Directive 88/361/EEC of 24 June 1988 for the implementation of Article 67 of the Treaty, *Official Journal* 1988 L 178, 5-18, Annex I, Explanatory notes – Direct Investments.

28 Case C-279/93 Finanzamt Köln-Altstadt v Schumacker, cr. 30.



или вршити право вета у погледу одређених кључних трансакција. За доказивање ограничавања довољно је доказати да мера може спречити, директно или индиректно, стварно или потенцијално, прекогранично кретање.<sup>29</sup>

Изузеци од забране нарушавања слободе кретања капитала наведени су у члану 65. УФЕУ. Државе чланице смеју да примене одговарајуће одредбе пореског права у вези са местом боравка или местом улагања капитала, као и да предузму све мере које су неопходне да се спречи повреда домаћих прописа, нарочито у области опорезивања и пруденцијалног надзора над финансијским институцијама. Комисија или Савет могу донети одлуку којом се потврђује да су ограничавајуће пореске мере према трећим земљама у складу са захтевима Уговора, уколико су оправдане неким од циљева Уније у складу са правилним функционисањем унутрашњег тржишта.<sup>30</sup> Исто тако, сматрају се дозвољеним и поступци евиденције кретања капитала ради прикупљања информација, али под условом да није реч о претходној дозволи за кретање капитала, у ком случају се сматра забрањеном мером. Члан 65. став 1. тачка б) уводи и могућност оправдања предузимања мера оправданим разлозима јавне политике или јавне безбедности. Управо је овај разлог руководио Суд правде да у обухват оправданих интервенција и ограничења укључи и спречавање прања новца и финансирања тероризма. Основ за увођење оквира мера које се односе на кретање капитала у контексту спречавања тероризма и повезаних активности је члан 75. УФЕУ, који предвиђа надлежност органа ЕУ у утврђивању оквира управних мера које се односе на кретање капитала и платни промет, као што су замрзавање средстава, имовине или економске добити.

Ипак, чланом 65. став 3. УФЕУ уводи се општи захтев да поменуте мере и поступци ради заштите јавног интереса не смеју бити инструмент самовољне дискриминације, нити прикривено ограничење слободе кретања капитала и платног промета. Мере које се могу оправдати разлозима јавне политике или безбедности морају да задовоље неколико критеријума, који су формулисани у случају *Gebhard*, а који се односи на слободу пружања услуга: морају бити недискриминаторне, оправдане императивним захтевима у јавном интересу, пропорционалне циљу, односно онолико рестриктивне колико је то нужно за постизање циљева.<sup>31</sup>

Тумачење оправданости ограничења је у надлежности Суда правде ЕУ, који је у низу случајева прецизирао када се неко ограничење може сматрати оправданим. Прво, намеће се обавеза стриктне интерпретације изузетака, у смислу да се циљ не може постићи мање рестриктивном мером.<sup>32</sup> Постављен је општи захтев да ограничење не може да служи у економске сврхе<sup>33</sup> и мора бити сразмерно свр-

29 Еквивалентно квантитативним ограничењима, став Суда правде у случају *Case 8-74 Procureur du Roi vs. Benoît and Gustave Dassonville*, ст. 5.

30 Члан 65. став 4. УФЕУ.

31 *Case C-55/94 Gebhard*, ст. 37.

32 *Case C-54/99 Association Eglise de scientologie de Paris and Scientology International Reserves Trust v The Prime Minister*, ст. 18.

33 *Case C-36/75 Roland Rutili v Ministre de l'intérieur*.

си.<sup>34</sup> Такође, свака рестриктивна мера мора да задовољи захтев правне сигурности, у смислу да се морају прописати специфични објективни услови у којима би се, примера ради, дозвола за обављање одређене трансакције могла одбити, дакле таква да искључује арбитрарност и обезбеђује правну заштиту.

Међутим, постоје још две категорије оправданих ограничења ове слободе. Прва је предвиђена чланом 64. УФЕУ и омогућава задржавање на снази свих ограничења према трећим земљама која су постојала на дан 31. децембра 1993. године у праву државе чланице или праву ЕУ,<sup>35</sup> које се односе на непосредна улагања и улагања у непокретности, оснивање, пружање финансијских услуга или пласман хартија од вредности на тржишту капитала (тзв. *grandfathering* клаузула). Европском парламенту и Савету дата је могућност да утврде мере у вези са овим облицима кретања капитала у треће земље, док само Савет може, у посебном законодавном поступку, утврдити мере које представљају назадовање у погледу либерализације кретања капитала у треће земље или из трећих земаља, што заправо представља економске санкције које су на располагању ЕУ према трећим земљама.

Други основ за легитимно ограничење кретања капитала представљају околности које би, услед кретања капитала у треће земље или из трећих земаља, проузроковале или могле да проузрокују озбиљне потешкоће у функционисању економске и монетарне уније. У тим ситуацијама Савет, на предлог Комисије, а по обављеном саветовању са Европском централном банком, може предузети заштитне мере у односу на треће земље за период не дужи од шест месеци, уколико су такве мере изричито неопходне.<sup>36</sup>

Одредбе Уговора о функционисању ЕУ су императивне природе, те стога није могуће да се ван поменутих дозвољених ограничења државе чланице позивају на реципроцитет. Суд правде је у неколико случајева заузео став да недостатак реципроцитета са трећом земљом не може оправдати ограничење кретања капитала из треће земље или према трећој земљи.<sup>37</sup> Ипак, право ЕУ је неутрално у односу на питање својинске структуре јавног сектора привреде, те не постоји акт којим се одређују који сектори од националног економског или безбедносног значаја могу бити подвргнути специфичном режиму кретања капитала на нивоу државе чланице. У том смислу требало би тумачити постојање тзв. *grandfathering* клаузуле из чл. 64. став 1. УФЕУ, јер државама чланицама остаје могућност да заштите поједине секторе односно делатности и на посредан начин

34 Case C-112/05 Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany.

35 У случају Бугарске, Естоније и Мађарске, тај датум је 31. децембар 1999, док је у приступним преговорима са Хрватском одређен датум 31. децембар 2002.

36 УФЕУ, члан 66. Међутим, наведено се не односи на земље које нису део Економске и монетарне уније (земље са дерогацијом), које могу да предузму нужне мере у складу са чланом 144. УФЕУ.

37 Case C-101/05, Skatteverket v. A, ст. 29, 30, 38. Opinion of Advocate General Bot in case C C-101/05, Skatteverket v. A, 11 September 2007, ст. 85; Cases C-436/08 and C-437/08, Haribo and Österreichische Salinen, ст. 127–128.

оногоуће преузимања друштава од националног интереса од стране инвеститора из трећих земаља. Међутим, иако не представљају формални извор на нивоу ЕУ, важно је споменути да се у оквиру активности две међународне економске институције у домену либерализације међународних токова капитала и услуга наводе легитимни основи ограничења кретања капитала. Кодекс либерализације кретања капитала у оквиру Организације за економску сарадњу и развој (OECD) даје преглед резервација које су земље чланице Међународног монетарног фонда уложиле у погледу страних директних улагања, наводећи секторе и делатности попут пољопривреде, енергетике, транспорта, електронских комуникација, финансијских услуга, стицања својине на непокретностима и сл.<sup>38</sup> Општи споразум о трговини и услугама (*WTO GATS*) такође представља инструмент преговора о прогресивној либерализацији, и омогућава да се опште начело најповлашћеније нације подвргне извесним резервацијама, као што је предвиђено у Анексу у којем се наводе изузеци на члан 2. споразума.<sup>39</sup>

## 1.2. Кључни секундарни извори права ЕУ релевантни за преговоре у поглављу 4 – Слободно кретање капитала

Садржина преговарачког поглавља 4 – Слободно кретање капитала подељена је на три целине, те би прописе ЕУ ван горе наведеног основног оквира требало укратко представити управо у контексту садржине овог поглавља. Прва целина односи се на кретање капитала и текућа плаћања, и у оквиру ње се разликују три потцелине: либерализација токова капитала, либерализација тржишта некретнина и специјална права државе према одређеним привредним субјектима. Друга целина обухвата платне услуге, а трећа се односи на активности везане за спречавање прања новца и борбу против финансирања тероризма.

I У оквиру прве потцелине прве целине, основни извор права ЕУ су, као што је већ наведено, одредбе чланова 63–66. Уговора о функционисању Европске уније и Директива Савета 88/361/ЕЕЗ *ог 24. јуна 1988. године за примену члана 67. Уговора* о оснивању Европске заједнице, коју прати Номенклатура кретања капитала (Анекс 1). Од посредног значаја су и прописи који се односе на финансијске институције, попут банака, осигуравајућих друштава, инвестиционих компанија и др., али су они предмет преговарачког поглавља 9 – Финансијске услуге, а за поглавље 4 релевантни су само у погледу улагања финансијских институција прекограничног карактера. Такође, у

38 Листа по земљама: OECD Code of Liberalisation of Capital Movements, Annex A, List A, Section I.

39 WTO, Services Commitments: *Schedules of Commitments and Lists of Article II Exemptions*, European Communities and their Member States, *Schedule of Specific Commitments*, General Agreement on Trade in Services, GATS/SC/31, 15 April 1994, [www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/serv\\_commitments\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/serv_commitments_e.htm).

погледу изузетака од слободног трансфера средстава у вези са улагањима, што је предмет билатералних инвестиционих споразума, релевантна је и Уредба ЕУ бр. 1219/2012 Европског парламента и Савета од 12. децембра 2012. године о успостављању прелазних аранжмана за билатералне споразуме о улагањима између држава чланица и трећих земаља.

- II У погледу друге целине, платне услуге, поред поменуте Директиве 88/361/ЕЕЗ, секундарни извори права су и Директива (ЕУ) 2015/2366 Европског парламента и Савета од 25. новембра 2015. године о платним услугама на унутрашњем тржишту којом се мењају директиве 2002/65/ЕЗ, 2009/110/ЕЗ и 2013/36/ЕУ и Уредба (ЕУ) бр. 1093/2010 и укида Директива 2007/64/ЕЗ, као и Директива 2009/110/ЕЗ Европског парламента и Савета од 16. септембра 2009. године о оснивању, надзору и пословању институција за електронски новац, која је, дакле, измењена првом наведеном директивом. У погледу међубанкарских накнада, део *acquis*-а је и Уредба (ЕУ) бр. 2015/751 Европског парламента и Савета од 29. априла 2015. године о међубанкарским накнадама за платне трансакције засноване на картицама. Регулаторни оквир за платни промет са иностранством заснован је на Уредби (ЕЗ) бр. 924/2009 Европског парламента и Савета од 16. септембра 2009. године о прекограничним плаћањима и Уредби (ЕУ) бр. 260/2012 Европског парламента и Савета од 14. марта 2012. године којом се утврђују технички и пословни захтеви за трансфере одобрења.
- III Најзад, основни секундарни извор права ЕУ за трећу целину је Директива (ЕУ) 2015/849 Европског парламента и Савета од 20 маја 2015 године о спречавању употребе финансијског система у сврхе прања новца и финансирања тероризма, која допуњује Уредбу (ЕУ) 648/2012 Европског парламента и Савета и ставља ван снаге директиве 2005/60/ЕС и 2006/70/ЕС („Четврта директива о прању новца”). Поред поменуте нове директиве, секундарни извор је и Уредба (ЕС) 2015/847 Европског парламента и Савета од 20 маја 2015 о подацима који прате трансфер фондова, којом се ставља ван снаге Уредба 1781/2006.

## 2. Нормативни оквир обавеза Србије у приступним преговорима и приказ постојећег стања у погледу усклађености са правним тековинама ЕУ

### 2.1. Споразум о стабилизацији и придруживању

Одредбе о кретању капитала представљају саставни део свих споразума о стабилизацији и придруживању које су Европске заједнице и државе чланице закључиле са земљама западног Балкана.<sup>40</sup> С обзиром на то да су државе чланице на основу УФЕУ већ преузеле обавезу либерализације према трећим земљама, споразум о стабилизацији и придруживању садржи обавезу земље кандидата да прилагоди национално законодавство постепеним уклањањем препрека за кретање капитала и текућа плаћања. Уколико било који други постојећи споразум између земље кандидата и ЕУ или њене државе чланице обезбеђује повољнији третман привредним субјектима, примена таквог споразума има предност у односу на Споразум.<sup>41</sup> Споразуми о стабилизацији и придруживању свих земаља западног Балкана, без обзира на то да ли је конкретна земља започела преговоре о приступању, садрже одредбу да се у духу сарадње и добрих суседских односа подразумевају и узајамни уступци у погледу слободе кретања људи, добара, капитала и услуга, еквивалентно обавези

40 Албанија: Stabilisation and Association Agreement between European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Albania, of the other part, Official Journal of the European Union L 107, 28. 4. 2009, стр. 166–502, чл. 60. et seq.; Црна Гора, Stabilisation and Association Agreement between European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Montenegro, of the other part, Official Journal of the European Union L 108, 29. 4. 2010, стр. 3–553, чл. 62. et seq.; Србија: Stabilisation and Association Agreement between European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Serbia, of the other part, Official Journal of the European Union L 278, 18. 1. 2013, стр. 16–471, чл. 62. et seq., Босна и Херцеговина: Stabilisation and Association Agreement between European Communities and their Member States, of the one part, and Bosnia and Herzegovna, of the other part, Official Journal of the European Union L 164, 30. 6. 2015, стр. 2–547, чл. 60 et seq.

41 Члан 63. став 7. ССП Србије.

према државама чланицама ЕУ.<sup>42</sup> Овакве билатералне споразуме су међусобно закључиле државе чланице, а обухватио и је Споразум о слободној трговини у Централној Европи (*Central European Free Trade Agreement – CEFTA*) из 2006. године. Иако је примарно усмерен на трговину добрима и услугама, управо ради њеног развоја захтева се и одређен ниво либерализације кретања капитала.<sup>43</sup>

Члан 63. ССП-а односи се на текућа плаћања. Србија и стране уговорнице су се обавезале да одобре сва плаћања и преносе на текући рачун између Заједнице и Србије у слободно конвертибилној валути.

Сходно члану 63. став 1. ССП-а, након ступања на снагу Споразума стране уговорнице су се обавезале да обезбеде слободно кретање капитала које се односи на директна улагања у привредна друштва установљена у складу са правом државе домаћина и улагања обављена у складу са одредбама о пословном настањивању из Споразума, као и ликвидацију и повраћај тих улагања и било какве добити која је произашла. У погледу трансакција на капиталном и финансијском рачуну биланса плаћања, стране су се обавезале да ће, од ступања на снагу Споразума, обезбедити слободно кретање капитала које се тиче кредита за комерцијалне трансакције или пружања услуга у којима учествује лице које има пребивалиште у једној од страна, као и финансијске зајмове и кредите са роком доспећа дужим од годину дана. Притом, сходно ставу 4. истог члана, не смеју се уводити никаква нова ограничења која се односе на кретање капитала и текућа плаћања између лица са пребивалиштем у Србији, односно Заједници, нити постојећа решења могу да се додатно ограничавају.

У изузетним ситуацијама, када кретање капитала узрокује или прети да проузрокује озбиљне потешкоће у функционисању политике девизног курса или монетарне политике у Заједници или Србији, свака страна може да предузме заштитне мере у погледу кретања капитала између Србије и Заједнице, за период не дужи од шест месеци, ако су такве мере преко потребне.<sup>44</sup>

Споразумом о стабилизацији и придруживању, Србија се обавезала да у фазама либерализује кретање капитала. Прва фаза била је безусловна либерализација текућих трансакција, као и средњорочних и дугорочних капиталних токова. Друга фаза подразумева либерализацију краткорочних облика кретања капитала, трговине хартијама од вредности и преосталим ограничењима, у току приступних преговора.<sup>45</sup>

Фазни приступ неопходан је управо због чињенице да је реч о земљама у транзицији, у којима још није сасвим изграђен тржишни механизам и које још

42 Чл. 4. и 13(2) ССП Албаније, чл. 6. и 15(2)(ц) ССП Црне Горе, чл. 6. и 15(2)(ц) ССП Србије, чл. 6. и 15(2)(ц) ССП Босне и Херцеговине.

43 Annex I to the Agreement on Amendment of and Accession to the Central European Free Trade Agreement CEFTA – 2006, види: члан 16. (прекогранична плаћања) и члан 30. (кретање капитала).

44 ССП Србије, члан 63. став 5. Овај члан је еквивалент члана 66. УФЕУ.

45 Tatjana Jovanić, "The Current State of Restrictions on Capital Flows", in X. Richet, H. Hanić, Z. Grubišić, *New Economic Policy Reforms*, Belgrade 2015, 198–227.

увек немају довољан капацитет да се изборе са конкурентним притисцима из ЕУ. Стога су поједине трансакције, као што су стицање својине над непокретностима, портфолио улагања, финансијски зајмови и кредити са роком доспећа краћим од годину дана предвиђени за каснију либерализацију. У погледу последњих трансакција, то је важно због директне изложености међународним финансијским тржиштима, што подразумева добро развијен инструментаријум монетарне политике и макроекономску стабилност.

ССП у члану 68. став 3. предвиђа да се одредбе о слободи кретања не смеју тумачити као спречавања страна уговорница у примени релевантних одредби својих пореских прописа приликом разликовања пореских обвезника који нису у истој ситуацији, нарочито с обзиром на пребивалиште. Међутим, неједнаки третман не би смео да се огледа у дискриминацији која је забрањена одредбом члана 63. и члана 65. став 1. УФЕУ. Разликовање у погледу резидентности пореских обвезника могуће је у ситуацијама када је то у општем интересу, у случајевима директних пореза,<sup>46</sup> као и ради спречавања пореске евазије.<sup>47</sup>

Члан 65. став 1. ССП-а, еквивалентно поменутом члану 65. став 1. тачка б) УФЕУ и сходним одредбама које обухватају друге слободе, представља основ за увођење ограничења на основу јавног интереса, јавне безбедности или јавног здравља. Ове одредбе требало би тумачити у смислу екстензивне праксе Суда правде да се наведене одредбе примењују у ситуацијама када постоји стварна и довољно озбиљна претња основним интересима друштва.<sup>48</sup> У низу случајева утврђено је да, примера ради, интервенисање ради обезбеђења енергената или пружања телекомуникационих и енергетских услуга у периоду кризе представља оправдана ограничења. Оно што је важно за земље кандидате за чланство у ЕУ јесте чињеница да се економски или финансијски циљеви не могу подвести под ово ограничење, у смислу да се ограничења не смеју уводити ради унапређења конкурентности и побољшавања ефикасности производних фактора.<sup>49</sup>

Најзад, члан 69 ССП-а, у првом ставу, предвиђа обавезу избегавања увођења рестриктивних мера, укључујући и оне које се односе на увоз, ради платног биланса, и обавезује страну која их уведе, да достави другој страни распоред укидања. Међутим, у трећем ставу истог члана изричито је прописано да се ниједна рестриктивна мера неће примењивати на преносе који се односе на улагања, а нарочито повраћај уложене суме или било каквих инвестираних прихода, што још једном показује јачину захтева за либерализацију кретања капитала.

46 Case C-279/93 Finanyamt Köln-Altstadt v Schumacker, стр. 31.

47 ССП Србија, члан 68. став 2.

48 Case C-54/99 Église de Scientologie, стр. 17.

49 Нпр. Case C-367/98 Commission v Portugal, стр. 52.

## 2.2. Извори и стање у погледу усклађености са правним тековинама ЕУ у области кретања капитала и текућих плаћања, са напоменама о предвиђеним активностима усклађивања са правним тековинама ЕУ

### 2.2.1. Креирање календара и текућа плаћања

На кретање капитала примењују се Закон о девизном пословању,<sup>50</sup> као основни правни акт који нормира текуће и капиталне трансакције са иностранством, као и плаћања, наплате и преносе са елементом иностраности, укључујући и купопродају средстава плаћања, једностране преносе средстава, текуће и депозитне рачуне резидената и нерезидената и кредитне послове са иностранством.

У примени су и Закон о спољнотрговинском пословању,<sup>51</sup> Закон о улагањима,<sup>52</sup> затим група прописа чије су одредбе о портфолио улагањима битне за финансијске посреднике: Закон о осигурању,<sup>53</sup> Закон о инвестиционим фондовима,<sup>54</sup> Закон о добровољним пензијским фондовима и пензијским плановима,<sup>55</sup> Закон о банкама,<sup>56</sup> Закон о тржишту капитала,<sup>57</sup> у домену правила о трговању финансијским инструментима у Републици Србији. Иако суштински не подразумева обавезе усклађивања у оквиру овог поглавља, релевантан је и Закон о привредним друштвима.<sup>58</sup>

Прописи Републике Србије у области кретања капитала, како је на то указано у Извештају о скринингу за поглавље 4 и Извештају о напретку Србије за 2017. годину,<sup>59</sup> нису у потпуности усклађени са правним тековинама ЕУ, односно одредбама чл. 63–66. Уговора о функционисању Европске уније и Директивом Савета 88/361/ЕЕЗ. *Међутиим, скорашње измене Закона о девизном пословању<sup>60</sup> у већој мери су исцуниле захтеве за усклађивање са обавезама које произлазе из ССП-а. Још и пре измена, постојућа усклађеност је постојитиућа у домену текућих илајнобилансних трансакција, крајкорочних прекограничних кредитних послова банака и крајкорочној комерцијалној и финансијској задужевања, а у домену*

50 „Службени гласник РС”, бр. 62/2006, 31/2011, 119/2012, 139/2014 и 30/2018.

51 „Службени гласник РС”, бр. 36/2009, 36/2011 – др. закон, 88/2011 и 89/2015 – др. закон.

52 „Службени гласник РС”, број 89/2015.

53 „Службени гласник РС”, број 139/2014.

54 „Службени гласник РС”, бр. 46/2006, 51/2009, 31/2011 и 115/2014.

55 „Службени гласник РС”, бр. 85/2005 и 31/2011.

56 „Службени гласник РС”, бр. 107/2005, 91/2010 и 14/2015.

57 „Службени гласник РС”, бр. 31/2011 и 112/2015 и 108/2016.

58 „Службени гласник РС”, бр. 36/2011, 99/2011, 83/2014 – др. закон и 5/2015.

59 Извештај о напретку, април 2018, стр. 56–57.

60 „Службени гласник РС”, број 30/2018.



капиталних трансакција значајна либерализација је неопходна у домену директних инвестиција, дуторочних кредитних и портфолио улагања.

Усвајањем измена Закона о девизном пословању 2018. године неопходна је јуна либерализација у домену крајкорочних финансијских кредитних и зајмова у односу на нерезидентне из земаља ЕУ, а предвиђено је и да резидентна јавна лица могу одобравати финансијске зајмове нерезидентима и издавати гаранције и друга средства обезбеђења, у складу са условима који су наведени посебном одлуком НБС.<sup>61</sup> Изменама су либерализована и крајкорочна портфолио улагања, како резидената у крајкорочне хартије од вредности чији су емитенти из ЕУ, тако и нерезидената чије је седиште у ЕУ у погледу инвестирања у домаће хартије од вредности. Корисно је истаћи да ово може бити од значаја за трговање муниципалним обвезницама.

Ограничења у погледу крепања капитала у виду прекограничних улагања у финансијски сектор у нашој земљи не постоје. Међутим, извесна ограничења код полова са финансијским дериватима постоје, као и ограничења код дејо-зitivних полова резидената у иностранству. Наиме, банке могу слободно држати девизе на рачуну код банке у иностранству, а остали резиденти то могу у складу са Одлуком о условима под којима и начину на који резиденти могу држати девизе на рачуну код банке у иностранству.<sup>62</sup> Према овој одлуци, само одређене категорије резидената (у које се не убраја локална самоуправа) могу слободно држати девизе на рачуну, док остали морају имати одобрење НБС. Потпуна либерализација поменутих полова требало би да буде извршена до приступања Републике Србије ЕУ.

Ограничења и даље постоје у погледу улагања друштава за осигурање, имовине добровољних пензијских фондова и инвестиционих фондова у иностранству (у стране облике улагања), што је додатно нормирано посебним подзаконским актима НБС и Комисије за хартије од вредности. Предвиђена је сагласност надзорног органа за свако улагање, које код друштава за осигурање и ресигурање не може прећи 25% износа основног капитала, односно предвиђени су квантитативни и квалитативни лимити добровољних пензијских фондова, као и имовине отворених и затворених инвестиционих фондова. Важећим Националним програмом за усвајање правних тековина предвиђено је да ће се ова ограничења укинути до истека 2021. године, с тим што би се примењивала најкасније од дана приступања ЕУ.

61 Одлука о условима под којима и начину на који резиденти могу одобравати финансијске зајмове нерезидентима и давати јемства и друга средства обезбеђења по кредитним пословима са иностранством и кредитним условима између резидената („Службени гласник РС”, број 32/2018).

62 „Службени гласник РС”, бр. 31/2012, 71/2013, 98/2013, 125/2014 и 102/2015.

### 2.2.2. Либерализација тржишта некретнина

Област либерализације тржишта некретнина је делимично усклађена са Директивом 88/361/ЕЕЗ и одредбама чл. 63–66 УФЕУ. Од значаја за преговоре су следећи прописи: Закон о основама својинскоправних односа<sup>63</sup> и Закон о пољопривредном земљишту;<sup>64</sup> Закон о шумама;<sup>65</sup> Закон о планирању и изградњи.<sup>66</sup> Надлежност над спровођењем правних тековина ЕУ у погледу либерализације тржишта некретнина је подељена између Министарства правде (својински и други стварноправни односи), Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде (у погледу пољопривредног земљишта и шума) и Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре (у погледу грађевинског земљишта). Требало би указати и на прописе који уређују реституцију: Закон о враћању одузете имовине и обештећењу;<sup>67</sup> Закон о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама;<sup>68</sup> Закон о отклањању последица одузимања имовине жртвама холокауста које немају живих законских наследника.<sup>69</sup>

Чланом 85. Устава Републике Србије прописано је да страна физичка и правна лица могу стећи својину на непокретностима у складу са законом или међународним уговором, а посебно се истиче да странци могу стећи концесију над природним ресурсима и добрима од општег интереса, у складу са законом.

Закон о основама својинскоправних односа у члану 82(а) прописује да, под условом реципроцитета, страна лица која обављају делатност у Србији могу стицати право својине на непокретностима на територији Србије које су им неопходне за обављање те делатности. О испуњености услова неопходности мишљење даје надлежни орган за послове трговине. Такође, под условима узајамности, страна физичка лица која не обављају делатност могу стицати својину на стану и стамбеној згради, уз изузетак да се ова могућност не односи на непокретности које се налазе у одређеним подручјима Србије. Такође, под условом узајамности, странац може стицати право својине и наслеђивањем. Страна физичка и правна лица могу преносити права својине на домаће, као и на страно лице које може стицати право својине. У том смислу, неопходне су одговарајуће измене члана 82 тач. (а)–(д) Закона о основама својинскоправних односа, који прописује различите услове, пре свега реципроцитет.

Последњом изменом Закона о пољопривредном земљишту, која је ступила на снагу 30. августа 2017. године, управо ради испуњавања обавезе либерализације

63 „Службени лист СФРЈ”, бр. 6/1980 и 36/1990, „Службени лист СРЈ”, број 29/1996 и „Службени гласник РС”, број 115/2005 – др. закон.

64 „Службени гласник РС”, бр. 62/2006, 65/2008 – др. закон, 41/2009, 112/2015 и 80/2017.

65 „Службени гласник РС”, бр. 30/2010, 93/2012 и 89/2015.

66 „Службени гласник РС”, бр. 72/2009, 81/2009 – испр, 64/2010 – одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – одлука УС, 50/2013 – одлука УС, 98/2013 – одлука УС, 132/2014 и 145/2014.

67 „Службени гласник РС”, бр. 72/2011, 108/2013, 142/2014 и 88/2015 – одлука УС.

68 „Службени гласник РС”, број 46/2006.

69 „Службени гласник РС”, број 13/2016.

предвиђене ССП-ом, прописани су услови под којима држављани држава чланица ЕУ могу да стекну право својине над пољопривредним земљиштем.<sup>70</sup> Закон о пољопривредном земљишту у члану 1. став 4. предвиђа да власник пољопривредног земљишта не може бити страном физичко, односно правно лице, осим ако самим законом није другачије одређено у складу са ССП-ом. У оквиру дела анализе у којој се дају препоруке, посебно ће се указати на отворена питања новог режима услова за промет пољопривредног земљишта у приватној својини (члан 72 тачка б)).

Отуђење пољопривредног земљишта у државној својини предвиђено је у члану 72 тач. (а)–(д), уз навођење детаљних услова које мора да испуни физичко лице које је држављанин Републике Србије, осим за земљиште на подручју административне линије према Аутономној Покрајини Косово и Метохија или оно које се граничи са војном базом или зоном безбедности, а земљиште у сваком случају мора бити удаљено најмање 10 километара од државне границе, осим у случају да су добијена претходно прибављена мишљења релевантних министарстава. Неки од најбитнијих услова прописаних за купца су следећи: регистровано газдинство или пољопривредно газдинство морају бити у активном статусу најмање три године, са највише 30 хектара пољопривредног земљишта, док после куповине стицалац не може имати више од 40 хектара, а стицалац мора имати пребивалиште у јединици локалне самоуправе у којој се продаје пољопривредно земљиште у државној својини најмање пет година.

У погледу продаје државног пољопривредног земљишта, изменама Закона прописано је да укупна површина пољопривредног земљишта у државној својини која може да буде предмет продаје не може да износи више од 20% укупне површине пољопривредног земљишта у државној својини која може да буде предмет закупа у јединици локалне самоуправе. Јединица локалне самоуправе има важну улогу у овом поступку, због тога што предлаже земљиште које је предмет продаје Министарству пољопривреде, објављује јавни позив за прикупљање понуда, разматра понуде и доноси одлуку о продаји, уз сагласност Министарства. Локална самоуправа, према важећем закону, има важну улогу у управљању пољопривредним земљиштем у државној својини. Посебна комисија, чији је састав прописан законом, предлаже надлежном органу локалне самоуправе програм заштите, коришћења и уређења пољопривредног земљишта.

Закон посебно уређује право прече куповине државног земљишта (члан 72. тачка б)). Међутим, коришћење пољопривредног земљишта у државној својини за непољопривредне сврхе уз накнаду, о чему одлучује орган јединице локалне самоуправе уз сагласност Министарства, прописује подзаконским актом Влада. Поступак давања у закуп, односно коришћења пољопривредног земљишта у државној својини уз накнаду спроводи надлежни орган јединице локалне самоуправе. Изузев у случају права првенства закупа и права пречег закупа, пољопривредно земљиште се даје у закуп јавним надметањем у два круга. Између осталог, Закон у члану 64. тач. а) и б) наводи услове за вршење права првенства закупа или

<sup>70</sup> „Службени гласник РС”, број 80/2017.

пречег закупа пољопривредног земљишта у државној својини за правна и физичка лица која су уписана у регистар пољопривредних газдинстава и у активном су статусу, уз захтев за пребивалиште од најмање три године у катастарској општини у којој се налази земљиште које је предмет закупа, односно на територији јединице локалне самоуправе која спроводи јавно надметање, а чија се парцела граничи са земљиштем у државној својини (право пречег закупа).

Из напред наведеног јасно произлази да се право куповине државног пољопривредног земљишта или његовог закупа ограничава у погледу држављана трећих земаља, односно лица која немају резидентна газдинства. Везивање резидентства за локацију катастарских општина у којима је предмет закупа, један је од параметара којима може да се покуша доказивање оправданог јавног интереса ограничавања, иако представља латентну дискриминацију према нерезидентима, те је стога отворено питање да ли ће и ове одредбе бити спорне у процесу преговора о приступању ЕУ.

Закон о шумама се односи на шуме и шумско земљиште у свим облицима својине. Недискриминаторна ограничења у погледу промета и закупа шума и шумског земљишта предвиђена су одредбама чл. 98. и 99. Закона о шумама, преваходно у погледу шума и шумског земљишта у државној својини. Закон не ограничава право странаца да стичу својину над шумама и шумским земљиштем, с обзиром на то да се под сопствеником шума подразумева физичко или правно лице у чијој се својини налазе шуме, без ограничења на основу држављанства. Право прече куповине, нормирано чланом 100. Закона о шумама, налаже сопственику шуме да је прво понуди на продају кориснику шуме (правно лице које газдује шумама у државној својини) ако се она граничи са шумом у државној својини.

Закон о планирању и изградњи не предвиђа ограничења за страна правна и физичка лица у поступцима за издавање грађевинских дозвола, решења којима се одобрава извођење радова и употребних дозвола. Закон предвиђа услове под којима лица која су страни држављани могу да израђују техничку документацију у поступцима за издавање дозвола за изградњу, односно одређене изузетке за потребе дипломатских и конзуларних представништава страних држава, у погледу претварања права коришћења у право својине и у погледу плаћања доприноса за уређивање грађевинског земљишта, под условом реципроцитета. Закон не предвиђа ограничења за страна правна и физичка лица у вези са отуђењем, разменом, давањем у закуп и прибављањем грађевинског земљишта у јавној својини.

### ***2.2.3. Специјална права државе***

Специјална права су инструмент који се реализује преко тзв. златних акција или других механизма којима држава, укључујући и органе локалне самоуправе, може задржати контролу над одређеним одлукама у приватизованим предузећима у смислу контроле промене власништва односно броја акција и висине удела (квантитативна ограничења) и/или права вета на одређене стратешке одлуке

приватизованих компанија које по правилу обављају делатности у јавном сектору (квалитативна ограничења).<sup>71</sup> У домену специјалних права, поред општих одредби Закона о привредним друштвима,<sup>72</sup> које су предмет разматрања другог поглавља, релевантне су одредбе Закона о приватизацији.<sup>73</sup> Овај закон предвиђа одређена ограничења за купце, попут законског заложног права на капиталу у корист надлежног министарства до извршења последње уговорне обавезе; условљавање уступања уговора претходном сагласношћу министарства; забрану повећања капитала из нових емисија од стране трећих лица за време важења преузетих обавеза за купца; забрану располагања имовином супротно одредбама уговора о продаји и др. Међутим, једно ограничење релевантно је и за област либерализације тржишта некретнина у контексту ССП-а, а односи се на то да купац пољопривредног земљишта може бити само домаће правно или физичко лице. Изузев последњег, наведена ограничења, иако су специјална права државе, будући да су ограниченог карактера, могу се сматрати усклађенима са чланом 65. УФЕУ.

### 2.3. Платне услуге

Домаћи прописи којима се уређују материја платног система, платне услуге и електронски новац су: Закон о Народној банци Србије,<sup>74</sup> Закон о платним услугама,<sup>75</sup> Закон о девизном пословању и, у погледу заштите корисника, Закон о заштити корисника финансијских услуга,<sup>76</sup> као и подзаконска акта донета ради њиховог спровођења.

Закон о платним услугама и пратећи подзаконски акти НБС су скоро у потпуности усклађени са Директивом 2007/64/ЕЗ Европског парламента и Савета од 13. новембра 2007. године о услугама плаћања на унутрашњем тржишту којом се мењају директиве 97/7/ЕЗ, 2002/65/ЕЗ, 2005/60/ЕЗ и 2006/48/ЕЗ и ставља ван снаге Директива 97/5/ЕЗ и Директивом 2009/110/ЕЗ Европског парламента и Савета од 16. септембра 2009. године о оснивању, надзору и пословању институција за електронски новац којом се допуњују директиве 2005/60/ЕЗ и 2006/48/ЕЗ и ставља ван снаге Директива 2000/46/ЕЗ. Од великог значаја је чињеница да су транспоноване одредбе ове директиве, попут оних које се односе на рокове

71 Више у: Јелена Лепетић, „Златне акције између приватног и јавног права у пракси Суда правде Европске Уније”, *Право и привреда*, 4-6/2017, стр. 118–119.

72 „Службени гласник РС”, бр. 36/2011, 99/2011, 83/2014 – др. закон и 5/2015.

73 „Службени гласник РС”, бр. 83/2014, 46/2015, 112/2015 и 20/2016 – аутентично тумачење.

74 „Службени гласник РС”, бр. 72/2003, 55/2004, 85/2005 – др. закон, 44/2010, 76/2012, 106/2012, 14/2015 и 40/2015 – одлука УС.

75 „Службени гласник РС”, број 139/2014.

76 „Службени гласник РС”, бр. 36/2011 и 139/2014.

извршења прекограничних платних трансакција и платних трансакција у еврима или другој валути државе чланице ЕУ, могућности прекограничног пословања платних институција и институција за електронски новац из држава чланица ЕУ у Републици Србији и обратно. Оно што још није учињено односи се на одредбе о претходном информисању корисника платних услуга код закључења уговора о платним услугама коришћењем средстава за комуникацију на даљину, што је предмет Нацрта закона о заштити корисника финансијских услуга код уговарања на даљину, који је у домену преговарачког поглавља 28 – Заштита потрошача и заштита здравља.

У домену платног промета са иностранством, који је предмет Закона о девизном пословању и подзаконских аката НБС, као и Закона о платним услугама, управо су последњим изменама и допунама Закона о девизном пословању извршена усаглашавања којима је омогућено да резиденти, поред тога што платни промет са иностранством у девизама и у динарима обављају преко банке, могу да га обављају и преко домаће и стране институције за електронски новац, платне институције и јавног поштанског оператора.

Међутим, како је новембра 2015. године донета нова Директива (ЕУ) 2015/2366 Европског парламента и Савета од 25. новембра 2015. године о платним услугама на унутрашњем тржишту којом се, између осталих, мења и Директива 2009/110/ЕЗ и ставља ван снаге Директива 2007/64/ЕЗ, са којом су државе чланице морале да се ускладе до 13. јануара 2018. године и у вези са којом ће бити донети технички стандарди на нивоу ЕУ, у светлу нових прописа требало би очекивати и промене постојећег правног оквира у Србији.

С обзиром на то да наши прописи нису усклађени са Уредбом (ЕУ) бр. 2015/751 о међубанкарским накнадама за платне трансакције засноване на картицама, ради развоја безготовинских плаћања и фер праксе у пословању платним картицама, најављено је доношење посебног прописа о међубанкарским накнадама и пословању платним картицама, што је и предвиђено у трећој ревизији Националног програма за усвајање правних тековина ЕУ.

## **2.4. Област спречавања прања новца и борбе против финансирања тероризма**

Прање новца чине активности прикривања незаконитог порекла новца или имовине стечених криминалом. Финансирање тероризма је прикупљање и дистрибуција средстава са намером да се искористе за вршење терористичких аката, као и за финансирање активности терористичких организација или терориста. Иако је ова област у фокусу других поглавља, нарочито у домену репресивне заштите, од значаја за ово поглавље су превентивни инструменти система за

спречавање прања новца и борбу против финансирања тероризма и то: идентификација и провера идентитета клијената и стварних власника, као и редовно праћење њиховог пословања; систем пријављивања трансакција преко лимита прописаног законом и пријава сумњивих трансакција, као и чување података о клијентима и трансакцијама.

Област од великог значаја за поглавље 4, као што је наглашено у Извештају о скринингу и последњем Извештају Европске комисије о напретку Србије,<sup>77</sup> представља обавеза хармонизације прописа у области прања новца и борбе против финансирања тероризма, као и обавеза унапређења капацитета администрације и других субјеката у откривању и извештавању. Формална обавеза усклађивања постиже се новим Законом о спречавању прања новца и финансирању тероризма, који је усвојен крајем 2017. године, и онедавно у примени.<sup>78</sup> Овим прописом имплементирана је Директива 2015/849 Европског парламента и Савета од 20 маја 2015. године о спречавању употребе финансијског система у сврхе прања новца и финансирања тероризма, којом се допуњава Уредба 648/2012 и ставља ван снаге Директива Европског парламента и Савета 2005/60/ЕС и Директива Комисије 2006/70/ЕС. Поред поменутих нове директиве, познате као „Четврта директива о прању новца”, нови закон усклађен је и са Уредбом 2015/847 Европског парламента и Савета од 20 маја 2015. године о информацијама које прате трансфер средстава, којом се ставља ван снаге Уредба 1781/2006. Ради операционализације режима праћења и контроле сумњивих трансакција, неопходно је било да се израде и индикатори за препознавање сумњивих трансакција. Интензивна легислативна активност током 2018. године резултирала је усвајањем низа подзаконских аката који се односе на процену ризика институција у погледу којих се примењује нови закон. Тако су донете Одлука о смерницама за примену одредаба Закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма (ПН/ФТ) за обвезнике које надзире НБС, Смернице за обвезнике у надлежности Комисије за хартије од вредности, затим смернице за процену ризика за ПН/ФТ за посреднике у промету непокретности, рачуновође, ревизоре и факторинг, смернице за овлашћене мењаче, посебне смернице за јавне бележнике и адвокате и др.<sup>79</sup> Оно што преостаје као изазов јесте практична примена поменутих аката, чему би требало да допринесу индикатори за препознавање сумњивих трансакција, који су посебно дефинисани за све субјекте на које се закон примењује.<sup>80</sup>

77 Извештај о напретку, стр. 56–57.

78 „Службени гласник РС”, број 113/2017.

79 Листа смерница и препорука доступна је на веб порталу Управе за спречавање прања новца: [www.apml.gov.rs/cyr48/dir/%D0%A1%D0%BC%D0%B5%D1%80%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B5.html](http://www.apml.gov.rs/cyr48/dir/%D0%A1%D0%BC%D0%B5%D1%80%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B5.html).

80 Списак индикатора доступан је на веб порталу Управе за спречавање прања новца: [www.apml.gov.rs/cyr49/dir/%D0%98%D0%BD%D0%B4%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8.html](http://www.apml.gov.rs/cyr49/dir/%D0%98%D0%BD%D0%B4%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8.html).

Ако се имају у виду наведене измене и низ нових прописа, може се закључити да је у Републици Србији, доношењем новог прописа о спречавању прања новца, подзаконских аката и упутстава, успостављен висок ниво усклађености са прописима ЕУ. Преостаје да се утиче на свест обвезника да побољшају механизме унутрашње контроле и извештавања и да се унапреде административни капацитети.



### **3. Најважније препоруке за национални и локални ниво у погледу усклађивања**

У претходном делу анализе, посвећеном нормативном оквиру обавеза Србије у приступним преговорима, дат је не само приказ стања у погледу усклађености, већ је указано и на нека отворена питања усклађивања и очекиване правце реформи прописа, како би се испуниле обавезе установљене ССП-у и наше право у области кретања капитала и плаћања ускладило са одредбама УФЕУ и секундарним законодавством ЕУ. На овом месту ваљало би указати на неколико специфичних проблема, уз препоруке за национални, а уједно и локални ниво.

#### **3.1. Либерализација тржишта непокретности: пољопривредно земљиште**

Иако је Србија прва земља која мора либерализовати режим стицања својине и других стварних права на пољопривредном земљишту и пре уласка у ЕУ, постоји низ отворених питања која утичу на правну несигурност не само домаћих, већ и страних власника. Више од пола године по ступању на снагу ССП-а очигледно је било да се ништа епохално није догодило, јер су заобилажењем дотадашњег ограничења оснивањем друштва капитала (превасходно друштва са ограниченом одговорношћу), страни држављани куповали пољопривредно земљиште.

Отворена питања, која су извор правне несигурности, односе се на процес реституције, који још није завршен, последице приватизације некадашњих пољопривредних предузећа и недовољно прецизне службене евиденције (катастар непокретности). Неодговарајуће правно уређење и недовољно исправне службене евиденције негативно се могу одразити не само на заинтересованост купаца, већ и на промет. Овде се посебно мисли на ситуације у којима је правноснажним решењима извршено враћање земљишта, које није спроведено на одговарајући начин кроз службене евиденције, али и чињеница да службене евиденције о државној својини над пољопривредним земљиштем нису поуздане. У домену приватизације, где је раскинуто 44 од укупно 149 уговора о приватизацији привредних друштава

која се баве пољопривредом, промена власништва условила је проблеме у квалификацији права коришћења земљишта у приватизованим субјектима и онима који се налазе у поступку стечаја. Додатни проблем представља квалификација задружне својине, услед приватизације/стечаја, и недовољно ажурних земљишних књига, нарочито у контексту разграничења државне и задружне имовине. Доношењем Закона о задругама<sup>81</sup> стекли су се услови да се адекватно изврши упис промене власништва у складу са законом којим се уређује претварање друштвене својине на пољопривредном земљишту у друге облике својине, на основу захтева задруге за који постоји валидни доказ о стицању теретним правним послом. Међутим, рок који је предвиђен законом је кратак, тако да се чини да је поступак амбициозно постављен.

Потписивањем ССП-а Република Србија је преузела обавезу да четири године по ступању на снагу Споразума, односно од 1. септембра 2017. године омогући држављанима ЕУ да под једнаким условима купују пољопривредно земљиште.

Кључна одредба Споразума која се тиче стицања својине над непокретностима на територији Србије налази се у члану 63. став 2 и предвиђа следеће:

„По ступању на снагу овога Споразума Србија ће допустити држављанима држава чланица Европске уније да стичу својину над непокретностима у Србији, уз потпуну и целисходну примену постојећих поступака. У периоду од четири године од ступања на снагу овога споразума Србија ће постепено усклађивати своје законодавство које се односи на стицање својине над непокретностима у Србији како би држављанима чланица Европске уније осигурала исти третман као и својим држављанима.”

Системско тумачење целог члана 63. ССП-а подразумева да Република Србија не сме уводити било какве дискриминаторне одредбе које би се примењивале искључиво на држављане чланица ЕУ, а не и држављане Србије, јер истеком рока од четири године права тих лица не смеју бити мања него што је било допуштено да буду током прелазног периода од четири године. Ово отвара питање квалификације и дејства услова прописаних чланом 72. тачка б), који је установљен последњом изменом Закона о пољопривредном земљишту, а односи се на „држављанине државе чланице ЕУ”, а ти услови су следећи:

1. да је лице најмање 10 година стално настањено у јединици локалне самоуправе у којој се врши промет пољопривредног земљишта;
2. да обрађује најмање три године пољопривредно земљиште које је предмет правног посла уз накнаду или без накнаде;
3. да има регистровано пољопривредно газдинство у активном статусу као носилац породичног пољопривредног газдинства, у складу са законом којим се уређују пољопривреда и рурални развој без прекида најмање 10 година;
4. да има у власништву механизацију и опрему за обављање пољопривредне производње.

81 „Службени гласник РС”, број 112/2015.

Истим чланом Закона постављају се и квалитативни захтеви у погледу самог земљишта, тако што је прописано да, на пример, не припада заштићеним природним добрима, да се не граничи са војним постројењем у заштитним зонама или територијом Копнене зоне безбедности, нити се налази на удаљености до 10 километара од границе РС. Квантитативни услов представља захтев да држављанин чланице ЕУ не може стећи својину над више од 2 хектара пољопривредног земљишта у приватној својини. Оба захтева, међутим, не важе када је реч о реституцији земљишта држављанину чланице ЕУ. Ипак, важно је напоменути да је изричито прописано да Република Србија има право прече куповине пољопривредног земљишта у приватној својини које је предмет правног посла, што је још једно ограничење.

С обзиром на то да је начело недискриминације кривно уставно начело на нивоу Уније и једна од њених основних вредности, ограничења за стицање својине треба тумачити у контексту забране дискриминације засноване на држављанству, као начела које за циљ има да спречи да се нека права, овлашћења или предности резервишу само за држављане једне државе, док се не примењују у погледу држављана т друге државе. На потенцијално кршење члана 63. став 2. ССП-а, управо у контексту недискриминације, у неколико наврата указивали су званичници Европске комисије, укључујући и последњи Извештај о напретку Србије из априла 2018. године, где је наведено да постоје ограничења куповине пољопривредног земљишта од стране држављана држава чланица ЕУ која нису заснована на истим условима који важе за држављане Србије.

С обзиром на то да је ово отворено питање, важно је указати на чињеницу да национални пропис може да пропише недискриминаторне критеријуме како у погледу купаца (*ad personam*), *иако и у њојлегу карактеристика и начина коришћења земљишта (ad rem)*, који се морају идентично примењивати на држављане чланица ЕУ.

У неколико случајева, судска пракса највише судске инстанце ЕУ указивала је да су таква ограничења, попут оних уведених последњим изменама закона, противна начелу недискриминације и начелу слободног кретања капитала. Примера ради, у пресуди из 2013. године у случају *Eric Libert et al. v Gouvernement Flamand*,<sup>82</sup> Суд правде је заузео став да су ограничења и посебни услови за стицање права својине над непокретностима у супротности са правом ЕУ. Предмет спора била је Уредба Владе Региона Фландрија из 2009. године која је прописивала три услова: 1) пребивалиште стицаоца на територији општине најмање шест година пре стицања права својине, 2) обављање пољопривредне активности у тренутку преноса права, и то најмање током половине радне недеље, 3) професионалну, породичну, социјалну или економску везу са поменутом општином, која је резултат значајних дуготрајних околности.

Међутим, у неким новим државама чланицама ЕУ, по истеку периода који су чланице различито испеговарале кроз преговоре о чланству у ЕУ, а који је

82 Joined cases C-197/11 and C-203/11 *Eric Libert et al. v Gouvernement Flamand*.

подразумевао одређени број година од приступања ЕУ у којем су права странаца да купују земљу могла бити ограничена, донети су прописи којима се покушало отежати стицање својине над пољопривредним земљиштем. Као један од примера може се навести Пољска, где је крајем априла 2016. године ступио на снагу Закон о пољопривредном земљишту који је увео следећа ограничења: а) петогодишња забрана продаје земљишта у државној својини; б) ограничење да земљиште у приватној својини могу купити: 1) само пољопривредни произвођачи, 2) који имају најмање пет година пребивалиште у месту куповине, 3) који се обавезу да ће лично обрађивати земљу, 4) фарма не може имати више од 10 хектара.

У Републици Србији, према попису пољопривреде из 2012. године, доминирају породична газдинства (628.555 од укупно 631.122, односно 99,6%) са око два милиона становника, која нису конкурентна и која ће бити изложена великим тржишним притисцима. Имајући у виду скромни пољопривредни буџет и ниске субвенције, требало би водити рачуна о потенцијалним економским и социјалним ефектима либерализације пољопривредног земљишта. С обзиром на то да Европска комисија преиспитује ограничења стицања својине у новим државама чланицама, нарочито квантитативна ограничења и условљавање куповине пребивалиштем, требало би указати на модел који подразумева већу улогу локалне самоуправе, као што је то случај у Словенији, Аустрији, Немачкој и још неким земљама.<sup>83</sup> Ово је релевантно за Србију тим пре што, како је већ указано у делу у којем је анализирана и улога локалне самоуправе у купопродаји државног пољопривредног земљишта и давању у закуп пољопривредног земљишта, већ постоје механизми локалне самоуправе у садејству са Управом за пољопривредно земљиште при Министарству пољопривреде. Због тога је битно укратко указати на улогу регионалних власти и локалне самоуправе у поменути државама као на потенцијални модел за јачање улоге локалне самоуправе у процесу купопродаје пољопривредног земљишта, а управо са акцентом на заштити од шпекулацивног стицања и подршци пољопривредним газдинствима.

Аустријски Основни закон о промету земљишта (*Grundverkehrsgesetz – GVG*) регулише правне послове у вези са земљиштем, укључујући и улогу надлежног органа. На основу овог прописа, девет аустријских покрајина донело је своје прописе односно законе о промету земљишта. Свака покрајина одлучује да ли се за пренос права својине захтева одобрење управног органа или не. Једна од четири области које уређују свих девет покрајинских закона је промет пољопривредног земљишта, тзв. зелени примарни промет (*Land- und forstwirtschaftlicher Grundverkehr – grüner Grundverkehr*). Уколико је за њуноважности промета земљишта потребно одобрење, доноси се одлука надлежне комисије за промет земљишта (*Grundverkeherskommission*), чија се надлежност утврђује према локацији земљишта, а овакве комисије оснивају се за сваки политички округ. Сачињавају их представници округа, пољопривредни

<sup>83</sup> Видети упоредну анализу: Студентска ревија за привредно право, специјални број: „Режими стицања својине на пољопривредном земљишту”, Година IV (2013/2014) / Број 1.

или шумарски стручњаци и представник општине у којој се налази непокретност. За површину земљишта већу од једног хектара, укључујући и ранија стицања истог лица, уколико је реч о странцу, неопходна је одлука, а прописани су услови у погледу стицања земљишта од стране странаца.

Немачки основни пропис (*Grundstückverkehrsgesetz*) такође овлашћује савезне државе да регулишу продају пољопривредног земљишта, која такође мора бити одобрена од стране одговарајућег органа. Савезне државе прописују величину пољопривредног земљишта за чију продају није потребна дозвола. О издавању дозвола одлучује орган локалне самоуправе на чијој се територији земљиште налази, у целини или већем делу. У зависности од прописаних услова, надлежни орган одлучује о захтеву заинтересованог лица. Орган може одбити издавање дозволе, између осталог, и уколико би продаја подразумевала „нездраву расподелу земљишта”, уколико постоји груба несразмера између купопродајне цене и стварне вредности.

Веома добар пример улоге локалне самоуправе је Словенија, где је на основу Закона о пољопривредном земљишту (*Zakon o kmetijskih zemljiščih*) уведен систем локалних аукција. Наиме, власник који жели да прода своје пољопривредно земљиште дужан је да припреми аукцију и обавести одговарајући орган локалне самоуправе на чијој се територији оно налази. Након што прими одговарајућа документа, локална самоуправа је дужна да објави информације о аукцији. Између осталог, лице које купује земљиште, а није са територије општине где се предмет куповине налази, мора добити одобрење за трансакцију од органа локалне самоуправе на чијој се територији налази земљиште, након што понуда буде прихваћена. На овај начин локална самоуправа у сваком конкретном случају може да цени елементе трансакције, вредност земљишта и приуштивост земљишта пољопривредницима из одређене области, што значи да локална самоуправа игра веома важну улогу у алокацији ресурса и спречавању шпекулативне трговине земљиштем.

### 3.2. Јачање административних капацитета и боља примена новог прописа о спречавању прања новца

У области спречавања прања новца неопходно је да се примене светски стандарди које је усвојио FATF (*Financial Action Task Force*) и препоруке Комитета Савета Европе *Moneyval*. Обе институције истичу да је институционални систем за спровођење прописа недовољно оперативан, те је Србија изложена значајнијим ризицима. У извештају из 2016. године истакнут је низ *недостатака*.<sup>84</sup>

84 Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism (MONEYVAL), Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures Serbia – Fifth Round Mutual Evaluation Report, April 2016, [www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer-fsrb/MONEYVAL\(2016\)2\\_MER\\_Serbia\\_en.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer-fsrb/MONEYVAL(2016)2_MER_Serbia_en.pdf).

Указано је да је Србија изложена ризицима организованој криминала у области кријумчарења наркотика и трговине људима, а изворе представљају и пореска евазија, корупција. Куповина и израдна нејодржини, вредне јодржине имовине и улање у хартије од вредности су најчешћи инструменти прања новца, а злоупотребе су видљиве и пословању изв. оф-шор (offshore) привредних субјеката.

У светлу нове регулативе за спречавање прања новца и финансирање тероризма, која је у највећој мери усклађена са директивама ЕУ. С обзиром на то да је институционални оквир за спровођење правних тековина у области спречавања прања новца у Србији оцењен као недовољно развијен, неопходно је да се ојача координација надлежних институција, а то су Министарство финансија – Управа за спречавање прања новца, као централни орган у систему спречавања прања новца, и органи који врше надзор, а то су: Народна банка Србије, Министарство трговине, туризма и телекомуникација – Сектор тржишне инспекције, Пореска управа и Комисија за хартије од вредности, као и Адвокатска комора Србије и Јавнобележничка комора Србије. Поред тога, систем контроле чине надлежна тужилаштва и судови, као и Управа царина и безбедносне службе.

Влада Републике Србије усвојила је у децембру 2014. године Националну стратегију за борбу против прања новца и финансирања тероризма и Акциони план за њено спровођење. Унапређење капацитета институција фигурира као један од основних фокуса ове Стратегије. Свакако ће од већег значаја у будућности бити обука и стручно усавршавање запослених, размена информација и механизма за практичну примену, упознавање са најбољим праксама страних органа, као и функционисање посебних тела задужених за надзор над спровођењем закона.

У том смислу ваљало би истаћи да је формирана Стална координациона група за надзор над спровођењем Националне стратегије за борбу против прања новца и финансирања тероризма, образована Одлуком Владе Републике Србије од 23. априла 2015. године, коју сачињавају високи руководиоци органа надлежних за прање и контролу, а у другој половини 2017. године, посебном Одлуком владе, измењена је Одлука о Сталној координационој групи, ради усклађивања са препорукама Moneyval-а. У фебруару 2018. године основан је Координациони тим, којим председавају први потпредседник владе и министар надлежан за унутрашње послове. Овај тим је крајем марта 2018. године усвојио закључак којим се установљава радна група која ће радити на националној процени ризика, у погледу које је потребно да се примени методологија Светске банке, што је веома битан изазов.

Иако не представљају субјекте који су обвезници Закона о спречавању прања новца и финансирању тероризма, чији су обвезници лица ван јавног сектора, органи локалне самоуправе као део јавног сектора изложени су ризику због потенцијалног учешћа политичког руководства као клијената обвезника закона. Провери су подложни функционери Републике Србије у својству чланова органа управљања политичке странке или органа управљања у јавном предузећу или привредном друштву у већинском власништву државе, укључујући и јавна комунална предузећа. Поменути закон и прописима се утврђују подаци које обвезници морају

да траже од клијената и услови у вези са документацијом и контролом трансакција. Иако локалне самоуправе нису обвезници Закона у домену обавеза, подизање нивоа свести о значају борбе против прања новца на нивоу локалне самоуправе је потребно, уз евентуалну споредну улогу у пријављивању сумњивих чињеница у вези са прањем новца и финансирањем тероризма. У том смислу, у оквиру Сталне конференције градова и општина ваљало би да се размотри могућност активније улоге у доношењу евентуалног водича за препознавање сумњивих трансакција на нивоу локалне самоуправе, укључујући и јавна комунална предузећа.

Даље, с обзиром на то да су локалне самоуправе изложене деловању различитих непрофитних организација, које делују локално, национално или интернационално, од користи би било и упознавање шире јавности са потенцијалним ризицима од злоупотребе непрофитног сектора. Ово би могло бити важно из угла донатора, партнера и корисника средстава, те би у том смислу требало пажљиво размотрити Препоруку бр. 8 FATF-а, која се односи на непрофитне организације цивилног друштва.<sup>85</sup>

Ради јачања свести о значају спречавања прања новца, с обзиром на то да је Управа за спречавање прања новца у 2017. години, у сарадњи са Канцеларијом за сарадњу са цивилним друштвом Владе Републике Србије и Националним конвентом о Европској унији, започела едукативне састанке са невладиним организацијама, корисно би било да се овакви састанци прошире и на представнике локалне самоуправе, и ван оквира фокуса на непрофитне организације.

### 3.3. Отворено питање: *grandfathering* клаузула као специфично прилагођавање у области директних инвестиција?

У свакој преговарачкој позицији Влада Републике Србије може дефинисати Захтев за специфична прилагођавања, односно прелазне рокове, односно изузећа, као одступања од правних тековина у одређеној области. Најчешће се ради о дерогацијама, односно ситуацијама које отежавају, из оправданих разлога, преношење одређених делова правног поретка ЕУ у домаћи оквир у време предвиђеног приступања ЕУ.

С обзиром на то да из текста треће ревизије Националног програма за усвајање правних тековина не произлази да би се у погледу правних тековина ЕУ у поглављу 4 – Слободно кретање капитала, могли предвидети транзициони периоди, иако је предвиђено да ће ступање на снагу одређених прописа бити везано за датум ступања у чланство ЕУ, важно је поново указати на питање тзв. *grandfathering* клаузуле, предвиђене чланом 64 УФЕУ, која омогућава задржавање на снази свих ограничења

<sup>85</sup> Ђорђевић Вујичић, *Ризици од злоупотребе непрофитног сектора у сврху финансирања тероризма*, Мисија ОЕБС у Србији, Министарство финансија – Управа за спречавање прања новца, Београд, 2018, [www.apml.gov.rs/REPOSITORY/2151\\_final-with-isbn-number-nvo\\_srp.pdf](http://www.apml.gov.rs/REPOSITORY/2151_final-with-isbn-number-nvo_srp.pdf).

према трећим земљама која су постојале на дан 31. децембра 1993. године у праву државе чланице или праву ЕУ, а која се односе на директна улагања и улагања у непокретности, оснивање и пружање услуга финансијских институција или пласман хартија од вредности на тржишту. Реч је о специфичном инструменту који представља замену за мере реципроцитета, које су у погледу кретања капитала према трећим земљама искључене за државе чланице ЕУ, док, са друге стране, легитимна ограничења у наведеним областима нису подложна примени начела пропорционалности.<sup>86</sup> Као што је напоменуто, Бугарска, Естонија и Мађарска су кроз преговоре договориле да релевантни датум буде 31. децембар 1999, а Хрватска 31. децембар 2002. Важно је нагласити, сходно пракси Суда правде, да је неопходно да је ограничење постојало у националном праву 31. децембра 1993. (односно на датум који је у случају ове четири земље другачији), и то у континуитету.<sup>87</sup> Међутим, пракса показује да се и национална мера која је донета после датума пресека може сматрати оправданом уколико су одредбе прописа суштински идентичне (уз толерисање евентуалних мањих разлика) претходно важећим, под условом да се не установљавају нове процедуре.<sup>88, 89</sup>

*У контексту члана 64. став 5. ССП-а, као и примене члана 64. став 1. УФЕУ, Србија у преговорима може да представи захтев за одређивање другој релевантној датума у погледу режима непосредних улагања, односно створених директних инвестиција. Иако је питање оквира створених директних инвестиција у доброј мери предмет неких других поглавља, нарочито поглавља које се односи на економске односе са иностранством, важно је да се у вези са овим створеним питањем јасно размотри прориси о створеним директним улагањима који су важили у периоду од 1993. године до данас, као и да се постигне национални консензус о томе шта се сматра националним интересом у области створених директних улагања. Нарочито је потребно обратити пажњу на делатности од оштећене економској интереса, укључујући и комуналне делатности, као и режим коришћења природних добара и добара у области уживања. Неспорно је да је већи број ових делатности од системској локалној значаја. Пошто се размотри прориси о створеним директним улагањима, ваљало би размотри и секторске прорисе у области делатности од оштећене економској интереса, као и у секторима који су од посебној значаја за економски раст и развој. Такође, потребно је јасно размотри прорисе о јореско законодавство, нарочито у области директних јореза, и јореске олакшице, које су важиле у датом периоду, те би уређивањем јоресности и недостајача могла да се нађе оштимална тачка јоресека, односно период који би за Србију био најпогоднији у контексту задржавања одређених ограничења у вези са слободним кретањем капиталала у поменутиим областима и јореским претманом нерезидената.*

86 Више у: Tatjana Jovanić "Grandfathering (standstill) clause and its implications in negotiations on capital movements liberalization", in Dušan Popović (ed.), Legal Implications of Trade Liberalization under SAAs and CEFTA, University of Belgrade Faculty of Law, Belgrade, 2018, 81–98.

87 Opinion of Advocate General Bot in Case C-101/05, Skatteverket v. A, 11 September 2007, тачка 111.

88 Case C-446/04, Test Claimants in the FII Group Litigation, ст. 192, као и Case C-157/05, *Holböck*, ст. 47.

89 Case C-384/09, *Prunus*, ст. 36.



### III СЛОБОДА ПРУЖАЊА УСЛУГА И ПРАВО ПОСЛОВНОГ НАСТАЊИВАЊА

Примарно законодавство ЕУ дефинише услуге као „услуге које се, по правилу, пружају уз накнаду и уколико нису уређене одредбама о слободном креирању роба, кинишала и људи”, а које обухватају нарочито: услуге индустријској и комерцијалној карактера, занате и делатности слободних занимања.<sup>90</sup> Како УФЕУ у поједу одређених услуга као што су саобраћај, банкарство и осигурање упућује на друге одредбе, сходно томе и изузете услуге нису предмет размаирања у претоварачком појављу 3. Даље, изузев поштанских услуга, ишће либерализације пружања појединих индустријских и комерцијалних услуга не размаира се у оквиру овој појавља, већ нарочито у оквиру појавља посвећеној заштити конкуренције. Исто тако, секундарно законодавство у праву ЕУ које се односи на пословно наставивање, а подразумева хармонизацију одредби о оснивању и пословању привредних друштва, не представља предмет размаирања претоварачкој појавља 3 – Право пословној наставивања и слобода пружања услуга.

Усклађивање са правним тековинама ЕУ у овом појављу је од значаја за Србију не само од момента приступања ЕУ, већ, ако се имају у виду и одредбе ССП-а, и претеклом претвеној рока дефинисаној овим споразумом. Приступањем ЕУ, у области претвеној пружања услуга, физичким и правним лицима биће омоћено пружање услуга из Србије у свакој држави чланици ЕУ, без потребе да се лица у њима пословно наставују. Ово право може бити ораничено леиштимним и претвеној заштити државе чланице, као и моћношћу да за професије, ван режима аутоматској признавања, претвери професионалне квалификације пружаоца услуга.

90 Члан 57. УФЕУ.



# 1. Појам слободе кретања услуга и права пословног настањивања у светлу Уговора о функционисању ЕУ, судске праксе и секундарног законодавства

## 1.1 Слобода пружања у услуга

Слобода пружања услуга, иако предвиђена као и остале слободе примарним законодавством ЕУ, у односу на остале слободе почела је сразмерно касније да се развија кроз секундарно законодавство ЕУ и праксу суда правде. Важности ове слободе истакнута је доношењем Директиве 2006/123/ЕС о услугама,<sup>91</sup> због чега је потребно да се посебно размисли домаћа ове директиве.

Слобода пружања услуга је право правних и физичких лица која су настана, односно имају седиште, држављанство или пребивалиште на територији неке од држава чланица Заједнице, да уђу на територију друге државе чланице и да тамо, на сталној или привременој основи пружају или примају услуге, без забрана и ограничења унутрашње законодавства или праксе орани управе, под istim условима као и домаћа лица, ако се тиме не крше одредбе о праву настањивања. Овим начелом су обухваћене и услуге које пружају изв. самозајослена лица, а које не подразумевају настањивање, као и услуге које пружају држављани држава чланица који су настана у држави чланице која није држава лица коме се пружа услуга, компаније и фирме основане у складу са прописима неке од држава чланица и које имају регистровано седиште, главно у праву или главно место пословања унутар Заједнице, као и сви облици приватних друштва, осим оних која не послују ради стицања добити. Појединостима које пружа ова услуга могу се користити и једна лица основана на територији неке државе чланице од стране субјекта из других држава, уколико се, поред још неких услова, покаже реална и стална веза са привредом државе чланице.<sup>92</sup>

91 Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market, OJ L 376, 27.12.2006, 36–68.

92 Радован Вукадиновић, Право Европске уније, Крагујевац 2006, стр. 394–395.

Услуге се разликују по низу критеријума, као што су ниво сложености, знања и квалификације лица која их пружају, и друго, а на нивоу ЕУ као регионалне интеграције, могу се разликовати и према томе да ли се пружају прекогранично, односно да ли је потребно да пружалац услуга промени пребивалиште. Као што је најпре већ напоменуто, под услугама се подразумевају услуге индустријској и комерцијалној карактера, занатли и делатности слободних занимања.

Као и друге слободе регулисане УФЕУ, и ова слобода је дефинисана путем неапативне дефиниције, као одсуство дискриминације односно ограничења за држављане држава чланица који су настаниени у другим државама чланицама. То значи да се забрањују ограничења слободе пружања услуга у Унији у односу на држављане држава чланица који имају седиште у једној од држава чланица, али не у држави чланици лица којем су услуге намењене. Остављена је могућност да Европски парламент и Савет у редовном законодавном поступку прошире примену одредби о услугама и на пружаоце услуга који су држављани трећих земаља и имају седиште у Унији.<sup>93</sup> Свака држава чланица у обавези је да обезбеди да нема дискриминације на основу држављанства или пребивалишта у погледу свих пружалаца услуга, под istim условима који важе за обављање појединих услуга у дајој држави.

Слобода пружања услуга представља право физичких и правних лица која имају седиште, држављанство или пребивалиште на територији једне државе чланице да на територији друге државе чланице пружају или примају услуге, у континуитету или привремено, под условима који једнако важе за држављане друге државе чланице, односно, под условима који не подразумевају кршење одредби о настањивању. Слобода се такође односи на samozапослена лица. Под samozапосленима сматрају се лица која, за разлику од радника, раде ван односа субординације, сnose ризик за успех или неуспех сопственог посла и плаћени су директно и у потпуности.<sup>94</sup>

Прекогранични елементи код пружања услуга оледа се у томе да или пружалац услуга може бити лице које нема седиште или пребивалиште у земљи у којој се пружа услуга, или лице које прима услугу не може да прими услугу у држави у којој има пребивалиште односно седиште. Заправо, разликују се три ситуације. Прва подразумева пружање услуга у другој држави чланици, чија претпоставка је остварење права настанивања – то је активна слобода пружања услуга. Пасивна слобода пружања услуга у фокусу има примаоца услуге у другој држави чланици и тумачи се као право лица да примају услуге од давалаца који су у другим државама чланицама. Трећа ситуација је прекогранично пружање услуга, када се и пружалац и прималац налазе у државама чланицама чији су резиденци (нпр. услуге које се пружају преко интернета), што обухвата и право да се прими одређена услуга. Такав став Суд првде је заузео нпр. у познатом случају *Luisi & Carbone*, поводом кривичног поступка који се водио због држављана Италије који су преко границе

93 Члан 56. УФЕУ.

94 Case C-268/99 *Aldona Malgorzata Jany and Others v Staatssecretaries van Justitie*, cr. 34, 70.

преносили новац како би платили медицинске услуге које је требало да буду пружене у другој држави. Поводом захтева националног суда за тумачење, Суд правде је указао на то да се слобода пружања услуга мора тумачити тако да се пружање услуге не може додатно ограничити, те да се неће примењивати одредбе везане за друге слободе, чак и када се ради о физичком транспорту новца, који је предмет слободе кретања капитала.<sup>95</sup> Поред овога, Суд правде је у низу пресуда које се односе на пренос готовог новца и инвестирање у иностранству доводио у питање однос слободе кретања капитала и слободе пружања услуга.<sup>96</sup>

Дакле, ова слобода је подређена другим слободама, те се мора одредити управо према трима преосталим слободама. Да би се неки промет услуга квалификовао у оквиру одредаба о слободи пружања услуга, потребно је да се задовоље одређени услови. Услуга мора бити *индустријској, комерцијалној карактера, односно занатлиј или делатној слободних занимања, која се уобичајено пружа уз накнаду, и њено пружање, које обухвата најмање две државе чланице, мора бити ограничено. Даље, пружање такве услуге не сме бити предмет других слобода. Са друге стране, одредбе УФЕУ не односе се на вршење изворних или поверених јавних овлашћења која у погледу одређених услуга постоје у државама чланицама.*<sup>97</sup>

У односу на слободу кретања радника, мора се водити рачуна о томе да ли је реч о радницима који су запослени у једној држави чланици и упућени у другу државу чланицу, или је реч о лицу које пружа привремене услуге. Подређеност слободе пружања услуга, као нематеријалних добара, слободи кретања робе, као материјалних добара, подразумева да ће се слобода пружања услуга примењивати само онда када специфична активност није предмет одредби о слободном кретању робе. Нпр. у случају *Sacchi*, Суд правде је направио разлику између услуге преноса телевизијског сигнала и трговине робом у смислу снимака, филмова и слично, истакавши да би давање искључивог права преноса сигнала у једној држави могло да угрози слободу кретања робе уколико се дискриминација заснива на фаворизацији робе националног порекла која је предмет емитовања.<sup>98</sup>

Као што је истакнуто у члану 57. УФЕУ, неопходно је да се ради о услугама које се врше уз накнаду. Онерозни карактер услуге суд је истакао у низу случајева.<sup>99</sup> Случај *Grogan* се односио на објављивање идентитета и локације клиника у ЕУ у којима се вршио абортус, по тужби Ирског удружења за заштиту нерођене деце. Истакавши супсидијарни карактер услуге у односу на друге слободе, Суд је прецизирао да пружање услуге уз надокнаду од стране регулисане професије представља професионалну делатност. Суд правде је тумачио економски

95 *Luisi & Carbone*, ст. 16.

96 C-410/96 *Criminal proceedings against André Ambry*, C-410/96, C-204/90 *Hanns-Martin Bachmann v Belgian State*; C-204/90, C-358/93 and C-416/93 *Criminal proceedings against Aldo Bordessa, Vicente Mari Mellado and Concepción Barbero Maestre*.

97 *Case C-2/74 Reyners v Belgium*.

98 *Case C-155/73 Giuseppe Sacchi*, ст. 6–7.

99 *C-159/90 The Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd v. Stephen Grogan*.

карактер услуга као предуслов примене одредби о слободи кретања капитала и у погледу спортских активности (нпр. случајеви *Delière, Bosman*).<sup>100</sup> Међутим, чак и када врхунски спортисти који учествују у међународним такмичењима не добијају надокнаду или награду, Суд је сматрао да и у тим случајевима могу да се примене правила о пружању услуга, уколико услед учешћа таквих спортиста организатор може повећати интерес, привући спонзоре и слично.<sup>101</sup> Као што је већ наглашено, слобода се не односи на вршење јавних овлашћења и јавне услуге, али се у пракси Суда правде поставило и питање образовне делатности, у ситуацијама када се услуга образовања финансира углавном из буџета, али подразумева и додатно суфинансирање од стране ученика односно студента ради покривања оперативних трошкова извођења наставе. У случају *Humbel*, у погледу извођења наставе на техничком институту који је био део белгијског секундарног образовања, суд је истакао да је основна карактеристика надокнаде у томе да она представља накнаду за пружену услугу, која је уобичајено договорена између пружаоца и примаоца услуге. Међутим, уколико је циљ услуге која се пружа у оквиру националне образовне система и која је финансирана из буџета задовољење општег интереса образовања, а не стицање профита, чињеница да студент или њихови родитељи плаћају одређену паритичијацију не може се сматрати онерозним карактером услуге образовања. Међутим, када би се надокнада предвидела само за стране ученике, овај аргумент не би могао да се истакне.<sup>102</sup> Наведено се односи на образовне услуге које се организују у оквиру националних система образовања које финансира држава, док се услуге које нуде приватне институције основног, средњег и високог образовања, које су основане ради профита а пружају услуге образовања као делатност од општег интереса уз накнаду, сматрају услугама у смислу УФЕУ.<sup>103</sup> Кршењем слободе пружања услуга подразумева се и наплата различитих дажбина за стручно оспособљавање којој подлежу лица која нису држављани исте државе, држављани других држава који су живели у тој држави, као и чланови њихове породице.<sup>104</sup> Последње се не односи на стипендије, нити на привилегије које домаћа држава омогућава својим држављанима из некомерцијалних разлога.

100 Cases C-51/96 and C-191/97, *Christelle Delière and François Pacquée v. Ligue francophone de judo et disciplines associées ASBL, Ligue belge de judo ASBL, Union européenne de judo (C-51/96) and François Pacquée, Case C-415/93 Union Royale Belge des Sociétés de Football Association and Others v Bosman*.

101 Case C-352/85 *Bond van Adverteerders and Others v Netherlands State*.

102 Case C-263/86 *Belgian State v. René Humbel and Marie-Thérèse Edel*, стр. 9.

103 Case C-109/92 *Stephan Max Wirth v. Landeshauptstadt Hannover*.

104 Case C-293/83 *Gravier v City of Liege*.

## 1.2. Право пословног настањивања

За разлику од њрава ѡружања услуга, ѡраво ѡсловној настањивања ѡодрозумева ѡраво лица да се на ѡтериторији друје државе чланице настњани и да у ѡој држави сњално или ѡрејшежно као самозајослено лице обавља самостјалне делатностњи личним радом, или оѡтвори радњу, оснује ѡривредно друшњиво или ѡнине уѡравља ради обављања делатностњи комерцијалној каракњера. Када је реч и самозајосленим лицима, на која се моју огноситњи и једна и друја слобода, одлучујућњ факњор за ѡрмену ѡравила о слободи ѡружања услуга или ѡраву настњивања је дужина боравка на ѡтериторији друје државе чланице. У ѡом смислу за ѡружање услуга везују се актњивностњи ѡривременој каракњера, а за настњивање ѡрајнијеј. С обзиром на то да је настањивање потребно за обављање већег броја услуга, у поређењу са мањим бројем услуга које се могу обављати без настањивања, слобода пословног настањивања може се сматрати једним аспектом слободе пружања услуга.

Ако се говори о привредним друштвима, слобода настањивања огледа се у слободи оснивања и пословања привредних друштава лица или капитала, укључујућњ и предузетнике, у другој земљи на трајном основу, и појављује се као примарно настањивање, односно оснивање новог друштва или пренос седишта у другу државу чланицу, или секундарно настањивање, као оснивање зависних друштава, филијала и огранака. УФЕУ, као основни извор ове слободе, у члану 49. такође садржи забрану ограничења слободе оснивања од стране држављана једне државе на територији друге државе чланице, која се односи и на заступништва, огранке и уопште зависна друштва са седиштем у било којој држави чланици. Привредна друштва основана у складу са законом државе чланице у којој имају регистровано седиште, главну управу или главно место пословања могу да обухвате и правна лица јавног права, али се не примењују на непрофитна друштва.<sup>105</sup>

Ова слобода и забрана ограничења односе се и на започињање и обављање делатности самозапослених лица, оснивање предузећа и управљање ѡима, под условима прописаним законом државе где се оснивање врши. Сходно члану 53. УФЕУ, а како би се самозапосленим лицима олакшало започињање и обављање делатности, Европски парламент и Савет могу донети директиве о узјамном признавању диплома, сведочанстава и других доказа о формалним квалификацијама, као и о усклађивању одредби закона и других прописа у државама чланицама које се односе на започињање и обављање делатности самозапослених лица, а посебан акценат стављен је на медицинска, ѡима сродна и фармацеутска занимања.

Слобода настњивања је неизосњавно ѡовезана са концептњом седишња у контекстњу меродавној ѡрава, а у ѡраву ЕУ доминирају две ѡеорије: ѡеорија реалној седишња и ѡеорија инкорпориације (рејисњрације). Према ѡрвој, ѡребало би

105 Члан 54. став 2. УФЕУ.

да се примени право државе чланице у којој постоји реално седиште, без обзира на формално место инкорпорације, а према другој, право државе у којој је привредни субјект уписан у регистар. Пракса Суда правде је наклоњена теорији инкорпорације. У том смислу се поставља питање да ли би примена концепција реалног седишта била у сукобу са концепцијом права настањивања. Поставља се питање да ли би било оправдано ограничити слободу привредном субјекту који жели да еквира домаће право које је рестриктивније, односно применити одредбе домаћег права и онемогућити примену права настањивања. Такође, поставља се и питање да ли би успостављање додатних мера за субјекте за које се може сматрати да желе избећи рестриктивне одредбе домаћег законодавства било супротно одредбама о праву настањивања. У неким државама чланицама промена седишта је ограничена превасходно ради заштите поверилаца, мањинских акционара и запослених, као и правила којима се спречава корупција. Један од најважнијих елемената регулаторне конкуренције међу државама чланицама, поред наведеног, представљају и одредбе пореског законодавства, у смислу да се променом седишта настоји обезбедити повољнији порески третман у другој држави чланици. На пренос реалног седишта из једне у другу државу чланицу утичу како услови и ограничења матичне земље, тако и услови и ограничења друге државе чланице, који морају задовољити захтев у погледу недискриминације и пропорционалности. Будући да промена седишта подразумева и примену права државе у којој ће се успоставити седиште, те у недостатку јасних правила о ефектима промене седишта унутар ЕУ, Европска комисија припрема предлог тзв. четрнаесте компанијске директиве, односно Директиве о промени седишта, коју су дужи низ година блокирале поједине државе, нарочито Луксембург и Холандија.

У случају *Centros* Суд је стао на становиште да оснивање неактивног друштва у другој држави чланици у којој су обавезе у погледу оснивачког капитала биле ниже, да би се потом у земљи држављана оснивача основао огранак, иако представља начелно заобилажење рестриктивнијег режима, само по себи није доказ за злоупотребу права, те је овим случајем Суд стимулисао регулаторну конкуренцију међу државама чланицама.<sup>106</sup>

У једном другом случају (*Überseering*)<sup>107</sup> поставило се питање примене немачког права на привредно друштво основано у Холандији, које је имало стварно седиште у Немачкој. Суд је заузео став да се обавеза поновног оснивања у Немачкој ради добијања процесне способности привредног субјекта, односно примена теорије стварног седишта сматра супротно одредбама о настањивању, без обзира на то што је у датом случају држава Немачка покушала да оправда регистрацију наводећи циљеве у јавном интересу, као што су заштита поверилаца и запослених и обезбеђење правне сигурности.

106 Case C-212/97 *Centros Ltd v. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen*.

107 Case C-208/00 *Überseering BV v Nordic Construction Company Baumanagement GmbH (NCC)*.



У случају *Inspire Art*<sup>108</sup> холандско право предвиђало је услове у којима оснивања ојранака страних држављана, а у сврху сјречавања оснивања ојранака који се оснивају ради коришћења јојодности које је јружало холандско законодавство. Међуштим, Суд правде је заузео став да би требало да се примењују исти правила која се односе на ојранке домаћих привредних друштва.

Питање прекојраничних сјајања и пријајања привредних друштва иакође је значајно за примену права насјтањивања, јер то може предсјављати облик насјтањивања којим се осјварује јренос седишта. У случају *SEVIC Systems*<sup>109</sup> немачки суд је одбио да се одобри регистрација у случају припајање друштва из Луксембурга немачкој компанији, с обзиром на то да национална правила нису обухватала прекојранични елемент. Суд је стао на становиште да је прекојранично спајање један облик вршења права настањивања, те да забрана регистрације превазилази неопходни обим, односно да није пропорционална оправдању на које је указивала Немачка.

У том смислу требало би указати на случај *Cartesio*,<sup>110</sup> један од новијих случајева, који се донекле разликује од ранијих, а у којем се јасно указује на потребу за хармонизацијом доношењем Директиве о промени седишта. У ситуацији када је компанија основана у Мађарској намеравала да промени стварно седиште у Италији, промена седишта би подразумевала престанак правног субјективитета у Мађарској, те је стога Суд стао на становиште да је национално право релевантно за напуштање реалног седишта. Овај случај указује на чињеницу да компаније из држава чланица могу да се позивају на право настањивања у смислу слободног избора места и облика где ће се одвијати њихова делатност у другој држави чланици, али ово право ипак трпи ограничење у ситуацији када желе да напусте државу у којој су основане, под претпоставком да национално право аутономно уређује промену стварног седишта.

### 1.3. Оправдана ограничења слободе кретања услуга и права настањивања

*Забрана дискриминације обухвата директна и индиректна ограничења. Прикривена су ограничења која, иако начелно заснована на ојштим критеријумима, ипак могу довести до практичне дискриминације. То могу бити формалности које нису непосредно јовезане са вршењем привредне активности, али сјречавају или ојшежавају осјваривање ове слободе. Чак и у ситуацијама када се страним*

108 Case C-167/01 Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Amsterdam v Inspire Art Ltd.

109 Case C-411/03 Sevic Systems AG.

110 Case C-210/06 Cartesio Oktató és Szolgáltató bt.

субјектима обезбеди национални њерџман, услови за њружање услуга који се односе на школску срему и њотребно искуство, као и њравила њрофесионалној њонашања моу се значајно разликовати од државе до државе.

У поменутом случају Gebhard, Суд њравде навео је четири услова која морају бити задовољена да би се оњравдали њосвојање односно њримена националних мера које моу оњраничити или онемоућити реализацију ове слободе. Прво, неоходно је да мере не буду дискриминаторној карактера, њревасходно у смислу да не смеју неједнако њретирати домаће и сњране држављане. Затим, мере морају бити оњравдане имњративним разлозима јавној инњереса, адекватне и њропорционалне у односу на њосњизање циља и не смеју да њревазилазе оно што је неоходно њредузети ради њосњизања лењитимној циља.<sup>111</sup> У овом случају немачки адвокати, учлањен у Адвокатску комору Немачке, њружао је своје њрофесионалне услуге у Ињалији, где је њруа ињалијанских адвоката њокренула њосњујак њред Адвокатским савњшом Милана у вези са уњотребом речи „адвокати” у њословној коресњонденцији адвоката Гебхарда на њериторији Ињалије. Кључно њињање односило се на крињеријум који оњредељује њрајно у односу на њривремено њружање неке услуге, а у смислу њримене Директиве 77/249/ЕЗ о олакшању услова за њружање адвокатских услуга.<sup>112</sup> Овај случај је уједно оњворио њињање односа слободе њружања услуга и њрава насњањивања, с обзиром на то да је њоследње њримењиво како на физичка, њако и на њравна лица која су држављани држава чланица. У њом смислу, активност самозањслених лица која њружају њрофесионалне услуге на континуираној основи у друој држави чланица, њотпадају њод њриму одредби о њраву насњањивања. Временски оквир њприроде активности се цени у сваком њојединачном случају, њрема дужини временској инњервала, континуитету и реуларности вршења услуга. Како је нањлашено у њоменутом случају, њружање услуга се може квалификовати као њовремено и у ситуацијама када њосвоји неки физички облик њприсутва у друој земљи, њоути канцеларије, као и инфрасњрукњура неоходна за обављање делатности. Уколико национално њраво њосњавља одређене захњеве у њоледу обављања неке делатности, држављанин друе државе чланица који намерава да обавља исту активност у њринцију мора да из задовољи. Међуњим, националне мере које моу сњречити или учинити мање ањрактивним вршење фундаменталних слобода њранњованих Уњвором морају испуњити њоре наведене услове, а државе чланица морају узети у обзир њињање еквивалентности дњлома и, где је то неоходно, уњоредити знање и квалификације који се захњвају њравилима на националном нивоу.

Дакле, оњравдана су оњраничења у јавном инњересу, која се њримују недискриминаторно и која су њропорционална, с обзиром на њихову сврху. Дуњодњиња њракса Суда њравде њоказује да на својој њериторији држава чланица може да оњраничи њружање услуга њозивајући се на захњеве јавних њолињика, јавне безбедности,

111 C-55/94 Reinhard Gebhard v. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, пар. 37. Вид. такође Case C-19/92 Kraus v Land Baden-Wuerttemberg.

112 Council Directive 77/249/EEC of 22 March 1977 to facilitate the effective exercise by lawyers of freedom to provide services, OJ L 78, 26. 3. 1977, стр. 17–18.

заштитије живојине средине и заштитије здравља, али такође ове мере не смеју бити дискриминаторне, морају бити неопходне и пропорционалне. Ови захтеви тумаче се у сваком појединачном случају.

Поред хармонизације правила о школској сиреми и условима за обављање одређених делатности која се стичу у складу са националним прописима конкретне државе чланице, кроз објективни постојак признавања еквивалентности и квалификација, једно ограничење које је оправдано иче се правила професионалној понашања. У том смислу, дозвољено би било намењање услова који се односе на правила организације, етику, квалификацију, надзор и одговорност, ако се могу оправдати јавним интересом, под условом да се примењују на сва лица која су пружаоци те услуге и под условом да су правила оправдана њиховим интересом и да су сразмерна сврси.<sup>113</sup>

И у погледу настањивања, дискриминација између страних и домаћих држављана није дозвољена. Као што је случај и са слободом пружања услуга, одредбе примарног законодавства ЕУ о настањивању не примењују се на делатности које су у одређеној држави повезане, макар и повремено, са вршењем јавних овлашћења.<sup>114</sup> Међутим, у смислу члана 52. став 1. УФЕУ, одредбе о настањивању не утичу на примену одредби закона и других прописа којима се предвиђа посебан третман страних држављана из разлога јавне политике, јавне безбедности или јавног здравља. Управо је ова одредба примарног законодавства била разматрана у пракси Суда правде, а у сваком конкретном случају Суд је узимао у обзир критеријуме који су прецизирани у случају *Gebhard*, *аналојно режиму ограничавања пружања услуга*. Ова пракса је показала да се изузеци тумаче уско, с обзиром на то да националне мере морају бити не само законите, већ и оправдане, што је прецизирано поменутом одлуком Суда у случају *Gebhard*, *аналојно ситуацијама када је оправдано ограничити слободно пружање услуга*.

## 1.4. Секундарно законодавство

У оквиру овог наслова укратко ће бити представљени основни акти секундарног законодавства ЕУ који се односе на општи режим услуга и признавања професионалних квалификација, у духу разлике права пословног настањивања као трајног пружања услуга и слободе прекограничног пружања услуга, када нема обавезе настањивања. С обзиром на то да је сврха анализе да се обухвати *acquis* који је релевантан за преговоре у преговарачком поглављу 3, неће се узети у обзир низ прописа ЕУ који представљају секундарно законодавство које се односи на одређене регулисане професије, односно услуге (од којих се неке разматрају у другим преговарачким

113 Нпр. Case C-279/80 Criminal proceedings against Alfred John Webb.

114 Члан 51. став 1. УФЕУ.

поглављима), као и правила у области компанијског права која се тичу усклађивања прописа за правна лица и предузетнике, односно приближавање прописа о трговачким друштвима ради заштите интереса чланова друштва и трећих лица, као и услови оснивања и рада посебних типова европских предузећа, као што су европска економска интересна групација, европско друштво, европска приватна компанија и др. Последња група прописа је ближа је прописима који се разматрају у оквиру преговарачког поглавља 6, које се односи на право привредних друштава.

### 1.4.1. Директива о услугама

*Директива о услугама*<sup>115</sup> је основни акт секундарног законодавства ЕУ који се примењује на услуге које пружају лица која су настанијена у државама чланицама, а обухвата како слободу пружања услуга, тако и слободу настанивања. Ова директива, позната под називом „Болкенишјајнова директива”, резултат је децларационе преговарања држава чланица с циљем да се уклоне препреке за промет услуга и један од циљева Стратегије из Лисабона, као акционе плана развоја економије ЕУ у периоду 2000–2010. године.<sup>116</sup>

Реч је о директиви хоризонталног карактера која представља једнообразни оквир за све услуге које се пружају уз накнаду, а које под њу подпадају, а водећи рачуна о потребним квалификацијама које су предвиђене извором секундарног законодавства. Иако примарно донета са циљем уклањања препрека за слободан промет услуга, у примени ова директива има значајне импликације и за услуге које немају прекогранични карактер. Директива се не односи на питања радног права, односно не примењује се у погледу односа регулисаних законом и уговором о раду, као ни на прописе који се односе на безбедност на раду. Веома је значајно установљење јединствених тачака контакта чланом 6. Директиве, које се најчешће налазе при министарствима надлежним за привреду држава чланица, и где се одвија процес пријаве и подношења потребних докумената за обављање економских активности, уз обавезу држава чланица да поједноставе процедуре, укину непотребна ограничења и пруже практичну помоћ лицима која желе да пружају услуге које потпадају под примену Директиве.

Из примене директиве изузетно су финансијске услуге (банкарски кредитно-депозитни послови, услуге истраживања, услуге осигурања, инвестиционе услуге и сл.), здравствене услуге, електронске комуникације, трансферне услуге, пореске услуге, приређивање игара на срећу и још неке услуге, укључујући и правне, као и услуге које пружају приватна лица којима су поверена јавна овлашћења, попут нотара.<sup>117</sup> Када је реч о услугама од општег економског интереса, као што су снабдевање

115 Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market, OJ L 376, 27. 12. 2006, стр. 36–68.

116 European Commission Report: Internal Market Strategy, COM (2000) 257 final.

117 Листа услуга на које се Директива не примењује предвиђена је чланом 2. став 2 Директиве о услугама.

електричном енергијом и гасом, водоснабдевање, управљање отпадом и слично, ове услуге су обухваћене директивом, али се на њих примењује право настањивања. Директива обухвата већи број активности регулисаних професија попут пореских саветника, архитекта, инжењера, маркетинг стручњака, а примењује се и на туристичке активности, укључујући и смештај и исхрану, услуге информационе друштва, услуге образовања. Иако се не примењује на финансијске услуге, обухвата услуге ренџирања и лизинга (укључујући и лизинг аутомобила), као и низ услуга које се односе на управљање домаћинством (нпр. чишћење, приватне гађиље и сл.).

#### 1.4.2. Директива о признавању професионалних квалификација

Све до 1984. године, унутар ЕУ био је у примени секторски или вертикални процес усклађивања националних прописа о условима стицања школске спреме и стручних квалификација. Нови, хоризонтални, приступ подразумевао је узајамно признање квалификација. Као претеча садашњег секундарног законодавства истиче се Директива 89/48/ЕС о општем систему признавања диплома више спреме о стеченој стручној квалификацији и обуци, којом је било одређено да за обављање одређене регулисане професије органи не могу због неодговарајуће квалификације одбити држављанину друге државе чланице отпочињање делатности под истим условима као и за сопствене држављане, ако поседује диплому која се захтева у другој држави чланици или је обављало ту професију најмање две године у држави чланици у којој услови нису регулисани. Директива је потом замењена Директивом 92/51/ЕС о општем систему признавања професија. Требало би поменути и Трећу хоризонталну директиву о општем систему признавања 99/42/ЕС, која се односи на индустријске и професионалне секторе који су раније били покривени вертикалним директивама.

Од 20. октобра 2007. године све државе чланице су у обавези да имплементирају систем признавања професионалних квалификација, који је установљен Директивом 2005/36/ЕС о признавању професионалних квалификација, која се под извесним условима односи и на остале земље Европског економског простора и Швајцарску. Директивом се настоји повећати флексибилност тржишта рада, остварити додатна либерализација услуга и постићи аутоматско признавање квалификација уз поједностављивање управних процедура. Значајна је по томе што се уводи узајамна евалуација националних одредби о професионалним квалификацијама, којој је претходила анализа оправданости ограничења приступа одређеним професијама. Ради лакшег спровођења, Европска комисија је објавила интерактивну мапу регулисаних професија у Европи,<sup>118</sup> за које су приступ или услови пружања услуга условљени одређеним квалификацијама. Ипак, ова директива из свог опсега примене искључује поједине регулисане професије које су предмет

118 <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/index.cfm?action=homepage>.

других аката ЕУ, као што је то случај са овлашћеним ревизорима, на које се примењује Директива 2006/43/ЕС или адвокатима, у погледу чијих квалификација се примењују додатно две специфичне директиве: Директива 77/249/ЕС о пружању услуга на привременој и повременој основи и Директива 98/5/ЕС о пружању адвокатских услуга на трајном основу ван државе у којој је добијена квалификација.

Директива уређује питања привремене мобилности и обезбеђује да друга држава не може да предвиди процес признавања, изузев у случају професија које имају импликације за јавно здравље и безбедност. У погледу трајног настањивања, ова директива предвиђа три система признавања квалификације. Први је аутоматско признавање професија за које су хармонизовани минимални услови обуке на нивоу ЕУ: доктори медицине, стоматолози, медицинске сестре опште неге, бабице, доктори ветерине, фармацеути и архитекте. Други систем је аутоматско признавање одређених занимања у области заната, трговине и индустрије, када се аутоматско признавање заснива на професионалном искуству. Последњи је систем који се односи на поменуто, а не задовољава услове аутоматског признавања, које се заснива на начелу међусобног признавања квалификација, као и у ситуацијама када се захтева да појединац покаже да је квалификован у својој држави. Међутим, уколико надлежна тела у тој држави пронађу значајније разлике у систему обуке, она могу предвидети период прилагођавања или проверу знања.

Изменом, Директивом 2013/55/ЕЦ о Европској професионалној карти, заинтересованим грађанима се омогућава једноставније и брже признавање квалификација кроз стандардизовану електронску процедуру информационог система унутрашњег тржишта и предвиђа постојање јединствене тачке контакта.

#### ***1.4.3. Права самозајослених и Директива 2004/38/ЕС о правима грађана ЕУ и њихових породица на слободно кретање на територији државе чланице***

Директива 2004/38/ЕС о правима грађана Уније и члановима њихових породица да се крећу и бораве на територији држава чланица<sup>119</sup> кодификовала је низ правних аката који су се примењивали раније. Она обухвата како привремено, тако и трајно кретање запослених и њихових породица и поставља ограничења која се односе на јавну политику, јавну безбедност и јавно здравље. Директива појашњава статус запослених, самозапослених као и студената који обављају рад без надокнаде. Један од најважнијих домаћаја је прописивање да лице на које се Директива односи и чланови његове породице могу у другој држави чланици

<sup>119</sup> Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC, *OJ L 158*, 30. 4. 2004, 77–123.

живети до три месеца без икаквих услова или формалности, док се за дужи период начелно одређује који услови, зависно од статуса у другој држави чланици, могу да се поставе, укључујући и обавезу регистрације. Међу условима фигурира и захтев да таква лица не могу представљати терет за систем социјалне сигурност друге државе, као и да морају имати свеобухватно здравствено осигурање. У сврху примене ове директиве Европска комисија донела је неколико саопштења, која се односе на олакшавање њене примене<sup>120</sup> и спречавање фиктивних бракова, нарочито са држављанима трећих земаља.<sup>121</sup>

### 1.5. Либерализација поштанског саобраћаја

Либерализација поштанских услуга у ЕУ доприноси развоју унутрашњег тржишта. Иако на годишњем нивоу не представља ни један проценат бруто друштвеног производа ЕУ, други сектори попут електронских комуникација, финансијских услуга и сл. у великој мери зависе од поштанске инфраструктуре. За либерализацију поштанског саобраћаја задужен је Директорат за заштиту конкуренције, који има двојаку улогу: као промотер регулације кроз прописивање правила о либерализацији, као и улогу у спровођењу прописа из области заштите конкуренције.

Секундарно право ЕУ о поштанским услугама заснива се на три директиве: Директиви 97/67/ЕС,<sup>122</sup> Директиви 2002/39/ЕС<sup>123</sup> којом је она допуњена, и Директиви 2008/6/ЕС.<sup>124</sup> Ови акти су основ либерализованог система поштанских услуга у државама чланицама, као и унутар ЕУ, и истовремено представљају подстрек заштити потрошача. Наиме, право ЕУ о поштанским услугама гарантује

120 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on guidance for better transposition and application of Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States COM(2009) 313 final of 2 July 2009.

121 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Helping national authorities fight abuses of the right to free movement: Handbook on addressing the issue of alleged marriages of convenience between EU citizens and non-EU nationals in the context of EU law on free movement of EU citizens COM(2014) 604 final of 26. 9. 2014.

122 Directive 97/67/EC of the European Parliament and of the Council of 15 December 1997 on common rules for the development of the internal market of Community postal services and the improvement of quality of service, *OJ L 15, 21. 1. 1998*, стр. 14–25.

123 Directive 2002/39/EC of the European Parliament and of the Council of 10 June 2002 amending Directive 97/67/EC with regard to the further opening to competition of Community postal services, *OJ L 176, 5.7.2002*, стр. 21–25.

124 Directive 2008/6/EC of the European Parliament and of the Council of 20 February 2008 amending Directive 97/67/EC with regard to the full accomplishment of the internal market of Community postal services, *OJ L 52, 27. 2. 2008*, стр. 3–20.

грађанима доступност поштанских услуга на целој територији под истим условима за све (универзална услуга), као и низ услуга које нуде тзв. алтернативни пружаоци поштанских услуга. Директиве такође предвиђају оговарајући систем надокнаде односно финансирања обављања универзалне поштанске услуге.



## 2. Нормативни оквир обавеза Србије у приступним преговорима

### 2.1. Споразум о стабилизацији и придруживању

Напред наведени извори права настањивања и слободе пружања услуга на европском нивоу су предмет оцене усклађености у преговарачком поглављу 9 – Право пословног настањивања и слобода пружања услуга. Детаљнији захтеви представљени су у Извештају о скринингу за поглавље 3, који је достављен 17. јуна 2015. године. У документу је наведено да се Република Србија не може сматрати довољно спремном за преговоре о овом поглављу и да би ово поглавље могло да буде отворено тек по испуњавању мерила. Мерило се огледа у томе да се Србија обавезује да достави Европској комисији свеобухватну и детаљну стратегију за усаглашавање са правним тековинама за професионалне квалификације. „Стратегија мора да обухвати све неопходне реформе у погледу усаглашавања законодавства и изградње институционалних капацитета за признавање професионалних квалификација стечених у другим државама чланицама и за пружање помоћи стручњацима који су се квалификовали у Србији, а желе да пружају услуге у другим државама чланицама. Стратегија такође мора да обухвати свако прилагођавање обука лекара, зубара, медицинских сестара задужених за општу негу, бабица, фармацеута и ветеринара неопходно за испуњавање минималних захтева обуке наведених у Директиви 2005/36/ЕЗ. Рок, надлежни орган и јасна назнака одговарајуће одредбе права ЕУ морају бити прецизирани за сваку активност обухваћену овом стратегијом.”

У Извештају о напретку за 2018. годину истиче се да је ниво припремљености Србије у овој области „осредњи” (енгл. *moderate*) и указује на то да је одређени напредак остварен у области поштанских услуга и признавања професионалних квалификација. Истакнута је потреба да се што пре усвоји кровни пропис о услугама, настави са хармонизацијом секторске регулативе, установи јединствена тачка контакта и усвоји закон о признавању професионалних квалификација, уз неопходно испуњавање задатака предвиђених стратегијом и акционим планом. Даље, ЕУ од Србије очекује и даљу

либерализацију поштанског тржишта и јачање капацитета инспекције надлежне за поштанске услуге.<sup>125</sup>

Пружање услуга уређено је члановима 59–61. ССП-а. Предвиђено је да обе стране поступно предузму неопходне кораке ради либерализације прекограничног пружања услуга. Упоредо са тим, предвиђена је и либерализација привременог кретања физичких лица која пружају услуге или која су запослена код пружаоца услуга на трајној основи. Стране уговорнице су се обавезале да неће примењивати мере или радње које би услове под којима услуге пружају држављани или привредна друштва из Србије и Заједнице која су основана на територији стране којој не припада лице којем су услуге намењене, битно ограничиле у односу на затечено стање на дан који претходи дану ступања на снагу Споразума. Најзад, требало би указати на то да ССП садржи посебне одредбе у погледу услуга транспорта између ЕУ и Србије (члан 61).

У истом поглављу, у оквиру чланова 52–58, уређени су пословно настањивање и правила у вези са оснивањем и пословањем привредних друштава на територији држава чланица ЕУ и Србије. Члан 52. ССП-а одређује појам привредног друштва у складу са дефиницијом датом у члану 53 УФЕУ. Важно је истаћи да је дефиницијом из овог члана која укључује „регистровано седиште на територији Заједнице/Србије” уколико је пословање стварно и трајно повезано са привредом „Заједнице односно Србије”, појам привредних друштава која припадају ЕУ максимално проширен, те доводи у питање прихватање теорије стварног седишта у Закону о привредним друштвима. Осим привредног друштва, дефинисани су појмови огранка, друштва кћери, привредне делатности и сл. Потписивањем ССП-а, Србија се обавезала да ће привредним друштвима и друштвима кћерима из Заједнице олакшати пословање, тако што ће им одобрити положај који није мање повољан од онога који имају домаћа привредна друштва или друштва из трећих држава, а исте одредбе би требало да важе и за друштва из Србије која би пословала на територији Заједнице. Важећи Закон о привредним друштвима је у потпуности сачињен у складу са компанијским директивама, те се остваривање пословног настањивања регулише на јединствен начин за домаћа и страна физичка и правна лица. Важно је напоменути и одредбу да пословни субјекти из ЕУ имају право стицања својине на непокретностима као и домаћа привредна друштва, када су им потребна за обављање делатности.<sup>126</sup> Ово је важно нагласити, с обзиром на то да су ограничења кретања капитала у домену пољопривредног земљишта супсидијарног карактера. Најзад, важно је нагласити да су, у вези са овом слободом, изузете финансијске услуге.

125 Извештај о напретку, стр. 55–56.

126 Члан 53. став 5. тачка б) ССП-а.

## 2.2. Регулисање услуга – у сусрет Закону о услугама

Као и у већини нових држава чланица, у којима до ступања на снагу Директиве 2006/123/ЕЗ по правилу није било посебних прописа намењених регулисању услуга, и у Србији су услуге уређене различитим прописима, те усклађивање са правним тековинама ЕУ подразумева не само доношење једног кровног прописа о услугама, већ и проверу усклађености одредби секторских прописа које се односе на регулисане услуге, као и њихово усклађивање са законом о услугама, који би претходно требало да буде усвојен. Иако је иницијално предвиђено да ће то бити постигнуто до краја 2018. године, очигледно је да је рок потребно продужити, с обзиром на то да још увек није донет закон о услугама, иако је Министарство трговине, туризма и телекомуникација припремило нацрт овог закона. Крајем 2016. године Влада Републике Србије је усвојила Програм усаглашавања домаћег законодавства са Директивом о услугама, у којем су побројани секторски прописи које је потребно ускладити, и предвиђене активности за успостављање јединствене тачке контакта, што ће подразумевати не само задовољење техничких захтева, већ и стварање нове организационе јединице.

Либерализација услуга подразумева и уклањање препрека за конкуренцију у низу сектора и подразумева неколико начела која важе на унутрашњем тржишту ЕУ и као таква ће представљати изазове у спровођењу закона о услугама и секторских закона. Прописи који се односе на све услуге које ће обухватити закон о услугама, изузев изузетих, мораће да се у одређеном року ускладе са одредбама закона о услугама, по његовом доношењу. Административни услови који се односе на право пословног настањивања и слободу пружања услуга мораће да буду јасни, сразмерни сврси као и електронски доступни преко јединствене тачке контакта, што ће даље допринети модернизацији рада државне управе. Примена овог закона ће подразумевати и поједностављење процедура за издавање дозвола. Важно је напоменути да Нацрт закона о услугама садржи специфична правила о ћутању управе, што подразумева да захтеви који се тичу отпочињања делатности морају бити обрађени у разумном року, а уколико се у том року не добије одговор, овлашћење ће се сматрати издатим, осим ако је због разлога јавног интереса предвиђено другачије. У секторским прописима које је потребно ускладити мора се јасно разликовати право пословног настањивања у смислу трајног пружања услуга и слобода прекограничног пружања услуга, као повремено и привремено пружање услуга. Једно од начела је и забрана испитивања тржишних потреба за одређене делатности кроз елаборате о тржишној оправданости, као и ограничење броја и територијалне распрострањености дозвола и броја пружалаца услуга зависно од броја становника или удаљености.

У низу одредби којима се транспонује Директива о услугама, корисно је указати да је Нацртом закона о услугама у члану 2. став 1. под тачком 14) прецизно

дефинисано шта представља јавни интерес: „општи друштвени интерес, укључујући: јавни поредак, јавну безбедност, јавну заштиту, јавно здравље, очување финансијске равнотеже система социјалне заштите, заштиту потрошача, корисника услуга и радника, поштовање начела савесности и поштења у пословним односима, спречавање преварног поступања, заштиту животне средине и здравља животиња, заштиту интелектуалне својине, очување историјске и културне баштине, циљеве социјалне и културне политике”.

### **2.3. Нормирање регулисаних професија и признавање професионалних квалификација**

Као што је већ наглашено, једино мерило за отварање поглавља 3 представља захтев да „Србија поднесе Комисији свеобухватну и детаљну стратегију за усклађивање са правним тековинама професионалних квалификација. Стратегија мора да обухвати све реформе које су неопходне у смислу усклађивања законодавства и изградње институционалних капацитета за признавање професионалних квалификација стечених у другим државама чланицама, као и за пружање помоћи стручњацима који су стекли квалификације у Србији и намеравају да пружају услуге у другим државама чланицама. Стратегија такође мора да обухвати и сва усклађивања везана за обуку лекара, стоматолога, медицинских сестара за општу негу, бабица, фармацеута и ветеринарских хирурга, која мора бити усклађена са минималним захтевима за обуку наведеним у Директиви 2005/36/ЕЗ. За сваку радњу обухваћену овом стратегијом потребно је дефинисати крајњи рок, одговорно лице и јасно навести одговарајућу одредбу прописа ЕУ.”

Поменута стратегија, односно Програм за хармонизацију законодавства Републике Србије са Правним тековинама ЕУ у области признавања професионалних квалификација са акционим планом усвојени су новембра 2017. године. У акционом плану су идентификовани сви секторски прописи за хармонизацију са директивом, као и активности које ће се одвијати у поступку хармонизације студијских и других програма са минималним захтевима директиве 2005/36/ЕЗ и директиве 2013/55/ЕУ; затим поступак хармонизације регулативе о узајамном признавању у одређеним секторима, као и активности на припреми пописа регулисаних професија у Републици Србији.

Ради усклађивања са Директивама 2005/36/ЕЗ и 2013/55/ЕУ, неопходно је да се једним законом регулише питање међусобног признавања професионалних квалификација. Поменуте директиве ће бити транспоноване кроз закон о регулисаним професијама и признавању професионалних квалификација, који у форми нацрта постоји од 2016. године, и у вези са којим је одржано неколико јавних расправа, чији су резултати сажети у Извештају о јавној расправи. Закон

о регулисаним професијама и признавању професионалних квалификација ће имати одложено дејство, што значи да ће се примењивати од момента приступања ЕУ, с обзиром на то да је неопходно створити адекватне административне претпоставке за његову примену. Сврха овог прописа је да се пропишу минимални услови оспособљавања у Републици Србији за приступ и обављање професија код којих је предвиђено аутоматско признавање, и то: доктора медицине, доктора медицине специјалисте, доктора денталне медицине, доктора денталне медицине специјалисте, медицинских сестара опште неге, бабица, магистара фармације, доктора ветеринарске медицине и архитеката, као и систем признавања професионалних квалификација за обављање регулисаних професија у Републици Србији с циљем остваривања права на пословно настањење, слободу пружања услуга на привременој и повременој основи у Србији на основу професионалних квалификација, као и поступак признавања квалификација.

Да поновимо, Директива 2005/36/ЕЗ о признавању професионалних квалификација обухвата три различита приступа: а) аутоматско признавање уколико су хармонизовани минимални услови обуке; б) аутоматско признавање за одређене секторе или професије и в) начело узајамног признавања диплома и квалификација. Она има ограничену примену у погледу извесних професија као што су ревизори или оне које су додатно регулисане, попут адвокатуре.

Једна од најважнијих новина коју ће овај закон увести је у томе што ће уместо нострификације бити предвиђен поступак признавања стране школске исправе, као поступак изједначавања стране школске исправе (средњег или основног образовања) са одговарајућом исправом стеченом у Србији ради наставка школовања и запошљавања.<sup>127</sup> Признавање стране школске исправе је поступак којим се страна школска исправа (за основно или средње образовање) изједначава са одговарајућом јавном исправом стеченом у Републици Србији. Изједначавање стране школске исправе са домаћом врши се у погледу права која њеном имаоцу припадају како за настављање школовања, тако и за право на запошљавање. Више се неће правити разлика у вези са нострификацијом или признавањем еквиваленције, већ се само уређује поступак признавања стране школске исправе. Поред признатих међународних споразума о узајамном признавању сведочанстава и диплома, најважнији прописи за признавање страних школских исправа су: Закон о основама система образовања и васпитања,<sup>128</sup> Закон о основном образовању и васпитању,<sup>129</sup> Закон о средњем образовању и васпитању<sup>130</sup> и Закон о виском образовању.<sup>131</sup>

127 Предвиђено је да поступку признавања не подлежу дипломе и сведочанства стечена у Црној Гори за време постојања Државне Заједнице Србије и Црне Горе, дипломе и сведочанства стечена за време постојања СФРЈ, до 27. 4. 1992, као и дипломе и сведочанства стечена у Републици Српској.

128 „Службени гласник РС”, број 88/2017.

129 „Службени гласник РС”, бр. 55/2013.

130 „Службени гласник РС”, бр. 55/2013.

131 „Службени гласник РС”, бр. 88/2017.

Закон ће се примењивати на држављане држава потписница споразума о европском економском простору (ЕЕП) који су професионалне квалификације стекли у држави потписници споразума о ЕЕП-у, а у Републици Србији желе да обављају регулисану професију као лица запослена код послодавца или лица која самостално обављају делатност, укључујући и слободне професије. Одредбе о аутоматском признавању професионалних квалификација, ипак, неће важити у погледу држављана трећих земаља.

Посебан сегмент Нацрта закона представља део који се односи на пружање услуга на привременој и повременој основи на основу професионалних квалификација, где се прописују и разлози због којих надлежно тело не може ограничити овакво пружање услуга. Иако ће важити од момента уласка у ЕУ, низ одредби дефинише поступак документације, потврду ЕУ, професионални назив, право провере професионалне квалификације и др.

Даље, један одељак Нацрта посвећен је признавању професионалних квалификација с циљем остваривања права на пословно настањење. Уређен је општи систем признавања професионалних квалификација, у случајевима када се не може применити систем професионалног искуства, односно аутоматског признавања, као и када лице не испуњава услове утврђене овим системима. Посебним одредбама регулишу се докази о професионалној квалификацији ради признавања, услови за приступ регулисаној професији и бављење регулисаном професијом, као и услови које мора испуњавати потврда о оспособљености или доказ о формалној квалификацији. Посебним одредбама прописани су поступак за признавање професионалних квалификација за обављање регулисаних професија и допунске мере у поступку признавања (период прилагођавања и провера оспособљености), као и признавање професионалног искуства (према попису из прилога IV Директиве).

Питање аутоматског признавања професионалних квалификација издвојено је као посебна целина (чл. 25–46. Нацрта), а услови за сваку професију која се аутоматски признаје су преузети из Директиве, с обзиром на то да нема могућности одступања. У погледу регулисаних професија доктора медицине специјалисте, доктора опште медицине специјалисте, доктора денталне медицине, доктора ветеринарске медицине, медицинску сестру опште неге и за бабицу, члановима 47–56. прописују се одредбе о стеченим правима, које су такође преузете из Директиве.

Најзад, сврха закона који се већ неколико година најављује је и признавање професионалних квалификација стечених у трећим земљама, у ситуацијама када се не примењују одредбе о аутоматском признавању професионалних квалификација, као и усвајање процедуре за признавање која предвиђа прибављање мишљења одговарајућих образовних установа (високошколских установа и средњих школа), допунске мере и начин вредновања претходно стечених компетенција у случају немогућности достављања потребне документације. Прописане су и обавезе високошколских установа у погледу усклађивања студијских

програма за поједине професије које су у режиму аутоматског признавања, као и обавезе усклађивања наставних планова и програма за медицинске сестре опште неге и бабице пре уласка у ЕУ.

Професија архитекте као регулисана професија у систему аутоматског признавања је у важећим прописима из области планирања и изградње нормирана супротно одредбама Директиве и обухваћена системом лиценцирања инжењера, што подразумева да неке друге професије могу да обављају део послова архитеката, док је архитектама, са друге стране, наметнута обавеза прибављања већег броја лиценци за обављање послова у оквиру својих делатности. Област архитектуре додатно компликује чињеница да право на самосталан рад није загарантовано онако како то предвиђа Директива, што је предмет Нацрта закона о регулисаним професијама. Напомене ради, и студијски програм студија архитектуре мораће да буде усклађен са минималним условима, као што је то предвиђено за професије у области здравства.

У области заштите животне средине, на лице које обавља делатност саветника за хемикалије примењују се Закон о хемикалијама<sup>132</sup> и посебан правилник,<sup>133</sup> који су делимично усклађени са захтевима директива 74/556/ЕЗ, 74/557/ЕЗ и Директиве о признавању професионалних квалификација. У области здравства, усклађивање са овом директивом подразумеваће доношење закона о здравственој заштити, чији је нацрт у потпуности усклађен са Директивом.

Посебну пажњу потребно је посветити правосудним професијама у оквиру општег система признавања. Прописи о адвокатури морају бити у складу са Директивом 77/279/ЕЕЗ о омогућавању ефективне слободе пружања адвокатских услуга и Директивом 98/5/ЕЗ о олакшавању трајног бављења адвокатуром у државама чланицама у којима адвокатско звање није стечено, као и Директивом о признавању професионалних квалификација. Иако важећи Закон о адвокатури<sup>134</sup> није усклађен са овим актима, приступиће се фазном усклађивању односно либерализацији, с обзиром на то да је прихваћен став адвоката да би потпуна либерализација тржишта за адвокате била неадекватна јер јој је потребно приступити системски. Претпоставка је да ће се у преговарачкој позицији за ово поглавље предвидети потпуно отварање тржишта тек од приступања Републике Србије Европској унији. Поред адвокатуре, и следеће правничке професије су пријављене као регулисане: судски вештаци, судски тумачи и преводиоци, посредници – медијатори и јавни извршитељи, те ће се и ове професије наћи на листи регулисаних професија, а прописи који их регулишу ће бити усклађени према програму за усклађивање законодавства РС са правним тековинама ЕУ у области узајамног признавања професионалних квалификација.

132 „Службени гласник РС”, бр. 36/2009, 88/2010, 92/2011, 93/2012 и 25/2015.

133 Правилник о саветнику за хемикалије и условима које мора да испуни правно лице или предузетник који врше обуку и проверу знања саветника за хемикалије („Службени гласник РС”, бр. 13/2011, 28/2011 и 47/2012).

134 „Службени гласник РС”, број 31/2011 и 24/2012 – одлука УС.

На крају, иако не представља кључну материју преговарачког поглавља 3, требало би истаћи да је 5. априла 2018. године Народна скупштина Републике Србије усвојила Закон о националном оквиру квалификација. Овим законом ствара се јединствени национални оквир квалификација који обухвата све нивое и врсте квалификација, начине њиховог стицања, описе знања, вештина и способности. Квалификације се сврставају у осам нивоа и четири поднивоа, а према врсти се разврставају на опште, стручне, академске и струковне. Законом се такође обезбеђује квалитет у примени, повезивање са Европским оквиром квалификација и предвиђа постојање секторских већа за утврђивање стандарда квалификација.

## 2.4. Усаглашавање прописа у области поштанских услуга

Постојећи Закон о поштанским услугама<sup>135</sup> усаглашен је са Директивом 1997/67/ЕЗ, а делимично усаглашен са Другом поштанском директивом (2002/39/ЕЗ) и Трећом поштанском директивом (2008/6/ЕЗ). У сврху усклађивања са последње две сачињен је Нацрт закона о поштанским услугама. Динамика усклађивања дефинисана је Стратегијом развоја поштанских услуга у РС за период 2017–2020. године,<sup>136</sup> односно Акционим планом који предвиђа детаљне активности и одговорна тела за реализацију појединих активности.

Нацрт закона недвосмислено показује правац даље либерализације. Примера ради, смањен је лимит за резервисану поштанску услугу са 100 на 50 грама, док би лимит потпуно престао да важи ступањем у чланство ЕУ. Предвиђено је и да други поштански оператори могу да пружају универзалну услугу на територији целе Србије или њеног дела, ако поседују мрежу, као и да могу приступити мрежи овлашћеног даваоца универзалне услуге, чиме се мерама *ex ante* регулације ствара конкуренција. У складу са поменутиим директивама, а ради континуираног пружања универзалне поштанске услуге тамо где је то непрофитабилно, предвиђено је овлашћење регулаторног тела да пропише начин обрачуна нето трошка пружаоца ове услуге и вођење тзв. одвојеног рачуноводства. Регулаторна агенција ће изменама закона добити могућност да утврђује стандарде квалитета поштанских услуга, као и инструментаријум потребан за вршење надзора над применом прописа који уређују пружање поштанских услуга.

135 „Службени гласник РС”, бр. 18/2005, 30/2010, и 62/2014.

136 „Службени гласник РС”, број 84/17.



### 3. Препорука за локални ниво – унапређење занатства и улога локалне самоуправе

У Извештају о скринингу за поглавље 3,<sup>137</sup> истакнуто је да обављање занатске делатности у Србији није регулисано посебним правилима, док се одредбе Закона о привредним друштвима и Закона о задругама директно примењују на обављање ове делатности када је реч о правној форми у оквиру које се ова делатност обавља. Занатлије могу да обављају своју делатност као предузетници или као предузећа, а такође и као занатске задруге, уколико су испуњени услови прописани Законом о задругама. Истакнуто је, такође, да у Србији постоје признате организације које врше обуку за занатске делатности у склопу образовања одраслих, која пак није призната ван школског система. Пошто Србија нема листу класификације делатности које се могу дефинисати као занати, на билатералном скринингу Србија је представила да ће листа бити израђена упоредо са хармонизацијом законодавстава Србије са Директивом о услугама.

Трећом ревизијом Националног програма за усвајање правних тековина ЕУ из 2018. године, као националним планским документом, предвиђена је израда прописа који би регулисао област занатства, односно закона о занатству у 2020. години.<sup>138</sup> Србија је, нажалост, међу ретким земљама у Европи које немају овај пропис, иако је он постојао још пре две стотине година, у време владавине Милоша Обреновића, појавом првих еснафа по струковним линијама. Први еснаф је био терзијски (кројачки) и основан је далеке 1817. године, док је последња занатска комора у Србији престала са радом пре нешто више од педесет година. У нашем некадашњем систему, као што је то сада случај у многим модерним привредама (додуше под другачијим називима, и увођењем сертификације – лицензирања), занатлије су полагале мајсторске испите при струковном еснафу да би стекле звање мајстора или трговца.

Занатска делатност је делатност коју физичко лице или привредно друштво обавља производњом, прометом и пружањем услуга на тржишту и на основу индивидуалних поруцбина, ради стицања добити. Производима и услугама сматрају се производи који се производе, односно услуге које се пружају употребом одговарајућих машина, алатки и техничких уређаја, које нису резултат серијске

137 Извештај о скринингу, стр. 6–7.

138 НПАА, стр. 296.

производње, односно процеса рада подељеног на поједине радне операције, који је карактеристичан за индустријску производњу.<sup>139</sup> Требало би нагласити да се занати деле на две основне групе: једноставни занати, за чије обављање није потребна стручна квалификација, и сложени занати, за чије је обављање она потребна. Обављање појединих сложених заната може бити подвргнуто режиму дозвола, а занати се такође могу поделити на традиционалне и уметничке занате. Сложени занати у многим системима подразумевају полагање мајсторског испита.

Поред минималних техничких услова које морају да обављају пословне просторије, средства и опрема за обављање заната, у низу случајева може бити предвиђена надлежност локалне самоуправе. Примера ради, уколико се занатска делатност обавља у покретним објектима, може се поставити захтев за прибављање дозволе надлежног органа локалне самоуправе. Даље, за обављање заната у многим државама ЕУ подноси се пријава органу локалне самоуправе надлежном за послове привреде ради уписа у евиденцију, која се често утврђује прописом локалне самоуправе. У неким земљама, као што је то случај са Црном Гором, орган локалне самоуправе доставља податке из пријаве Занатској комори ради уписа у Регистар занатлија. Закони о занатима често представљају извор нормирања занатских комора, које имају својство правних лица и могу бити више или мање повезане односно контролисане од стране надлежног органа државне управе.

Доношење закона о занатима и установљивање занатске коморе у Србији побољшало би не само квалитет услуга и заштиту корисника услуга занатлија, већ и положај занатлија, а допринело би и смањењу сиве економије. Локална самоуправа би, најмање, могла да има улогу регистрационог и евиденционог карактера, али би истовремено могла да промовише квалитет и поспешује и фер праксе према корисницима, подстицањем кодекса добре пословне праксе, као скупа правила којима се дефинише понашање трговаца и занатлија који прихватају обавезе у вези са једном или више пословних пракси или привредних делатности. У смислу важећег Закона о заштити потрошача, доносилац кодекса представља лице (укључујући групу трговаца) које је одговорно за формулисање и ревизију кодекса добре пословне праксе и/или надзор над применом кодекса од стране оних који су се њиме обавезали. Иако члан 25. Закона о заштити потрошача Министарству трговине, туризма и услуга ставља у надлежност подстицање потрошачких кодекса, ваљало би нагласити да су први потрошачки кодекси у СФРЈ, који су као специфичан инструмент социјалистичке трипартитне саморегулације у области комуналних делатности као такви извршили утицај на многе земље у којима данас постоји систем тзв. потпомогнуте саморегулације, развијени управо од стране локалне самоуправе.<sup>140</sup> У настанку таквих кодекса почетком седамдесетих година прошлог века највећу улогу је имала управо Стална конференција градова и општина.<sup>141</sup>

139 Закон о занатству Републике Црне Горе („Службени лист ЦГ”, број 54/2009), члан 2.

140 Осијечки кодекс и Лесковачки кодекс су први примери, настали почетком седамдесетих година прошлог века.

141 Види: Милић Марковић, Пола века заштите потрошача у Србији, Лесковац, 2005.



CIP - Каталогизација у публикацији -  
Народна библиотека Србије, Београд

339.5.012.42(4-672EU)  
339.923(4-672EU:497.11)(048)  
352(497.11)

ЈОВАНИЋ, Татјана, 1978-  
Анализа утицаја процеса европских  
интеграција на локалну самоуправу у Србији  
у области слободног кретања капитала,  
слободе пружања услуга и права пословног  
настањивања / Татјана Јованић. - Београд :  
Стална конференција градова и општина -  
Савез градова и општина Србије, 2019  
(Београд : Досије студио). - 64 стр.; 24 cm

Тираж 500. - Напомене и библиографске  
референце уз текст.

ISBN 978-86-88459-97-6

а) Европска унија - Придруживање - Србија  
б) Слободна трговина - Европска унија  
в) Локална самоуправа - Србија  
COBISS.SR-ID 275324428





## Стална конференција градова и општина

Савез градова и општина Србије

Македонска 22/VIII  
11000 Београд  
Србија

Тел: 011 3223 446  
Факс: 011 3221 215  
E-mail: [secretariat@skgo.org](mailto:secretariat@skgo.org)

[www.skgo.org](http://www.skgo.org)  
[www.facebook.com/skgo.sctm](https://www.facebook.com/skgo.sctm)  
[www.twitter.com/skgo\\_sctm](https://www.twitter.com/skgo_sctm)

ISBN 978-86-88459-97-6



9 788688 459976 >