



Evropski pokret
Crna Gora



Vlada Crne Gore



MINISTRY OF FOREIGN
AND EUROPEAN AFFAIRS
OF THE SLOVAK REPUBLIC

NACIONALNA KONVENCIJA o evropskoj integraciji Crne Gore

(NKEI 2013-2014)



Projekat finansira EU



Evropski pokret
Crna Gora



Slovak Aid



Vlada Crne Gore



MINISTRY OF FOREIGN
AND EUROPEAN AFFAIRS
OF THE SLOVAK REPUBLIC

Nacionalna konvencija o evropskoj integraciji Crne Gore (NKEI 2013-2014)

**Izveštaj o realizaciji projekta
za period mart 2014 – mart 2015.
(aktivnosti, preporuke, ekspertski članci)**

U Podgorici, mart 2015. godine

Nacionalna konvencija o evropskoj integraciji Crne Gore (NKEI 2013-2014)

Izdavač

Evropski pokret u Crnoj Gori

Za izdavača

Momčilo Radulović

Redakcija

Momčilo Radulović, Bisera Turković, Mila Brnović

Prevod i lektura

Suzana Radulović

Dizajn i štampa

Studio MOUSE- Podgorica

Tiraž

300

Evropski pokret u Crnoj Gori (EPuCG)
Sima Barovića 4, 81000 Podgorica
Tel/Fax: 020/268-651;
email: emim@t-com.me, office@emim.org
web: www.emim.org, www.eukonvencija.me



Projekat finansira Evropska unija. Ova publikacija je izrađena uz pomoć Evropske unije. Njen sadržaj je isključiva odgovornost Evropskog pokreta u Crnoj Gori i ne predstavlja nužno službeni stav Evropske unije.



Sadržaj

UVOD	7
O projektu	9
Preporuke i zaključci	19
Radna grupa I, Pravosuđe i temeljna prava, Sesija 4	21
Radna grupa I, Pravosuđe i temeljna prava, Sesija 5	22
Radna grupa I, Pravosuđe i temeljna prava, Sesija 6	24
Radna grupa II, Pravda sloboda i bezbjednost, Sesija 4	26
Radna grupa II, Pravda sloboda i bezbjednost, Sesija 5	27
Radna grupa II, Pravda sloboda i bezbjednost, Sesija 6	28
Radna grupa III, Poljoprivreda, bezbjednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika i ribarstvo, Sesija 4	30
Radna grupa III, Poljoprivreda, bezbjednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika i ribarstvo, Sesija 5	31
Radna grupa III, Poljoprivreda, bezbjednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika i ribarstvo, Sesija 6	32
Radna grupa IV, Zaštita životne sredine, Sesija 4	34
Radna grupa IV, Zaštita životne sredine, Sesija 5	35
Radna grupa IV, Zaštita životne sredine, Sesija 6	36
Radna grupa V, Konkurencija, Sesija 4	37
Radna grupa V, Konkurencija, Sesija 5	38
Radna grupa V, Konkurencija, Sesija 6	40
Radna grupa VI, Zaštita potrošača i zdravlja, Sesija 4	41
Radna grupa VI, Zaštita potrošača i zdravlja, Sesija 5	42
Radna grupa VI, Zaštita potrošača i zdravlja, Sesija 6	43
 Izveštaj o monitoringu usvojenih preporuka od strane radnih grupa I-VI Nacionalne konvencije 2013-2014	 44
 Ekspertski članci	 61
Etički kodeks kao mehanizam za unaprjeđenje integriteta sudija, Vlado Dedović	63

Etički kodeks kao kontrolni mehanizam rada nosilaca sudske funkcije, Marko Novak	70
Nadležnost i poslovi Direkcije za uslovnu slobodu, Miljan Vlaović.....	73
Uvođenje alternativnih sankcija u Crnoj Gori, Frans Clobus	78
Legislativa u Crnoj Gori u oblasti zaštite zviždača i njeno unaprjeđenje, Grozdana Laković.....	83
Zviždanje – šansa ili prijetnja, Jure Škrbec.....	90
Finansijske istrage u predmetima organizovanog kriminala i korupcije – postojeća i nova rješenja, Mira Samardžić	98
Finansijska istraga organizovanog kriminala i korupcije, Tomaš Masarik	103
Korupcija na graničnim prelazima, Dragan Radonjić	109
Prevenција i represija korupcije na graničnim prelazima, Slavko Vojinović.....	114
Prevenција i suzbijanje korupcije na graničnim prelazima, Mihal Stahira	120
Borba protiv računarskog (cyber) kriminala, Jakša Backović	123
Borba protiv računarskog (cyber) kriminala, Toni Kastelic	126
Važnost zaštite poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda oznakama porijekla (politika kvaliteta), Merisa Čekić	129
Registracija i zaštita poljoprivrednih proizvoda oznakama kvaliteta u Republici Hrvatskoj, Edita Volar Pantić.....	136
Unaprjeđenje kvaliteta sirovog mlijeka i dostizanje evropskih standarda, Slavko Mirecki	143
Utvrđivanje kvaliteta mlijeka - iskustva Hrvatske, Ivan Jakopović	149
Nelegalni, neprijavljeni i neregulisani ribolov (IUU) Deniz Frljučkić	156
Problemi ilegalnog ribolova i iskustva u implementaciji regulative I.U.U u ribolovu (IUU - nelegalni, neprijavljeni i neregulisani ribolov), Jurica Aunedi.....	158
Zakon o divljači i lovstvu Crne Gore (51/08) i Ptičja direktiva (147/2009), Darko Saveljić	161
Usklađivanje zakonodavstva za zaštitu i lov divljači posebno u odnosu na „Direktivu o migratornim vrstama ptica“, Marko Tomljanović	164
Reciklaža u Crnoj Gori – izazov ili šansa, Siniša Stanković	170
Perspektive reciklaže otpada u Evropskoj uniji, Teo Čolan	174
Jačanje efikasnosti inspeksijskog nadzora za sprovođenje zakonskih obaveza iz oblasti zaštite životne sredine, Ivan Pušić.....	178
De minimis pomoći, Mitar Bajčeta	182
Pomoći male vrijednosti – izazovi i prednost primjene, Marko Maček	187



Narušavanje konkurencije usaglašenim praksama na tržištu, Majda Škrijelj.....	193
Narušavanje pravila konkurencije usklađenim praksama učesnika na tržištu, Nikolina Moslavac	198
Fiskalne mjere državne pomoći, Mitar Bajčeta	206
Fiskalna državna pomoć: EU i Slovačka, Martin Vlačinski.....	208
Izazovi kreditora realnog sektora u primjeni Zakona o potrošačkim kreditima, Nikola Kaluđerović.....	213
Potrošačko kreditiranje, Damir Kaufman	220
Opšta bezbjednost proizvoda, Slobodanka Vuković	224
Uloga i značaj pravila o opštoj bezbjednosti proizvoda, Vitomir Fister	228
Distanciona trgovina, Željko Mićović	233
Kupovina putem interneta ZA i PROTIV, Andrejka Grlić.....	238



UVOD

Poštovani prijatelji,

Čast nam je i zadovoljstvo da vam na sljedećim stranicama predstavimo rezultate Nacionalne konvencije o evropskoj integraciji Crne Gore za 2014-u godinu.

Ovi rezultati su postignuti zalaganjem i aktivnostima preko 450 domaćih i stranih članova konvencije i eksperata, koji su svojim predanim radom formulisali brojne preporuke za unaprijeđenje reformi i ubrzanje evropske integracije Crne Gore.

Rezultati koji su ostvareni u toku 2014-e godine bili su samo dio šireg programa „Nacionalna konvencija o evropskoj integraciji Crne Gore 2013-2014” koji je predvodio Evropski pokret u Crnoj Gori, u saradnji sa Istraživačkim centrom Slovačke asocijacije za spoljnu politiku, uz finansijsku podršku Evropske komisije posredstvom Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori i Slovak Aid-a, i uz saradnju sa Vladom i Skupštinom Crne Gore i Ministarstvom vanjskih poslova Republike Slovačke.

Kada smo prije četiri godine započinjali Nacionalnu konvenciju, sa skromnim sredstvima i uz neizvjesnost uspjeha koju ovakvi pionirski projekti nose, naša glavna želja je bila da pokažemo da civilni i javni sektor u Crnoj Gori mogu uspješno zajednički raditi na izgradnji reformisanog, uspješnog i evropskog društva.

I u tome smo uspjeli.

Mukotrpní rad, upornost, snažne rasprave, razmjena znanja i argumenata sa stranim i domaćim ekspertima i brojne druge odlike Nacionalne konvencije u protekle četiri godine bile su osnov za dobre rezultate i u protekloj 2014-oj godini.

Uspješan rad šest radnih grupa ne bi bio moguć bez 12 kopredsjedavajućih (6 iz civilnog društva i 6 iz javnog sektora), eksperata, kao i članova i članica Konvencije, koji su svojim angažmanom doprinijeli usvajanju 259 preporuka i zaključaka sa 36 sesija, od kojih je 18 bilo dvodnevno.

Usvojene preporuke su upućene Vladi, Skupštini i drugim državnim institucijama, civilnom društvu i međunarodnim subjektima koji su od važnosti za proces evropske integracije Crne Gore. Kroz NKEI 2013-2014 je značajno unaprijeđena platforma iz 2011. i 2012. godine, povećan je i broj eksperata i predstavnika relevantnih institucija i organizacija (sa 120 na preko 400). Ovim putem želimo da se zahvalimo prvenstveno njima, koji su aktivnim učešćem u projektu učinili da rezultati budu dalekosežni i vidljivi. U obezbjeđivanju eksperata za sesije radnih grupa, značajno su nam pomogli naši partneri iz Slovačke, što je dodatno ojačalo saradnju naše dvije organizacije i uspjeh projekta.

Koliki je uspjeh ostvaren u Nacionalnoj konvenciji o evropskoj integraciji Crne Gore govori i to da smo zahvaljujući prethodno ostvarenim rezultatima zavrijedili podršku

Međunarodnog Višegrad fonda i Njemačkog pakta za stabilnost, koji su nam zajednički povjerili realizaciju Regionalne konvencije o evropskoj integraciji Zapadnog Balkana koji Evropski pokret u Crnoj Gori realizuje sa svojim kolegama iz Srbije i Albanije.

Međutim, ovakvi rezultati ne bi bili mogući da nijesmo imali podršku od niza značajnih domaćih i međunarodnih institucija.

Zbog toga se iskreno zahvaljujemo i Delegaciji Evropske unije u Podgorici, koja je prepoznala značaj ovog projekta, kao i Slovak Aid-u koji je uz nas bio svih ovih godina, Vladi Republike Slovačke i Ambasadi Republike Slovačke u Crnoj Gori na finansijskoj, organizacionoj i stručnoj pomoći u realizaciji ovog projekta. Zahvaljujemo se Vladi i Skupštini Crne Gore koje su snažno podržale projekat i time doprinijele ostvarivanju pune saradnje između javnog i civilnog sektora u oblasti evropske integracije naše zemlje.

Naša je želja da u godinama pred nama Nacionalna konvencija o evropskoj integraciji Crne Gore postane još bogatiji, snažniji i potpuniji okvir za razmjenu mišljenja o značajnim problemima našeg društva i definisanje najboljih načina za njihovo rješavanje.

Nadamo se da ćemo svi zajedno i ubuduće doprinositi ostvarivanju tog cilja.

S poštovanjem,

*Momčilo Radulović
Predsjednik
Evropski pokret u Crnoj Gori*



O PROJEKTU

„Nacionalna konvencija o evropskoj integraciji Crne Gore 2013-2014” (NKEI 2013-2014) predstavlja uspješnu nadogradnju platforme za saradnju civilnog i državnog sektora koja je postavljena još 2011. godine i koja se otada unaprjeđuje i širi. Projekat realizuju Evropski pokret u Crnoj Gori i Istraživački centar Slovačke asocijacije za spoljnu politiku, uz finansijsku podršku Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori i Slovak Aid-a, kao i učešće Vlade i Skupštine Crne Gore.

Svrha projekta je da omogući debatu o pitanjima koja su od interesa u kontekstu procesa pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji kroz okupljanje što većeg broja eksperata u različitim prioritetnim oblastima evropske integracije.

Konkretni **ciljevi** projekta su:

- ❖ Pобољшanje saradnje između državnog i civilnog sektora kroz osnaživanje formiranog okvira za debatu o temama u vezi sa evropskom integracijom Crne Gore.
- ❖ Pripremanje cjelokupnog crnogorskog društva za proces evropske integracije, naročito u pogledu prirode procesa vođenja pregovora o članstvu u EU.
- ❖ Podsticaj dodatnim i bržim društvenim, političkim i ekonomskim reformama u procesu evropske integracije kroz osnaživanje uloge civilnog društva u procesima stvaranja, ali i implementacije reformskih i institucionalnih politika.
- ❖ Povećanje efikasnosti i učinkovitosti aktivnosti javnih institucija u procesu evropske integracije Crne Gore.

Realizacijom ovog projekta na još većem i kvalitetnijem nivou je održan kontinuitet saradnje državnih institucija i civilnog društva u oblastima od značaja za crnogorsko društvo u procesu evropskih integracija. Nova realnost Crne Gore, kao države kandidatkinje za članstvo, koja je u međuvremenu i otpočela pregovore za pristupanje Evropskoj uniji, dala je novu dimenziju i značaj preporukama koje su rezultat realizacije ovog projekta.

Nastavak rada na NKEI 2013-2014 nadovezao se na prethodne rezultate ovog vida saradnje civilnog i državnog sektora. Cjelokupni projekat je povećao broj uključenih subjekata i proširio broj oblasti koje su projektom obuhvaćene. Dodatna vrijednost realizacije projekta u prethodne dvije godine se ogleda i u tome što je za 18 sesija dodat još jedan ekspertski dan čime je proširen krug učesnika, ali i produbljene određene teme koje nijesu mogle biti obuhvaćene samom sesijom.

Zajedničkim zalaganjem kopredsjedavajućih i članova ranih grupa, nezavisno od toga da li dolaze iz javnog, civilnog ili privatnog sektora, postignut je kvalitetan dijalog i konstruktivne diskusije kroz koje se došlo do najkvalitetnijih rješenja prihvatljivih za sve učesnike, prije svega iz razloga što su u najboljem interesu crnogorskog društva.

Sve preporuke su prezentovne javno od strane kopredsjedavajućih, što je omogućilo da se šira i stručna javnost upoznaju sa njihovim sadržajem, nakon čega su proslijeđene i relevantnim institucijama.

U okviru projekta su formirane radne grupe u okviru kojih predstavnici civilnog sektora i javnih institucija Crne Gore, uz učešće inostranih eksperata i predstavnika međunarodnih institucija, putem otvorene diskusije razmjenjuju argumente i prijedloge, sa ciljem definisanja prepreka na putu evropske integracije, kao i kreiranja odgovarajućih zaključaka i preporuka za njihovo uspješno prevazilaženje.

Broj radnih grupa je u odnosu na 2011. i 2012. godinu povećan, nakon konsultovanja kako predstavnika državnih institucija, tako i civilnog sektora, a imajući u vidu prioritetne oblasti i aktuelna pitanja crnogorskog integracionog procesa u EU. Značajno je napomenuti da je u 2011. godini usvojeno 117 preporuka na tri sesije četiri radne grupe, dok je u 2012. godini usvojeno 164 preporuke na četiri sesije četiri radne grupe. Na bazi iskustva iz prve dvije godine realizacije projekta, postojeća platforma je dodatno osnažena i unaprijeđena na bazi sličnog modela saradnje zainteresovanih subjekata u oblastima procijenjenim za najznačajnije.

Radne grupe u okviru Nacionalne konvencije o evropskoj integraciji Crne Gore (NKEI 2013-2014) su obuhvatile sljedeće oblasti:

1. **Radna grupa I – Pravosuđe i temeljna prava** (pregovaračko poglavlje 23);
2. **Radna grupa II – Pravda, sloboda i bezbjednost** (pregovaračko poglavlje 24);
3. **Radna grupa III – Poljoprivreda, bezbjednost hrane, veterinarska i fitosani tar na politika i ribarstvo** (pregovaračka poglavlja 11, 12 i 13);
4. **Radna grupa IV – Zaštita životne sredine** (pregovaračko poglavlje 27);
5. **Radna grupa V – Konkurencija** (pregovaračko poglavlje 8);
6. **Radna grupa VI – Zaštita potrošača i zdravlja** (pregovaračko poglavlje 28).

Radne grupe su formirane tako da prate jedno ili više pregovaračkih poglavlja u onim temama koje su prepoznate kao najvažnije sa stanovišta potreba Crne Gore u procesu reformi neophodnih u procesu evropske integracije, ali i sa stanovišta sveukupnog unaprjeđenja stanja u crnogorskom društvu. Radne grupe su sastavljene od predstavnika različitih institucija i organizacija iz javnog i civilnog sektora. Radnim grupama predsjedavaju po jedan/a kopredsjedavajući/a iz civilnog i iz javnog sektora.

Aktivnosti koje su, do sada, realizovane u okviru Nacionalne konvencije 2013-2014 su:

- ❖ Dvije plenarne konferencije (svečane sjednice svih učesnika projekta, 12. april 2013. i 25. april 2014. godine);
- ❖ 6 radnih sastanka svake od radnih grupa (ukupno je održano 36 sesija, od čega je 18 sesija bilo dvodnevno);
- ❖ 6 press konferencija (prezentacije preporuka i zaključaka, po jedan press za svaki krug sesija radnih grupa);
- ❖ 30 TV izvještaja sa sastanaka radnih grupa i promo film projekta;



- ❖ Publikacija sa rezultatima projekta za 2013. godinu, po radnim grupama, uključujući i sve zaključke i preporuke za društvene i državne strukture koje su uključene u proces evropske integracije Crne Gore.
- ❖ Monitoring usvojenih preporuka – slanje dopisa sa molbama za pristup informacijama.

Plenarne Konferencije NKEI 2013-2014 (12. april 2013. i 25. april 2014. godine)

Nastavak realizovanja Nacionalne konvencije o evropskoj integraciji u 2013. godini je obilježen u Plenarnoj sali Skupštine Crne Gore, gdje je 12. aprila 2013. godine održana Prva Konferencija Nacionalne konvencije o evropskoj integraciji Crne Gore (NKEI 2013-2014), na kojoj su, sem



*Gospodin Milo Đukanović,
Predsjednik Vlade Crne Gore*

predsjednika Skupštine Crne Gore, Ranka Krivokapića, govorili i Milo Đukanović, Predsjednik Vlade Crne Gore, Nj. E. ambasador Mitja Drobnič, šef Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori, Peter Javorčik, državni sekretar za evropske poslove u Ministarstvu vanjskih i evropskih poslova



*Nj.E. Ambasador Mitja Drobnič,
šef Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori*

Republike Slovačke, Nj. E. František Lipka, Ambasador Republike Slovačke u Crnoj Gori, Tomas Strazay iz Istraživačkog centra Slovačke asocijacije za spoljnu politiku i Momčilo Radulović, predsjednik Evropskog pokreta u Crnoj Gori. Ovom prilikom su i predstavljene i sve teme predložene



*Nj.E. Ambasador František Lipka,
ambasador Republike Slovačke u Crnoj Gori*

od strane kopredsjedavajućih za tri sesije za prvu polovinu realizacije projekta, tj. za 2013. godinu.



*Gospodin Peter Javorčik, državni sekretar za
evropske poslove u Ministarstvu vanjskih i
evropskih poslova Republike Slovačke*



Momčilo Radulović, predsjednik Evropskih pokreta u Crnoj Gori

U nastavku projekta, 25. aprila 2014. godine, organizovana je druga plenarna konferencija u Plenarnoj Sali Skupštine Crne Gore na kojoj su predstavljeni rezultati u prvoj godini realizacije projekta kao i planovi za budući pravac realizacije NKEI 2013-2014. Ovom prilikom su se prisutnima obratili: Ranko Krivokapić, predsjednik Skupštine Crne Gore, Igor Lukšić, ministar

vanjskih poslova i evropskih integracija i predsjedavajući Predsjedništva NKEI 2013-2014, Nj. E. František Lipka, ambasador Slovačke Republike u Crnoj Gori, Momčilo Radulović, predsjednik Evropskih pokreta u Crnoj Gori, Tomas Strazay, Istraživački centar Slovačke asocijacije za spoljnu politiku i Alberto Kamarata, šef



Igor Lukšić, ministar vanjskih poslova i evropskih integracija

političkog odsjeka u Delegaciji Evropske unije u Crnoj Gori. Nakon uvodnih obraćanja, kopredsjedavajući radnih grupa su predstavili rad istih, kao i usvojene preporuke svim prisutnima.

Predsjedništvo

Predsjedništvo NKEI 2013-2014 je formirano od visokih zvaničnika različitih institucija u Crnoj Gori, kao i predstavnika civilnog društva, lokalne samouprave i drugih struktura društva Crne Gore. Ovim se, kao i prošle godine, želi postići da uticaj rezultata ovog ciklusa projekta bude značajniji, s obzirom da članovi i članice predsjedništva mogu u većoj mjeri uticati na realizaciju samih preporuka i zaključaka. U prethodnoj godini je bilo promjena u sastavu Predsjedništva, tako da je ovo posljednja verzija sastava istog:

- ❖ Igor Lukšić, ministar vanjskih poslova i evropskih integracija, predsjedavajući
- ❖ Nj. E. Mitja Drobnič, šef Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori
- ❖ Nj. E. Ambasador František Lipka, ambasador Slovačke u Crnoj Gori
- ❖ Nj. E. Ambasador Aleksandar Andrija Pejović, glavni pregovarač Crne Gore za pristupanje Evropskoj uniji
- ❖ Momčilo Radulović, predsjednik Evropskog pokreta u Crnoj Gori
- ❖ Aleksandar Duleba, direktor Istraživačkog centra Slovačke asocijacije za spoljnu politiku
- ❖ Žarko Šturanović, generalni sekretar Vlade Crne Gore
- ❖ Milan Ročen, glavni politički savjetnik Predsjednika Vlade Crne Gore
- ❖ Siniša Stanković, generalni sekretar Skupštine Crne Gore
- ❖ Miodrag Vuković, predsjednik Odbora za međunarodne odnose i iseljenike Skupštine Crne Gore
- ❖ Slaven Radunović, Predsjednik Odbora za evropske integracije Skupštine Crne Gore
- ❖ Svetlana Vuksanović, predsjednica Unije poslodavaca Crne Gore
- ❖ Marko Nikčević, generalni sekretar Saveza sindikata Crne Gore
- ❖ Refik Bojadžić, generalni sekretar Zajednice opština Crne Gore
- ❖ Srđa Keković, Generalni sekretar Unije slobodnih sindikata Crne Gore
- ❖ Velimir Mijušković, Predsjednik Privredne komore Crne Gore

Kopredsjedavajući/e radnih grupa

Svatom Radnom grupom predsjedava 1 kopredsjedavajući/a iz javnog sektora i 1 kopredsjedavajući/a iz civilnog sektora. Uloga kopredsjedavajućih je da vode sjednice i učestvuju u formulisanju zaključaka i preporuka, kao i da pripremaju jedan dio radnih materijala.

Kopredsjedavajući Radne grupe I: Svetlana Rajković, pomoćnica ministra pravde za međunarodnu pravnu saradnju i evropske integracije, Pregovarač za Poglavlje 23 i 24 i Milorad Marković, Centar za monitoring i istraživanje.

Kopredsjedavajući Radne grupe II: Dragan Pejanović, sekretar Ministarstva unutrašnjih poslova i Vlado Dedović, direktor pravnog odjeljenja Centra za monitoring i istraživanje (CEMI), član radne grupe za Poglavlje 24.

Kopredsjedavajuće Radne grupe III: Danijela Stolica, pomoćnica Ministra poljoprivrede i ruralnog razvoja, Pregovarač za Poglavlja 11, 12 i 13 i Vesna Maraš, direktorica razvoja d.o.o „13. jul Plantaže”.

Kopredsjedavajuće Radne grupe IV: Ivana Vojinović, generalna direktorica Direktorata za životnu sredinu i klimatske promjene Ministarstva održivog razvoja i turizma, šefica radne grupe za Poglavlje 27 i Nataša Kovačević, koordinatorka programa za životnu sredinu NVO Green Home, članica radne grupe za Poglavlje 27.



Kopredsjedavajući Radne grupe V: Zoran Perišić, generalni direktor Direktorata za unutrašnje tržište i konkurenciju Ministarstva ekonomije, šef radne grupe za Poglavlje 8 i Bisera Turković, generalna sekretarka Evropskog pokreta u Crnoj Gori, članica radne grupe za Poglavlje 8.

Kopredsjedavajući Radne grupe VI: Rada Marković, pomoćnica direktora za Sektor za zaštitu tržišta i ekonomije, igre na sreću i javne nabavke u Upravi za inspekcijske poslove, šefica radne grupe za Poglavlje 28 i Zvezdan Čađenović, Unija poslodavaca, član radne grupe za Poglavlje 8.

Eksperti i Sesije NKEI 2013-2014

Eksperti su nosioci stručne aktivnosti unutar radnih grupa i oni/e su zaduženi da pripremaju ekspertsko uvodno izlaganje na početku svake sesije radne grupe. Ekspert pravi i preliminarne nacрте zaključaka o datoj temi, koje prezentuju na kraju svog izlaganja. Njegovi/njeni zaključci ne moraju da budu usvojeni i o njima, kao i svim drugim prijedlozima zaključaka glasaju članovi i članice radne grupe, prema proceduri glasanja. Nakon održane sesije u zadatom roku, eksperti su dužni da dostave kratak članak na temu same sesije ili aspekt te teme, po sopstvenom izboru.

❖ Pregled sesija i angažovanih eksperata NKEI 2013-2014

Sesije 4

Četvrta serija zasijedanja radnih grupa NKEI je održana u periodu od 5. juna 2014. do 9. jula 2014, a rezultirala je usvajanjem 34 preporuke i zaključka.

Teme zasijedanja su bile sljedeće, po grupama:

- **Radna grupa I (9. jul 2014)**

TEMA: Etički kodeksi kao mehanizmi rada nosilaca pravosudne funkcije

Eksperti: Vlado Dedović, direktor Pravnog odeljenja Centra za monitoring i istraživanje (CEMI), i Marko Novak, profesor na Univerzitetu Nova Gorica u Sloveniji; uvodno izlaganje dala je Stanka Vučinić, sudija Vrhovnog suda Crne Gore

- **Radna grupa II (25. jun 2014)**

TEMA: Finansijske istrage u predmetima organizovanog kriminala i korupcije – postojeća i nova rješenja

Eksperti: Mira Samardžić, zamjenica Specijalnog tužioca u Vrhovnom državnom tužilaštvu Crne Gore i Tomaš Masarik, finansijska policija Republike Slovačke

- **Radna grupa III (10. jun 2014)**

TEMA: Važnost zaštite poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda oznakama porijekla
Ekspertkinje izjaviteljke: Merisa Čekić, Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja

Crne Gore i Edita Volar Pantić, Uprava kvaliteta hrane i fitosanitarne politike, Ministarstvo poljoprivrede Republike Hrvatske

- **Radna grupa IV (30. jun 2014)**

TEMA: Usklađivanje zakonodavstva za zaštitu i lov divljači, posebno u odnosu na Direktivu o migratornim vrstama ptica

Eksperti: Darko Saveljić, Centar za zaštitu i proučavanje ptica Crne Gore i Marko Tomljanović, Ministarstvo poljoprivrede Republike Hrvatske

- **Radna grupa V (5. jun 2014)**

TEMA: Pravila male vrijednosti (de minimis pravila) – izazovi i prednosti primjene

Eksperti: Mitar Bajčeta, predsjednik Komisije za kontrolu državne pomoći i Marko Maček, šef Službe za državnu pomoć i elementarne nepogode u Ministarstvu finansija Republike Hrvatske

- **Radna grupa VI (27. jun 2014)**

TEMA: Potrošački krediti

Eksperti: Nikola Kaluđerović, Centralna banka Crne Gore i Damir Kaufman, glavni sekretar Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske

Sesije 5

Peta serija zasijedanja radnih grupa NKEI je održana u periodu od 28. jula 2014. do 22. oktobra 2014, a rezultirala je usvajanjem 43 preporuke i zaključka.

Teme zasijedanja su bile sljedeće, po grupama:

- **Radna grupa I (30. jul 2014)**

TEMA: Ljudska prava: Unaprjeđenje sistema primjene alternativnih sankcija i mjera

Eksperti: Frans Clobus, ekspert iz Holandije i Miljan Vlaović, Ministarstvo pravde Crne Gore

- **Radna grupa II (8. oktobar 2014)**

TEMA: Prevencija i represija korupcije na graničnim prelazima

Eksperti: Dragan Radonjić, načelnik odsjeka za suzbijanje privrednog kriminaliteta u Upravi policije, Slavko Vojinović, glavni policijski inspektor i Michal Stachyra, međunarodni ekspert iz Poljske

- **Radna grupa III (22. oktobar 2014)**

TEMA: Unaprjeđenje kvaliteta sirovog mlijeka i dostizanje evropskih standarda

Eksperti: Slavko Mirecki, rukovodilac Laboratorije za mljekarstvo i Ivan Jakopović, međunarodni ekspert iz Hrvatske

- **Radna grupa IV (14. oktobar 2014)**

TEMA: Jačanje sistema reciklaže otpada u Crnoj Gori

Eksperti: Siniša Stanković, generalni direktor Direktorata za upravljanje otpadom i komunalni razvoj u Ministarstvu održivog razvoja i turizma i Teo Čolan, ekspert iz Fonda



za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost Zagreba; gostujuće izlaganje imao je prof. dr Petar Živković (Deponija d.o.o)

- **Radna grupa V** (28. jul 2014)

TEMA: Narušavanje pravila konkurencije usklađenim praksama učesnika na tržištu

Ekspertkinje izvjestiteljke: Nikolina Moslavac, iz Agencije za tržišno natjecanje Republike Hrvatske, Crnoj Gori i Majda Škrijelj, Crnogorski Telekom A.D

- **Radna grupa VI** (15. oktobar 2014)

TEMA: Opšta bezbjednost proizvoda

Eksperti: Slobodanka Vuković, tržišna inspektorka u Tržišnoj inspekciji Crne Gore i Vitomir Fister, međunarodni ekspert iz Slovenije

Sesije 6

Šesta serija zasijedanja radnih grupa NKEI je održana u periodu od 25. septembra 2014. do 12. februara 2015, a rezultirala je usvajanjem 37 preporuka i zaključaka.

Teme zasijedanja su bile sljedeće, po grupama:

- **Radna grupa I** (25-26. septembar 2014)

TEMA: Zaštita zviždača, postojeći i planirani mehanizmi

Eksperti: Grozdana Laković, Uprava za antikorupcijsku inicijativu i Jure Škrbec, međunarodni ekspert iz Republike Slovenije

- **Radna grupa II** (4-5. februar 2015)

TEMA: Borba protiv računarskog (cyber) kriminala

Eksperti: Jakša Backović, glavni inspektor za borbu protiv sajber kriminala u Upravi policije, Ministarstvo unutrašnjih poslova Crne Gore i Toni Kastelic, vođa Centra za računarska istraživanja u kriminalističkoj policiji Slovenije

- **Radna grupa III** (11-12. februar 2015)

TEMA: Problemi ilegalnog ribolova i iskustva u implementaciji regulative I.U.U u ribolovu (IUU - nelegalni, neprijavljeni i neregulisani ribolov)

Eksperti: Deniz Frljučkić, savjetnik za informacione sisteme u ribarstvu, Ministarstvo poljoprivrede Crne Gore i Jurica Aunedi, viši ribarski inspektor, vođa Odjela Zadar, Ministarstvo poljoprivrede Republike Hrvatske

- **Radna grupa IV** (17-18. decembar 2014)

TEMA: Jačanje efikasnosti inspekcijskog nadzora za sprovođenje zakonskih obaveza iz oblasti zaštite životne sredine

Eksperti: Ivan Pušić, Ministarstvo zaštite okoliša i prirode, Hrvatska

- **Radna grupa V** (20-21. novembar 2014)

TEMA: Fiskalne mjere državne pomoći

Eksperti: Martin Vlačinski, analitičar, Institut za ekonomske i socijalne studije (IESS), Slovačka i Mitar Bajčeta, Predsjednik Komisije za kontrolu državne pomoći

- **Radna grupa VI** (30-31. oktobar 2014)

TEMA: Distanciona trgovina

Eksperti: Andrejka Grlić, glavna tržišna inspektorka iz Republike Slovenije i Željko Mićović, glavni inspektor za usluge informacionog društva u Upravi za inspekcijske poslove

Nakon šest sesija svake od šest radnih grupa, ukupno je donijeto 259 preporuka (145 u prvoj, a 114 u drugoj polovini realizacije projekta) za Vladu, Skupštinu i druge državne institucije, organe i civilni sektor Crne Gore.



Evropski pokret
Crna Gora



Slovak Aid



Vlada Crne Gore



MINISTRY OF FOREIGN
AND EUROPEAN AFFAIRS
OF THE SLOVAK REPUBLIC

Nacionalna konvencija o evropskoj integraciji Crne Gore (NKEI 2013-2014)

PREPORUKE I ZAKLJUČCI (Sesije 4-6) (Radne grupe I, II, III, IV, V i VI)



Radna grupa I
Pravosuđe i temeljna prava
Sesija 4, 9. jul 2014. godine

PREPORUKE

Tema: *Etički kodeksi kao mehanizam kontrole rada sudija i tužilaca*

1. *Uspostaviti institucionalnu saradnju Komisija za kodekse sudske i tužilačke etike sa Komisijom za sprječavanje sukoba interesa.*

Obrazloženje: Imajući u vidu društvene vrijednosti čija zaštita ulazi u nadležnost komisija za etičke kodekse sudija i tužilaca sa jedne strane i Komisije za sprječavanje sukoba interesa sa druge strane, od posebnog je značaja uspostavljanje institucionalne saradnje između ovih institucija. Postupci koji se vode pred jednom od ovih komisija kao i podaci do kojih dođu u svom radu mogu uticati ili inicirati postupanje druge komisije, ovo prije svega sa aspekta principa nezavisnosti i integriteta.

2. *Unaprijeđenje transparentnosti rada komisija za kodekse etike sudija i tužilaca kroz objavljivanje odluka o kršenju kodeksa, polugodišnje izvještavanje o pokrenutim postupcima i odlukama (unaprijediti metodologiju izvještavanja), izradu godišnjih analiza poštovanja Kodeksa.*

Obrazloženje: Primjetan je visok stepen transparentnosti u radu Komisije za kodeks sudske etike koja se manifestuje kroz objavljivanje svih odluka o povredi Etičkog kodeksa sudija i polugodišnjih izvještaja o radu.

Sa druge strane ovakav vid otvorenosti Komisije za kodeks tužilačke etike bio je nedostatan u prethodnom periodu. U tom smislu nužno je unaprijediti transparentnost rada komisija sa ciljem upoznavanja građana sa radom istih kao i podizanja povjerenja u sistem primjene etičkih pravila i integritet nosilaca pravosudne funkcije.

3. *Odluke komisija o eventualnim povredama kodeksa moraju sadržati detaljna i jasna obrazloženja razloga na osnovu kojih su donijete.*

Povjerenje u rad komisija za kodekse etike sudija i tužilaca kao i podizanja povjerenja u pravosudne organe Crne Gore, pored prethodno obrazložene transparentnosti, posebno će unaprijediti odluke komisija koje će sadržati detaljna i jasna obrazloženja razloga na kojim se zasniva donijeta odluka. Na ovaj način pripremljene odluke će pružiti jasnu sliku koja su to ponašanja *in concreto* povrede etičkog kodeksa i dati sudijama i tužiocima preciznije smjernice za njihovo postupanje u svim prilikama. Sa druge strane, građani će biti uvjereni da je odluka komisije bila opravdana.

4. *Upoznavanje sudija i tužilaca sa sadržajem novousvojenih etičkih kodeksa sudija i tužilaca Crne Gore (obuke, seminari, okrugli stolovi).*

Obrazloženje: Od posebnog je značaja edukacija sudija i tužilaca o osnovnim principima etičkih kodeksa, kroz koju će se stvoriti i svijest o njihovoj obaveznosti. Ovo se posebno odnosi na sudije, imajući u vidu da je u novousvojeni Etički kodeks sudija u potpunosti inkorporisani međunarodni standardi sudijskog ponašanja, što nije slučaj sa Kodeksom tužilačke etike.

5. *Uvođenje „Etike” kao predmeta na Pravnom fakultetu Univerziteta Crne Gore.*

Obrazloženje: Kako je Pravni fakultet osnovno polazište edukacije budućih pravnika, koja se ne ograničava samo na stručno obrazovanje već i na formiranje ličnosti budućih nosilaca pravosudne funkcije, od izuzetne važnosti je uvođenje u kurikulum Pravnog fakulteta i predmeta „Etika”. Ovo je nužnost za specijalističke studije koje usmjeravaju i pripremaju studente za obavljanje sudijske i tužilačke funkcije.

Napomena: Predstavnici tužilačke organizacije su se izjasnili kao nenadležni da glasaju o ponuđenim preporukama. Kako su samim tim bili „uzdržani od glasanja”, odluke su donijete većinom glasova članova i članica radne grupe prisutnih na sesiji.

Kopredsjedavajući: Svetlana Rajković, pomoćnica Ministra pravde i Milorad Marković, Centar za monitoring i istraživanje (CEMI)

Uvodničar: Stanka Vučinić, sudija Vrhovnog suda Crne Gore

Eksperti: Vlado Dedović, direktor Pravnog odjeljenja Centra za monitoring i istraživanje (CEMI) i Marko Novak, profesor na Univerzitetu Nova Gorica u Sloveniji i član Sudskog savjeta Slovenije.

Sesija 5, 30. jul 2014. godine

PREPORUKE

Tema: *Ljudska prava: Unaprjeđenje sistema primjene alternativnih sankcija i mjera*

1. *Stvoriti normativne pretpostavke za učešće probacije (službe) u krivičnom postupku.*

Obrazloženje: Sistem probacije – rehabilitacije (u značajnoj mjeri se radi o sinonimima) ne može se ograničavati na penalni i postpenalni period. Za kvalitetnu rehabilitaciju od posebnog značaja je *procjena rizika* koja se mora sprovesti prije nego što držani tužilac donese odluku o pokretanju postupka i da li će isti okončati kroz načelo oportuniteta, diverzione metode ili započeti sa krivičnim postupkom.

Od posebnog značaja je upravo *procjenu rizika*, od strane probacione službe, vršiti na



samom početku krivičnog gonjenja i na osnovu procjene usmjeravati dalji tok postupka, kao i vrstu mjere ili sankcije koja će biti primijenjena. Svakako, probaciju treba jačati i u slučaju uslovnog otpusta i postpenalnom periodu.

2. *Dalje jačati kapacitete Direkcije za uslovnu slobodu Ministarstva pravde Crne Gore.*

Obrazloženje: Imajući u vidu proširenu nadležnost Direkcije naročito u svijetlu Zakona o izvršenju uslovne osude i kazne rada u javnom interesu, nužno je unaprijediti ljudske i tehničke kapacitete Direkcije. Ovdje se ne misli samo na povećanje broja zaposlenih (što je svakako primarno), već i na promjenu organizacione strukture Direkcije u smislu decentralizacije. Direkcija za uslovnu slobodu nužno mora imati i područne jedinice na cijeloj teritoriji Crne Gore. Kako trenutno Direkcija funkcioniše sa prostorijama isključivo u Podgorici, uz nedovoljan kadar, nerealno je očekivati kvalitetno i efikasno funkcionisanje, posebno u smislu proširenih nadležnosti. Ovo podrazumijeva stvaranje prostornih, tehničkih ali i kadrovskih pretpostavki na visokom nivou da bi Direkcija ispunila svoju funkciju.

Nužno je i stvarati normativne i tehničke uslova za primjenu pojedinih alternativnih sankcija i mjera, čija je primjena usljed nedostatka navedenih uslova onemogućena. Ovdje se prije svega misli na elektronski nadzor kako bi bilo moguće izvršenje kazne zatvora u prostorijama za stanovanje.

3. *Uspostavljanje većeg stepena saradnje i umreženosti institucija u postupku probacije.*

Obrazloženje: Različitost modela realizacije probacionih aktivnosti, ali i smisao rehabilitacije, često zahtijevaju uključivanje širokog broja subjekata, ali i cjelokupne društvene zajednice. U tom smislu, od posebnog značaja je uspostavljanje saradnje Direkcije sa drugim državnim organima, lokalnim samoupravama i organizacijama civilnog društva. Ova saradnja posebno dolazi do izražaja kod uslovnog otpusta ali i izvršenja kazne rada u javnom interesu.

4. *Preporučuje se veći stepen izricanja alternativnih sankcija i mjera.*

Obrazloženje: Kada govorimo o krivičnim djelima za koja su propisane kratkotrajne zatvorske kazne i za koja se mogu izreći alternativne sankcije i mjere, jasno je da se u sudskoj praksi nedovoljno koriste alternativne sankcije i mjere, izuzev uslovne osude koja se najčešće izriče za ovu vrstu krivičnih djela.

Uz stvaranje adekvatnih normativnih i drugih uslova za primjenu alternativnih sankcija i mjera neophodno je u većoj mjeri izricati iste, naravno primjenjujući princip adekvatnosti krivične sankcije ili mjere u svakom konkretnom slučaju, a to sve na osnovu sprovedene procjene rizika.

U ovom smislu, treba nastaviti i kampanju prema privrednim subjektima i lokalnim samoupravama i uspostaviti sistem funkcionisanja sa subjektima u kojima se izvršava kazna rada u javnom interesu u smislu aktivnog praćenja i izvještavanja.

Od posebnog značaja je i kontinuirana edukacija svih subjekata involviranih u proces probacije, u najširem smislu, i na taj način doprinijeti adekvatnoj primjeni alternativnih sankcija i mjera.

5. *Uspostavljanje sistema praćenja izvršenja alternativnih sankcija od strane Ombudsmana.*

Obrazloženje: Primjenom alternativnih sankcija i mjera ne smiju se ugroziti osnovna ljudska prava i slobode i shodno njihovoj prirodi i svrsi neophodno je da se ova prava i slobode izdignu na veći nivo nego što je to bio slučaj sa klasičnim krivičnim sankcijama.

U tom smislu, od posebnog značaja je uspostavljanje sistema izvršenja alternativnih sankcija i mjera na način punog poštovanja i uvažavanja dostojanstva ličnosti lica koje izvršava alternativnu sankciju ili mjeru i njihove nediskriminacije, u skladu sa članovima 5 i 6 Zakona o izvršenju uslovne osude i kazne rada u javnom interesu.

Kako bi izvršenje alternativnih sankcija i mjera ispunjavalo predviđene standarde ljudskih prava i sloboda, preporučuje se Ombudsmanu da intezivno prati izvršenje, sa posebnim naglaskom na kaznu rada u javnom interesu, koja podrazumijeva saglasnost lica koje je izvršava kako u načelu tako i u vrsti rada koji treba izvršiti.

Kopredsjedavajući: Svetlana Rajković, pomoćnica Ministra pravde i Milorad Marković, Centar za monitoring i istraživanje (CEMI)

Eksperti: Miljan Vlaović, Direkcija za uslovnu slobodu (Ministarstvo pravde Crne Gore) i Frans Clobus, međunarodni ekspert iz Holandije.

Sesija 6, 25-26. septembar 2014. godine

PREPORUKE

Tema: *Zaštita zviždača, postojeći i planirani mehanizmi*

1. *Usvajanje normativnog okvira u cilju uspostavljanja efikasnog sistema zaštite zviždača i sa njima povezanih lica.*

Obrazloženje: Kako je Zakon o sprečavanju korupcije u proceduri izrade i usvajanja od posebnog je značaja da isti bude usvojen u što kraćem roku, kao i da tekst ovog zakona bude u skladu sa međunarodnim standardima i prilagođen pravnom sistemu i uslovima Crne Gore. U dijelu usklađenosti sa međunarodnim standardima preporučuje se donosiocu Zakona o sprečavanju korupcije da konačni tekst bude inoviran sa principima sadržanim u Preporuci Savjeta Evrope CM/Rec(2014)7.



2. *Realizovati edukativne programe na svim nivoima javne uprave, državnih organa i lokalne samouprave, sa aspekta novih zakonskih mjera i mehanizama za zaštitu zviždača.*

Obrazloženje: Prelaznim i završnim odredbama Zakona o sprečavanju korupcije propisuje se *vacation legis* od godinu dana. Ovako dug rok za stvaranje uslova primjene razuman je imajući u vidu uspostavljanje u potpunosti novog sistema zaštite zviždača kao i državnih organa koji treba da sprovode mjere predviđene zakonom. Pripremni period, pored donošenja podzakonskih akata, neophodnih za formiranje organa i mehanizama primjene, u značajnoj mjeri mora biti obogaćen procesom edukacije svih zaposlenih u javnoj upravi i državnim organima. Programi treba da obuhvate inicijalne edukacije o korupciji i pojavnim oblicima ugrožavanja javnog interesa kao i mogućnostima, mjerama i mehanizmima kojim se stvaraju uslovi za borbu protiv korupcije i zaštitu zviždača. Poseban akcenat treba staviti na etički segment sadržan u instituciji zviždača, odnosno obavezi prijavljivanja radnji ugrožavanja javnog interesa ali i savjesnosti u postupcima svakog zviždača.

3. *Podizanje svijesti javnog mijenja o štetnim posledicama korupcije i značaju uloge zviždača*

Obrazloženje: Za potpunu implementaciju zakona kojim se reguliše oblast zaštite zviždača nužno je stvoriti pozitivan stav većinskog dijela javnosti kako u kontekstu štetnosti koruptivnih radnji tako i dijelu prepoznavanja uloge i značaja zviždača u suzbijanju svih pojava oblika ugrožavanja javnog interesa. Zviždači moraju biti prepoznati u pozitivnom kontekstu doprinosa uspostavljanju društvenih vrijednosti uz visok stepen etičnosti njihovog postupanja. Bez stava javnosti formiranog na ovaj način nije realno očekivati obavještanje ili prijavljivanje ugrožavanja javnog interesa ili korupcije kao pojave.

Kopredsjedavajući: Svetlana Rajković, pomoćnica Ministra pravde i Milorad Marković, Centar za monitoring i istraživanje (CEMI)

Eksperti: Grozdana Laković, prava za antikorupcijsku inicijativu i Jure Škrbec, međunarodni ekspert iz oblasti anti-korupcije, Republika Slovenija.

Radna grupa II
Pravda, sloboda i bezbjednost
Sesija 4, 25. jun 2014. godine

Tema: *Finansijske istrage u predmetima organizovanog kriminala i korupcije – postojeća i nova rješenja*

PREPORUKE

1. Preporučuje se nastavak jačanja normativno pravnog okvira, u skladu sa evropskim standardima, kroz usvajanje izmjena i dopuna Krivičnog zakona (s naglaskom na krivična djela iz člana 113: proširenje kataloga krivičnih djela, proširenje kruga lica od kojih se može oduzimati imovina), i Zakona o krivičnom postupku (krivična i finansijska istraga) i usvajanje posebnog Zakona o oduzimanju imovine.
2. Neophodno je jačati kapacitete policijskog tima za finansijske istrage koji je u formiranju i formirati tim stručnjaka za finansijske istrage pri Vrhovnom državnom tužilaštvu, koji će biti u stalnoj komunikaciji i direktnoj saradnji sa policijskim timom za finansijske istrage.
3. Potrebno je obezbijediti i unaprijediti neposrednu dostupnost potrebnih podataka tužilaštvu i policiji u svrhu vođenja finansijskih istraga, iz baza podataka nadležnih organa (Ministarstvo unutrašnjih poslova, Uprava za nekretnine, Uprava carina, Komisija za hartije od vrijednosti, Komisija za sprječavanje sukoba interesa, Centralna depozitarna agencija, Poreska uprava, Uprava za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma, Centralna banka Crne Gore, lučke kapetanije), u skladu sa Zakonom o zaštiti ličnih podataka.
4. Preporučuje se jačanje administrativnih kapaciteta institucija u cilju efikasnijeg sprovođenja finansijskih istraga a u skladu sa savremenim metodologijama. Posebno se preporučuje donošenje strategija ljudskih resursa u navedenim institucijama. (Tužilaštvo, Uprava policije, Uprava za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma, Poreska uprava, Uprava carina, Uprava za nekretnine, Komisija za hartije od vrijednosti, Centralna depozitarna agencija).
5. Preporučuje se hitno postupanje u postupcima vezanim za teška krivična djela finansijskog i organizovanog kriminala u procesu razmjene i pribavljanja informacija između nadležnih institucija.

Kopredsjedavajući: Dragan Pejanović, sekretar Ministarstva unutrašnjih poslova i Vlado Dedović, direktor pravnog odjeljenja Centra za monitoring i istraživanje (CEMI), član radne grupe za Poglavlje 24



Eksperti: Mira Samardžić, zamjenica Specijalnog tužioca u Vrhovnom državnom tužilaštvu Crne Gore i Tomaš Masarik, Finansijska policija Republike Slovačke

Sesija 5, 8. oktobar 2014. godine

Tema: *Prevenција i represija korupcije na graničnim prelazima*

PREPORUKE

1. Obezbijediti efikasno sprovođenje, praćenje sprovođenja i izvještavanje zajedničkog Plana za prevenciju i represiju korupcije na graničnim prelazima od strane svih uključenih institucija (Uprava policije, Uprava carina i Uprava za inspeksijske poslove). Finalizacija izvještaja o sprovođenju zajedničkog Plana za 2014. godinu treba da bude koordinisana od strane međuresorske komisije. Preporučuje se da se do kraja decembra 2014. godine usvoji Izvještaj i novi Plan za prevenciju i represiju korupcije na graničnim prelazima za 2015. godinu.
2. Preporučuje se Ministarstvu unutrašnjih poslova da u koordinaciji sa Ministarstvom finansija razmotri mogućnosti utvrđivanja mjera motivacije (uslovi rada, tehnička oprema i zarade) službi koje rade na granici.
3. Preporučuje se instalacija sistema video-nadzora na graničnim prelazima na kojima isti do sada nije uspostavljen;
4. Preporučuje se organima za sprovođenje zakona da oforme mobilne jedinice radi sprovođenja nenajavljenih akcija obilazaka graničnih prelaza, nezavisno od organa sa lokalnog nivoa, shodno analizi i procjeni.
5. Preporučuje se organima za sprovođenje zakona da u saradnji sa Policijskom akademijom nastave sa sprovođenjem programa zajedničkih obuka na teme u oblasti borbe protiv korupcije, za predstavnike Uprave policije, Uprave carina i Uprave za inspeksijske poslove.
6. Kroz izmjene normativnog okvira neophodno je ujednačiti status i položaj ovlašćenih službenika organa za sprovođenje zakona i službi koje rade na granici.

Kopredsjedavajući: Dragan Pejanović, sekretar Ministarstva unutrašnjih poslova i Vlado Dedović, direktor pravnog odjeljenja Centra za monitoring i istraživanje (CEMI), član radne grupe za Poglavlje 24

Eksperti: Dragan Radonjić, načelnik odsjeka za suzbijanje privrednog kriminaliteta u Upravi policije, Slavko Vojinović, glavnipolicijski inspektor i Michal Stachyra, međunarodni ekspert iz Poljske

Sesija 6, 4-5. februara 2015. godine

Tema: *Borba protiv računarskog (cyber) kriminala*

PREPORUKE:

1. Preporučuje se nastavak aktivnosti na harmonizaciji zakonodavstva Crne Gore sa visokim međunarodnim standardima u ovoj oblasti i pravnom tekovinom EU, kao i kvalitetna primjena Konvencije o računarskom kriminalu Savjeta Evrope.
2. Kroz izmjene i dopune Krivičnog zakona Crne Gore prepoznati krivična djela socijalnog inženjeringa (nezakonito prikupljanje ličnih podataka putem interneta u cilju zloupotrebe istih) i prevare počinjene posredstvom informacionih tehnologija (npr. prevare prilikom raznih vrsta on-line plaćanja).
3. Preporučuje se formiranje Savjeta za informacionu bezbjednost, kao međuresorskog savjetodavnog tijela Vlade Crne Gore, koje bi sačinjavali predstavnici organa državne uprave na nivou ekspertskog kadra uz angažovanje eksperata iz realnog i javnog sektora.
4. Preporučuje se kontinuirano jačanje kadrovskih, tehničkih i finansijskih kapaciteta organa za sprovođenje zakona, Grupe za visoko-tehnološki kriminal (VTK), kao i Grupe za digitalnu obradu, audio video i foto tehniku pri Forenzičkom centru u Danilovgradu.
5. Preporučuje se jačanje kadrovskih, tehničkih i finansijskih kapaciteta Nacionalnog CIRT tima i internih CIRT timova u državnim organima.
6. Preporučuje se organizovanje programa stručne i specijalističke obuke i edukacije službenika organa za sprovođenje zakona, zaposlenih u Državnom tužilaštvu i Sudstvu u ovoj oblasti.
7. Preporučuje se Ministarstvu za informaciono društvo i telekomunikacije da u saradnji sa organima za sprovođenje zakona i organizacijama civilnog društva, preduzme mjere na afirmaciji i promociji servisa za pružanje pomoći građanima i žrtvama cyber kriminala/visoko-tehnološkog kriminala (npr. promocija web portala: www.cirt.me, izrada publikacija, naučnih radova, putem informativnog materijala itd).



8. Preporučuje se kontinuirano unaprjeđivanje metoda i načina informisanosti javnosti o rizicima i prijetnjama u oblasti informacionih tehnologija i njihovog bezbjednog korišćenja.
9. Preporučuje se organima za sprovođenje zakona da nastavne intenzivnu komunikaciju i saradnju na poslovima borbe protiv visoko-tehnološkog kriminala sa subjektima u zemlji i inostranstvu.

Kopredsjedavajući: Dragan Pejanović, sekretar Ministarstva unutrašnjih poslova i Vlado Dedović, direktor pravnog odjeljenja Centra za monitoring i istraživanje (CEMI), član radne grupe za Poglavlje 24

Eksperti: Jakša Backović, glavni inspektor za borbu protiv računarskog kriminala u Upravi policije Crne Gore i Toni Kastelic, vođa Centra za računarska istraživanja u Kriminalističkoj policiji Slovenije

Radna grupa III
Poljoprivreda, bezbjednost hrane, veterinarska i fitosanitarna
politika i ribarstvo
Sesija 4, 10. jun 2014. godine

PREPORUKE

Tema: *Važnost zaštite poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda oznakama porijekla*

1. Preporučuje se Ministarstvu poljoprivrede i ruralnog razvoja da inicira formiranje radne grupe za izradu „mape” proizvoda (identifikacija proizvoda koji mogu biti zaštićeni, prepoznavanje proizvoda, lokalne prirode i kulturne baštine).
2. Potrebno je vršiti dalje aktivnosti na podizanju svijesti kroz edukativne seminare i radionice, gdje će pored proizvođača biti uključeni i poljoprivredni savjetnici (lokalni i regionalni).
3. Preporučuje se motivisanje proizvođača za ulazak u postupak zaštite obezbjeđivanjem sredstava; pored sredstava koje obezbjeđuje Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, potrebno je djelovanje i od lokalnih uprava, jer su zaštićeni proizvodi do sada najbolji plasman i renome imali na svojim lokalitetima.
4. Potrebno je podsticati poljoprivredne proizvođače istog poljoprivrednog i prehrambenog proizvoda na udruživanje i zajednički nastup na tržištu, jer je to jedini mogući model zaštite proizvoda.

Kopredsjedavajuće: Danijela Stolica, pomoćnica Ministra poljoprivrede i ruralnog razvoja, Pregovarač za Poglavlja 11, 12 i 13 i Vesna Maraš, direktorica razvoja d.o.o „13. jul Plantaže”

Ekspertkinje: Merisa Čekić, samostalna savjetnica I za politiku kvaliteta u Ministarstvu poljoprivrede i ruralnog razvoja Crne Gore i Edita Volar Pantić, načelnica Sektora za označavanje i kvalitetu hrane, Ministarstvo poljoprivrede Republike Hrvatske



Sesija 5, 22. oktobar 2014. godine

PREPORUKE

Tema: Unaprjeđenje kvaliteta sirovog mlijeka i dostizanje evropskih standarda

1. Preporučuje se uspostavljanje sistema za kontrolu i monitoring kvaliteta sirovog mlijeka kojim će se omogućiti praćenje usaglašenosti sa kvalitetom u EU.
2. Preporučuje se povećanje inspekcijskog nadzora u ovoj oblasti.
3. Preporučuje se prilagođavanje mjera podrške kako bi se podržali proizvođači koji proizvode mlijeko EU kvaliteta.
4. Preporučuje se efikasnija kontrola i rad na prevenciji i liječenju mastitisa.
5. Preporučuje se infrastrukturno unaprijeđenje Laboratorije za mljekarstvo, kako bi se obezbijedila mogućnost adekvatnijeg ispitivanja kvaliteta mlijeka.
6. Preporučuje se edukacija prerađivača mlijeka, kroz brošure, ali i sastanke, kako bi mogli da ispune standarde propisane EU legislativom.

Kopredsjedavajuće: Danijela Stolica, pomoćnica Ministra poljoprivrede i ruralnog razvoja, Pregovarač za Poglavlja 11, 12 i 13 i Vesna Maraš, direktorica razvoja d.o.o „13. jul Plantaže”

Eksperti: Slavko Mirecki, rukovodilac Laboratorije za mljekarstvo i Ivan Jakopović, međunarodni ekspert iz Republike Hrvatske

PREPORUKE

Tema: Problemi ilegalnog ribolova i iskustva u implementaciji regulative I.U.U u ribolovu (IUU - nelegalni, neprijavljeni i neregulisani ribolov)

1. Uspostaviti sistem izdavanja i provjere sertifikata o ulovu.

Obrazloženje: Izmjenama i dopunama zakona o morskom ribarstvu, a koji se trenutno nalazi u skupštinskoj proceduri, stvoren je pravni osnov za uvođenje ovog mehanizma kontrole u Crnoj Gori.

2. Preporučuje se nastavak razvoja ribarskog informacionog sistema Crne Gore kroz uspostavljanje novih pod sistema (elektronski dnevnik ulova, registar kupaca i prodavaca ribe, registar ribara i dr);
3. Preporučuje se određivanje luka prvog iskrcaja i mjesta prve prodaje duž obale.

Obrazloženje: U saradnji sa MORT i JPMD potrebno je odrediti u svim primorskim opštinama lokacije koje su pogodne za namjenu iskrcaja i prodaje svježe ribe.

4. Preporučuje se određivanje jedne luke iskrcaja i prekrcaja za ribarska plovila trećih zemalja.
5. Preporučuje se formiranje međuinstitucionalne komisije za procjenu izlova u sportsko rekreativnom ribolovu na moru, u cilju prikupljanja podataka za 2014. godinu.

Obrazloženje: Na inicijativu MONSTAT-a formirati radnu grupu koja će izvršiti istraživanje za procjenu izlova u 2014. godini u sportsko rekreativnom ribolovu.

6. Preporučuje se jačanje administrativnih kapaciteta Uprave za inspeksijske poslove i Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja Crne Gore u ovom domenu.

Obrazloženje: MPRR, odnosno direkcija za ribarstvo mora nastaviti sa jačanjem svojih administrativnih kapaciteta zbog izuzetno kompleksne zajedničke ribarske politike EU (u zemljama okruženja broj zaposlenih koji se bave ZRP kreće se čak do 20 zaposlenih, kod nas trenutno ovaj dio posla obavlja ukupno 5 zaposlenih, predviđa se da bi kod nas bilo dovoljno 12 zaposlenih). Što se tiče UIP, odnosno ribarska inspekcija mora biti brojčano veća, bolje opremljena i adekvatno obučena za implementaciju ZRP-a.



Kopredsjedavajuće: Danijela Stolica, pomoćnica Ministra poljoprivrede i ruralnog razvoja, Pregovarač za Poglavlja 11, 12 i 13 i Vesna Maraš, direktorica razvoja d.o.o „13. jul Plantaže”

Eksperti: Deniz Frljučkić, savjetnik za informacione sisteme u ribarstvu, Ministarstvo poljoprivrede Crne Gore i Jurica Aunedi, šef Odsjeka Zadar, Ministarstvo poljoprivrede Republike Hrvatske

Radna grupa IV
Zaštita životne sredine
Sesija 4, 30. jun 2014. godine

Tema: Usklađivanje zakonodavstva za zaštitu i lov divljači, posebno u odnosu na Direktivu o migratornim vrstama ptica

PREPORUKE

1. Preporučuje se organizovanje stručnog skupa koji će okupiti sve nadležne institucije i zainteresovane strane (ministarstva, agencija, lovački savez, mediji, NVO, korisnici lovišta, predstavnici međunarodnih organizacija) na temu lovne sezone.
2. Preporučuje se usaglašavanje definicija termina rezervata u pogledu Zakona o divljači i lovstvu i Zakona zaštitu prirode, uz iniciranje donošenja podzakonskog akta kako bi se definisalo koje se aktivnosti mogu vršiti u rezervatima.
3. Preporučuje se uvrštavanje solana (Ulcinj i Tivat), kao i močvara u zaleđu plaža (Buljarica, Velika plaža) u nelovne površine kroz izmjene i dopune člana 12 Zakona o lovstvu.
4. Preporučuje se iniciranje donošenja podzakonskog akta o načinu lova sokolarenjem (član 62 Zakona o divljači i lovstvu).
5. Preporučuje se Ministarstvu poljoprivrede i ruralnog razvoja, kao i NVO sektoru jačanje svijesti o lovstvu kroz kampanje, publikacije, TV emisije i druge vidove komunikacije.
6. Preporučuje se jačanje kapaciteta svih nadležnih institucija uključenih u proces implementacije Zakona o divljači i lovstvu, kako u kvalitativnom smislu (kroz obuke) tako i u kvantitativnom smislu (zapošljavanje više ljudi).

Kopredsjedavajuće: Ivana Vojinović, generalna direktorica Direktorata za životnu sredinu i klimatske promjene Ministarstva održivog razvoja i turizma, šefica radne grupe za Poglavlje 27 i Nataša Kovačević, koordinatorka programa za životnu sredinu NVO Green Home, članica radne grupe za Poglavlje 27

Eksperti: Marko Tomljanović, Ministarstvo poljoprivrede Republike Hrvatske i Darko Saveljić, Centar za zaštitu i proučavanje ptica



Sesija 5, 14. oktobar 2014. godine

Tema: Jačanje sistema reciklaže otpada u Crnoj Gori

PREPORUKE

1. Preporučuje se unaprjeđivanje primjene već postojećih propisa u oblasti upravljanja otpadom.
2. Preporučuje se unaprjeđenje primjene Državnog plana upravljanja otpadom.
3. Potrebno je pojačati i učiniti efikasnijim inspeksijski nadzor, naročito u dijelu proširene odgovornosti.
4. Potrebno je jasno definisati kaznenu politiku u vezi sa proširenom odgovornošću.
5. Potrebno je stvoriti uslove za korišćenje IPA fondova.
6. Preporučuje se formiranje Ekofonda, kako bi se obezbijedilo finansiranje projekata u ovoj oblasti.
7. Preporučuje se uspostavljanje sistema mjerenja otpada u svim lokalnim samoupravama.
8. Potrebno je raditi na promjeni svijesti građana i njihovoj edukaciji u pogledu reciklaže.
9. Potrebno je razmotriti izmjenu u načinu naplaćivanja komunalnih usluga. Naplata prema broju članova domaćinstva, a ne kao do sada prema kvadraturi stambenog prostora. Kvadratura prostora bi bila odgovarajuća za biznis sektor.

Kopredsjedavajuće: Ivana Vojinović, generalna direktorica Direktorata za životnu sredinu i klimatske promjene Ministarstva održivog razvoja i turizma, šefica radne grupe za Poglavlje 27 i Nataša Kovačević, koordinatorka programa za životnu sredinu NVO Green Home, članica radne grupe za Poglavlje 27

Eksperti: Siniša Stanković, generalni direktor Direktorata za upravljanje otpadom i komunalni razvoj u Ministarstvu održivog razvoja i turizma i Teo Čolan, Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost Zagreb

Gostujuće izlaganje: Prof. dr Petar Živković (Deponija d.o.o.)

Sesija 6, 17-18. decembar 2014. godine

Tema: Jačanje efikasnosti inspekcijskog nadzora za sprovođenje zakonskih obaveza iz oblasti zaštite životne sredine

PREPORUKE

1. Neophodno je dalje usavršavati uslove u pogledu zakonodavnog okvira, organizacije i kadrovskog kapaciteta, kao i opremljenosti Ekološke inspekcije (vozilima i drugim neophodnim sredstvima za rad). (Uprava za inspekcijske poslove, Ministarstvo finansija, Vlada Crne Gore)

Obrazloženje: Usavršavanje zakonodavstva je potreba, u čijoj realizaciji inspektori moraju doprinositi svojim iskustvima iz nadzora nad primjenom propisa u praksi kao i izgradnja potrebne infrastrukture da bi se pojedini zakoni mogli implementirati.

2. Potrebno je preduzeti konkretne mjere u cilju intenziviranja saradnje Uprave za inspekcijske poslove sa drugim institucijama, kao što je policija itd. (Ministarstvo unutrašnjih poslova, Uprava za inspekcijske poslove)
3. Preporučuje se angažovanje ekoloških inspektora na lokalnom nivou u onim opštinama gdje je to neophodno. (Uprava za inspekcijske poslove, Lokalne samouprave/ Zajednica opština)
4. Preporučuje se kako nadležnim institucijama, tako i civilnom sektoru, da preduzmu mjere edukacije građana i jačanja svijesti u oblasti zaštite životne sredine od vrtića i osnovnih škola. (NVO, Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Uprava za inspekcijske poslove)
5. Preporučuje se lokalnim samoupravama da unaprijede primjenu Zakona u pogledu inspekcijskog nadzora životne sredine. (Lokalne samouprave/ Zajednica lokalnih samouprava)
6. U cilju usvajanja savremenih metoda rada, ujednačavanja prakse u nadzoru i preduzimanju mjera, neophodno je stalno usavršavanje znanja inspektora. To podrazumijeva blagovremeno upoznavanje sa novim propisima iz nadležnosti Ekološke inspekcije i njenom ulogom u kontroli njihove primjene, upoznavanje sa pravom EU, iskustvima u EU i okruženju, saradnja sa nadležnim organima i institucijama u CG i izvan CG, specijalizacije pojedinih inspektora za određene oblasti nadzora.

Kopredsjedavajuće: Ivana Vojinović, generalna direktorica Direktorata za životnu sredinu i klimatske promjene Ministarstva održivog razvoja i turizma, šefica radne grupe za Poglavlje 27 i Nataša Kovačević, koordinatorka programa za životnu sredinu NVO Green Home, članica radne grupe za Poglavlje 27

Ekspert: Ivan Pušić inspektor zaštite okoliša, Ministarstvo zaštite okoliša i prirode, Republika Hrvatska



Radna grupa V
Konkurencija
Sesija 4, 5. jun 2014. godine

PREPORUKE

Tema: *Pravila male vrijednosti (de minimis pravila) - izazovi i prednosti primjene*

1. Preporučuje se uspostavljanje centralnog državnog elektronskog registra *de minimis* pomoći.

Obrazloženje:

Centralni elektronski registar *de minimis* pomoći je neophodan instrument uz pomoć koga će biti omogućeno praćenje dodjele pomoći male vrijednosti privrednim subjektima. Registar će omogućiti uvid u dodijeljene pomoći male vrijednosti po korisnicima, čime će biti omogućeno praćenje kumulativnog iznosa, kako on ne bi prelazio maksimalni dozvoljeni iznos pomoći koje se smije dodijeliti jednom preduzetniku u 3 fiskalne godine, kao i davati preostali iznos pomoći koji je moguće dodijeliti tako da se ne pređe zadati prag pomoći. Zbrajanje pomoći pomoću elektronskog registra je naročito značajno kada se različite vrste pomoći dodjeljuju jednom korisniku, i kada je neophodno izračunati kumulativan iznos npr. subvencije, poreske olakšice i garancije (odnosno njenog ekvivalenta subvencije).

2. Preporučuje se uvođenje zakonske obaveze unosa dodijeljenih *de minimis* pomoći sa svih nivoa – državnog i lokalnog u centralni elektronski registar. Pored toga, preporučuje se da davaoci koji dodjeljuju *de minimis* pomoći vode i sopstvene registre sa podacima o korisnicima i dodijeljenim pomoćima.

Obrazloženje:

Elektronski registar pomoći male vrijednosti mora biti redovno ažuriran od strane davaoca, kako bi pružao ažurne i tačne podatke o iznosima dodijeljenih pomoći za svakog korisnika, njihovim kumulativnim iznosima i preostalim iznosima pomoći koji se mogu dodijeliti, kako se ne bi prešli dozvoljeni pragovi ove pomoći.

3. Preporučuje se da se propisom o *de minimis* pomoći obuhvati obračun iznosa pomoći kod zajma, garancije i poreske olakšice.
4. Preporučuje se lokalnim samoupravama da koriste transparentne oblike *de minimis* pomoći – subvencije, subvencije kamatnih stopa, prodaju zemljišta ili davanje istog u zakup, i sl.

Obrazloženje:

Ova preporuka je data u cilju olakšavanja dodjele pomoći male vrijednosti lokalnim sa-

moupravama, koje nemaju resursa za sofisticirana izračunavanja ekvivlennata subvencija kod garancija i drugih pomoći kod kojih je teže odrediti tačan iznos državne pomoći.

5. Preporučuje se izrada priručnika o *de minimis* pomoći za davaoce i korisnike. Priručnik bi trebalo da obuhvati i jasna uputstva za različite djelatnosti i liste proizvoda, kao i pojednostavljene informacije iz uredbe o *de minimis* pomoćima.
6. Preporučuje se organizacija konkretne edukacije za davaoce i korisnike *de minimis* pomoći.
7. Preporučuje se da se davanje *de minimis* pomoći ostavi u najvećem dijelu na dodjelu od strane lokalnih vlasti (zbog ograničenog budžeta) i finansiranje od strane razvojnih agencija.

Kopredsjeđavajući: Zoran Perišić, generalni direktor Direktorata za unutrašnje tržište i konkurenciju Ministarstva ekonomije, šef Radne za Poglavlje 8 i Bisera Turković, generalna sekretarka Evropskog pokreta u Crnoj Gori, članica radne grupe za poglavlje 8

Eksperti: Mitar Bajčeta, predsjednik Komisije za kontrolu državne pomoći i Marko Maček, šef Službe za državnu pomoć i elementarne nepogode u Ministarstvu finansija Republike Hrvatske

Sesija 5, 28. jul 2014. godine

PREPORUKE

Tema: *Narušavanje konkurencije usklađenim praksama učesnika na tržištu*

Preporuke za državne organe

1. Preporučuje se stalna edukacija i informisanje privrednika, kao i otvorenost prema široj javnosti u pogledu informisanja o štetnosti sklapanja zabranjenih horizontalnih (kartelnih) sporazuma.
2. Preporučuje se edukacija službenika za javne nabavke u cilju sprječavanja usklađivanja ponašanja ponuđača na tenderu (bid-rigging).
3. Preporučuje se osiguranje sredstava u budžetu za izdavanje nekog oblika priručnika/vodiča za preduzetnike, sa posebnim naglaskom na usklađene prakse kojima se narušava konkurencija na tržištu.
4. Preporučuje se što veća transparentnost rada Agencije za zaštitu konkurencije u obliku objave kompletnih odluka kojima se odlučuje o (ne)postojanju zabranjenog ponašanja, u cilju preventivnog djelovanja.



5. Preporučuje se intenzivna saradnja sa ostalim državnim organima i nezavisnim agencijama (sektorskim regulatorima), u cilju efikasnijeg otkrivanja neoubičajenih kretanja na određenom tržištu.
6. Preporučuje se praćenje predmeta i prakse Evropske komisije i Suda pravde Evropske unije, čija su mišljenja i obrazloženja primjene pravila najjednostavnija pomoć u radu tijelima za zaštitu konkurencije, pogotovo u pitanjima u kojima je teško pokazati postojanje prakse kojom se narušava konkurencija.
7. Preporučuje se saradnja i razmjena iskustava sa tijelima za zaštitu konkurencije u regionu.

Preporuke za privrednike i civilno društvo

1. Preporučuje se interna edukacija u organizacijama i asocijacijama samih preduzetnika i njihovih drugih interesnih udruženja o osnovnim pitanjima konkurencije.

Edukacija bi trebala obuhvatiti: koja su ponašanja dozvoljena, a koja zabranjena, kako kontrolisati da se preduzeće ne nađe u situaciji da bude pod istragom Agencije za zaštitu konkurencije, kao i koje su posljedice narušavanja konkurencije uskađenim praksama.

Isto se preporučuje i udruženju za zaštitu potrošača, kako bi bili u stanju prepoznati zabranjena ponašanja koja narušavaju dobrobit potrošača.

2. Preporučuje se privrednicima da provjeravaju ugovore (formalne i neformalne) zaključene kako horizontalno tako i vertikalno sa drugim učesnicima na tržištu.
3. Preporučuje se učesnicima na tržištu da samostalno donose poslovne odluke, kao i da vode računa da „koordinisane akcije” mogu biti predmet postupka Agencije za zaštitu konkurencije.
4. Preporučuje se udruženjima i asocijacijama privrednika da na svojim sastancima ne donose odluke niti razgovaraju o utvrđivanju cijena, podjeli tržišta, ograničavanju proizvodnje niti sličnim pitanjima koja predstavljaju poslovnu tajnu.
5. Preporučuje se dobro dokumentovanje procesa unutar preduzeća, kao i sa sastanaka sa drugim učesnicima na tržištu (zapisnika za sastanka npr).
6. Preporučuje se privrednicima da pažljivo i samostalno nastupaju na javnim tenderima.

Kopredsjedavajući: Zoran Perišić, generalni direktor Direktorata za unutrašnje tržište i konkurenciju Ministarstva ekonomije, šef Radne za Poglavlje 8 i Bisera Turković, generalna sekretarka Evropskog pokreta u Crnoj Gori, članica radne grupe za poglavlje 8

Eksperti: Majda Škrijelj, Crnogorski Telekom A.D. i Nikolina Moslavac, iz Agencije za tržišno natjecanje Republike Hrvatske

Sesija 6, 20-21. novembar 2014. godine

Tema: Fiskalne mjere državne pomoći

PREPORUKE

1. Preporučuje se da se fiskalne državne pomoći dodjeljuju kroz šeme fiskalnih pomoći, a što manje kroz individualne slučajeve pomoći.
2. Preporučuje se da svaka fiskalna pomoć ima jasan i opravdan cilj, kao npr. razvoj manje razvijenih regija, zadržavanje stanovništva, kreiranje radnih mjesta.
3. Preporučuje se da poreski sistem mora biti što transparentniji i jednostavniji, a odluke o fiskalnim olakšicama javne i transparentne.
4. Preporučuje se da se za dodjelu fiskalnih pomoći koriste pravila o državnim pomoćima sa što jasnijim pravilima, kao što su regionalna pomoć ili pomoći male vrijednosti.
5. Preporučuje se da se sagleda opravdanost dalje izmjene fiskalnih propisa (restriktivni pristup) – da li zadržati strožija pravila u odnosu na ona u EU?
6. Preporučuje se analiza o tome da li oblasti transporta i restrukturiranja treba uključiti u fiskalne šeme pomoći, pri čemu se preporučuje da se transport uključi.
7. Preporučuje se izrada registara i odgovarajućih baza podataka za praćenje pomoći dodijeljene po osnovu fiskalnih propisa od strane Poreske uprave.
8. Preporučuje se davaocima fiskalnih pomoći, ministarstvima, da vrše evaluaciju efekata šema fiskalnih pomoći na višegodišnjem nivou, koje bi bile dostupne Ministarstvu finansija i javnosti.

Kopredsjedavajući: Zoran Perišić, generalni direktor Direktorata za unutrašnje tržište i konkurenciju Ministarstva ekonomije, šef Radne za Poglavlje 8 i Bisera Turković, generalna sekretarka Evropskog pokreta u Crnoj Gori, članica radne grupe za poglavlje 8

Eksperti: Martin Vlačinski, analitičar, Institut za ekonomske i socijalne studije (INESS), Slovačka, i Mitar Bajčeta, Predsjednik Komisije za kontrolu državne pomoći



Radna grupa VI

Zaštita potrošača i zdravlja

Sesija 4, 27. jun 2014. godine

Tema: Potrošački krediti

PREPORUKE

1. Preporučuje se da nadzor nad sprovođenjem Zakona o potrošačkim kreditima obuhvati i faktoring kompanije za one slučajeve kada se ove kompanije nađu u ulozi kreditora u smislu ovog zakona, kao i da nadzor nad njihovim poslovanjem vrši Centralna banka, kroz donošenje posebnog Zakona o faktoringu za čije predlaganje je zaduženo Ministarstvo finansija.
2. Preporučuje se resornom ministarstvu (Ministrstvu finansija) revidiranje Zakona o osiguranju, na način kojim bi se dalo ovlašćenje Agenciji za nadzor osiguranja da vrši nadzor nad društvima za osiguranje, u dijelu usklađenosti njihovog poslovanja sa Zakonom o potrošačkim kreditima.
3. Preporučuje se Centralnoj banci Crne Gore da izvrši izmjenу i dopunu Odluke o obračunu i iskazivanju efektivne kamatne stope na kredite i depozite, a cilju usklađivanja sa Direktivom 2011/90/EU.
4. Preporučuje se Ministarstvu finansija da izvrši reviziju Zakona o finansijskom lizingu u cilju određenja nadzornog organa koji bi vršio nadzor nad poslovanjem lizing kompanija u oblasti potrošačkog kreditiranja.
5. Preporučuje se Savjetu za zaštitu potrošača, da u skladu sa članom 2 Poslovnika o radu ovog tijela, a u realizaciji ustanovljene obaveze podizanja svijesti o značaju zaštite potrošača u Crnoj Gori, predloži nadležnom ministarstvu tj. Vladi CG unaprjeđenje finansijske pismenosti potrošača na način što bi se:
 - u saradnji sa NVO Udruženje banaka, NVO CEZAP i NVO ECOM organizovale tribine, seminari, okrugli stolovi na temu finansijskog opismenjavanja stanovništva i, s tim u vezi, izradila komunikaciona strategija između svih aktera u ovoj misiji;
 - otpočelo sa realizacijom pilot projekat kod Ministarstva prosvjete „Uvođenje elemenata zaštite potrošača u obrazovni sistem“ sa posebnim osvrtom na segment finansijske pismenosti za potrebe obrazovanja o potrošačkom kreditiranju;
6. Preporučuje se Centralnoj banci Crne Gore i Upravi za inspekcijske poslove (Min. finansija) povećanje kadrovskih potencijala u kvantitativnom i kvalitativnom smislu – edukacija i povećanje broja zaposlenih, imajući u vidu broj kreditora u Crnoj Gori.

7. Preporučuje se NVO Udruženju banaka, Bankarskom ombudsmanu, Centralnoj banci i resornom ministarstvu (Min. ekonomije) organizovanje okruglog stola na temu Zakona o zaštiti potrošača čija primena počinje 22 jula 2014. godine u cilju blagovremenog informisanja potrošača, trgovaca i kreditora o njihovim pravicima i obavezama iz ovog zakona

Kopredsjedavajući: Rada Marković, pomoćnica direktora za Sektor za zaštitu tržišta i ekonomije, igre na sreću i javne nabavke u Upravi za inspekcijske poslove, šefica radne grupe za Poglavlje 28 i Zvezdan Čađenović, Unija poslodavaca, član radne grupe za Poglavlje 8

Eksperti: Damir Kaufman, glavni sekretar Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske i Nikola Kaluđerović, direktor Direkcije za licenciranje, odobrenja, mjere i nadzor potrošačkih kredita, Centralna banka Crne Gore

Sesija 5, 15. oktobar 2014. godine

Tema: Opšta bezbjednost proizvoda

PREPORUKE

1. Preporučuje se uspostavljanje periodičnog izvještavanja od strane Instituta za standardizaciju ka Ministarstvu ekonomije o harmonizovanim standardima.
2. Preporučuje se Vladi Crne Gore da obezbijedi mehanizam finansijske podrške NVO-ima koje se bave zaštitom potrošača, naročito u odnosu na oblast opšte bezbjednosti proizvoda.
3. Preporučuje se jačanje administrativnih kapaciteta institucija koje se bave ovom temom. (Uprava za inspekcijske poslove, Ministarstvo ekonomije, Institut za standardizaciju)
4. Preporučuje se Ministarstvu ekonomije, nevladinim organizacijama, kao i medijima da vrše aktivnu edukaciju zaposlenih u ovim organima, ali i podizanje svijesti građana o bezbjednosti proizvoda, putem treninga, ali i javnih kampanja, interaktivnih emisija i sl.

Kopredsjedavajući: Rada Marković, pomoćnica direktora za Sektor za zaštitu tržišta i ekonomije, igre na sreću i javne nabavke u Upravi za inspekcijske poslove, šefica radne grupe za Poglavlje 28 i Zvezdan Čađenović, Unija poslodavaca, član radne grupe za Poglavlje 8



Eksperti: Slobodanka Vuković, tržišna inspektorka u Tržišnoj inspekciji Crne Gore i Vitomir Fister, međunarodni ekspert u oblasti opšte bezbjednosti proizvoda iz Republike Slovenije

Sesija 6, 30-31. oktobar 2014. godine

Tema: Distanciona trgovina

PREPORUKE

1. U svrhu uspostavljanja jednakih prava potrošača (uključujući i prava u oblasti distancione trgovine) u Crnoj Gori i u Evropskoj uniji preporučuje se potpuno usklađivanje Zakona o zaštiti potrošača sa Direktivom o pravima potrošača 2011/83/EU.
2. Slijediti iskustva država članica EU u prekograničnoj zaštiti potrošača ("Cross-border enforcement and cooperation (CPC)") i realizacije „SWEEPS“ akcija, kao i inicirati saradnju u ovoj oblasti na nivou regiona, shodno Regulativi 2004/2006/EZ.
3. Preporučuje se potrošačkim organizacijama da u saradnji sa asocijacijama privrednika (Privredna komora, Unija poslodavaca i td) organizuju okrugle stolove i seminare na temu „Distanciona trgovina“, kako bi se i potrošačima i trgovcima približila ova oblast, kao i da u svrhu podizanja sveukupne svijesti javnosti organizuju medijske kampanje.
4. Preporučuje se edukacija inspektora i svih ostalih subjekata nadležnih za oblast distancione trgovine, uključujući organe pravosuđa.
5. Preporučuje se saradnja Uprave za inspekcijske poslove, Ministarstva za informaciono društvo i telekomunikacije, Uprave policije i Uprave carina u cilju efikasnog rješavanja problema nelegalne trgovine na društvenim mrežama.

Kopredsjedavajući: Rada Marković, pomoćnica direktora za Sektor za zaštitu tržišta i ekonomije, igre na sreću i javne nabavke u Upravi za inspekcijske poslove, šefica radne grupe za Poglavlje 28 i Zvezdan Čađenović, Unija poslodavaca, član radne grupe za Poglavlje 8

Eksperti: Željko Mićović, Uprava za inspekcije Crne Gore i Andrejka Grlić, Uprava za inspekcije Republike Slovenije

Izvještaj o monitoringu usvojenih preporuka od strane radnih grupa I-VI Nacionalne konvencije 2013-2014

SAŽETAK

Šest radnih grupa Nacionalne konvencije je, u prethodne dvije godine ovog projektnog ciklusa, na ukupno 36 radnih sesija usvojilo 259 preporuka. Preporuke se odnose na oblasti i teme prepoznate kao najznačajnije u procesu evropske integracije Crne Gore, od strane projektnog tima, kopredsjedavajućih radnim grupama i eksperata koji su bili uključeni u realizaciju projekta. Na bazi preporuka, koje su usvojene jednoglasno u najvećem broju slučajeva¹, kontinuirano smo sprovodili proces monitoringa realizacije istih, bilo kroz postojeće ili planirane aktivnosti različitih institucija i organizacija u Crnoj Gori. Princip praćenja stepena ispunjenosti preporuka se zasnivao na informacijama koje smo dobili direktno od institucija, kao i na bazi informacija do kojih smo došli preko internet stranica različitih relevantnih institucija. Do trenutka izdavanja publikacije, uspjeli smo da obradimo podatke koji se tiču prvih pet sesija, i odnose se 222 preporuke, dok je monitoring preporuka sa šestog kruga sesija u toku i nastaviće se u narednim mjesecima. Od usvojenih 222 preporuke sa petog kruga sesija radnih grupa, ispunjeno je 41,9% preporuka u potpunosti, i 14,9% djelimično².

Važno je napomenuti da se proces monitoringa ne završava sa završetkom ovog ciklusa projekta. Od suštinskog značaja, kako za institucije sistema tako i za društvo u cjelini, jeste da preporuke i zaključci usvojeni tokom sesija Nacionalne konvencije o evropskoj integraciji Crne Gore 2013-2014 budu dugoročne smjernice i okvir u kome će se reforme nadalje pospješivati. Cilj Evropskog pokreta je da ovim projektom upravo pruži pomoć i podršku na tom putu, ukazujući na ključne probleme i izazove u društvu, i oblasti koje treba dalje unaprijediti i osnažiti. Stoga je dio preporuka, koje su dugoročnog karaktera ili zahtijevaju kontinuiran rad, bilo moguće samo djelimično ispratiti i to u dijelu planiranih aktivnosti.

U prethodnom periodu, upućeno je 95 zahtjeva i molbi za slobodan pristup informacijama, pri čemu je poslato i 40 ponovljenih dopisa u slučajevima nereagovanja institucija. Od toga smo dobili 60 odgovora, pri čemu je 15 odgovora bilo negativno ili nepotpuno, dok je ostatak pozitivan ili djelimično pozitivan. Pozitivni odgovori podrazumijevaju da su sprovedene aktivnosti obuhvatile oblasti o kojima je bilo riječi u

- 1 U slučaju Sesije 4 Radne grupe I, održane 9. jula 2014. godine na temu „Etički kodeksi kao mehanizam kontrole rada sudija i tužilaca“ gdje su se predstavnici tužilačke organizacije su se izjasnili kao nenadležni na glasaju o ponuđenim preporukama. Kako su samim tim bili „uzdržani od glasanja“, odluke su donijete većinom glasova članova i članica radne grupe prisutnih na sesiji.
- 2 Pod djelimično ispunjenim preporukama smo računali dvije grupe preporuka – one koje su u planu i one koje je nemoguće realizovati u ovom periodu bilo zbog dužine procesa, bilo zbog potrebe za kontinuiranim radom na istim.



preporukama, odnosno da je u toku i realizacija dijela preporuka kroz implementaciju usvojenih strategija i akcionih planova.

Na narednim stranicama ćemo, po radnim grupama i temama kojima su se bavile, napraviti presjek i predstaviti one preporuke koje su djelimično ili u potpunosti ispunjene do marta 2015. godine, ali i ukazati na najvažnije preporuke koje još uvijek nijesu realizovane.

• Radna grupa I (Pravosuđe i temeljna prava)

U okviru šest sesija ove radne grupe usvojeno je 30 preporuka (od čega je monitoring sproveden za 27 preporuka, dok je za preporuke iz šeste sesije samo djelimično realizovan), iz oblasti koje se tiču: ostvarivanja prava djece, s akcentom na postupanje prema maloljetnicima u sukobu sa zakonom; uloge Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore (Ombudsmana) u zaštiti lica lišenih slobode; djelovanja NVO sektora u državi; etičkih kodeksa sudija i tužilaca; alternativnih sankcija i mjera; i zaštite zviždača. Do sada je, od 27 usvojenih preporuka na pet sesija, realizovano je 12 (44,4%), pri čemu je još 5 preporuka djelimično realizovano.

1. Prava djece – postupanje prema maloljetnicima u sukobu sa zakonom

U okviru preporuka koje su tretirale ovu oblast, dobili smo djelimične informacije od institucija, i na bazi istih se u ovoj oblasti najviše radi na promotivnim aktivnostima, ali i kreativno-edukativnim radionicama sa djecom smještenom u pojedine ustanove. Kancelarija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore je, u tom pogledu, organizovala radionice i realizovala projekte za promociju prava maloljetnika. Pohvalno je da i putem internet stranice djeca imaju mogućnost da se, putem bloga, obraćaju Zaštitniku povodom svojih problema. Osim toga, i Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije je otvorilo elektronsku liniju za prijavu nelegalnog sadržaja kojim se ugrožavaju dječija prava. Takođe, Ministarstvo prosvjete organizuje seminare iz ove oblasti, kako za đake tako i za osoblje zdravstvenih ustanova. Ovakva edukacija je rađena i za sudije i tužioce za maloljetnike, policijske službenike, advokate i službenike Stručnih službi Višeg suda u Bijelom polju i Podgorici i Vrhovnog tužilaštva. Takođe, kao alternativna mjera za maloljetničku delikavenciju koristi se vaspitni nalog za poravnanje sa oštećenim, što se kao mjera promoviše kroz radne sesije; a potpisano je i 24 sporazuma za sprovođenje istih. U tehničkom smislu, zarad sprječavanja sekundarne viktimizacije i naknadne traumatizacije maloljetnih lica, kao unaprijeđenje sistema kompezacije i psihosocijalnog tretmana van postupka, obezbijedena je audio-vizuelna oprema za saslušanje maloljetnih žrtava i svjedoka krivičnih djela i instalirana na 9 lokacija, u Osnovnim tužilaštvima u Podgorici, Bijelom Polju, Beranama, Baru, Ulcinju, Pljevljima, Nikšiću i Kotoru i u Vrhovnom državnom tužilaštvu u Podgorici. U planu je da se pomenuta oprema instalira na još 6 lokacija.

2. Uloga Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore (Ombudsman) u zaštiti lica lišenih slobode

Na sesiji koja se bavila ovom temom, osim institucionalnog okvira, kao značajna se nametnula oblast saradnje Zaštitnika sa drugim NVO-ima i medijima, kao i neophodnost unaprjeđenja iste. U tom smislu, ova saradnja je ocijenjena kao unaprijeđena, kroz projekte koje je ova institucija sprovodila i sprovodi sa NVO-ima, u cilju jačanja administrativnih kapaciteta te institucije, službenika ZIKS-a, ali i podizanju svijesti javnosti. U smislu preventivnog djelovanja, postignut je djelimični uspjeh u vidu organizovanja kontrolnih posjeta i davanja preporuka Upravi policije, koje su, prema informacijama iz kancelarije Zaštitnika, u najvećem dijelu ispunjene. Takođe, u pogledu unaprjeđenja ove oblasti, Zaštitnik je kao Nacionalni mehanizam za prevenciju torture donio Metodologiju (NPM-a) za sagledavanje stanja u organima i organizacijama u kojima se nalaze ili se mogu nalaziti lica lišena slobode ili lica kojima je ograničeno kretanje, zajedno sa upitnicima koje ovlašćena službena lica NPM-a i savjetodavni tim NPM-a koriste prilikom obilazaka i posjeta.

3. Djelovanje NVO sektora u državi

Kada je riječ o Zakonskom i strateškom okviru za djelovanje NVO-a u državi i ulozi civilnog sektora u procesu evropskih integracija, što je bilo tema treće sesije RG I, Ministarstvo finansija ističe da priprema sveobuhvatnu analizu o prijedlogu izmjena Zakona o nevladinim organizacijama i pratećim podzakonskim aktima, u dijelu finansiranja projekata NVO-a iz javnih fondova i kofinansiranja projekata iz EU fondova, koja će biti polazna osnova za definisanje novog modela finansiranja NVO-a, a koji će nadalje biti inkorporiran u Zakon o nevladinim organizacijama. Kada Vlada usvoji analizu, nadležne institucije će se zaključcima obavezati da postupe u skladu sa preporukama analize, tj. da pristupe izradi nove regulative. Takođe, po informacijama koje smo dobili, kasni se sa organizovanjem okruglih stolova o socijalnom preduzetništvu, ali su planirani u prvom kvartalu 2015. godine. Takođe, Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o volonterskom radu je u skupštinskoj proceduri.

4. Etički kodeksi sudija i tužilaca

U ovoj oblasti, u preporukama su naročito naglašene obuke, transparentnost, ali i međuresorska saradnja, kao i obrazovne izmjene. Preporuke su ispunjene u pogledu obuka i transparentnosti, dok se saradnja ostvaruje kao i prije kroz obavezu međuinstitucionalne saradnje, a ne kroz direktniji model. Ovakva saradnja je od strane Sudskog savjeta ocijenjena kao dobra.

5. Ljudska prava: primjena alternativnih sankcija i mjera

Još uvijek ne postoje normativne pretpostavke za učešće Direkcije za uslovnu slobodu u krivičnom postupku, kao ni za korišćenje instrumenta procjene rizika u



krivičnom postupku, i iste se moraju što prije uspostaviti. Direkcija je u relativno kratkom periodu značajno ojačana. Kadrovski i tehnički kapaciteti su poboljšani, a u planu su i dalje aktivnosti u tom smjeru. Institucija Ombudsmana takođe ulaže napore u domenu intezivnog praćenja izvršenja alternativnih sankcija, sa naglaskom na kaznu rada u javnom interesu.

6. Zaštita zviždača

Kada je riječ o zaštiti zviždača i edukaciji relevantnih subjekata za bavljenje ovim pitanjem, u saradnji sa Upravom za kadrove, drugim državnim organima i međunarodnim organizacijama, preko 70 carinskih službenika je pohađalo niz obuka i seminara sa ciljem unaprijeđenja znanja i sposobnosti i podizanja svijesti o značaju borbe protiv korupcije. Na ovim obukama i seminarima, jedna od tema su bili mehanizmi zaštite zviždača. Imajući u vidu značaj i važnost edukacije carinskih službenika po navedenom pitanju, Uprava carina je u saradnji sa Upravom za kadrove planirala da u toku 2015. godine nastavi aktivnosti na edukaciji na ovu temu.

U ovoj temi je monitoring još uvijek u toku, s obzirom na to da je iz grupe šestog ciklusa sesija radnih grupa.

Sa druge strane, još uvijek nijesu ispunjene preporuke iz domena rada Radne grupe I koje se odnose na:

- uspostavljanje finansijske nezavisnosti i samostalnog budžeta Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore;
- jačanje kapaciteta Kancelarije za saradnju sa NVO;
- organizovanje okruglih stolova o socijalnom preduzetništvu;
- pravovremeno objavljivanje analiza i istraživanja NVO na internet stranicama relevantnih državnih organa;
- uvođenje predmeta „Etika” na Pravnom fakultetu Univerziteta Crne Gore;
- stvaranje normative pretpostavke za učešće Direkcije za uslovnu slobodu u krivičnom postupku;
- dodatno jačanje kapaciteta Direkcije za uslovnu slobodu Ministarstva pravde Crne Gore.

• Radna grupa II (Pravda, sloboda i bezbjednost)

Na šest sesija ove radne grupe usvojene su 44 preporuke, od čega je monitoring sproveden za njih 35 (prvih pet sesija), iz sljedećih oblasti: vanjske granice i Šengen, carinska saradnja, azil, finansijske istrage organizovanog kriminala i korupcije, borba protiv korupcije na graničnim prelazima i borba protiv računarskog kriminala.

Do sada je od 35 preporuka ispunjeno njih 20, što predstavlja 57,1 % ispunjenosti.

1. Vanjske granice i Šengen

Institucije su u ovoj oblasti napravile značajne napore, a njihova aktivnost se ogleda u velikom stepenu ispunjenosti preporuka u ovoj oblasti. Osim što je zakonodavstvo usklađeno sa svim direktivama, značajan je napredak u pogledu jačanja tehničkih i kadrovskih kapaciteta. Takođe, izrađena je i Strategija integrisanog upravljanja granicom 2014-2018. i Okvirni Akcioni plan za sprovođenje strategije integrisanog upravljanja granicom 2014-2018, kao i Akcioni plan za sprovođenje strategije integrisanog upravljanja granicom za 2014. godinu, koji je predviđen da bude pripremljen i za svaku narednu godinu. Za izradu Šengenskog akcionog plana, planirana je podrška kroz Twining projekat EU, a trenutno je osam zemalja zainteresovano da budu partner u ovom Twining projektu. U velikom broju obuka, u skladu sa EU standardima, značajnog udjela imaju aktivnosti Policijske akademije.

2. Carinska saradnja

Kao važan preduslov kvalitetne carinske saradnje, prepoznata je infrastruktura, kao i tehnički i kadrovski kapaciteti. Takođe, Uprava carina radi na stvaranju preduslova za pristup zajedničkom carinskom informacionom sistemu zemalja članica EU, koji još uvijek nije uspostavljen. Naravno, i obuke, kao i tehničko opremljivanje, su procesi koji su u toku i za koje postoji niz planova za budućnost, među kojima je i pisanje projekata za IPA podršku. Jedna od važnijih inicijativa u ovoj oblasti je i izrada novog Zakona o carinskoj službi, kojim bi se ojačala ovlašćenja carinskih službenika, a trenutno je ovaj Zakon u fazi nacрта.

3. Azil

Novi Zakon o strancima je izrađen u 2014. godini, koji je usklađen sa direktivama EU, a cilj mu je objedinjavanje procedura izdavanja radne i boravišne dozvole, čime se eliminiše dugo administriranje i skraćuje put ka ozakonjenju boravka i rada stranaca. Pri tome, trebalo bi napomenuti da je Akcionim planom za Pregovaračko poglavlje 24 - Pravda, sloboda i bezbjednost, predviđeno potpuno usklađivanje Zakona o strancima sa relevantnim direktivama do kraja 2016. godine. Takođe, kadrovski je unaprijeđen položaj Direkcije za strance i sprovedene su dvije obuke konkretno u ovoj oblasti.



4. Finansijske istrage organizovanog kriminala i korupcije

U ovoj oblasti, u skladu sa prporukama, postoje napori na uspostavljanju elektronskog sistema, koji bi omogućio lakšu i nesmetanu razmjenu informacija. U toku je osmišljavanje takvog sistema, pri čemu su nadležne institucije već dostavile neophodne podatke. Saradnje među institucijama često se baziraju na saradnji i memorandumima između dvije institucije, nijesu sve obuhvaćene jednim dokumentom. Takođe, veliki broj institucija koje se bave ovom oblašću, posredno ili neposredno, radi na unaprjeđenju sopstvenih baza podataka. Uprava policije planira donošenje Strategije ljudskih resursa nakon izmjene sistematizacije i uspostavljanja nove organizacione jedinice za finansijske istrage. Osim toga, u skladu sa ekspertskim preporukama, u okviru Sektora kriminalističke policije je planirano formiranje specijalizovane organizacione jedinice za finansijske istrage, visokotehnološki kriminal, trgovinu ljudima i terorizam.

5. Prevencija i represija korupcije na graničnim prelazima

U skladu sa Zajedničkim planom mjera za prevenciju i represiju korupcije na graničnim prelazima, po informacijama koje smo dobili, 91% mjera je realizovano. U prethodnom periodu je obavljeno više obuka carinskih službenika, obezbjeđivanje adekvatne tehničke opreme, ali i funkcionalni mobilni timovi, što je našlo svoje mjesto među preporukama. Takođe, Uprava carina je sačinila i Plan realizacije preporuka iz izvještaja ekspertске misije za 2015. godinu.

S druge strane, još uvijek nijesu ispunjene preporuke iz domena rada Radne grupe II koje se odnose na:

- tehničke i kadrovske primjene za potrebe realizacije Zakona o azilu koji će biti usvojen;
- nastavak jačanja normativno pravnog okvira, u skladu sa evropskim standardima, kroz usvajanje izmjena i dopuna Krivičnog zakona (sa naglaskom na krivična djela iz člana 113: proširenje kataloga krivičnih djela, proširenje kruga lica od kojih se može oduzimati imovina), i Zakona o krivičnom postupku (krivična i finansijska istraga) i usvajanje posebnog Zakona o oduzimanju imovine.

• Radna grupa III (Poljoprivreda, bezbjednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika i ribarstvo)

Na šest održanih sesija ove radne grupe usvojena je 31 preporuka, a usmjerene su u velikom dijelu na djelatnosti Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja, Upravu za inspekcije poslove, ali i udruženja poljoprivrednika i farmere i druge institucije i organizacije.

Od 25 preporuka koje su usvojene na pet sesija ispunjeno je 16, pri čemu je još 6 djelimično ispunjeno, što predstavlja procenat od 64% ispunjenosti preporuka sa pet sesija. Teme koje su obrađene na sesijama obuhvataju: značaj proizvođačkih organizacija u procesu pregovora; kod dobre poljoprivredne prakse, cross-compliance, standardi koje farmeri moraju da ispune da bi ostvarili pravo na podršku u EU; efikasno osiguravanje sledljivosti u svim fazama proizvodnje, prerade i distribucije hrane i hrane za životinje i ispunjavanje posebnih i higijenskih zahtjeva za promet hrane na domaćem i međunarodnom tržištu i ispunjavanje propisa o označavanju hrane; važnost zaštite poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda oznakama porijekla; unaprjeđenje kvaliteta sirovog mlijeka i dostizanje evropskih standarda; i problemi ilegalnog ribolova i iskustva u implementaciji regulative I.U.U u ribolovu (IUU - nelegalni, neprijavljeni i neregulirani ribolov).

1. Značaj proizvođačkih organizacija u procesu pregovora

Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja je izradilo nacрте Strategije za razvoj poljoprivrede i ruralnih područja za period 2014-2020. i Prijedlog Zakona o kooperativama. U okviru mjera Agrobudžeta za 2014. godinu obezbjeđeno je 50.000 eura za pružanje podrške osnivanju proizvođačkih organizacija, udruženja i kooperativa, međutim, još uvijek nije došlo do osnivanja istih. Kroz liniju Podrške aktivnostima kooperativa i nacionalnih udruženja, opredijeljena je podrška koja se daje za organizovanje proizvodnje na poljoprivrednim gazdinstvima, prerade, promocije i prodaje poljoprivredno – prehrambenih proizvoda, snabdijevanje re-promaterijalom, energentima, sredstvima za proizvodnju, nabavku poljoprivredne mehanizacije i djelova za poljoprivrednu mehanizaciju i tehnološke opreme. Kako proces osnivanja proizvođačkih organizacija zahtijeva obuku proizvođača, u prethodnoj godini je rađeno na edukaciji poljoprivrednih proizvođača, kao i zaposlenih u Ministarstvu, kako bi se pripremili za organizovanje proizvođača u proizvođačke grupe i njihovo funkcionisanje po EU pravilima. U prethodnoj godini, realizovane su obuke uz podršku TAIX –a za proizvođače i zaposlene u Ministarstvu poljoprivrede i Upravi za inspeksijske poslove. Takođe, planirano je i donošenje pravilnika o minimalnom kvalitetu za voće i povrće.

2. Kod dobre poljoprivredne prakse, cross-compliance, standardi koje farmeri moraju da ispune da bi ostvarili pravo na podršku u EU

Izrada Kodeksa dobre poljoprivredne prakse je finansirana od strane Svjetske banke, kroz Projekat institucionalnog razvoja i jačanja poljoprivrede Crne Gore – MIDAS projekat, a njome rukovodi Služba za selekciju stoke i Savjetodavne službe za biljnu proizvodnju. Organizovane su radionice kojima su, pored zaposlenih u savjetodavnim službama, učestvovali i predstavnici direkcija za stočarstvo i biljnu proizvodnju, kao i predstavnici direktorata za plaćanja. Minimalni kriterijumi iz Kodeksa dobre poljoprivredne prakse biće uslov za direktna plaćanja od 2016. godine. U 2015. godini, savjetodavne službe provjeravaće usaglašenost sa minimalnim principima



Kodeksa dobre poljoprivredne prakse na savjetodavnoj osnovi. Na ovaj način će se poljoprivrednicima približiti uslovi koje treba da ispune u narednim godinama.

Analiza postojećeg zakonodavstva i pravne tekovine EU za *cross compliance*, i u skladu sa tim, analiza administrativnih i tehničkih kapaciteta neophodnih za implementaciju, planirana je za 2017. godinu.

3. Efikasno osiguravanje sledljivosti u svim fazama proizvodnje, prerade i distribucije hrane i hrane za životinje i ispunjavanje posebnih i higijenskih zahtjeva za promet hrane na domaćem i međunarodnom tržištu i ispunjavanje propisa o označavanju hrane

U 2014. godini je održano više radionica u saradnji Ministarstva i partnera, tokom kojih su operateri upoznati sa zahtjevima, odnosno standardima u ovoj oblasti. Takođe, ostvarena je saradnja Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja, Ministarstva zdravlja, Uprave za inspeksijske poslove i Udruženja za zaštitu potrošača na podizanju svijesti potrošača kad je u pitanju bezbjednost i kvalitet prehrambenih proizvoda, koja je planirana i u budućnosti. Fitosanitarna uprava priprema novi vodič, uputstva i procedure za subjekte u poslovanju sa hranom. Ova praksa je planirana za čitav pretpristupni period, u cilju praćenja implementacije legislative, kako u oblasti bezbjednosti hrane, tako i u veterini i u fitosanitarnoj oblasti. Paralelno sa ovim procesom, sprovodiće se, u skladu sa temama, i odgovarajuće edukacije subjekata u poslovanju sa hranom. Paralelno sa legislativnim aktivnostima, sprovode se kontinuirane obuke inspektora, kako u oblasti bezbjednosti hrane, tako i u veterini i u fitosanitarnoj oblasti. Kada je riječ o uspostavljanju integrisanog sistema bezbjednosti hrane, fitosanitarne i veterinarske politike, planirano je da se isti realizuje kroz IPA projekat - Jačanje sektora bezbjednosti hrane. Jačanje kapaciteta inspekcijskog kadra Uprave za inspeksijske poslove, putem unaprjeđivanja znanja, sprovodi se u kontinuitetu. Međutim, kada je u pitanju povećanje broja inspektora, situacija je nepovoljnija, jer su potrebe Uprave ograničene budžetom.

Usvajanje Zakona o bezbjednosti hrane je planirano za 2015. godinu, a krajem 2014. je napravljen nacrt istog. Tokom 2015. godine, Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja planira da formira Radnu grupu, čiji će cilj biti utvrđivanje poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda koji imaju potencijal da budu zaštićeni oznakama kvaliteta (oznaka porijekla, geografska oznaka, garantovano tradicionalni specijalitet).

4. Unaprjeđenje kvaliteta sirovog mlijeka i dostizanje evropskih standarda

U planu je uspostavljanje sistema za kontrolu i monitoring kvaliteta sirovog mlijeka. S obzirom na značaj ovog pitanja, tokom 2015. godine biće urađena strategija za unaprjeđenje kvaliteta sirovog mlijeka. Ovom strategijom će biti obuhvaćen i plan uspostavljanja sistema za kontrolu i monitoring kvaliteta sirovog mlijeka. Od 2014. godine se obezbeđuje dodatna podrška za kvalitet isporučenog mlijeka.

Agrobudžetom za 2015. godinu je povećana premija za kvalitetnije mlijeko. U pripremi je i IPA projekat jačanja veterinarske uprave, čija je implementacija predviđena za 2016. godinu. Jedan od predviđenih rezultata ovog projekta jeste unaprjeđenje sistema za kontrolu praćenja zdravlja vimeni i kvaliteta sirovog mlijeka. Projektom je planirana nabavka odgovarajuće opreme za Laboratoriju za mljekarstvo. Tokom 2014. godine organizovane su obuke i predavanja za proizvođače i prerađivače mlijeka, dok je služba za selekciju stoke održala više od 90 regionalnih i lokalnih predavanja i ciljano savjetodavno obišla više od 2.000 proizvođača.

Sa druge strane, još uvijek nijesu ispunjene preporuke iz domena rada Radne grupe III koje se odnose na:

- povećanje inspekcijskog nadzora u ovoj oblasti zaštite kvaliteta sirovog mlijeka, kao i efikasnija kontrola i rad na prevenciji i liječenju mastitisa.
- nastavak podsticanja farmera da se udružuju i pripremaju za standarde EU;
- obezbjeđivanje više finansijskih sredstava za poljoprivredu.

• Radna grupa IV (Zaštita životne sredine)

Na šest sesija ove radne grupe usvojeno je 58 preporuka. Od 52 preporuke sa pet sesija, realizovano je njih jedanaest, što predstavlja procenat ispunjenosti od 21,2%. Uz to, djelimično je realizovano još pet preporuka u ovoj fazi monitoringa.

Oblasti kojima se bavila ova radna grupa su: upravljanje vodnim slivovima i implementacija Okvirne direktive o vodama; administracija i finansiranje procesa uspostavljanja NATURA 2000 ekoloških mreža; odgovornost za krivična djela u oblasti zaštite životne sredine; usklađivanje zakonodavstva za zaštitu i lov divljači, posebno u odnosu na Direktivu o migratornim vrstama ptica; jačanje sistema reciklaže otpada u Crnoj Gori; i jačanje efikasnosti inspekcijskog nadzora za sprovođenje zakonskih obaveza iz oblasti zaštite životne sredine.

1. Upravljanje vodnim slivovima i implementacija Okvirne direktive o vodama

Nijesmo dobili dovoljno informacija u pogledu realizacije preporuka sa sesije 1. U dijelu planova upravljanja rječnim slivovima, isti nijesu izrađeni, ali je u toku period za obaveštavanje javnosti, shodno članu 30 Zakona o vodama. Institut za javno zdravlje ističe da, kada je riječ o implementaciji Okvirne direktive o vodama sa akcentom na Direktivu o vodi za piće 98/83, mikrobiološka i hemijska laboratorija nijesu u potpunosti opremljene.

U preporukama se navodi da je neophodno više koristiti članstvo u ICPDR-u (Međunarodna komisija za zaštitu rijeke Dunav), međutim, obaviješteni smo da, iako je Crna Gora imenovala nekoliko predstavnika za pojedine radne grupe u ICPDR-u, isti ne dobijaju mogućnost da prisustvuju sastancima na koje su pozivani.



Zavod za hidrometeorologiju i seizmologiju nas je obavijestio da njihova laboratorija za kvalitet voda i vazduha nije u potpunosti opremljena za izvršavanje svih analitičkih mjera prema međunarodnim standardima, ali da je u planu nabavka potrebne dodatne opreme u skladu sa međunarodnim standardima, planirana kroz donacije i projekte koji su u toku, i koji će se realizovati u narednom periodu i uz pomoć Vlade Crne Gore.

Prema dostavljenim informacijama, Centar za ekotoksikološka ispitivanja je jedna od najbolje opremljenih laboratorija u regionu. Većinu zahtjeva, koji se odnose na laboratorijsko ispitivanje parametara u uzorcima vode, Centar je u stanju da realizuje, jer kontinuirano radi na jačanju svojih tehničkih kapaciteta, koristeći sve dostupne fondove (EU, UN (uključujući i IAEA), i bilateralne fondove).

2. Administracija i finansiranje procesa uspostavljanja NATURA 2000 ekoloških mreža

Ključnu podršku postojećim administrativnim kapacitetima Ministarstva održivog razvoja i turizma i Agencije za zaštitu životne sredine predstavljače dolazeći IPA projekat „Jačanje sistema zaštite životne sredine u Crnoj Gori”, čija se jedna od komponenti odnosi upravo na uspostavljanje ekološke mreže NATURA 2000, a čija realizacija počinje sredinom marta 2015. Ujedno, biće realizovane različite edukativne kampanje za donosioce odluka, stručnjake, koncesionare i vlasnike zemljišta.

Jačanje i izgradnja administrativnih kapaciteta za sprovođenje postupaka ocjene prihvatljivosti, mjera upravljanja i zaštite, utvrđivanja javnog interesa, kompezatornih mjera, metodologije izvještavanja i monitoringa, kada je riječ o ekološkoj mreži NATURA 2000, kontinuirano se sprovodi kroz Regionalnu mrežu o pristupanju EU u oblasti životne sredine i klimatskih promjena, dok predstavnici Ministarstva uzimaju učešće na obukama i sastancima i aktivno učestvuju u radu međunarodnih organizacija u sklopu funkcionisanja sistema *focal point-a*.

Ministarstvo održivog razvoja i turizma kontinuirano sprovodi aktivnosti na unaprjeđenju komunikacije na pitanjima dostavljanja i razmjene podataka koji se tiču projekata, mapa, inventura šuma, istraživanja. U postupku je i finalizacija prijedloga proglašenja EMERALD mreže zaštićenih područja.

U okviru ministarstva održivog razvoja i turizma formirano je Odjeljenje za programiranje i upravljanje EU fondovima, koje je zaduženo za koordinaciju donatorske pomoći u okviru Ministarstva, a predstavljaće i značajnu podršku službenicima.

3. Odgovornost za krivična djela u oblasti zaštite životne sredine

Za primjenu Krivičnog zakona u oblasti životne sredine je nadležno više institucija, a u cilju kvalitetne razmjene podataka, u toku je priprema radnog tima koji će raditi na ovim poslovima i koji se sastoji od predstavnika Ministarstva održivog razvoja i turizma, Ministarstva pravde, NCB Interpol Podgorica, kao i predstavnika Vijeća za prekršaje, Vrhonog suda i Vrhovnog državnog tužilaštva.

Prema informacijama dobijenim od Sudskog savjeta, uspostavljen je pravosudni informacioni sistem sa ažurnom bazom podataka o sudskim postupcima iz oblasti životne sredine.

Sa druge strane, kada govorimo o naznakama krivičnih djela iz područja zaštite životne sredine izvan područja Crne Gore, a čije se posljedice reflektuju na teritoriju Crne Gore, Agencija za zaštitu životne sredine ističe da nije formiran ekspertska tim za rješenje ekoloških problema, koji bi uključivao predstavnike državnog i civilnog sektora, ali je rečeno da se u budućnosti planira formiranje takvog jednog tima.

Kada je u pitanju komunikacija sa građanima i drugim institucijama i organizacijama, u MORT-u ističu saradnju sa nevladinim sektorom, kao i učešće na brojnim radionicama i akcijama.

4. Jačanje sistema reciklaže otpada u Crnoj Gori

U okviru ove oblasti je i formalno preporučeno od strane nadležnih institucija formiranje Fonda zaštite životne sredine, što je i na samoj sesiji prepoznato kao prioritet, tako da je u razmatranju da se ili formira ovakvo tijelo ili odjeljenje u okviru Ministarstva finansija. Takođe, uspostavljen je sistem mjerenja komunalnog otpada u prethodnom periodu, dok se u pogledu selektivnog odlaganja otpada preduzimaju mjere, ali je ova oblast još uvijek u razvoju. I dalje je neophodno ne samo obezbjeđivanje infrastrukture, već i jačanje svijesti od najmlađeg doba.

S druge strane, još uvijek nijesu ispunjene preporuke iz domena rada Radne grupe IV koje se odnose na:

- uspostavljanje vodnog informacionog sistema, sa svim neophodnim bazama podataka;
- izradu planova upravljanja rječnim slivovima sa planovima upravljanja rizikom od poplava;
- formiranje Nacionalnog ekspertskog tima za Naturu 2000;
- organizovanje obuka državnih tužilaca i svih onih koji podnose krivične prijave i zahtjeve za prekršajni postupak u oblasti zaštite životne sredine;
- formiranje ekspertskog tima za rješenje ekoloških problema, koji bi uključivao i predstavnike civilnog sektora iz krivičnogopravne oblasti, kada postoje naznake počinjenja krivičnog djela iz područja zaštite životne sredine izvan područja Crne Gore, a čije se posljedice reflektuju na teritoriju Crne;
- pripremu priručnika iz oblasti krivičnogopravne zaštite životne sredine, koji bi sadržao i uporedno pravnu sudsku praksu.



• Radna grupa V (Konkurencija)

Na šest sesija ove radne grupe, usvojeno je 49 preporuka, i to u sljedećim oblastima: harmonizacija zakonodavstva sa EU pravilima u oblasti državne pomoći; ekonomske analize u oblasti konkurencije; odmjeraivanje kazni i postupanje sudova u slučajevima narušavanja konkurencije; pravila male vrijednosti (*de minimis pravila*), narušavanje konkurencije usklađenim praksama na tržištu; i fiskalne mjere državne pomoći.

Od 41 preporuke, usvojene na prvih pet sesija ove radne grupe, njih 19 je ispunjeno, što predstavlja procenat od 46,3%, dok na to treba dodati još osam djelimično ispunjenih preporuka.

1. Harmonizacija zakonodavstva sa EU u oblasti državne pomoći

Najvažnija preporuka u ovoj oblasti je ispunjena, kako je u martu 2014. godine Vlada Crne Gore usvojila Uredbu o dopunama uredbe o bližim kriterijumima, uslovima i načinu dodjele državne pomoći („Službeni list CG“ br. 27/10, 34/11 16/14), kojom je definisano da se na državnu pomoć primjenjuju pravila utvrđena regulativama Evropske komisije, Evropskog savjeta, Evropskog parlamenta i prakse Suda pravde. Takođe, Uredbom je predviđeno da listu pravila državne pomoći Evropskih institucija i njihov prevod na crnogorski jezik, objavljuje Ministarstvo finansija u Službenom listu Crne Gore. Time je data mogućnost i stvoren pravni osnov Ministarstvu finansija da se u ovoj politici u potpunosti uskladi sa EU pravilima. Takođe, početkom avgusta 2014. godine usvojen je Pravilnik o listi pravila državne pomoći („Službeni list CG“ br. 35/14), u okviru koga su objavljeni integralni prevodi sedam pravnih propisa EU u ovoj oblasti. Ovo je dopunjeno Pravilnikom o dopuni pravilnika o listi pravila državne pomoći („Službeni list CG“ br. 02/15), u kome su objavljena dodatna evropska pravila iz ove oblasti, to jest još šest pravnih propisa EU. Procjenjuje se da je ukupno potrebno transponovati oko 50 ovakvih propisa.

2. Ekonomske analize u oblasti konkurencije

Agencija za zaštitu konkurencije je od marta 2014. godine korisnik pomoći EU, kroz projekat koji implementira GIZ u Crnoj Gori. Projektom je, između ostalog, obezbijeđena i aktivna podrška i pomoć ovlaštenim službenim licima u sticanju znanja i praktičnog iskustva u primjeni osnovnih ekonomskih principa u postupcima zaštite konkurencije, kao i ekonometrijskih modela i postupaka, te upotreba savremenog ekonometrijskog softvera. Agencija, međutim, zbog malog broja zaposlenih lica ističe da nije u mogućnosti da se odrekne usluga bilo kog zaposlenog za potrebe stručnog usavršavanja u Evropskoj komisiji, dok dodatno takvu mogućnost Evropska komisija nije do sada ni ponudila Agenciji. Ipak, službena lica Agencije su bili učesnici na seminarima sa ciljem obezbjeđivanja primjene ekonomskih parametara u ocjeni koncentracija na tržištu. Takođe, službenici Agencije su prisustvovali dodatnim obukama i posjetama relevantnim institucijama u EU kako bi se dodatno obučili u ovoj oblasti.

3. Odmjeravanje kazni i postupanje sudova u slučajevima narušavanja konkurencije

Centar za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije vršio je edukacije u oblasti osnova državne pomoći, o institutima i praksi prava konkurencije, kao i o korišćenju poreskih mjera i intervencije države u tržišnim uslovima. Svim ovim edukacijama su prisustvovali predstavnici pravosuđa u ograničenom broju. U sličnim radionicama su pored predstavnika pravosuđa, bili prisutni i predstavnici Agencije za zaštitu konkurencije. Sa druge strane, predstavnici Upravnog suda, nadležnog za slučajeve narušavanja konkurencije i postupanje po žalbama na rješenja Agencije, nisu izrazili interesovanje za učešće u radu na ovoj sesiji.

Kada je u pitanju dostupnost podataka, odnosno presuda koje donosi Upravni sud Crne Gore, koji je nadležan za ova pitanja, sve se objavljuju, u skladu sa Zakonom, na njihovoj internet stranici.

4. Pravila male vrijednosti (*de minimis* pravila)

Na osnovu Uredbe o bližim kriterijumima, uslovima i načinu dodjele državne pomoći, donijet je Pravilnik o listi pravila državne pomoći, kojim je u domaće zakonodavstvo prenijeta Uredba Komisije br. 1407/2013 od 18. decembra 2013 godine o primjeni čl. 107 i 108 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije na pomoći male vrijednosti (*de minimis* pomoći). Uredba reguliše dodjelu i praćenje dodijeljenih *de minimis* pomoći. Takođe, Uredbom Komisije br. 1407/2013 od 18. decembra 2013. godine o primjeni člana 107 i 108 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije na pomoći male vrijednosti (*de minimis* pomoći), u preambuli su definisani načini obračuna iznosa pomoći kod zajmova, garancija i poreskih olakšica.

Centralni državni elektronski registar *de minimis* pomoći, kao neophodan preduslov praćenja dodjele pomoći male vrijednosti, još uvijek nije uspostavljen. Priručnik o *de minimis* pomoćima je objavljen. Organizovane su i obuke za službenike Odjeljenja za državnu pomoć i članove Komisije za kontrolu državne pomoći.

5. Narušavanje konkurencije usklađenim praksama na tržištu

U realizaciji preporuka, posebno u domenu narušavanja **konkurencije usklađenim praksama** učesnika na tržištu, Direkcija za razvoj malih i srednjih preduzeća je organizovala niz obuka i radionica za privrednike, pravila upravljanja preduzećem i ponašanjem na tržištu.

Sa druge strane, još uvijek nijesu ispunjene preporuke iz domena rada Radne grupe V koje se odnose na:

- jačanje administrativnih kapaciteta Upravnog suda u slučajevima koji se tiču narušavanja prava konkurencija, naročito kroz: specijalizaciju jednog ili više sudskih vijeća u okviru Upravnog suda za rješavanje sporova u slučajevima



- narušavanja konkurencije; obuke sudija u ovoj oblasti i korišćenje sudske prakse Evropskog suda pravde, kao potpora obrazloženjima sudskih odluka;
- uspostavljanje centralnog državnog elektronskog registra *de minimis* pomoći;
 - preporuku da lokalne samouprave koriste transparentne oblike *de minimis* pomoći;
 - osiguranje sredstava u budžetu za izdavanje nekog oblika priručnika/vodiča za preduzetnike, sa posebnim naglaskom na usklađene prakse kojima se narušava konkurencija na tržištu.

• Radna grupa VI (Zaštita potrošača i zdravlja)

Na šest sesija ove radne grupe usvojeno je 48 preporuka, od čega je monitoring izvršen za 42 preporuke, od kojih je usvojeno 15 (35,7%), a 9 preporuka je djelimično realizovano. Sesije ove radne grupe su bile fokusirane na sljedeće oblasti: nepoštena poslovna praksa i zaštita potrošača; kolektivne tužbe za zaštitu prava potrošača; prava pacijenata u prekograničnoj saradnji; potrošački krediti; opšta bezbjednost proizvoda; i distanciona trgovina.

1. Nepoštena poslovna praksa i zaštita potrošača

Osim efikasnije implementacije Zakona o zaštiti potrošača, kao jako značajna preporuka istaknuta je i ona o podizanju svijesti javnosti u ovoj oblasti, što se ostvaruje kroz aktivnosti više institucija. Privredna komora Crne Gore, kao predstavnik privrede u cilju zaštite prava potrošača, nosilac je aktivnosti u dijelu koji se odnosi na koordinaciju i saradnju nosilaca zaštite potrošača, kroz praćenje tržišta sa aspekta pojave nepoštenih poslovnih praksi po sektorima, u skladu sa Akcionim planom NPZP 2013-2014. Do sada su sprovedene različite aktivnosti koje se konkretno tiču zaštite potrošača. Osim usvajanja već postojećeg Kodeksa poslovne etike i Suda časti, Privredna komora Crne Gore je, u saradnji sa Ministarstvom ekonomije i Tržišnom inspekcijom, sprovodila uspješne obuke i seminare u cilju edukacije privrednika i promociji zaštite prava potrošača u Crnoj Gori.

Takođe, Radio-televizija Crne Gore je pokrenula specijalizovanu emisiju koja se bavi pitanjem zaštite potrošača, što je veliki iskorak u podizanju svijesti javnosti.

2. Kolektivne tužbe za zaštitu prava potrošača

Centar za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije je, u svoj Godišnji program edukacije za 2014. godinu, uvrstio temu koja se tiče potrebe za obukom nosilaca pravosudne funkcije u oblasti zaštite potrošača i ujedno i pitanja o primjeni propisa iz ove oblasti.

3. Prava pacijenata u prekograničnoj saradnji

U Fondu za zdravstveno osiguranje Crne Gore vrši se kontinuirana edukacija menadžerskog tima i izvršilaca, kao i njihovo upoznavanje sa aktivnostima koje očekuju crnogorski zdravstveni sistem ulaskom u EU. Edukacija službenika Centrale i Područnih jedinica Fonda se obavlja kroz prisustvo i učešće u radionicama i seminarima. Takođe, u planu je izrada priručnika za osiguranike, koji se tiče korišćenja evropske kartice zdravstvenog osiguranja. U vezi sa korišćenjem Twinning fondova u cilju jačanja administrativnih kapaciteta za implementaciju pravnih tekovina Evropske unije, do sada nije bilo neposrednog korišćenja istih od strane Fonda, ali je istaknuto da je to u planu u narednom periodu.

Predstavnici Sektora za informacione tehnologije i razmjenu podataka Fonda za zdravstveno osiguranje Crne Gore uključeni su u proces pripreme za implementaciju evropske kartice zdravstvenog osiguranja.

4. Potrošački krediti

Ministarstvo finansija ističe da Zakonom o zaštiti potrošača nije prepoznato da se ugovor o osiguranju i obaveza plaćanja polise osiguranja tretiraju kao ugovorna obaveza između kreditora i potrošača, što je bila jedna od preporuka. Potom, u dijelu nadzora faktoring kompanija, Ministarstvo finansija je planiralo da, tokom naredne godine, predloži Vladi pripremu predloga Zakona o faktoringu, kojim će, između ostalog, biti uređeno i pitanje nadzora nad sprovođenjem Zakona.

Kada je riječ o lizing poslovima, u Crnoj Gori se, shodno postojećim propisima, isti ne tretiraju kao dio finansijskih poslova, već privredne djelatnosti, koju realizuju pravna lica registracijom u Privredom registru. U skladu sa tim, Ministarstvo finansija ne vrši kontrolu lizing poslova, već kvartalnim izvještajima prati tokove sa ovog tržišta. Zakonom o finansijskom lizingu nije propisana obaveza da lizing kuće obavještavaju Ministarstvo finansija o svom osnivanju, ali i pored toga, lizing kuće obavještavaju Ministarstvo o svom poslovanju, dostavljanjem podataka na kvartalnoj osnovi. Ministarstvo finansija ističe da će, nakon završetka započetih reformi sa ciljem objedinjavanja regulatora finansijskog tržišta, nakon uspostavljanja partnerstva sa međunarodnim institucijama, pristupiti temeljnim izmjenama Zakona o finansijskom lizingu u pogledu određivanja nadležnih institucija.

Takođe, planira se da Savjet Centralne banke CG na prvoj narednoj sjednici usvoji predložene izmjene i dopune Odluke o jedinstvenom načinu obračuna i iskazivanja efektivne kamatne stope na kredite i depozite koja će, potom, biti u potpunosti usklađena sa Direktivom EU 90/2011/EU.

Za sprovođenje nadzora nad primjenom Zakona o potrošačkim kreditima, čija je primjena počela januara 2014. godine, nadležna je Uprava za inspeksijske poslove – Odsjek za tržišnu inspekciju. U cilju što bolje implementacije ovog zakona, u



saradnji nadležnih organa nadzora, realizovan je niz sastanaka i obuka, kako za njihove predstavnike tako i za privredne subjekte-kreditore.

5. Opšta bezbjednost proizvoda

Ostvarena je intenzivna saradnja Instituta za standardizaciju sa Ministarstvom ekonomije, kao nadležnim organom za oblast infrastrukture kvaliteta u pogledu donošenja crnogorskih standarda (MEST) i srodnih dokumenata, u skladu sa evropskim standardima. Međutim, usljed nedostatka finansijskih sredstava, obaveze koje proističu iz strateških dokumenata (kao npr. Strategija Crne Gore za primjenu pravne tekovine u oblasti slobode kretanja robe 2014-2018. godine i Strategija razvoja standardizacije u Crnoj Gori), ne mogu se realizovati u predviđenom obimu.

Sa druge strane, još uvijek nijesu ispunjene preporuke iz domena rada Radne grupe VI koje se odnose na:

- započinjanje procesa pripreme i donošenja zakonskih i podzakonskih propisa iz ove oblasti, u cilju usklađivanja sa pravnom tekovinom EU, posebno u odnosu na Direktivu o primjeni prava pacijenata u prekograničnoj zdravstvenoj zaštiti 2011/24/EU, propisa u dijelu direktiva koje se odnose na evropsku karticu zdravstvenog osiguranja, kao i priznavanje medicinskih recepata izdatih u drugoj državi članici;
- reviziju Zakona o finansijskom lizingu, u cilju određenja nadzornog organa koji bi vršio nadzor nad poslovanjem lizing kompanija u oblasti potrošačkog kreditiranja.
- obezbjeđivanje mehanizma finansijske podrške NVO-ima koje se bave zaštitom potrošača, naročito u odnosu na oblast opšte bezbjednosti proizvoda.

ZAKLJUČAK

Tokom sesija šest radnih grupa Nacionalne konvencije o evropskoj integraciji Crne Gore, najviše preporuka je usvojeno u oblasti Zaštite životne sredine, njih 57, potom u okviru Radne grupe V – Konkurencija (49), zatim u domenu zaštite potrošača i zdravlja (48), Pravosuđa i temeljnih prava (44), Oblasti poljoprivrede, bezbjednosti hrane, veterinarske i fitosanitarne politike i ribarstva (31) i na kraju iz oblasti sesija RG II - Pravda, sloboda i bezbjednost (30).

Najveći stepen realizacije preporuka, u odnosu na ukupan broj usvojenih preporuka, se odnosi na preporuke usvojene na radnoj grupi III, potom radnoj grupi II, zatim radnoj grupi V, radnoj grupi I, radnoj grupi VI i radnoj grupi IV.

Usvojene preporuke se odnose na četiri segmenta – usvajanje i izmjena propisa, primjena

propisa, obuke i jačanje svijesti po oblastima, kao i tehničke kapacitete za sprovođenje propisa. Dio preporuka je dugoročnog karaktera ili zahtijeva kontinuirani napor (na primjer edukacija, praćenje EU propisa, održavanje sistema i slično). Kako je prethodno navedeno, monitoring proces se ne završava sa završetkom ovog ciklusa projekta. U narednom periodu očekujemo nastavak dobre saradnje sa relevantnim institucijama, u pogledu dostavljanja informacija o sprovođenju različitih aktivnosti, uzimajući u obzir dugoročan karakter dijela preporuka, kao i kompleksan proces na putu realizacije – kako u administrativnom, tako i u finansijskom, logističkom i kadrovskom smislu.



Evropski pokret
Crna Gora



SlovakAid



Vlada Crne Gore



MINISTRY OF FOREIGN
AND EUROPEAN AFFAIRS
OF THE SLOVAK REPUBLIC

Nacionalna konvencija o evropskoj integraciji Crne Gore (NKEI 2013-2014)

EKSPERTSKI ČLANCI



Etički kodeks kao mehanizam za unaprjeđenje integriteta sudija

Vlado Dedović³

Uvod

Ideja kodifikacije profesionalnog ponašanja svoje uporište ima u normativnoj etici – posebnoj grani etike čiji predmet predstavlja definisanje, normiranje i obrazlaganje ispravnog i dobrog postupanja u obavljanju profesionalne funkcije. Praksa kodifikacije standarda ponašanja sudija razvijena je ne tako davno u zemljama evropsko-kontinentalne pravne tradicije – u posljednjoj deceniji prošlog vijeka.⁴ Od tada do danas, brojne države su putem profesionalnih udruženja koja okupljaju sudije, usvojile etičke kodekse čiji je osnovni cilj da definišu principe profesionalne etike sudija, dajući im autonomiju u odlučivanju i garantujući njihovu nezavisnost od drugih grana vlasti. Bitna komponenta kodifikacije standarda ponašanja sudija je u tome što, usvajanjem Etičkog kodeksa sudije šalju poruku javnosti o značaju i odgovornosti vršenja sudijske funkcije, upoznavajući ujedno javnost sa standardima ponašanja sudija koje građani imaju pravo da očekuju od njih.

U Crnoj Gori, prvi koraci ka uspostavljanju sistema integriteta i etike u pravosuđu i promovisanju etičkih pravila sudija učinjeni su kroz formiranje Udruženja sudija Crne Gore. Udruženje je osnovano 11. decembra 1998. godine kao nestranačka profesionalna organizacija sudija, sa ciljem sprovođenja aktivnosti usmjerenih ka zalaganju za nezavisno i samostalno sudstvo, u kome će sudije uživati ugled i adekvatan materijalni status, uz kontinuirani doprinos unaprjeđenju propisa u organizaciji i radu sudova. Prvi Kodeks sudijske etike Udruženje sudija je usvojilo tokom 1999. godine. Obzirom na činjenicu da je Udruženje bilo neaktivno u periodu od 2001 - 2006. godine, u tom periodu praćenje poštovanja etičkih normi sudija u praksi je bilo sprovedeno od strane Vrhovnog suda Crne Gore. Nakon ponovnog stvaranja uslova za rad i funkcionisanje Udruženja sudija, sredinom 2008. godine održana je Konferencija sudija na kojoj je donesen novi Etički kodeks sudija. Četiri godine kasnije, na sugestiju Komisije za praćenje primjene Etičkog kodeksa, izmijenjene su odredbe Etičkog kodeksa. Konačno, u skladu sa preuzetim obavezama u pregovorima Crne Gore i EU, i mjerama iz Akcionog plana za Poglavlje 23, Konferencija sudija je sredinom 2014. godine usvojila novi Etički kodeks,

3 Vlado Dedović je direktor pravnog odjeljenja Centra za monitoring i istraživanje (CEMI), član radne grupe za Poglavlje 24, ali i kopredsjedavajući Radne grupe II Nacionalne konvencije o evropskoj integraciji Crne Gore 2013-2014

4 Prvi etički kodeks za sudije usvojilo Udruženje sudija Italije 1994. godine; vidjeti: http://www.csm.it/circolari/circ6_15.pdf

koji je usklađen sa međunarodnim standardima u ovoj oblasti, i pruža optimalan okvir za poštovanje standarda profesionalnog ponašanja sudija u svakodnevnoj praksi.

Međunarodni standardi

Principi na kojima se zasniva profesionalno ponašanje sudija predstavljeni su generalnim i opšteprihvaćenim dokumentima u međunarodnom sistemu zaštite ljudskih prava - Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima, Međunarodnim paktu o građanskim i političkim pravima, Evropskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Pored navedenih dokumenata, opšteg karaktera, postoje i akti koji na neposredan način regulišu principe i pitanja od značaja za integritet i etiku u pravosuđu. Najznačajniji od navedenih dokumenata su:

- Evropska povelja o Zakonu za sudije;
- Bangalorski principi ponašanja u sudstvu;
- Rezolucija UN o osnovnim načelima nezavisnosti sudstva;
- Preporuka Savjeta Evrope o nezavisnosti, efikasnosti i odgovornosti sudija (usvojena od strane Komiteta ministara 2010. godine CM/Rec(2010)12);
- Mišljenje Konsultativnog savjeta evropskih sudija (CCJE).

Evropska povelja o Zakonu za sudije⁵ usvojena od strane predstavnika evropskih zemalja na sastanku u Strazburu od 8. do 10. jula 1998. godine, koja je podržana na sastanku predsjednika vrhovnih sudova centralne i jugoistočne evrope tokom oktobra 1998. godine, između ostalog predviđa da Zakon za sudije ima za cilj da obezbijedi stručnost, nezavisnost i nepristrasnost, koju svako lice opravdano očekuje od sudova i svakog sudije kojem je povjerena zaštita njegovih prava. Evropska povelja o Zakonu za sudije reguliše opšta načela sudijskog ponašanja, pitanja od značaja za izbor, zapošljavanje i inicijalnu obuku sudija, pitanja disciplinske odgovornosti, suspenzije i postupak razrješenja sudija. Poseban dio Evropske povelje o Zakonu za sudije posvećen je standardima ponašanja sudija, a posebno da sudije prilikom obavljanja svojih dužnosti moraju ispoljavati pristupačnost, poštovanje stranaka i spremnost da održe visok stepen stručnosti koju donošenje sudskih odluka zahtjeva u svakom predmetu. Jedan od principa Povelje obavezuje države da obezbijede sudijama sva neophodna sredstva i resurse kako bi na adekvatan način mogli da obavljaju sudijske dužnosti, posebno u kontekstu rješavanja predmeta u razumnom roku.

Jedan od najznačajnijih dokumenata na međunarodnom nivou, koji proklamuje vrijednosti na kojima se treba temeljiti sudijsko profesionalno ponašanje, pod nazivom **„Bangalorski principi ponašanja sudija“**⁶ usvojen je od strane Pravosudne grupe za jačanje integriteta pravosuđa, revidiran na Okruglom stolu predsjednika sudova

5 Vidjeti: https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/European-Charter-on-Statute-of-Judges_EN.pdf

6 Vidjeti: http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Bangalore_principles.pdf



održanom u Palati mira, u Hagu, u periodu 25 - 26. novembra 2002. godine. Bangalorski principi, kao opšteprihvaćena načela kojih se sudije u obavljanju sudijske dužnosti moraju pridržavati, proklamuju šest principa: nezavisnost, nepristrasnost, integritet, dostojnost, jednakost i sposobnost i marljivost. Bangalorski principi, polazeći od garancija fer i pravičnog suđenja koje su proklamovane u dokumentima opšteg karaktera, predviđaju da je povjerenje javnosti u pravosudni sistem i moralni autoritet i integritet sudstva od najveće važnosti u modernom demokratskom društvu. Stoga je bilo neophodno detaljnije opisati i regulisati navedene vrijednosti, odnosno standarde sudijskog ponašanja, kako bi isti bili inkorporirani u nacionalna zakonodavstva.

Rezolucija UN o osnovnim načelima nezavisnosti sudstva⁷ usvojena je od strane Sedmog kongresa UN i prihvaćena od strane Generalne skupštine UN tokom 1985. godine. Jedno od osnovnih pravila koje predviđa Rezolucija je pravilo shodno kome sudovi rješavaju predmete nepristrasno, na osnovu činjenica i u skladu sa zakonom, bez ikakvih ograničenja, nepropisnih uticaja, pritisaka, prijetnji ili ometanja, direktnih ili indirektnih, sa bilo koje strane i iz bilo kojeg razloga. Takođe, Rezolucija predviđa da ne smije biti nikakvih neprimjerenih i nepropisnih miješanja u proces suđenja, kao što ni odluke sudova ne smiju biti podložne izmjenama. Shodno načelu nezavisnosti sudstva, pravosudne institucije moraju da obezbijede da se sudski postupci odvijaju pravično i da se poštuju prava stranaka.

Preporuka Savjeta Evrope o nezavisnosti, efikasnosti i odgovornosti sudija usvojena je od strane Komiteta ministara 2010. godine.⁸ Preporuka sadrži odredbe kojima se na detaljniji način uređuju principi sudijske nezavisnosti, predviđajući eksternu i internu komponentu ovog, možda i najznačajnijeg standarda sudijskog ponašanja. Pod eksternom nezavisnošću preporuka podrazumijeva nezavisnost sudske u odnosu na izvršnu i zakonodavnu vlast, kao i nepristrasnost koju sudije treba da pokažu prema strankama u sudskim postupcima. Sa druge strane, pod internom nezavisnošću, Preporuka predviđa da odluke sudija ne smiju biti predmet bilo kakve druge revizije osim u okviru postupka po pravnim lijekovima koji je predviđen zakonom. Takođe, Preporuka predviđa da se stalnost sudijske funkcije i primanja sudija moraju garantovati zakonom, a raspodjela predmeta ne smije biti pod uticajem želja ma koje stranke ili lica zainteresovanih za ishod slučaja. Pored nezavisnosti i nepristrasnosti, Preporuka uređuje i druge bitne standarde od značaja za profesionalno ponašanje sudija poput: efikasnosti i odgovornosti u pravosuđu, statusa sudija, resursa u pravosuđu, pitanja od značaja za sudsku administraciju itd. U Preporuci je apostrofirana značaj obuke za sudije, kao i to da sudijama treba obezbijediti teoretsku i praktičnu inicijalnu obuku kao i praktičnu kontinuiranu obuku, čije troškove u potpunosti snosi država.

Mišljenja Konsultativnog savjeta evropskih sudija (CCJE)⁹ predstavljaju važan instrument koji je definisao prioritetne oblasti u pogledu nezavisnosti, nepristrasnosti i stručnosti sudija, kako na zakonodavnom tako i na institucionalnom nivou. Kroz Mišljenja su

7 Vidjeti: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/IndependenceJudiciary.aspx>

8 Vidjeti: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1707137>

9 Vidjeti: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Avis_en.asp

identifikovane glavne oblasti djelovanja, sa ciljem dalje pravne zaštite i unaprjeđenja nezavisnosti i nepristrasnosti sudija i identifikovanja važne uloge sudija u procesu izrade zakona. Mišljenje br. 3 Konsultativnog savjeta evropskih sudija sadrži osnovne principe i pravila profesionalnog ponašanja sudija - koji se naročito odnose na etiku, neprikladno ponašanje i nepristrasnost sudija. Mišljenje br. 4 Konsultativnog savjeta evropskih sudija je upućeno Komitetu ministara o odgovarajućoj inicijalnoj i kontinuiranoj obuci za sudije na nacionalnom i evropskom nivou. U uvodu Mišljenja br. 4 navedeno je da nezavisnost sudstva podrazumijeva određena prava koja se dodjeljuju sudijama na svim nivoima, ali takođe nameće i određene etičke obaveze. Etičke obaveze sudija ogledaju se u obavljanju sudijskog posla na profesionalan način i s dužnom pažnjom, što znači da sudije trebaju posjedovati posebnu stručnost, onu koja se stiče, održava i unaprjeđuje putem obuke koja je njihova kako dužnost tako i pravo.

Etički kodeks sudija Crne Gore

Etički kodeks sudija Crne Gore usvojen je na sjednici Konferencije sudija 22. marta 2014. godine. Strukturu Etičkog kodeksa čini 14 članova. Osnov za donošenje Kodeksa sadržan je u čl. 8 stav 3 Zakona o Sudskom savjetu.¹⁰ Osnovni ciljevi donošenja Kodeksa su u ostvarivanju temeljnih vrijednosti pravnog poretka - demokratije, vladavine prava, ustavnosti, zakonitosti i poštovanja ljudskih prava, kao i realizaciji ustavnih principa samostalnosti i nezavisnosti suda. Pored toga, Kodeks ima za cilj dalje osnaženje lične i profesionalne odgovornosti, savjesnosti i integriteta sudija kao i doprinos unaprjeđenju dostojanstva i ugleda sudija i sudstva, što je apostrofirano u pojedinim odredbama Kodeksa o kojima će u nastavku biti više riječi. Dostizanje standarda humanosti i etike sudija, koji su sadržani u brojnim međunarodnopravnim dokumentima, bio je posebno važan cilj u pripremi ovog dokumenta, pogotovu imajući u vidu sadržaje izvještaja EU koji su upućivali da Crna Gora treba da ojača standarde etičkog ponašanja sudija i da ojača stvarnu primjenu odredbi etičkog kodeksa. Etičkim kodeksom sudija uređena su etička načela i pravila ponašanja kojih se sudije moraju pridržavati radi očuvanja, afirmacije i unaprjeđenja dostojanstva i ugleda sudija i sudstva.

Jedan od najznačajnijih principa etičkog kodeksa je **princip sudijske nezavisnosti**. Kao preduslov vladavine prava i fundamentalna garancija pravičnog suđenja, inkorporiran je u Etički kodeks sudija Crne Gore. Shodno ovom principu, sudija je dužan da razvija sudsku nezavisnost, kako na ličnom planu tako i u odnosu prema institucijama i pojedincima iz izvršne i zakonodavne vlasti. Kako je navedeno u Preporuci Komiteta ministara Savjeta Evrope – sudijska nezavisnost ne smije da bude shvaćena kao privilegija koja će koristiti ličnom interesu sudije, već ista treba da bude u interesu vladavine prava i onih koji traže ili očekuju pravdu. Etički kodeks sudija Crne Gore u članu 3 razrađuje princip sudijske nezavisnosti, proklamujući između ostalih pravilo da je sudija dužan da sudi na osnovu sopstvene procjene činjenica, u skladu sa savjesnim tumačenjem

10 "Sl. list CG", br. 39/2011, 31/2012, 46/2013 i 51/2013



i primjenom propisa, bez ograničenja i uticaja zakonodavne i izvršne vlasti, medija, političkih partija, organizacija koje upravljaju ekonomskim interesima, nevladinih i međunarodnih organizacija, društvenih grupa i pojedinaca. Takođe, navodi se da je sudija je dužan da sudi i odlučuje samostalno i da u postupku suđenja bude sposoban da vrši sudijsku funkciju bez ograničenja, bilo kakvih direktnih ili indirektnih uticaja, podstrekavanja, pritisaka ili prijetnji, od bilo koga ili iz bilo kog razloga.

Princip nezavisnosti usko je povezan sa **principom nepristrasnosti**, shodno kojem sudija mora biti oslobođen od svake veze, naklonjenosti ili pristrasnosti, koja utiče – ili za koju bi se moglo smatrati da utiče – na njegovu sposobnost da samostalno donese odluku. Sudije treba da postupaju nepristrasno u svim okolnostima, i da se pobrinu da ne postoji opravdan razlog da građani sumnjaju na bilo koju vrstu njihove pristrasnosti. U tom smislu, nepristrasnost sudije treba da bude očigledna, kako tokom vršenja, tako i u ostalim aktivnostima izvan okvira sudijske funkcije. U pogledu nepristrasnosti u vršenju sudijske funkcije, sudije su dužne da sudijsku funkciju vrše bez favorizovanja, predubjeđenja ili predrasuda po bilo kom osnovu. U kontekstu nepristrasnosti koja se odnosi na ponašanje sudija izvan okvira sudijske funkcije, sudije uopšteno govoreći, treba da zadrže slobodu bavljenja aktivnostima po svom izboru, ali pri tom moraju obratiti pažnju da obezbijede razuman balans između stepena učešća u društvenom životu i potrebe da u vršenju svojih dužnosti budu smatrani nezavisnim i nepristrasnim tj. da aktivnostima u društvenom životu ne ugrožavaju javnu percepciju njihove nezavisnosti i nepristrasnosti. U ovom kontekstu, neophodno je skrenuti pažnju na učešće sudija u političkim aktivnostima. Nesporo je da sudije imaju mogućnost da ostvaruju politička prava koja uživaju svi građani, ali uzimajući u obzir značaj i odgovornost funkcije koju obavljaju, institucionalne aspekte nezavisnosti i legitimna očekivanja javnosti, sudije bi, shodno Mišljenju Konsultativnog savjeta evropskih sudija, ipak trebale da pokažu uzdržanost u ostvarivanju javne političke aktivnosti, odnosno aktivnosti za koju postoji vjerovatnoća da će nanijeti štetu njihovoj nezavisnosti ili ugroziti utisak njihove nepristrasnosti.

Stručnost, profesionalnost i radna posvećenost su takođe jedan od temeljnih principa Etičkog kodeksa sudija Crne Gore. Zavidan nivo teorijskih znanja i vještina treba da bude zahtjev koji će se konstantno stavljati pred sudije kako bi isti bili sposobni da odgovorno i efikasno obavljaju sudijsku funkciju. Sudija je dužan da se kontinuirano stručno usavršava i nadograđuje svoje znanje i vještine i u tom kontekstu on ima pravo i dužnost da učestvuje u programima stručnog usavršavanja. U Etičkom kodeksu posebna odredba se vezuje za razradu **principa jednakosti** – shodno kome sudija mora poštovati princip jednakog tretmana strana u postupku brinući se da svakom bude obezbijeđeno pravično suđenje. Shodno Bangalorskim principima, Sudija će razumjeti i biti svjestan razlika u društvu i specifičnosti po osnovu rase, boje kože, vjere, nacionalne pripadnosti, životne dobi, bračnog statusa, polne opredijeljenosti, socijalno-imovinskog položaja, političke opredijeljenosti i bilo kog drugog kriterijuma.

Jedna od novina u Etičkom kodeksu sudija je uvođenje **principa integriteta**, kao jednog od osnovnih principa koji predstavlja garanciju da će sudije postupati u skladu sa pre-

poznatim vrijednostima dostojanstva, poštenja i nepodmitljivosti. Poštujući i razvijajući lični integritet, sudije nesumnjivo doprinose očuvanju ugleda suda i izgraničavanju povjerenja javnosti u pravosuđe. Stoga, odredbe o integritetu treba da budu u posebnom fokusu pri evaluaciji i izvještavanju o poštovanju principa Etičkog kodeksa. U članu 8 Etičkog kodeksa sudija, razrađen je princip **slobode udruživanja** kojim se obezbjeđuje pravo sudija da se strukovno udružuju radi zaštite i promocije sudijskog poziva, zastupanja zajedničkih interesa, te zaštite nezavisnosti i položaja sudske vlasti.

Posebne odredbe Kodeksa razvijaju pravila u pogledu **odnosa sudija sa javnošću i medijima** kao i u dijelu **odnosa prema kolegama i zaposlenima u sudu**. Shodno odredbi iz čl. 9 Kodeksa - sudija je dužan u javnim istupima promovisati ugled sudijske profesije. U vezi sa pitanjem odnosa sa medijima, u Mišljenju br. 3 konsultativnog vijeća evropskih sudija, navedeno je da postoji trend u pravcu veće koncentracije medijske pažnje na poslove pravosuđa, posebno u krivično-pravnoj oblasti i da, imajući u vidu veze koje mogu biti uspostavljene između sudija i medija, postoji opasnost da novinari mogu uticati na način ponašanja sudija. Stoga, sudije moraju da pokažu oprez u svojim odnosima sa medijima i budu u stanju da očuvaju svoju nezavisnost i nepristrasnost, uzdržavajući se od svakog privatnog korišćenja bilo kog odnosa sa novinarima i od bilo kakvog neopravdanog komentarisanja predmeta na kojima rade. Stoga se, kao pravilo Etičkog kodeksa predviđa da je sudija dužan da se van ročišta i pretresa uzdrži od davanja mišljenja o predmetu sa kojim je zadužen, o drugim predmetima i sudijskim postupcima koji su u toku, kao i o odlukama sudova. Odnos prema zaposlenima u sudu je takođe veoma bitna komponenta vršenja sudijske funkcije. Shodno opšteprihvaćenim standardima sudijskog ponašanja inkorporiranim u Kodeks, sudija je dužan održavati i razvijati dobre kolegijalne odnose i stručnu saradnju sa kolegama i pomagati sudijskim saradnicima i pripravnicima u njihovom stručnom obučavanju i usavršavanju.

Odredbe članova 11 i 12 Etičkog kodeksa posvećene su obavezi poštovanja odredbi Kodeksa i postupku za utvrđivanje povreda Kodeksa. Sudija ima pravo i dužnost da ukaže nadležnim organima na ponašanje sudije koje je u suprotnosti sa ovim Kodeksom. Postojanje povrede Kodeksa utvrđuje Komisija za Etički kodeks sudija, koja se formira pri Sudskom savjetu. Postupak za utvrđivanje povrede Kodeksa može inicirati svako lice. Ako Komisija u postupku odlučivanja o povredi Kodeksa ocijeni da u radnjama sudije postoje elementi disciplinskog prekršaja kojim se vrijeđa ugled sudijske funkcije, Komisija će prekinuti postupak za utvrđivanje povrede Kodeksa i podnijeti prijedlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije nadležnom organu. Sve konačne odluke o povredi Kodeksa evidentiraju se u Personalni dosije sudije. Komisija za etički kodeks sudija je dužna da objavljuje svoje odluke na internet stranici Sudskog savjeta, što je i bila praksa u prethodnom periodu.



Zaključak

Usvajanjem Etičkog kodeksa od strane Konferencije sudija Crne Gore, ispunjena je jedna od obaveza koja je predviđena Akcionim planom za poglavlje 23 u pregovorima Crne Gore i EU. Novi Etički kodeks sudija Crne Gore, predstavlja unaprijeđenu verziju do sada važećeg Kodeksa, koji je izmijenjen u pojedinim dijelovima i u potpunosti usklađen sa relevantnim međunarodnim standardima. Takođe, usvajanje novog Etičkog kodeksa predstavlja iskorak u procesu afirmacije povjerenja građana u sudsku vlast – kao jedne od najznačajnijih komponenti demokratskih procesa i indikator stepena demokratizacije cjelokupnog društva. Stoga u narednom periodu treba posvetiti posebnu pažnju unaprjeđenju informisanja građana o mogućnostima koje im pruža Etički kodeks kroz mehanizam podnošenja pritužbi na rad sudija.

Etički kodeks kao kontrolni mehanizam rada nosilaca sudske funkcije

Marko Novak¹¹

1. Uloga etičkih kodeksa u kontroli sudstva

Skorašnja, sve veća popularnost etičkog kodeksa koji utiče na ponašanje sudija u evropskom kontinentalnom miljeu ide, po mom mišljenju, ruku pod ruku sa transformacijom sudske profesije u ovdašnjem pravnom okruženju. Činjenica je da je u zapadnom dijelu kontinenta takva transformacija nastupila nakon Drugog svjetskog rata, dok u post-komunističkom dijelu istog ona još uvijek traje.

Šta je zapravo suština ovakve transformacije? Odnosi se na manje-više otvoreno priznanje da je sudsko odlučivanje aktivnost koja takođe kreira zakon, a ne samo alat njegove mehaničke primjene. Stoga se sudije više ne posmatraju kao „glasnogovornici zakona“, koji su u prilici da sakriju svoje odluke iza slova zakona, već su društveno istaknute ličnosti koje moraju preuzeti punu odgovornost za odluke koje donose. Ujedno, sa njihovom velikom društvenom odgovornošću, usled rješavanja najvažnijih društvenih sporova, ide i neophodnost za čvrstim etičkim imperativom, koji može samo dokazati da su čvrsti stubovi društva.

Kao istaknute društvene figure, sudije opravdavaju ovlašćenja koja posjeduju kada dostignu visoke etičke standarde, ne samo u obavljanju sudijske funkcije, već i u javnosti. Tek tada se može tvrditi da su legitimna vlast u društvu. Etički standardi za sudije su mnogo kompleksniji od minimalnih uslova za obavljanje takve funkcije, koji se ispituju kada su u pitanju moguće disciplinske mjere protiv njih. Ova vrsta kontrole minimalnog kvaliteta obavljanja sudijske funkcije može biti nametnuta spolja, odnosno od strane drugih ogrankata vlasti i društva. Sa druge strane, da li su etički standardi u toku njihove funkcije dostignuti ili ne, o tome mogu samo da odluče same sudije, kao i da postave iste – onako kako žele da budu viđeni i da se predstave društvu.

2. Značaj međunarodnih dokumenata u sprovođenju sudske etike

Sa globalizacijom je postalo jasno da su zahtjevi za sudskom etikom do izvjesne mjere univerzalni. Odatle proizlazi primarna važnost UN dokumenata u ovoj oblasti: prije svega, Bangalorski principi sudskog ponašanja koji su „Magna Carta“ globalne sudske etike. Da bi dokazali svoje istinsko globalno porijeklo u prilog ovim principima, nijesu

¹¹ Marko Novak je profesor na Univerzitetu Nova Gorica u Sloveniji



samo iskorišćeni određeni kodeksi ponašanja iz raznih zemalja svijeta, već su i određeni religijski i filozofski dokumenti iz različitih globalnih kultura i tradicija.

Drugo, biti Evropljanin nosi dodatnu obavezu pridržavanja tradicije u vezi sa sudskom etikom. Od skorašnjih dokumenata, ne može se poreći Mišljenje br. 3 od strane Konsultativnog savjeta evropskih sudija, koje je zasebna organizacija sudija unutar Savjeta Evrope. Ovo je važan dokument sačinjen od strane predstavnika evropskih sudija kako bi podijelili zajedničku tradiciju u oblasti sudske etike.

Osim toga, i treći, sve važniji okvir u EU jeste Evropska mreža pravosudnih savjeta (ENCJ), koja je čak ko-finansirana od strane Evropske unije i služi kao savjetodavno tijelo Evropske komisije (EK) za oblast pravosuđa zemalja članica i njihovih najvažnijih problema u tom domenu. Njeni godišnji izveštaji pomažu Evropskoj komisiji u pripremi procjene u vezi sa stanjem djelovanja pravosuđa u državama članicama, baveći se ujedno i različitim mjerama sudskog djelovanja (tzv. pravosudni skor - *Justice Scoreboard*).

U tom kontekstu treba pomenuti i Izveštaj Evropske mreže sudskih savjeta o sudskoj etici, koji je usvojen na opštoj sjednici u Londonu 2010. godine.

3. Nacionalni kodeksi sudske etike

Za svakodnevno etičko obavljanje sudske funkcije su svakako neophodni nacionalni kodeksi u sudskoj praksi. Oni služe kao direktan podsticaj za etičko ponašanje sudija. Da bi bili legitimno stanovište za vrjednovanje rada sudija od strane njihovih kolega i javnosti, oni moraju da ispunjavaju sljedeće uslove:

1. Moraju biti u skladu sa skorašnjim i najvažnijim međunarodnim standardima u ovoj oblasti, kao što je prethodno navedeno;
2. Treba da budu usvojeni od strane reprezentativnog udruženja svih sudija u zemlji (u idealnom slučaju sve sudije u zemlji treba da budu članovi tog udruženja, tako bi etički kodeks formalno važio za sve njih);
3. Treba da odrede posebno tijelo ili komisiju o sudskoj etici u okviru gore pomenutog udruženja sudija;
4. Evaluacija etičkih prekršaja od strane gore pomenute komisije o sudskoj etici treba da bude odvojena od mogućih disciplinskih postupaka protiv sudija.

4. Kratka evaluacija crnogorskog Kodeksa sudske etike

Što se tiče novog crnogorskog Etičkog kodeksa za sudije, koji je usvojen 2014. godine, čini se da ispunjava sve zahtjeve kao što je gore navedeno.

Međutim, kao nezavisni ekspert bih skrenuo pažnju na mogući propust, koji se odnosi

na mogućnost žalbe protiv odluke Etičke komisije u okviru udruženja sudija, Sudskom savjetu (vidjeti čl. 12.4) koje donosi konačnu odluku. Ovo bi moglo biti problematično, uzimajući u obzir sastav Savjeta, koje je sačinjeno ne samo od sudija, već i predstavnika drugih pravnih profesija, koji su redovni članovi.

Ako su redovni članovi Savjeta (istaknuti) političari poput ministara pravde i poslanika, situacija stoga može biti komplikovana. U tom slučaju postoji potencijalna prijetnja da će neki politički problemi biti okarakterisani kao etički, što u dovoljnoj mjeri ne štiti nezavisnost sudija od političkog uticaja. Mnogo bolja situacija za sudije u takvom Etičkom kodeksu bi bila ako ne bi postojala mogućnost žalbe Savjetu.



Nadležnost i poslovi Direkcije za uslovnu slobodu

Miljan Vlaović¹²

Uvod

Direkcija za uslovnu slobodu predstavlja najmlađu organizacionu jedinicu u sistemu izvršenja krivičnih sankcija Crne Gore¹³ i ovaj rad se bavi njenim uspostavljanjem, ali i određenim organizacionim i funkcionalnim aspektima. Savremeni pravni sistemi već gotovo dva vijeka imaju specijalizovane službe ovog tipa i konstantno rade na njihovom usavršavanju. Međutim, dugi niz godina kod nas se nije posvećivalo dovoljno pažnje reformi krivično-pravnog sistema u smislu uvođenja efikasnijih i humanijih mjera i sankcija, koje su lišene represivnih svojstava, te otuda ni potrebe za uspostavljenjem službe u čijoj bi nadležnosti bilo njihovo izvršenje. Kada ovo kažemo, imamo u vidu sankcije koje u većoj mjeri karakteriše pomoć i podrška učiniocu nego kažnjavanje, a u čije se izvršavanje uključuje lokalna zajednica. Uspostavljenjem Direkcije za uslovnu slobodu (u daljem tekstu: Direkcija), naš sistem izvršenja krivičnih sankcija, sa jedne strane, pridružuje se porodici modernih sistema izvršenja krivičnih sankcija, a sa druge strane, na terenu konkretne implementacije, povećava se individualizacija i humanizacija kažnjavanja. Formiranjem ove organizacione jedinice, uz postojeći normativni okvir stvorena je dobra i neophodna pretpostavka za dalje unaprjeđenje probacije i sistema alternativnih sankcija. Cilj ovog rada je ispitati da li se uspostavljenjem Direkcije za uslovnu slobodu postiže veći stepen resocijalizacije osuđenih lica i podiže nivo humanizacije kažnjavanja. S obzirom na to da se u funkcionalnom smislu rad Direkcije zasniva na probacionim poslovima¹⁴ i izvršenju jedne kazne¹⁵, u ovom radu ćemo definisati sljedeće pojmove: uslovna osuda, uslovna osuda sa zaštitnim nadzorom, i kazna rada u javnom interesu. Ovaj rad se neće baviti pitanjima koja se odnose na mjeru uslovnog otpusta, s obzirom na njihovu složenost i „rastegljivost” u regulisanju, ali i ograničenost ovog rada. Mišljenja smo da je formiranje Direkcije korak naprijed u cilju rješavanja gorućih problema zatvorskog sistema: smanjenja stope recidivizma i smanjenja zatvorske populacije, a istovremeno je dobar način resocijalizacije osuđenih lica.

12 Miljan Vlaović radi u Sektoru za izvršenje krivičnih sankcija u Ministarstvu pravde Crne Gore

13 Direkcija za uslovnu slobodu Crne Gore formirana je 2012. godine. Međutim, u trenutku kada je formirana njen zakonski naziv bio je „Odsjek za uslovnu slobodu” u skladu sa tadašnjim aktom o organizaciji i sistematizaciji Ministarstva pravde. Novim aktom o organizaciji i sistematizaciji iz 2013. godine, ova organizaciona jedinica je preimenovana u Direkciju za uslovnu slobodu.

14 Pod probacijom se podrazumijeva „uslovno kažnjavanje” počinioca krivičnog djela.

15 Krivični zakonik Crne Gore („Sl. list RCG” 70/2003), ne poznaje pojam alternativnih sankcija, već određuje da je rad u javnom interesu kazna.

1. Nadležnost

Nadležnost Direkcije uređena je Zakonom o izvršenju uslovne osude i kazne rada u javnom interesu.¹⁶ Pomenutim zakonom taksativno su navedeni poslovi koje Direkcija obavlja u cilju sprovođenja uslovnog otpusta, uslovne osude sa i bez zaštitnog nadzora i kazne rada u javnom interesu.¹⁷ Osnovni razlog za donošenje ovog zakona jeste da se jednim zakonskim rješenjem na sveobuhvatan način, po prvi put u Crnoj Gori obuhvati izvršenje uslovne osude, uslovne osude sa zaštitnim nadzorom i kazne rada u javnom interesu, kao i nadzor nad uslovno otpuštenim osuđenim licem.

Ovim zakonom utvrđena je nadležnost organizacione jedinice Ministarstva pravde čiji će permanentni zadatak biti izvršenje alternativnih sankcija i mjera i rad sa osuđenim licima na slobodi. Riječ je o Direkciji za uslovnu slobodu (u daljem tekstu: Direkcija) koja će obavljati poslove sprovođenja alternativnih sankcija i mjera.

2. Uslovna osuda i uslovna osuda sa zaštitnim nadzorom

U odnosu na uslovnu osudu sa i bez nadzora prijedlogom zakona predviđene su određene novine u odnosu na dosadašnja normativna rješenja i praksu. Naime, ovim prijedlogom zakona predviđeno je obavljanje razgovora sa osuđenim licem, kao i vršenje stalnog nadzora i kontrole ovog lica. Prijedlog Zakona predviđa i pružanje određenih vidova pomoći koji će na bliži način biti razrađeni kroz podzakonske akte i utvrđuje obaveznu saradnju sa organima i institucijama u cilju kvalitetnijeg izvršenja ovih sankcija.

Dakle, u cilju izvršenja ovih sankcija Direkcija je u obavezi da, nakon što primi sudsku odluku, pozove osuđeno lice radi obavljanja razgovora i pravljenja procjene rizika.¹⁸ Treba istaći, da su u slučaju uslovne osude sa zaštitnim nadzorom službenici Direkcije uvijek obavezni da pozovu osuđeno lice i naprave procjenu rizika, dok je u slučaju uslovne osude bez zaštitnog nadzora ova obaveza prepuštena diskrecionoj procjeni službenika Direkcije. Tokom izvršenja uslovne osude (u slučaju potrebe za vršenjem kontrole tokom vremena provjeravanja) i uslovne osude sa zaštitnim nadzorom, službenik Direkcije određuje rok u toku vremena provjeravanja¹⁹ u kojem će se osuđeno lice javljati Direkciji. Važno je istaći da je Direkcija u obavezi da sačini izvještaj o izvršenju uslovne osude i da isti dostavi sudu koji je izrekao presudu u prvom stepenu. S obzirom da se uz uslovnu osudu mogu izreći i mjere bezbjednosti, kao i obaveze zaštitnog nadzora čije je izvršenje u nadležnosti policije, to je Direkcija u obavezi da u slučaju

16 Zakon o izvršenju uslovne osude i kazne rada u javnom interesu („Sl.list CG“ 32/14).

17 Član 2 Zakona o izvršenju uslovne osude i kazne rada u javnom interesu.

18 Procjena rizika je instrument koji je strukturiran od kriminogenih faktora koji su odabrani za konkretno područje putem sociološkog metoda, a kojim se utvrđuje veza između počinioca krivičnog djela i pomenutih faktora.

19 Uslovnom osudom sud učiniocu krivičnog djela utvrđuje kaznu i istovremeno određuje da se ona neće izvršiti, ako osuđeni za vrijeme koje odredi sud, a koje ne može biti kraće od jedne niti duže od pet godina (vrijeme provjeravanja) ne učini novo krivično djelo.



njihovog neizvršavanja bez odlaganja obavijesti policiju. Još jedna novina koju predviđa prijedlog Zakona o izvršenju uslovne osude i kazne rada u javnom interesu sadržana je u obavezi Direkcije da, u slučaju opoziva uslovne osude, dostavi Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija izvještaj o preduzetim aktivnostima i ponašanju osuđenog lica tokom vremena provjeravanja.

3. Kazna rada u javnom interesu

Rad u javnom interesu je tipična alternativna sankcija koju propisuje naš Krivični zakonik i predstavlja svaki onaj društveno koristan rad kojim se ne vrijeđa ljudsko dostojanstvo i ne vrši se u cilju sticanja dobiti. Dakle, na ovaj način uz dodatnu obavez u koja podrazumijeva pristanak učinioca krivičnog djela dat pred sudom da želi da izvršava kaznu na ovaj način, obezbijeđen je neophodan uslov, a to je da je u pitanju rad koji nije prinudan.

Rad u javnom interesu može se izreći za krivična djela za koja je propisana novčana kazna ili zatvor do pet godina. Rad u javnom interesu ne može biti kraći od šezdeset časova, niti duži od trista šezdeset časova i određuje se za vrijeme koje ne može biti kraće od trideset dana, niti duže od šest mjeseci.

Ova kazna se izriče uz pristanak počinioca krivičnog djela i ne može biti duža od šezdeset časova u toku jednog mjeseca. Prilikom izricanja ove kazne sud će voditi računa o vrsti učinjenog krivičnog djela, kao i o ličnosti učinioca. Ukoliko učinilac ne vrši rad u javnom interesu, ova kazna će se zamijeniti kaznom zatvora, tako što će svakih započetih šezdeset časova rada u javnom interesu zamijeniti kaznom zatvora u trajanju od jednog mjeseca.

Organizacija i nadzor nad izvršenjem ove kazne takođe je u nadležnosti Direkcije za uslovnu slobodu. Koncept - rad u javnom interesu, zasniva se na kombinaciji ciljeva kažnjavanja, rehabilitacije i reparacije pričinjene štete. Takođe, kod nas je omogućena i zamjena neplaćene novčane kazne, radom u javnom interesu.²⁰

Kazna rada u javnom interesu izvršava se kod pravnog lica koje se bavi djelatnošću od javnog interesa (humanitarna, socijalna, komunalna, zdravstvena, ekološka ili druga slična djelatnost) ili neprofitabilne organizacije čija djelatnost je vezana za humanitarne, ekološke i druge slične aktivnosti (u daljem tekstu: pravno lice, odnosno organizacija). Kazna se izvršava na osnovu sporazuma koji se potpisuje između Ministarstva pravde i pravnog lica odnosno neprofitabilne organizacije. Takođe, Ministarstvo pravde može zaključiti sporazum sa organima državne uprave i organima lokalne samouprave kad su u pitanju djelatnosti nad čijim obavljanjem ti organi vrše nadzor, kao i sa pravnim

²⁰ Neplaćena novčana kazna koja ne prelazi iznos od dvije hiljade eura, može se, umjesto kaznom zatvora, zamijeniti kaznom rada u javnom interesu uz saglasnost osuđenog lica, tako što će se za svakih započetih dvadeset pet eura novčane kazne odrediti osam časova rada u javnom interesu, s tim da rad u javnom interesu ne može biti duži od tristašezdeset časova – čl. 39 st. 2 tač. 7 - KZCG

licima, odnosno organizacijama koji sadrži opšta pravila o izvršenju kazne rada u javnom interesu i međusobna prava i obaveze²¹.

Svakako, najsloženiji obim poslova kada je u pitanju ova kazna tiče se njenog sprovođenja u praksi. U tom smislu, *de lege* određeni su poslovi koje službenik Direkcije mora sprovoditi sa osuđenim licem, ali isto tako i utvrđene obaveze kojih se osuđeno lice mora striktno pridržavati. U tom smislu u izvršenju kazne rada u javnom interesu Direkcija vrši sljedeće poslove:

- 1) poziva osuđeno lice radi obavljanja razgovora i sačinjavanja individualnog programa radnih aktivnosti;
- 2) upućuje osuđeno lice na izvršenje kazne;
- 3) vrši kontrolu izvršenja kazne rada u javnom interesu i pruža pomoć osuđenom licu;
- 4) vrši uvid u dokumentaciju o osuđenom licu (sudska odluka, nalazi i mišljenja doktora medicine i drugih stručnih lica, izvještaji centra za socijalni rad i dr) i prikuplja druge potrebne podatke o osuđenom licu od drugih organa, institucija i organizacija;
- 5) po potrebi nadgleda obavljanje radnih aktivnosti osuđenog lica;
- 6) sačinjava izvještaje o izvršenju kazne rada u javnom interesu i dostavlja ih sudu koji je donio odluku u prvom stepenu;
- 7) u slučaju da sud zamijeni kaznu rada u javnom interesu kaznom zatvora, dostavlja izvještaj Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija o preduzetim aktivnostima u izvršenju kazne rada u javnom interesu i ponašanju osuđenog lica tokom izvršenja te kazne;
- 8) vodi evidenciju o izvršenju kazne rada u javnom interesu.

Osuđeno lice je dužno da se pridržava svih obaveza koje su ugovorom utvrđene između Ministarstva pravde, poslodavca i njega lično. Propusti u izvršenju predmetne kazne mogu dovesti do njene zamjene kaznom zatvora prema srazmjeri koja je propisana Krivičnim zakonikom. Tokom rada, na osuđenog se primjenjuju propisi radnog zakonodavstva (u smislu zaštite na radu, ali ne i prava po osnovu radnog odnosa). Direkcija je u obavezi da sudu koji je donio presudu u prvom stepenu najmanje dva puta dostavi izvještaj i to, tokom izvršenja kazne i nakon izvršenja iste.

Zaključak

Uspostavljanjem Direkcije za uslovnu slobodu i usvajanjem Zakona o izvršenju uslovne osude i kazne rada u javnom interesu stvorene su institucionalne i normative pretpostavke za „ozbiljnije” bavljenje počinocima krivičnih djela na slobodi. Prije svega, resocijalizacija i reintegracija osuđenih lica, kao i proaktivno djelovanje u cilju

21 Zakona o izvršenju sudske osude i kazne rada u javnom interesu, čl. 18.



smanjenja stope recidivizma, najveći su izazovi sa kojima će se suočavati Direkcija. Međutim, naročitu pažnju treba posvetiti permanentnim obukama službenika Direkcije, s obzirom da su ovi poslovi svojevrsan *novum* u našem sistemu izvršenja krivičnih sankcija. Stvaranje široke mreže državnih i nedržavnih subjekata i njihova međusobna saradnja, naročito kada je u pitanju izvršenje kazne rada u javnom interesu je *conditio sine qua non*, uspjehnog rada Direkcije. Dakle, treba zaključiti da je uspostavljenjem ove Direkcije postignut značajan napredak u sistemu izvršenja krivičnih sankcija, ali svakako, praksa i postignuti rezultati će pokazati njenu pravu stranu.

Uvođenje alternativnih sankcija u Crnoj Gori

Frans Clobus²²

Policija

Konačno je odlučila da pozove policiju. Posle dvije godine zlostavljanja, prijetnji i poniženja, rasprava koju su ona i njen suprug imali jutros je bila dovoljna. Ona nije više mogla da izdrži. Policija stigla i uletjela. Ona je objasnila šta se dogodilo. Krvarila je iz obrve i nosa i počela je da plače. Muž je bio bijesan. Sve je bilo njena krivica i on je nazivao pogrdnim imenima. Nakon prvog saslušanja, policiji je bilo jasno da je u pitanju nasilje u porodici. Žena i dvoje prisutne djece su bili u opasnosti. Kontaktirali su gradonačelnika. On je organ koji može da utvrdi građansku mjeru privremene zabrane. Gradonačelnik je odobrio zahtjev. Čovjek je uhapšen. Nakon što je uzeo osnovne potrepštine kao što su četkice za zube i dio odjeće, odveden je u policijsku stanicu. Objasnjeno mu je da mu nije dozvoljeno da uđe u svoju kuću, niti da kontaktira svoju ženu i djecu u narednih deset dana. Ovi uslovi će biti ispraćeni elektronskim nadzorom (GPS) i nadzorom putem probacije. Sa službenikom za uslovni otpust se dogovorio oko utočišta, finansija i drugih odjevnih predmeta. Službenik će kontaktirati ambulantu psihijatrijskog instituta, u cilju procjene i otkrivanja kakvu ulogu oba partnera imaju u nasilju u porodici i kako da im pruže podršku i nauče pravilnom upravljanju bijesom. Ako opasnost bude prisutna i nakon deset dana, mjera će biti produžena na još 18 dana. Ako on prekrši uslove, odmah će biti uhapšen i stavljen u pritvor.

Tokom narednih dana uslovne kazne, službenik za probaciju nije bio zadovoljan ponašanjem čovjeka. Čovjek je odbio da sarađuje sa lokalnim forenzičkim psihijatrijskim institutom. Narednih dana je postalo jasno da čovjek nije postupio u skladu sa uslovima. Petog dana uslovne kazne dobijen je signal alarma izazvanog GPS-om elektronske narukvice sa skočnog zgloba. To je ukazivalo da se čovek previše približio kući. Policija i supruga su odmah obaviješteni. Policija je požurila u njenu kuću kako bi ih zaštitila. Službenik za uslovni otpust je takođe stigao. Uspjeli su da zaustave čovjeka koji je htio da uđe u kuću. Bio je pijan i veoma nasilan. Počeo je da napada policajce i ugrožava ženu. Čovjek je uhapšen zbog kršenja privremene mjere zabrane i uslova. Nova prijava, zbog nasilja protiv policajaca, je podignuta protiv njega.

Dok je čovjek bio u pritvoru, posjetila ga je jedinica za dijagnouu i savjetovanje. Izvršena je obimna procjena rizika korištenjem različitih naučno dokazanih alata za procjenu. Fokus je bio na riziku za ponovno djelovanje i opasnost. Ova procjena je jasno pokazala da su oba partnera zarobljena u destruktivnoj šemi nasilja i da nijesu mogli sami da riješe

22 Frans Clobus je međunarodni ekspert iz Holandije koji je angažovan kao ekspert na bazi svog iskustva sa uspostavljanjem Direkcije za uslovnu slobodu u Podgorici



lične probleme. U ovom slučaju, čovek je bio izuzetno uznemiren i nasilan, i kopirao je svog oca. Slučaj kada „žrtva postaje počinitelj“. Takođe, tradicionalno posmatrana uloga snažnog muškarca. U svom pretpretresnom izvještaju, jedinica za uslovni otpust je opisala o kakvoj se opasnosti radilo i kako su 12 kriminogenih faktora povezani jedni sa drugima. Kako se prosječan nivo rizika kretao od srednjeg do visokog, ovaj čovek može biti odličan kandidat za programe intervencije od strane zatvorskog osoblja, u saradnji sa uslovnim osobljem. Međutim, njegov nivo motivacije bio veoma nizak. Služba za uslovni otpust je navela kao savjet na sudu da bi ovo trebalo da bude prva stvar na kojoj bi trebalo da se poradi. Oni su predložili sudu da bi prva intervencija trebala biti održavanje motivacionog intervjua. Kasnije, to bi moglo biti praćeno razgovorima sa psihologom i programom obuke za suzbijanje bijesa. Takođe je predloženo da to bude povezano sa ženom, jer je ona bila dio negativnog sistema. Savjet sudu je bio: djelimično bezuslovna kazna zatvora sa uslovnom osudom i zaštitnim nadzorom od dvije godine sa sljedećim specifičnim uslovima: liječenje uz pomoć psihologa i obavezno učešće u jednom treningu kontrole bijesa, koji će vršiti služba uslovnog otpusta. Dodatni uslovi: bez upotrebe alkohola u prvim godinama, što bi se provjeravalo putem kontrole urina, bez pristupa području kuće u kojoj supruga i djeca žive u radijusu od 5 kilometara, uz pomoć kontrole GPS-om. Svaki kontakt sa suprugom treba da bude pod nadzorom službe za uslovnu slobodu.

Sud je izrekao presudu od godinu dana zatvora i dvije godine uslovne osude sa zaštitnim nadzorom. Svi uslovi koji su predloženi, prihvaćeni su od strane suda i postali dio presude. Osuđeni čovjek je prihvatio kaznu. Ostatak njegovog boravka u zatvoru je bio iskorišćen za motivacione intervjue. Sa izvjesnim uspjehom. Nekoliko nedjelja prije odsluženja 2/3 njegove kazne, nova procjena rizika je izvršena od strane probacione službe na zahtjev zatvorskog socijalnog odeljenja. Ishod je dokazao da je rizik sveden na srednje-nizak nivo, i da je motivacija poboljšana. Osuđenik se složio da se podvrgne tretmanu na forenzičkom psihijatrijskom institutu. Služba za uslovni otpust napisala je u svojim savjetima zatvorskoj službi da je uslovni otpust moguć, pod uslovom da osuđenik nastavi sa liječenjem. Njegova supruga je dobrovoljno učestvovala u ovom tretmanu. Policija je takođe dala pozitivnu ocjenu, ali tužilaštvo nije bilo voljno i GPS je uveden kao dodatni uređaj za kontrolu. Zatvorska služba je usvojila savjet službe za uslovnu slobodu i policije.

Dug put

Slučajevi kao što je ovaj se dešavaju u Crnoj Gori, kao i u Holandiji. Razlika između dvije zemlje je način na koji se rješavaju, što je svakodnevna praksa u Holandiji. Holandska Služba za uslovni otpust, koja je u stvari NVO (!), bavi se ovakvim slučajevima na način kao što je opisano. To je regulisano holandskim zakonima o izvršenju krivičnih sankcija. Sa istorijom od oko 200 godina probacionih aktivnosti, holandska Služba za uslovni otpust je razvijana iz godine u godinu. I još uvijek se razvija. Crna Gora je napravila samo prvi korak i ima dug put pred sobom.

U okviru Tvinning projekta (2013-2014), koji finansira Evropska unija, njemački stručnjaci podržali su Ministarstvo pravde da izradi novi zakon o alternativnim sankcijama i društveno korisnom radu. Taj zakon je usvojen od strane crnogorskog parlamenta ljeta 2014. godine. Drugi zakon je u pripremi: zakon o izvršenju krivičnih sankcija, koji je još uvek u procesu pripreme za prezentovanje Vladi. U oba zakona su regulisani položaj i zadaci Jedinice za uslovnu slobodu u Crnoj Gori.

Stručnjaci holandske Jedinice za uslovnu slobodu pomogli su Ministarstvu pravde u Crnoj Gori da izgradi Jedinicu za uslovnu slobodu. U okviru 8 treninga i studijske posjeti Holandiji, učesnici su se upoznali sa principima uslovne slobode prema evropskim standardima. Pet učesnika je izabrano sa „društvenih odeljenja“ (odjeljenja za prijem i tretman) ZIKS-a (zatvorskog kompleksa u Spužu). Ministarstvo pravde izabralo je još pet učesnika iz različitih odeljenja u ministarstvu. Pod vođstvom holandskih trenera, oni su razvili crnogorsku verziju alata za procjenu rizika koji je testiran u zatvoru u Spužu. Do sada, sadržinu ovog alata čine:

- alat za procjenu rizika
- samo-izveštavanje
- model za testiranje hipoteze
- analiza stila učenja
- motivacioni intervjui
- nalaz osnovnog uzroka po principu: “5 puta zašto?”
- Leari ruža, strateška self prezentacija
- ciklus promjene: Proschaka & DiClemente

Komplet alata za procjenu rizika je od suštinskog značaja za svaku uslovnu slobodu. Bez toga, nemoguće je putem službe za uslovnu slobodu uspješno smanjiti rizik od ponovnog prekršaja i opasnosti.

U međuvremenu, dva učesnika su podržana i obučena na poslu u uspostavljanju izvršnog organa za društveno koristan rad. Dizajnirani su radni procesi i šabloni. Posebna pažnja posvećena je metodologiji rada.

Preko 45 presuda je izrečeno u osnovnim sudovima i čekale su na izvršenje. Nove presude se takođe donose. U oktobru 2013. su održani prvi razgovori sa osuđenim licima u Herceg Novom. To je bio manje-više stvaran početak crnogorske prakse uslovne slobode. Od tog datuma je održano više intervjua, uglavnom za društveno koristan rad. Sredinom novembra 2013. ministar pravde, Duško Marković i gradonačelnici pet glavnih opština potpisali su sporazum o saradnji, koji omogućava Jedinici za uslovnu slobodu da organizuje poslove za društveno koristan rad. U februaru 2014. prva zajednica je počela sa izvršenjem, što je uspješno okončano u junu 2014 godine. Zahvaljujući ovim rezultatima, Tvinning projekat je sa odličnim rezultatima zatvoren 21. juna.



Sljedeći nivo

Holandska Služba za uslovnu slobodu ima dosta iskustva u pružanju pomoći zapadnom Balkanu kada je u pitanju uspostavljanje prakse uslovne slobode, u skladu sa evropskim standardima. Praktičan pristup se pokazao kao najefikasniji. Put do uspjeha je dug i naporan. Svako putovanje počinje prvim korakom. On je započet tokom Tvinning projekta. Za nastavak je potrebna veća podrška kako bi se prešlo na sljedeći nivo. Stoga je Ministarstvo vanjskih poslova Holandije u Hagu odobrilo finansiranje jednog uspješnog projekta „Crna Gora II”. Partneri na ovom projektu Ministarstva pravde u Crnoj Gori su: holandska Služba za uslovni otpust (Reclassering Nederland), holandski Helsinški odbor i Centar za međunarodnu pravnu sradnju (CILC). Ovaj bilateralni projekat traje od januara 2014. i trajaće do kraja 2015. godine. Projekat ima dva cilja: jačanje prakse uslovne slobode putem obuke na poslu i podizanje svijesti javnosti o uslovnoj kazni u Crnoj Gori od strane pravosuđa, odnosno sudija i tužilaca. U prvim mjesecima, dok je Tvinning projekat i dalje tekao, izvršena je procjena radnih procesa u zatvorima u Podgorici (Spuž) i Bijelom Polju. Cilj je bio da se utvrde mogućnosti relevantnih odeljenja (tj. odeljenja za tretman) da budu aktivni u aktivnostima vezanim za uslovnu slobodu, kao što je opisano u prethodnom slučaju. Analiza sa preporukama je upućena Ministarstvu i upravi ZIKS-a.

Prelazak na sljedeći nivo se može izvršiti samo ako se radi na izazovima sa kojima se suočava crnogorska jedinica za uslovnu slobodu u ovom trenutku. Glavni izazovi su svijest javnosti, osećaj hitnosti i nedostatak sredstava u Crnoj Gori. Kako su finansijske mogućnosti u okviru Vlade ograničene, mora se napraviti izbor. Izbor zavisi od razmišljanja svih političkih stranaka o uslovnoj slobodi. U ovom trenutku ona nije prioritet. Ministarstvo je pod velikim pritiskom da se suoči sa drugim (zakonskim) obavezama i relevantna odeljenja nemaju dovoljno kapaciteta. Stoga, dva uslovna oficira su privremeno povučena sa svojih dužnosti kako bi se ispunile druge obaveze u okviru poglavlja 23 i 24. Takođe, drugi projekti, u okviru kojih su i mnogi EU projekti, traže pažnju ministarstva. To je rezultiralo činjenicom da u poslednja četiri meseca nema aktivnosti naplanu uslovne slobode. Nove presude se ne izvršavaju. Ako se ova situacija nastavi, budućnost probacionog rada u Crnoj Gori je u opasnosti. Postignute vještine se gube: ako se ne koriste, biće izgubljene.

Preporuke

Najbolji način suočavanja sa prijetnjama jeste njihovo prihvatanje i usmjeravanje energije u mogućnosti. A tu su brojne mogućnosti. U tom smislu se preporučuje se:

- Izvršenje plana o uslovnom zapošljavanju 4 dodatna oficira i menadžera, bez ikakvog daljeg odlaganja i njihovo obučavanje u najkraćem mogućem roku.
- Uključiti i obučiti više osoblja ili relevantna odeljenja u zatvorskim institucijama kako u Spuzu tako i u Bijelom Polju, u cilju procjene rizika.

- Sprovesti procjenu rizika za „pretkrivični postupak” u sudovima. Tužioci već imaju mogućnost da kroz sadašnje zakone to i učine.
- Uvesti obavezu da se procjena rizika mora koristiti kao osnova za sve interne rehabilitacione aktivnosti (u Spužu i Bijelom Polju), kao i tranziciju i vanjske uslovne aktivnosti. Takođe svaki uslovni otpust i savjet odboru za uslovni otpust treba da se zasniva na valjanoj procjeni rizika. Ako su navedeni posebni uslovi za sigurniju zajednicu, služba za uslovni otpust treba da nadgleda način ispunjavanja tih uslova od strane puštenih osoba, održavajući bliske kontakte sa tužilaštvima.
- Uspostaviti kontakt grupu sa osobljem na rehabilitaciji odeljenja ZIKS-a, jedinicu za uslovni otpust i centar za socijalnu zaštitu (za porodične stvari). Uraditi isto i sa Nacionalnom službom za zapošljavanje (zapošljavanje). Obje institucije imaju zakonske obaveze kada je u pitanju rehabilitacija osuđenih lica.
- Uspostavljanje bliske saradnje na izvršnom nivou između ZIKS-a, jedinice za uslovni otpust i nevladinih organizacija na bazi ugovora. Mogući kandidati: Akcija za ljudska prava, Centar za građansko obrazovanje, Centra za monitoring, 4life, Građanski savez, Institut “Alternativa”, Juventas (tretman za droge, rad, stanovanje, održavanje porodičnih veze).
- Neposredno usvajanje budžeta za jedinicu uslovnog otpusta, kako bi se stvorile prave okolnosti za pravilno obavljanje dužnosti službe.
- Zamijeniti sistematizaciju ljudskih resursa savremenim načinom izbora adekvatnog i talentovanog kadra, u skladu sa evropskim standardima.
- Uspostavljanje i ekspanzija društveno korisnog rada širom zemlje.
- Koordinacija svih aktivnosti podrške iz evropskih tijela i inicijativa, kako se ne bi preopteretilo Ministarstvo pravde.
- Koristiti pomoć evropskih instituta za uslovnu slobodu iz inostranstva i Saveza evropske uslovne slobode (CEP).

Prilikom sprovođenja ovih preporuka, podrška za jedinicu za uslovnu slobodu će biti nastavljena u okviru novog bilateralnog projekta. Glavne aktivnosti će biti podrška ZIKS-u u proširenju probnog tima, za obuku novih kadrova i uspostavljanje prakse nadzora.



Legislativa u Crnoj Gori u oblasti zaštite zviždača i njeno unaprjeđenje

Grozdana Laković²³

Cilj svakog odgovornog društva jeste suzbijanje svih neregularnosti i nepravilnosti koje se pojavljuju. Aktivan i odgovoran odnos pojedinaca koji ukazuju na takva ponašanja je dragocjeno sredstvo za bolje i pravednije društvo. Stoga je veoma bitno stvoriti sve preduslove za aktivno učešće građana u prijavljivanju nepravilnosti za koje saznaju, promovisati benefite takvog prijavljivanja i pružiti garanciju pojedincu, da zbog prijave nepravilnosti neće trpjeti nikakve štetne posljedice. Naročito je u psihološkom smislu neophodno ukazati na prednosti koje prijavljivanje u javnom interesu ima po zajednicu u cjelini u odnosu na, ne rijetku pojavu, neodlučnost pojedinca da se odvaži da prijavi.

Kada se radi o prijavi koruptivnih ponašanja, aktivan odnos pojedinaca je naročito važan ako se zna koliko su ova ponašanja teško dokaziva, obično zatvorena „u četiri oka“ i ako se uzmu u obzir različiti oblici korupcije koji su na suptilan način odigrani, uz direktnu i trenutnu ili indirektnu i odloženu posljedicu po javni interes, kako bi suptilno maskirali tragove koji vode do učinilaca i samog djela.

Zviždač ili eng. „whistleblower“ u najširem značenju bi bilo lice koje posjeduje obavještenja o krivičnom djelu, odnosno podatke i informacije koje su odlučujuće i neophodne za njegovo dokazivanje²⁴. Dosadašnja međunarodna praksa i dokumenti ovaj pojam ograničavaju na lica u radnom odnosu (bivši zaposleni, lice koje je u postupku zasnivanja radnog odnosa) i koja prijavljuju nepravilnosti za koje su saznali u svojoj radnoj sredini.

Cilj instituta zviždanja je u jačanju odgovornosti, poštenom i na zakonu zasnovanom rukovođenju i poslovanju organa vlasti i pravnih lica kroz prijavljivanje od strane zaposlenih svih neregularnosti, nepravilnosti i povreda etike za koje saznaju. Zaposleni su na izvoru informacija i u posjedu znanja kojima se lako i efikasno može stati na put nepravilnostima koje se događaju. Istovremeno, ovako odgovoran odnos pojedinaca prema javnom ineteresu podrazumijeva i adekvatnu zaštitu zaposlenih, osviještenih pojedinaca koji djeluju u opštem interesu i zbog toga nerijetko trpe štetu po svoj lični i profesionalni integritet. Ovo naročito ako se zna da se pojedinci nerado odlučuju na prijavljivanje ovakvih neregularnosti, što zbog straha od odmazde, što zbog psihološkog momenta da prijavljivanje, čak i u situacijama kada je veoma osnovano, bude upitno s moralne strane.

23 Grozdana Laković je zaposlena kao Samostalna savjetnica I u Upravi za antikorupcijsku inicijativu

24 Pregled amandamana na crnogorsko zakonodavstvo o zaštiti državnih službenika u cilju pružanja zaštite svjedocima, David Banisar, Privacy International

Sve ovo zahtijeva precizno regulisanje instituta zviždača i zaštite koja se tim licima pruža za slučaj prijavljivanja i primjenu tih odredbi u praksi, jer za zemlje kao što je Crna Gora, koje su u procesu usvajanja evropskih vrijednosti, dobri primjeri imaju najjaču edukativnu snagu.

Sva međunarodna dokumenta u oblasti borbe protiv korupcije sadrže preporuke ili zahtjeve prema državama potpisnicama da u svojim pravnim sistemima pruže zaštitu od neopravdanih postupaka licima koja prijavljuju koruptivne aktivnosti.

U Crnoj Gori, institut zaštite zviždača, prvi put je regulisan kao zahtjev Grupe zemalja za borbu protiv korupcije, tijela Savjeta Evrope i odnosio se na zaštitu državnih službenika i namještenika koji u dobroj vjeri prijave korupciju. U tom smislu, Zakonom o državnim službenicima i namještenicima iz 2008. godine, u članu 54 garantovana je:

- zaštita od prestanka radnog odnosa,
- zaštita od otkrivanja identiteta neovlašćenim licima i
- zaštita od zlostavljanja, uskraćivanja ili ograničavanja prava utvrđenih ovim zakonom u slučaju prijave krivičnih djela sa obilježjima korupcije starješini državnog organa ili ovlašćenom licu nadležnog državnog organa.

Predviđeni su i kao teži disciplinski prekršaj ugrožavanje prava zviždača, koji je za rukovodeće lice dužan da pokrene starješina organa.

Uporedo sa zaštitom u državnoj upravi, Uprava policije je iste godine objavila „Stručno uputstvo o procedurama za prijavu krivičnih djela sa elementima korupcije i zaštitu lica koja prijavljuju ova djela Upravi policije“.

Nedostaci rješenja u Zakonu o državnim službenicima i namještenicima iz 2008. godine su što se njegova primjena odnosi samo na ovu kategoriju zaposlenih. Na ovaj način, veliki broj potencijalnih »zviždača« ostaje nezaštićen od neopravdanih sankcija. Najbrojnija i najznačajnija grupa koja ostaje nezaštićena su zaposleni i drugi u privatnom sektoru. Nezaštićeni ostaju i oni iz javnog sektora koji nijesu obuhvaćeni Zakonom o državnim službenicima i namještenicima.

Dok mjere zaštite iz člana 54 predstavljaju važne instrumente sprječavanja nastanka štete za zviždača, ostaje međutim širok spektar neformalnih i formalnih sankcija, koje se mogu primijeniti prema zaposlenima.

Sljedeći nedostatak tiče se ograničenog dometa djelovanja zakona tj. djelokruga djela za čiju se prijavu pruža zaštita. U skladu sa članom 54, mjere zaštite se odnose samo na slučajeve „krivičnog djela sa elementima korupcije.“ Većina novijih zakona o zaštiti svjedoka odnose se na veći broj pitanja. Na primjer, rumunski zakon se odnosi na petnaest različitih krivičnih djela uključujući i korupciju.

Postojećem rješenju nedostaju jasni mehanizmi za prijavu, odnosno definisane instance kojima će se obraćati zaposleni koji žele da prijave sumnju na koruptivna i druga kažnjiva djela.



Analizom navedenih zakonskih rješenja uočeni nedostaci i njihovo prevazilaženje povjereni su radnoj grupi koja je osnovana jula 2010. godine i koja je sačinila sljedeće preporuke za unaprijeđenje zakonskog okvira u ovoj oblasti:

- proširiti zaštitu „zviždača” na privatni sektor i zaposlene u javnom sektoru koji nisu obuhvaćeni Zakonom o državnim službenicima i namještenicima,
- obezbjediti zaštitu od bilo kakvog ugrožavanja ili nedostojnog uticaja,
- pružanje zaštite za slučajeve prijavljivanja, ne samo korupcije, već i drugih ne-regularnosti i nepravilnosti gdje je objavljivanje informacija u javnom interesu i
- dvostepeni sistem za prijavljivanje: interni, u okviru organizacije i eksterni koji mora biti nezavisna instanca.

Kao rezultat navedenih preporuka i obaveza iz ratifikovanih međunarodnih dokumenata, institut zaštite zviždača je izmijenjen u novom Zakonu o državnim službenicima i namještenicima, odnosno izmjenama i dopunama Zakona o radu 2011. godine:

Zakon o državnim službenicima i namještenicima iz 2011. godine u članu 79 stav 1 predviđa: „Državni službenik, odnosno namještenik koji je podnio prijavu nadležnom organu, nakon što je u vršenju poslova došao do saznanja da je izvršeno krivično djelo protiv službene dužnosti ili krivično djelo ili radnja sa obilježijima korupcije, dužan je da svog neposrednog rukovodioca pisano obavijesti o podnošenju prijave“.

Stav 2 ovog člana propisuje: „Neposredni rukovodilac iz stava 1 ovog člana dužan je da preduzme sve mjere kako bi državnom službeniku, odnosno namješteniku koji je postupio u skladu sa stavom 1 ovog člana obezbijedio anonimnost, zaštitu od svih oblika diskriminacije, od privremenog ograničenja vršenja dužnosti (suspenzije) i od ograničavanja ili uskraćivanja prava utvrđenih ovim zakonom i od prestanka radnog odnosa“.

Član 83 stav 16 predviđa da težu povredu službene dužnosti predstavlja „ograničavanje ili uskraćivanje prava državnom službeniku, odnosno namješteniku koji podnese prijavu za krivično djelo protiv službene dužnosti ili krivično djelo ili radnju sa obilježijima korupcije“.

Veoma važno je ovlašćenje upravnog inspektora iz člana 157 kojim će suspendovati rješenje kojem je državnom službeniku i namješteniku povrijeđeno pravo iz radnog odnosa zbog prijave osnova sumnje na korupciju ukoliko utvrdi da je povreda očigledno nastala zbog prijave.

U cilju proširenja primjene instituta zaštite zviždača i na zaposlene u privatnom sektoru, odnosno na sva lica u radnom odnosu, neophodno je bilo revidirati i opšte radno zakonodavstvo. Stoga se pristupilo izmjenama i dopunama **Zakona o radu**, koje su su usvojene 2011. godine.

U skladu sa članom 13 stav 1 tačkama 4 i 5 Zakona o radu, zaposleni je dužan da obavijesti poslodavca o bitnim okolnostima koje utiču ili bi mogle uticati na obavljanje poslova, kao i da obavijesti poslodavca o svakoj vrsti potencijalnih opasnosti za život i zdravlje zaposlenih i nastanak materijalne štete. Zaštita zaposlenih koji prijave korup-

ciju je utvrđena članom 102 Zakona o radu. Ovim članom je utvrđeno da zaposlenom koji u dobroj namjeri prijavi da postoji osnov sumnje za postojanje krivičnog djela sa obilježjima korupcije ne može, iz tog razloga, prestati radni odnos, niti može biti udaljen sa radnog mjesta (suspendovan), niti mu se može ograničiti ili uskratiti bilo koje pravo iz radnog odnosa (stav 1). Značajno je, takođe, napomenuti da ako je zaposleni zbog prijavljivanja sumnje iz stava 1 ovog člana stavljen u nepovoljniji položaj u odnosu na druge zaposlene, tako da mu je povrijeđeno neko od prava iz radnog odnosa, teret dokazivanja je na poslodavcu. Poslodavac je dužan da zaposlenom koji prijavi sumnju na korupciju obezbijedi zaštitu od otkrivanja identiteta neovlašćenim licima (stav 3). Zaštita zaposlenih koji prijave korupciju je regulisana i kroz precizno navođenje slučajeva koji se ne smatraju opravdanim razlogom za otkaz ugovora o radu. Tako član 143 stav 1 tačka 6 predviđa da se obraćanje zaposlenog nadležnim državnim organima zbog opravdane sumnje na korupciju ili u dobroj vjeri podnošenje prijave o toj sumnji, ne smatra opravdanim razlogom za otkaz ugovora o radu.

Kako bi se zaokružio pravni okvir, izmjenama i dopunama **Krivičnog zakonika** iz 2013. godine uz planirane izmjene ZKP-a, zaokružen je sistem zaštite zviždača u slučaju da dođe do pokretanja krivičnog postupka po njegovoj prijavi, odnosno za slučaj da je šteta koju trpi dokazana:

Izmjene i dopune Krivičnog zakonika usvojene su u junu 2013. godine radi usaglašavanja sa pravnom tekovinom Evropske unije, konvencijama Savjeta Evrope, pravnim standardima Evropskog suda za ljudska prava. Izmjene su se, između ostalog, odnosile i na zaštitu zaposlenih koji zbog opravdane sumnje prijave korupciju.

Član 224 Krivičnog zakonika propisuje sljedeće:

- (1) Ko se svjesno ne pridržava zakona ili drugih propisa, kolektivnih ugovora i drugih opštih akata o pravima iz rada i o posebnoj zaštiti na radu omladine, žena i lica sa invaliditetom i time drugom uskrati ili ograniči pravo koje mu pripada, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do dvije godine.
- (2) Ko otkáže ugovor o radu zaposlenom koji je zbog opravdane sumnje da je učinjeno krivično djelo sa obilježjima korupcije podnio prijavu ili se obratio nadležnim licima ili organima, kazniće se zatvorom do tri godine.

Nacrt izmjena i dopuna **Zakonika o krivičnom postupku** koji se trenutno nalazi na javnoj raspravi, predviđa posebnu zaštitu za lica koja su prijavila korupciju, a koja se saslušavaju kao svjedoci u krivičnom postupku, čime se i ovim propisom jačaju mehanizmi zaštite zviždača i borbe protiv ovog fenomena:

Član 16

U članu 120 poslije stava 1 dodaje se novi stav, koji glasi:

„(2) Kad se saslušavaju kao svjedoci lica koja su prijavila korupciju obezbjeđuje im se zaštita kroz neki od oblika posebnih načina učestvovanja i saslušanja svjedoka u krivičnom postupku.”



Posljednjim Zakonom o državnim službenicima i namještenicima nisu jasno propisane procedure za obraćanje zaposlenog kada ima opravdane sumnje da je došlo do djela koja su pobrojana u članu 79 ovog zakona. Ono što je veoma značajno je obaveza službenika da o svakom podnošenju prijave obavijesti neposrednog rukovodioca, što je korak unazad u odnosu na prethodna zakonska rješenja, jer su mogući slučajevi kada upravo neposredni rukovodilac može biti izvršilac krivičnih djela koja se prijavljuju. Isto tako, nije predviđena sankcija za nepostupanje rukovodioca organa vlasti po prijavi, ukoliko zviždač odluči da preko njega procesuiru prijavu. Ograničena su djela za čije se prijavljivanje pruža zaštita.

Zakonom o radu se širi zaštita zviždača i na zaposlene u privatnom sektoru ali kao i u slučaju državnih službenika, obaveza obavještanja poslodavca o podnijetoj prijavi je snažno odvratajuće sredstvo za sve potencijalne zviždače kod kojih postoje opravdani razlozi za sumnju o neregularnostima u organizaciji u kojoj su zaposleni.

Pitanje zaštite zviždača biće regulisano Zakonom o sprječavanju korupcije i povjereno Agenciji za borbu protiv korupcije koja će sa radom početi 1. januara 2016. godine. Zajedno sa ostalim preventivnim mehanizmima za borbu protiv korupcije kao što su: sprječavanje sukoba interesa, provjera imovinskih kartona javnih funkcionera, integritet, kontrola finansiranja političkih partija i lobiranja, biće u nadležnosti Agencije kao Skupštinskog tijela. Centralizovanje preventivnih antikorupcijskih nadležnosti su preporuke brojnih međunarodnih misija i izvještaja, dok se i na nacionalnom nivou decentralizovan sistem pokazao kao nedjelotvoran, upravo iz razloga nedostatka koordinacije napora u preventivnoj borbi protiv korupcije.

Sporna pitanja koja su se pojavila pred radnom grupom za izradu Zakona o sprječavanju korupcije, u odnosu na institut zaštite zviždača tiču se sljedećeg:

- Širenja kruga lica koja se smatraju zviždačima,
- Obuhvat djela za čiju se prijavu pruža zaštita,
- Širenje zaštite i na eventualno treća lica, povezana sa zviždačem,
- Definisanje Procedura za prijavu unutra organizacije/Agencije,
- Ispitivanje navoda iz prijave pred Agencijom i upućivanje preporuka organima vlasti za obavezno postupanje,
- Ispitivanje navoda iz zahtjeva za zaštitu zviždača i upućivanje obavezujućih preporuka organu vlasti i pravo na sudsku zaštitu.

Pitanje donošenja posebnog zakona o zaštiti zviždača, prilikom izrade Zakona o sprječavanju korupcije nije se postavljalo kao problematično, jer je institut na sveobuhvatan način uređen u okviru pomenutog zakona i sadrži sve potrebne mehanizme kako bi se građani motivisali i pokrenuli da prijavljuju korupciju i druge vidove neregularnog postupanja.

Pojam zviždač širi se na svako fizičko i pravno lice koje ima opravdane razloge da sumnja u ugrožavanje javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije kako bi se građani motivisali da prijavljuju korupciju i druge neregularnosti.

Ugrožavanje javnog interesa, u smislu ovog zakona, podrazumijeva povredu propisa, etičkih pravila ili mogućnost nastanka takve povrede koja je izazvala, izaziva ili prijeti da izazove opasnost po život, zdravlje i bezbjednost ljudi i životne sredine, povredu ljudskih prava ili materijalnu i nematerijalnu štetu po državu ili pravno i fizičko lice, kao i radnju koja ima za cilj da se za takvu povredu ne sazna.

Prijava može biti podnijeta organu vlasti ili pravnom licu kod kojeg se sumnja da je došlo do ugrožavanja javnog interesa koje je dužno da ispita navode iz prijave i o ishodu obavijesti zviždača.

U svim slučajevima, zviždač se sa prijavom može obratiti i neposredno Agenciji. Ne postoji obaveza poštovanja internog prijavljivanja, već je na samom podnosiocu prijave da odluči kome će prijavu podnijeti.

Agencija ispituje navode iz prijave i sačinjava mišljenje sa preporukama za organ vlasti, tj. privredno društvo. Postupanje po preporukama je obavezujuće, a nepostupanje za posljedicu ima obraćanje neposredno nadzornom organu, Skupštini CG ili javnosti.

O pokretanju postupka, Agencija je dužna da, po službenoj dužnosti, pribavi podatke i obavještenja o činjenicama koje su neophodne za vođenje postupka i odlučivanje, koje posjeduju nadležni organi vlasti ili druga pravna lica.

Organi vlasti i pravna lica dužni su da, u roku i na način koji odredi Agencija, dostave tražene podatke i obavještenja, odnosno stave na uvid traženu dokumentaciju, u skladu sa zakonom.

Drugi aspekt instituta je zaštita zviždača koji u dobroj namjeri prijavi ugrožavanje javnog interesa koje upućuje na korupciju. Element dobre namjere procjenjuje se kroz kvalitet dostavljenih informacija, stepen ugrožavanja i posljedicu koja može nastupiti zbog ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije. Pravo na zaštitu koje se ostvaruje podnošenjem zahtjeva može se ostvariti u širokom spektru ugrožavanja prava zviždača, od sprječavanja napredovanja do ugrožavanja života, zdravlja i imovine. Agencija ispituje navode iz zahtjeva za zaštitu i o tome sačinjava mišljenje sa preporukama organu vlasti i pravnom licu što treba preduzeti kako bi se otklonila šteta za zviždača. Postupak je isti kao i u slučaju ispitivanja navoda iz prijave.

Teret dokazivanja da li zviždač trpi štetu zbog zviždanja je na organu vlasti, privrednom društvu, drugom pravnom licu, odnosno preduzetniku zbog čijih radnji zviždač trpi štetu, odnosno mogućnosti za nastanak štete.

Zaštita je uvedena i za slučaj da štetu svojom radnjom ne uzrokuje organ vlasti tj. pravno lice protiv koga je zviždač podnio prijavu, već treće lice. I u tom slučaju zviždač i povezano lice imaju pravo na zaštitu ukoliko učine vjerovatnim da je radnja trećeg lica povezana sa organom vlasti, privrednim društvom, drugim pravnim licem odnosno preduzetnikom na koje se prijava odnosila.



Važan aspekt ohrabrivanja prijave ugrožavanja javnog interesa je i obaveza Agencije da pruža stručnu pomoć zviždaču prilikom dokazivanja uzročne veze između prijave i nastale štete u sudskom postupku.

Zakonom je uvedena sudska zaštita od diskriminacije i zlostavljanja na radu zbog prijavljivanja ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije, koju zviždač može ostvarivati u skladu sa zakonom kojim se uređuje zabrana diskriminacije i zakonom kojim se uređuje zabrana zlostavljanja na radu. Upućivanje na sudsku zaštitu, predviđenu ovim zakonima, učinjeno je iz razloga njihove sveobuhvatnosti, koji će pružiti adekvatnu zaštitu i za sve eventualne slučajeve povrede prava zviždača zbog prijavljivanja ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na korupciju. Istovremeno, ova dva sudska postupka predviđaju obrnuti teret dokazivanja zbog povrede prava zviždača.

Zakon predviđa i pravo na nagradu zviždaču za slučaj da je prijavljivanjem ostvaren javni prihod ili prihod privrednog društva, pravnog lica ili preduzetnika, a ti prihodi bi izostali da prijava nije podnijeta.

UVOD

Korupcija je globalni fenomen. Vijesti o korupciji nisu vezane samo za zemlje u razvoju i za zemlje u tranziciji, već se mogu lako naći i u nekim od vodećih industrijskih zemalja svijeta. Istraživanja javnog mnjenja i zvanična statistika su pokazali da je korupcija u velikom porastu, razvija se u novim oblicima (koji postaju sve komplikovaniji za otkrivanje i krivično gonjenje) i širi se u svim oblastima društva, posebno u javnom sektoru. Osobe koje učestvuju u korupciji mogu biti državni službenici na svim nivoima, pojedinci iz korporacija ili političari na lokalnom i nacionalnom nivou. Kao takva, korupcija ima tendenciju da državne usluge pretvori u tržišne robe koje se jednostavno mogu kupiti. Ova vrsta anomalije vlasti jasno podriva same temelje modernog koncepta vlasti i vladavine prava. Tu, naravno, nema razlike među subjektima privatnog sektora.

Sve ove anomalije subjekata državnog i privatnog sektora dovode do negativnih posljedica u organizacijama. Međunarodno iskustvo je jasno pokazalo da represija i dalje nije dovoljna za suzbijanje korupcije i drugih nezakonitih radnji i da je vrijeme za sve da počnu raditi na preventivnim mjerama, u okviru kojih bi trebalo da postoji značajan porast u priznavanju važnosti zviždača, kroz poboljšanje prijavljivanja informacija o ilegalnim, opasnim ili nemoralnim aktivnosti od strane vlade, privatnih organizacija i nevladinih organizacija. Na taj način, možemo unaprijediti unutrašnju organizacionu kulturu organizacija, kako javnog, tako i privatnog sektora, kako bismo sprječili ili otkrili greške i nezgode i poboljšali unutrašnje upravljanje i efikasnost.

DEFINICIJA ZVIŽDAČA

„Zviždač” potiče od uobičajne prakse policijskih službenika i sudija da duvaju u pištaljku da bi ukazali na nezakonite radnje. Danas, zviždač je svaki pojedinac koji prijavi ilegalno ili nemoralno ponašanje nadležnih organa. Za potrebe ovog rada, zviždač se može definisati kao sredstvo za promovisanje odgovornosti, putem dozvoljavanja objelodanjivanja informacija od strane bilo koje osobe o nedozvoljenom ponašanju, dok u isto vrijeme štiti tu osobu od sankcija svih oblika. Dejvid Banisar²⁶ je istakao da se

25 Jure Škrbec, PhD, je zaposlen kao službenik za antikorupciju u Komisiji za preventivu korupcije u Republici Sloveniji i radi kao nezavisni međunarodni ekspert za antikorupcijska pitanja. Ovaj rad ne predstavlja stav institucije gdje je zaposlen, već kritičko mišljenje međunarodnog eksperta.

26 Banisar, D. (2006). Whistleblowing – International Standards and Developments. Dostupno na: http://www.corruption.unam.mx/documentos/investigaciones/banisar_paper.pdf



zviždanje odnosi na unutrašnje i spoljašnje objelodanjivanje, i treba ga primjenjivati u svim organizacijama, javnim i privatnim, gdje fokus zviždanja, prema tome, predstavlja pravo slobode govora, etički akt i administrativni mehanizam. Željeni rezultat je da se osigura da pojedinci imaju mogućnost da govore u skladu sa svojom savješću i da organizacije budu otvorenije i odgovornije svojim zaposlenima, akcionarima i javnosti povodom svojih aktivnosti.

Kao što je Banisar (2006) upozorio, zviždanje se mora razlikovati od termina kao što su doušnik i svjedok:

- Doušnici u globalu imaju lošu reputaciju i njihova odgovornost se razlikuje od zviždača zbog činjenice da su doušnici često uključeni u neku vrstu neetičkog poduhvata i koriste povjerljive informacije kao sredstvo da umanje svoju odgovornost - oni su nagrađeni tako što nisu sankcionisani. Doušnici su takođe u podređenom položaju u odnosu na tijelo ili na lice kojem otkrivaju informacije, tako da moraju pratiti njihova naređenja ili se suočiti sa sankcijama, pa zato oni često traže usluge ili nadoknadu za otkrivanje informacija.
- Zaštita svjedoka je mnogo ozbiljnija stvar, koja obično uključuje fizičku zaštitu pojedinca, koji neće svjedočiti u krivičnom predmetu ukoliko mu se ne obeća zaštita. U tom pogledu, zviždanje je sprečavanje štete u karijeri i interesima, dok je u okviru zaštite svjedoka fokus je na informacijama, a ne na osobi.

Međunarodni standardi u oblasti zviždača

Zaštita zviždača je prepoznata od strane većine međunarodnih instrumenata koji se tiču korupcije. Postoji veliki broj međunarodnih konvencija i drugih dokumenata koji zahtijevaju implementaciju mehanizama zviždanja u svakoj zemlji svijeta. Na primjer:

- **Konvencija Afričke unije o sprječavanju i borbi protiv korupcije (Maputo, 2003)**
Član 5:
Za potrebe člana 2 ove konvencije, države potpisnice se obavezuju da:
 - 5) Donesu zakonske i druge mjere za zaštitu doušnika i svjedoka korupcije i povezanih djela, uključujući zaštitu njihovog identiteta.
 - 6) Donesu mjere koje osiguravaju da građani prijavljuju slučajeve korupcije, bez straha od odmazde.
 - 7) Usvoje nacionalne zakonske mjere za kažnjavanje onih koji prave lažne i zlonamjerne prijave protiv nevinih ljudi u korupciji i povezanim djelima.
- **Antikorupcijski akcioni plan za Aziju i Pacifik (Tokijo, 2001)**
Stub 3 – Podrška aktivnom učešću javnosti
Učešće javnosti
Ohrabrivanje učešća javnosti u antikorupcijskim aktivnostima, konkretno u:
 - *Saradnji sa organizacijama civilnog društva, kao što su privredne komore, profesionalna udruženja, nevladine organizacije, sindikati, stambena udruženja, mediji i druge organizacije;*

- *Zaštita zviždača;*
 - *Uključivanje nevladinih organizacija u monitoring programa i aktivnosti javnog sektora.*
- **Južnoafrička zajednica za razvoj - Protokol protiv korupcije (Malavi, 2001)**
- Član 4
Preventivne mjere
Svaka država učesnica se obavezuje da usvoji mjere kojima će stvoriti, održavati i jačati:
- e) *Sistem za zaštitu pojedinaca koji prijavljuju koruptivne radnje;*
 - f) *Zakone koji će kazniti one koje prave lažne i zlonamjerne prijave protiv nevinih osoba;*
 - g) *Institucije odgovorne za sprovođenje mehanizama za sprječavanje, otkrivanje, kažnjavanje i iskorijevanje korupcije*
- **Građanskopravna Konvencija o korupciji (Strazbur, 1999)**
- Član 9 – *Zaštita zaposlenih*
Svaka strana će svojim unutrašnjim pravom regulisati odgovarajuću zaštitu od neopravdane sankcije za zaposlene, koji imaju realan osnov da sumnjaju na korupciju, i koji u dobroj namjeri prijave svoju sumnju odgovornim licima ili organima.
- **Konvencija krivičnih zakona o korupciji (Strazbur, 1999)**
- Član 22
Zaštita saradnika pravde i svjedoka
Svaka strana treba da usvoji mjere koje su potrebne za obezbjeđivanje efikasne i odgovarajuće zaštite za:
- *one koji prijave krivična djela u skladu sa članovima 2 (davanje mita domaćim državnim službenicima) do 14 (računovodstvene radnje) ili na drugi način sarađuju sa istražnim ili tužilačkim organima;*
 - *svjedoke koji svjedoče o ovim djelima.*
- **OECD Konvencija o borbi protiv podmićivanja stranih javnih službenika u međunarodnim poslovnim transakcijama (1997)**
- Izvjешćivanje o inostranom pomdićivanju*
IX Preporučuje se da države članice osiguraju:
- *lako dostupne kanale za izvješćavanje o sumnjivim radnjama podmićivanja stranih javnih funkcionera u međunarodnim poslovnim transakcijama organima reda, u skladu sa svojim zakonskim načelima;*
 - *odgovarajuće mjere, koje bi olakšale izvješćavanje od strane javnih funkcionera, posebno onih koji su u inostrastvu, direktno ili indirektno kroz interne mehanizme, organima za primjenu zakona o sumnjivim radnjama podmićivanja stranih javnih funkcionera u međunarodnim poslovnim transakcijama otkrivenim tokom njihovog rada, u skladu sa zakonskim načelima;*
 - *odgovarajuće mjere kako bi se zaštitili od diskriminatornog ili disciplinskog*



postupka zaposlenih u javnom ili privatnom sektoru koji prijavljuju u dobroj namjeri i na razumnim osnovama, nadležnim organima, sumnju o djelima podmićivanja stranih javnih funkcionera u međunarodnim poslovnim transakcijama.

– **Konvencija protiv korupcije Ujedinjenih nacija (UNCAC)** (Beč, 2003)

Član 33

Zaštita lica koja prijavljuju

Svaka država potpisnica će razmotriti uključivanje u njen pravni sistem odgovarajuće mjere za obezbjeđivanje zaštite protiv svakog neopravdanog tretmana, za svaku osobu koja prijavi u dobroj namjeri i na zasnovanim osnovama nadležnim organima svaku činjenicu u vezi krivičnih djela utvrđenih u skladu sa ovom konvencijom.

– **Grupa zemalja za borbu protiv korupcije - GRECO**

Pitanje je indirektno tretirano od strane GRECO-a, u kontekstu Drugog kruga evaluacije (2003-2006), koji je pokrivao odredbe instrumenata Savjeta Evrope koji se bave administracijom i javnim zvaničnicima.

45 zemalja je analizirano u drugom krugu evaluacije GRECO-a, koji je pokrivao generalne antikorupcijske mjere primjenjive na administraciju i javne zvaničnike. Kreirena je preporuka da više od polovine GRECO članova treba da uvedu mehanizme zaštite osoba koje prijavljuju u dobroj namjeri sumnju o korupciji, od negativnih posljedica (omazda koja bi uticala na zapošljavanje, karijeru, itd).

U tu svrhu, GRECO je izdao smjernice za kreiranje za donosiocje odluka:

- *Da li je neophodan poseban zakon?*
- *Zaštita zviždača bi trebalo da se primjenjuje kako u javnom, tako i u privatnom sektoru.*
- *Postoji gradacija i obim sumnje...*
- *samo sumnja za nedjela je dovoljna? ili,*
- *istinska sumnja?*
- *opravdana sumnja?*
- *treba pružiti dokaz da je nedjelo počinjeno?*
- *Pomoć/uključivanje trećeg lica*
 - *obezbijediti savjetovavne i druge funkcije (nezavisno tijelo?)*
- *Dilema izvještavanja: koliko daleko mogu da vjerujem kolegama i pretpostavljenima?*
 - *Interno izvještavanje (pretpostavljenom ili posebnoj kontakt osobi)*
 - *spoljno izvještavanje (policiji, tužilaštu i drugima)*
- *Zašto je zaštita uopšte potrebna?*
 - *Zaštitne mjere su striktno definisane (niko ne može biti krivično gonjen, žrtva osvete, niko ne može da pati...),*
 - *Zaštitne mjere nisu striktno definisane.*
- *Zaštita radnog odnosa, karijere, identiteta, fizičkog integriteta: šta još?*
- *Kako da se nose sa raznim mjerama odmazde, posebno one maskirane?*
- *Dobra namjera ili zlonamjerna prijava*

- *Obaveza poslodavca*
 - *da uspostave postupak za izvještavanje*
 - *da imenuju/postave osobu koja će primati izvještaje*
 - *da uspostave mjere zaštite.*
- *Implementacija zaštite – koja institucija treba da sprovodi zaštitu zviždača*
 - *Najsnažniji i najmoćniji mehanizam zaštite je postavljen u Aktu o zaštiti zviždača iz 1989. (SAD)*
 - *Zviždač može da podnese prijavu nezavisnoj istražnoj i tužilačkoj agenciji*
 - *U nekim državama postoji sud, u nekim Komesar za informacije, u nekima posebno tijelo za zaštitu od korupcije*
 - *Kompenzacija*
 - *Osoba ima pravo na nadoknadu u slučaju štete koju je on/a pretrpio/la kao posljedicu načinjene izjave ili datog iskaza*
 - *Sistem nagrada, bez posljedica ako iskaz osobe nije dat u dobroj vjeri, itd.*
- **Transparency International i Rezolucija Savjeta Evrope o zaštiti „zviždača” su definisali²⁷ sljedeće osnovne principe za dovoljnu zaštitu zviždača:**

Vodeća definicija

Zviždanje - prijavljivanje informacija u vezi sa korumpiranim, nezakonitim, prevarnim ili opasnim aktivnostima, koje su počinjene u javnom ili od strane organizacija javnog ili privatnog sektora – koje su tiču javnog interesa ili utiču na javni interes – pojedincima ili organima za koje se vjeruje da bi mogli reagovati.

Vodeći principi

Zaštićeni pojedinci i objelodanjivanja – svi službenici i radnici u javnom i privatnom sektoru treba da imaju:

- pristupačne i pouzdane kanale da prijave nezakonite radnje;
- jaku zaštitu od svih oblika omazde;
- mehanizme za objelodanjivanje koji promovišu reforme za ispravljanje zakonodavnih, političkih ili prodecuralnih nedostataka i za sprječavanje dalje nepravilnosti.

Obim primjene

Široka definicija zviždanja

- Zviždanje je objelodanjivanje ili izvještavanje o malverzacijama, uključujući, ali ne i ograničavajući se na korupciju; krivična djela, kršenje zakonske obaveze; pogrešne presude; specifične opasnosti po javno zdravlje, bezbjednost ili životnu sredinu; zloupotrebu ovlašćenja; neovlašćeno korišćenje javnih fondova ili imovine; preveliko trošenje resursa ili loše upravljanje; sukob interesa; i aktivnosti u službi prikrivanja ovih radnji.

Široka definicija zviždača

- Zviždač je bilo koji službenik ili radnik javnog ili privatnog sektora koji objelodanjuje informaciju opisanu u principu 3, i koji rizikuje omazdu. Ovo uključuje i pojedince koji su izvan tradicionalnog odnosa poslodavac-zaposleni, poput konsultanata, izvođača radova, pripravnika/stažista, volontera, studentskih radnika, privremenih radnika i bivših zaposlenih.

27 Ne zajedno ali oba na svoj način - principi su vrlo slični i zato smo istakli samo jedan – TI.



Prag za zaštitu zviždača: „razumno vjerovanje u malverzacije”

- zaštita treba biti garantovana za objelodanjivanje na razumnom vjerovanju su informacije tačne u trenutku kada su objelodanjene.

Zaštita

Pravo da se odbije učešće u malverzacijama

- Zaposleni radnici imaju pravo da odbiju učestvovanje u korupciji, nezakonitim radnjama ili prevarama. Oni su pravno zaštićeni od bilo kakvog oblika omazde ili diskriminacije ako ostvare ovo pravo;
- Očuvanje prava – bilo koje lično pravilo ili sporazum su nevažeći ako onemogućava prava i zaštitu zviždača. Na primjer, prava zviždača će nadjačati „lojalnost” zaposlenih i zakletve povjerljivosti ili ugovore o neotkrivanju informacija;
- Anonimnost – puna zaštita treba biti garantovana zviždačima koji su iznjeli informacije anonimno i koji su potom identifikovani bez njihove izričite saglasnosti;
- Lična zaštita – zviždačima kojima je ugrožen život ili bezbjednost, ili njihovih članova porodice, imaju pravo na lične mjere zaštite.

Procedura objelodanjivanja

Izveštavanje na random mjestu

- Pravila o zviždačima i proceduri treba da bude vidljiva i razumljiva.

Izveštavanja regulatornim i nadležnim tijelima

- ako izveštavanje na radnom mjestu ne djeluje kao praktično ili moguće, pojedinac može da objelodani informacije regulatornim ili nadzornim organima ili pojedincima izvan njihove organizacije.

Izveštavanje spoljnim stranama

- U slučaju hitne ili teške javne ili lične opasnosti, ili nerješavanja malverzacija koje bi mogle da utiču na javni interes, pojedinci će biti zaštićeni u slučaju objelodanjivanja spoljnom subjektu.

Instrumenti objelodavnjivanja i savjetovanja

- širok spektar pristupačnih kanala objelodanjivanja i instrumenta treba da budu dostupni službenicima i zaposlenim radnicima vladinih agencija i državnih kompanija, uključujući savjetodavne linije, službe telefonske pomoći, online portale, itd.

Nacionalna bezbjednost/tajne službe

- kada se objelodanjivanje tiče nacionalne bezbjednosti, državne ili vojne tajne ili tajnih podataka, mogu se usvojiti posebne procedure i garancije bezbjednosti za izveštavanje, uzimajući u obzir osjetljivu prirodu predmeta, u cilju promovisanja uspješnog unutrašnjeg praćenja i razrješenja, i sprječavanja nepotrebnog vanjskog izlaganja.

Pomoć i i učešće

Kompletan set pravnih lijekova

- svi pravni lijekovi moraju da pokriju direktne, indirekte i buduće posledice mogućih represija

Fer saslušanja

- zviždači, koji vjeruju da su njihova prava bila povrijeđena, imaju pravo na pravično saslušanje pred nepristrasnim forumom sa punim pravom na žalbu. Zviždači će imati priliku da razjasne svoju žalbu i pruže dodatne informacije ili dokaze.

Učešće zviždača

- zviždači će imati značajnu mogućnost da daju doprinos u naknadnoj istrazi ili pitanjima. Zviždači imaju i mogućnost da pojasne svoju žalbu, kao i da predoče dodatne informacije ili dokaze.

Sistem nagrađivanja

- ako je u skladu sa nacionalnim kontekstom, zviždač može dobiti dio sredstava koja su povraćena ili kazni koje se izrečene kao rezultat njegovog djelovanja.

Zakonodavna struktura, rad i pregled

Namjensko zakonodavstvo

- u cilju osiguranja jasnoće i besprekorne primjene pravnog okvira zviždača, samostalni zakon je poželjan.

Objavljivanje podataka

- nadležni organ za žalbe zviždača treba da prikuplja i redovno objavljuje podatke i informacije o funkcionisanju zakonskog okvira o zviždačima

Uključivanje više aktera.

- dizajn i periodični pregled zakona o zviždačima, propisa i procedura moraju uključiti ključne aktere, uključujući organizacije zaposlenih, poslovnu zajednicu i zajednicu poslodavaca, organizacije civilnog društva i akademske krugove.

Obuka o zviždačima

- sveobuhvatna obuka treba da se obezbjedi javnom sektoru, agencijama, javnim kompanijama njihovoj upravi i osoblju.

Primjena

Nadležni organ za žalbe zviždača

- nezavisna agencija treba da prima i istražuje žalbe o omazdama i nepravilnim ispitivanjima zviždačevih objelodanjivanja.

Kazne za omazdu i ometanje

- bilo koji čin omazde ili ometanja zviždačevog objelodanjivanja će se smatrati prekršajem, a počinioči omazdi će biti subjekti radnih/profesionalnih sankcija i građanskih kazni.

Praćenje i reforme

- validna objelodanjivanja zviždača će se uputiti odgovarajućim regulatornim agencijama na praćenje, korektivne mjere i/ili reforme politika.



ZAKLJUČAK

Zviždači igraju vitalnu ulogu u otkrivanju korupcije, prevara i zloupotreba, i u sprečavanju katastrofa koje proizilaze iz nemara ili nedjela. Oni koji govore o nepravilnostima u okviru javnih institucija i privatnog sektora potencijalno spašavaju živote i resurse. Nažalost, pravni, organizacioni i kulturni kontekst često obeshrabruje zaposlene od otkrivanja onoga što znaju o zloupotrebama. Šta više, zviždači se izlažu visokim ličnim rizicima u cilju zaštite javnog dobra, i zato se zviždač može suočiti sa osvetom, uključujući omazdu na radnom mjestu ili smjenu, psihološku štetu, prijetnje i fizičke povrede. Logičan zaključak je da se zviždači moraju zaštititi kada progovore (interno ili eksterno), a u isto vrijeme, treba da postoje efikasni i pouzdani prateći mehanizmi i tijela, kako bi se osigurala odgovarajuća istraga objelodanjivanja i zaštita lica. U praksi već postoje kretanja u tom pravcu: veliki broj vlada razmatra i sprovodi odgovarajuće zakone o zaštiti zviždača i odgovornom nezavisnom tijelu za praćenje i nadzor nad ovim pitanjima.

Finansijske istrage u predmetima organizovanog kriminala i korupcije – postojeća i nova rješenja

Mira Samardžić²⁸

Organizovani kriminal kao društvena pojava ne vrši se u okviru granica jedne države, lako se prilagođava različitim uslovima, lako se povezuje u okviru interesnih grupa i kao takav predstavlja globalni društveni problem u mnogim državama.

Osnovni motiv za vršenje teških krivičnih djela, kao i krivičnih djela organizovanog kriminala je sticanje finansijske koristi. Nezakonito stečeni prihod pripadnici kriminalnih organizacija ulažu u mnoge nelegalne aktivnosti, ili vrše pranje novca kako bi ga legalizovali i koristili za ostvarivanje ekonomskog uticaja i vaninstitucionalne moći u društvu. Sve više se kao efikasno sredstvo u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije priznaje oduzimanje prihoda stečenih krivičnim djelom, jer aktivnosti organizatora ili pripadnika kriminalne organizacije ne prestaju kada se on nadje u pritvoru, jer njihove kriminalne radnje obično preuzima neko drugi.

Crna Gora je, prepoznajući potrebu za što efikasnijom borbom protiv organizovanog kriminala i korupcije, kao i u cilju usaglašavanja sa evropskim konvencijama koje se odnose na tu oblast, Zakonikom o krivičnom postupku od 2009. godine uvela odredbe o finansijskoj istrazi i postupku za privremeno i trajno oduzimanje imovine čije zakonito porijeklo nije dokazano. Uvođenje instituta obrnutog tereta dokazivanja radi proširenog oduzimanja imovinske koristi uslovljeno je činjenicom da dosadašnje mjere represije nisu dovoljno djelotvorne.

Zakonikom o krivičnom postupku 2009. godine, pored ranijih odredbi o privremenom oduzimanju predmeta imovinske koristi, u članu 90 propisana je mogućnost privremenog oduzimanja imovine i finansijska istraga radi proširenog oduzimanja imovine. Prema ovoj odredbi, u postupku koji se vodi za krivično djelo za koje Krivični zakonik propisuje mogućnost proširenog oduzimanja imovine od osuđenog, njegovog pravnog sljedbenika ili lica na koje je osuđeni prenio imovinu, koji ne može da dokaže zakonitost njenog porijekla, a postoje osnovi sumnje da je ta imovina pribavljena krivičnim djelom, sud može na predlog državnog tužioca odrediti privremeno oduzimanje imovine.

Oduzimanje imovine je posebna krivičnopravna mjera čiji se osnov nalazi u opštem pravnom principu da niko ne može zadržati imovinsku korist koju je pribavio izvršenjem nekog krivičnog djela, i izriče se u krivičnom postupku. Izricanjem krivičnopravne mjere, oduzimanje imovine stečene krivičnim djelom vrši se u korist države i sve ono što je oduzeto postaje imovina države.

²⁸ Mira Samardžić je zamjenica Specijalnog tužioca u Vrhovnom državnom tužilaštvu Crne Gore



Pravni okvir za ovu oblast su Zakonik o krivičnom postupku, Krivični zakonik, a kada su u pitanju finansijske istrage međunarodnog karaktera Ustav Crne Gore čl. 9, Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći, Konvencija Savjeta Evrope o pranju, traženju i zaplijeni i konfiskaciji prihoda stečenih kriminalom i o finansiranju terorizma i druge koje se odnose na međunarodnu saradnju.

Prema odredbama Zakonika o krivičnom postupku teret dokazivanja zakonitog porijekla imovine pada na osumnjičenog, odnosno okrivljenog. U uporednom pravu u posljednje vrijeme sve više su u primjeni prikrivene, odnosno tajne mjere i radnje prilikom otkrivanja, istraživanja i dokazivanja najtežih krivičnih djela. Primjena prikrivenih istraga ostavlja sve veća ograničenja ljudskih prava koja države garantuju svojim ustavima. Međutim, kada su u pitanju najteža krivična djela treba primijeniti sve moguće mjere u cilju njihovog zakonitog dokazivanja, radi što efikasnije borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije.

Institut proširenog oduzimanja imovine pretpostavlja finansijsku istragu protiv osumnjičenog, odnosno okrivljenog, njegovog pravnog sljedbenika ili lica na koje je osumnjičeni odnosno okrivljeni prenio određenu imovinu koju naredbom pokreće Državni tužilac. U Finansijskoj istrazi prikupljaju se dokazi o imovini i prihodu osumnjičenog, odnosno okrivljenog, njegovog pravnog sljedbenika ili lica kojem je okrivljeni prenio imovinu, koja je stečena bez obzira na vremensko ograničenje kako je to propisano izmjenama i dopunama KZ.

Cjelishodno je da se paralelno sa istragom za krivična djela predviđena članom 113 st.3 KZ-a, kada je god to moguće pokrene i finansijska istraga radi provjere i utvrđivanja imovinskog stanja učinioca, te pronalaženja nezakonito stečene imovine. Sprovođenje finansijskih istraga podrazumijeva provjeru kod evidencije Poreske uprave, Carina, Katastra, sudova, Centralnog registra Privrednog suda, Centralne Depozitarne Agencije, banaka i drugih nadležnih subjekata kako bi se došlo do podataka kojom imovinom je izvršilac krivičnog djela raspolagao prije, a kojom nakon izvršenja krivičnog djela. Radi prikupljanja podataka o imovini, naročito kada su u pitanju pripadnici kriminalnih organizacija koje djeluju na međunarodnom nivou, neophodna je međunarodna saradnja koja se odvija preko Intrepola, Europol, SELEC centra i dr, kao i saradnja zasnovana na zaključenim međunarodnim sporazumima nadležnih organa država (tužilaštva, policije i dr).

Privremeno oduzimanje imovinske koristi sprovodi se po odredbama Zakonika o krivičnom postupku i Zakona o izvršnom postupku. O mjerama privremenog oduzimanja imovinske koristi odlučuje sud na predlog Državnog tužioca, u zavisnosti od faze postupka. Ako je postupak u fazi istrage odlučuje sudija za istragu, a ako je u toku glavni pretres odlučuje predsjednik vijeća.

Kada se označava predmet potrebno je da se osim njegove vrste, onda kada je to potrebno i moguće, označe i drugi podaci bitni za identifikaciju. Kada je u pitanju imovinska korist treba označiti njenu visinu izraženu u odgovarajućoj novčanoj jedinici, što može biti u domaćoj ili stranoj valuti, jer u tom pogledu nema ograničenja. Žalba protiv

rješenja o privremenom oduzimanju imovine ne odlaže njegovo izvršenje. Dakle, žalba nema suspeziwni karakter i time je izbjegnuto obezvrjeđivanje svrhe privremene mjere i njenog preduzimanja. Pravo na žalbu ima lice od kojeg se privremeno oduzima predmet, imovina ili imovinska korist. Žalba se može izjaviti samo ako je sud usvojio zahtjev tužioca, što znači da u slučaju da sud zahtjev odbije Državni tužilac nema pravo žalbe.

U rješenju o privremenom oduzimanju predmeta, imovinske koristi ili imovine sud će označiti vrstu i vrijednost, kao i vrijeme na koje se vrši oduzimanje.

Sud može da odredi da se privremeno oduzimanje ne odnosi na predmete, imovinu ili imovinsku korist koju treba izuzeti primjenom pravila o zaštiti savjesnog sticaoca, pod čim se podrazumijeva da je fizičko ili pravno lice legalno steklo određeni predmet, imovinu ili imovinsku korist teretnim pravnim poslom, te da nije znalo, niti je moglo znati da se radi o predmetu, odnosno imovini stečenoj krivičnim djelom. Obrazloženo rješenje sud dostavlja licu na koje se odnosi, banci ili drugoj organizaciji nadležnoj za poslove platnog prometa, a po potrebi i drugim licima ili državnim organima.

Prije isteka trajanja oduzimanja, rješenje o privremenom oduzimanju predmeta, imovinske koristi ili imovine sud može ukinuti po službenoj dužnosti, na zahtjev Državnog tužioca ili zainteresovanog lica, ako se ukaže da nije potrebna ili opravdana s obzirom na težinu krivičnog djela, imovinske prilike lica na koje se odnosi ili prilike lica koje je po zakonu ono dužno da izdržava i okolnosti slučaja koje pokazuju da oduzimanjem predmeta, imovinske koristi ili imovine neće biti onemogućeno ili znatno otežano do završetka krivičnog postupka.

Rješenje o privremenom oduzimanju predmeta, imovinske koristi ili imovine izvršava sud nadležan za sprovođenje izvršenja, a prema pravilima Zakona o izvršnom postupku. Imovinom i sredstvima koji su privremeno oduzeti upravlja nadležni državni organ dok traje mjera privremenog oduzimanja.

Materijalnopravni propis za sprovođenje u praksi odredbi koje su usvojene Zakonom o krivičnom postupku Crne Gore, a odnose se na privremeno, a potom i trajno oduzimanje predmeta, imovinske koristi i imovine, uveden je izmjenama KZ-a od 2010. godine – čl. 113 st. 2.

Upravo ovakvo normiranje ukazuje na namjeru zakonodavca da stvori pravni osnov da se, osim oduzimanja imovinske koristi pribavljene izvršenjem krivičnog djela, po prvi put stvori mogućnost da se od učinioca krivičnog djela oduzme imovinska korist za koju se sumnja da je stečena kriminalnom djelatnošću, osim ako se ne učini vjerovatnim da je njeno porijeklo zakonito, kao i da se izvrši oduzimanje koristi od sa njim povezanih lica.

Uslovi i način oduzimanja imovinske koristi dalje su razrađeni izmjenama i dopunama člana 113 KZ-a.

Krivična djela zbog kojih se može voditi finansijska istraga, a zatim, ako su ispunjeni zakonski uslovi, privremeno i trajno oduzimati imovina su:

- neko od krivičnih djela učinjenih u okviru kriminalne organizacije (član 401a);



- protiv čovječnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom učinjenih iz koristoljublja;
- pranje novca;
- neovlašćena proizvodnja, držanje i stavljanje u promet opojnih droga;
- protiv platnog prometa i privrednog poslovanja i protiv službene dužnosti, učinjenih iz koristoljublja za koja je propisana kazna zatvora od osam godina ili teža kazna.

U pogledu perioda od izvršenja krivičnog djela zakonodavac nije ograničio vrijeme na koje se odnosi, već je u stavu 4 člana 113 propisano da će se imovinska korist oduzeti ukoliko je stečena u periodu prije i/ili poslije izvršenja krivičnog djela koja su prethodno nabrajana do pravosnažnosti presude, pod uslovom da sud utvrdi da vremenski kontekst u kojem je stečena imovinska korist i druge okolnosti konkretnog slučaja opravdavaju oduzimanje imovinske koristi. Prilikom razmatranja izmjena Krivičnog zakona, predlog podnosioca je bio da se vremenski period ograniči na tri godine prije donošenja izmjena zakona, ali je u skupštinskoj raspravi preovladao stav većine da se imovinska korist oduzima bez vremenskog ograničenja imajući u vidu vrijeme izvršenja krivičnog djela, pa ta retroaktivnost mogla bi predstavljati odstupanje od načela legaliteta i predmet ocjene Ustavnog suda Crne Gore. Iz uporedne prakse poznato je rješenje koje je prihvaćeno u Republici Srbiji, koja je period retroaktivne primjene ovih odredbi zakona ograničila na pet godina, prije njihovog stupanja na snagu.

Dosadašnja praksa je pokazala da su odredbe zakona koje se odnose na finansijsku istragu, privremeno i trajno oduzimanje imovine nedorečene i uopštene, te da postoji nesigurnost u postupanju kada je u pitanju trajno oduzimanje imovine, jer nema sudske prakse u toj oblasti. Do sada je pokrenut samo jedan postupak za trajno oduzimanje imovine koji je u toku kod Višeg suda u Podgorici. Nadalje, zakonom nije riješeno kako se tretiraju izjave lica koje su date u finansijskoj istrazi, da li se mogu tretirati kao iskaz svjedoka ili su to obavještenja od građana. Ukoliko se izjave ovih lica ne mogu tretirati kao iskazi svjedoka, kako je dosadašnjim zakonskim rješenjem predviđeno, onda nemaju dokaznu snagu pred sudom. Osim toga, u našem platnom prometu moguća je kupoprodaja imovine gdje se plaćanje vrši „iz ruke u ruku“, a dosta poslova se radi „na crno“ tako da za finansijsku istragu nijesu dovoljne zvanične evidencije koje posjeduju državni organi, banke i drugi relevantni subjekti.

Odredbama Zakonika o krivičnom postupku nije regulisano šta se smatra vjerodostojnim ispravama kojima se dokazuje zakonitost porijekla imovine. Zbog navedenih i drugih problema u praksi, finansijske istrage su komplikovane, traju dugo i teže su za postupanje od krivičnih istraga.

Smatram da bi ovi, a i drugi problemi na koje se nailazilo u praksi sprovođenjem finansijskih istraga, postupaka za privremeno i trajno oduzimanje imovine stečene kriminalom, mogli biti riješeni odredbama Zakona o oduzimanju imovine stečene kriminalnom djelatnošću, koji je u Crnoj Gori u postupku donošenja. Takođe, u cilju što efikasnije primjene krivičnopravne mjere - oduzimanje imovine, cjelishodno bi bilo

izmijeniti odredbe zakona koje se odnose na lica od kojih se može oduzeti imovina, pa pored navedenih lica treba dodati i članove uže porodice učinioca krivičnog djela, s obzirom na to da se u praksi ne može dokazati da je imovina prenijeta bez naknade na članove porodice, koju činjenicu je neophodno utvrditi po važećem zakonu.

Nadalje, praksa je pokazala da članom 113 st. 3 KZ-a treba proširiti katalog krivičnih djela za koja se može voditi finansijska istraga, privremeno i trajno oduzimanje imovine, pa je ovom odredbom potrebno obuhvatiti i neka krivična djela protiv platnog prometa i privrednog poslovanja i protiv službene dužnosti, za koja je predviđena kazna zatvora do pet godina, npr. zloupotreba službenog položaja čl. 416 st. 1, protivzakoniti uticaj čl. 422 i druga.



Finansijska istraga organizovanog kriminala i korupcije

Tomaš Masarik²⁹

U demokratskoj državi, finansijska istraga bi trebalo da bude jedna od efikasnih mjera za suzbijanja teških krivičnih djela i počinitelja, kroz praćenje i oduzimanje prihoda koji dolaze iz krivičnih djela, sa ciljem realizacije **kažnjavanja oduzimanjem imovine**. U okviru istrage, a u skladu sa opštim odredbama uzimanja dokaza u istrazi, u Republici Slovačkoj (Zakonik o krivičnom postupku), pored ostalog, istražitelj treba da dobije bitne činjenice o ličnom stanju počinioca, neophodne za odlučivanje o vrsti i visini kazne i prihodima stečenim od kriminala, kao i o sredstvima korišćenim u njegovom izvršenju, o njihovoj lokaciji, karakteru, stanju i cjeni. Ovo bi trebalo da bude i podloga za dalju mogućnost objezbeđenja potraživanja oštećenog putem oduzimanje imovine i imovinskih prava optuženog, zamrzavanje bankovnog računa optuženog, suspenziju prava na raspolaganje registrovanim hartijama od vrijednosti optuženog i sa mogućim ciljem realizacije kažnjavanja kroz oduzimanje imovine, koju može izreći sud u skladu sa Krivičnim zakonikom i Zakonom o krivičnom postupku.

U Republici Slovačkoj, uzimajući u obzir okolnosti pod kojim je krivično djelo počinjeno i ličnu situaciju počinioca, sud može naložiti kažnjavanje oduzimanjem imovine počinioca koji je osuđen:

- na doživotni zatvor ili na uslovnu kaznu zatvora za posebno ozbiljno krivično djelo, kroz koje počinitelj stekao ili pokušao da stekne veliku imovinsku korist ili je prouzrokovao štetu velikih razmjera,
- čak i u odsustvu gore navedenih uslova za izricanje kazne počiniocima krivičnih djela, naročito teških oblika: krivičnih djela vezanih za droge, trgovine ljudima, ucjene, pranja novca, falsifikovanja, prevare, ilegalne izmjene i ilegalnog štampanja novca i hartija od vrijednosti, poreskog kriminala, korupcije, proizvodnje i prodaje dječje pornografije ili terorizma, ako se dokaže da je počinitelj stekao svoju imovinu u vrijednosti od suštinske koristi ili dio iste prihodima stečenim kriminalom.

Željena meta, pokretačka energija i mjera izgrađenosti jake pozicije počinitelja najtežih finansijskih krivičnih djela, djela povezanih sa narkoticima, organizovanog kriminala i korupcije je novac i finansijska korist. Nakon što organizovane grupe steknu novac, one pokušavaju da operu prihod od najozbiljnijih zločina i koriste ga u legalnoj ekonomiji. Postoji više načina na koje ostvaruju pranje novca, više ili manje sofisticiranih i pogodnih za otkrivanje. Načini pranja novca koji ga čine još opasnijim su aktivnosti koje koriste mnoge kriminalne grupe, koje se osim nezakonitim poslovanjem bave i zakonitim aktivnostima i prikazuju profit koji dolazi iz krivičnih djela kao legalni prihod. Ovo je

29 Tomaš Masarik je međunarodni ekspert iz Finansijske policije Republike Slovačke

jedan od razloga zašto bi svaku rizičnu aktivnost trebalo nadgledati efikasnim Zakonom o sprječavanju pranja novca, koji može učiniti da informacije dobijene u skladu sa ovim zakonom budu veoma korisne informacije, koje mogu inicirati istragu i biti izvor dobijanja informacija u procesu istrage. Odredbe Zakona o sprečavanju pranja novca mogu pomoći istražitelju da nađu vezu između transakcija između osoba unutar grupe, naročito kroz obavezu nadležnih subjekata da pošalju izvještaje o neuobičajnim transakcijama pri obavljanju gotovinske transakcije (postavljanjem praga za obaveznu prijavu novčanih depozita/povlačenja novca). Istražitelj može naći vezu za dalje korake u samoj istrazi, kao i u procesu finansijske istrage. Elektronski transferi realizovani nakon gotovinske transakcije se veoma lako mogu pratiti. Jedna od veoma dobrih preventivnih mjera za sprečavanje prikrivanja imovine stečene kriminalom pute gotovinskih transakcija u Republici Slovačkoj je Zakon o ograničenju gotovinskih transakcija. Ovaj zakon ograničava ostvarivanje transakcija opštim limitom za fizička lica u iznosu preko 15.000 eura i za pravna lica preko 5.000 eura pod prijetnjom visokih novčanih kazni. Ovaj akt ima preventivna dejstva, a takođe može biti veoma koristan u praćenju toka prihoda stečenih izvršenjem krivičnih djela, sve dok je ograničena realizacija transakcija u gotovini u visokom iznosu. Kako su stručnjaci istakli, praćenje novca može otkriti način izvršenja samog zločina ili pomoći u procesu finansijske istrage i pranja novca.

Kada istražitelj verifikuje prve informacije u slučaju, on bi trebalo da procijeni sve prisutne okolnosti i odlučiti da započne ili ne započne finansijsku istragu od početka ili da finansijsku istragu započne dodatno u procesu istrage. Finansijska istraga može da donese nove relevantne činjenice samoj istrazi, tako da je efikasnije kada dobijene informacije vezane za optužene osobe odrađuje član istražnog tima ili kada su važne informacije saopštene istražnom licu nakon što su primljene (ako se finansijska istraga realizuje od strane druge jedinice ili drugog policijskog službenika). Proces praćenja sredstava optuženih osoba je lično, organizaciono i administrativno veoma mukotrpan, pa istražitelj obično dodijeli policijskom službeniku da dobavi informacije od finansijskih institucija (banaka, štednih institucija, osiguravajućih društava, a ako je potrebno, istražitelj može tražiti informacije i od stranih država, itd) i da pripremi imovinski profil optuženog. Kada je posjedovni profil spreman, istražitelj može odlučiti da oduzme imovinu u skladu sa kažnjavanjem oduzimanjem imovine. Prema dobijenim informacijama, okolnostima krivičnog djela, sud odlučuje o krivici i kazni za optužene. Na osnovu dokaza, sud može odlučiti da predmet oduzimanja imovine bude: - celokupna imovina osuđenog, - ili dio za koji je sud dokazao da ima porijeklo iz krivičnog djela.

U okviru zakonskih represivnih mjera, finansijska istraga bi, takođe, trebalo preventivno da utiče. Uz poštovanje svih ljudskih prava, nijedna imovina koja dolazi iz ozbiljnih kriminalnih aktivnosti ne treba da se reciklira i koristi za uspostavljanje legalnih poslova ili za povećanje ilegalne aktivnosti kriminalnih grupa, nakon što je dio grupe je osuđen za kriminalne aktivnosti, kako prihodi od kriminala mogu da se koriste od strane drugih članova da izgradnju nove kriminalne strukture.

Pozadina i preporučeni ključni elementi uspješne istrage i finansijske istrage mogu biti:



- korišćenje pravne, lične i finansijske pozadine za efikasnu istragu najtežih zločina, posebno finansijskih krivičnih djela i korupcije, sa ciljem da se dobije dovoljno dokaza za presudu počinocima u svakom konkretnom slučaju (ne samo u svrhu kažnjavanja grupe, već i za opštu prevenciju. Svako bi trebalo da bude svjestan da će kriminalne aktivnosti biti kažnjene bez izuzetka u pogledu osoba, obima sredstava i kontakata sa drugim osobama),
- u okviru kriminalnih aktivnosti u kojima osoba ostvaruje koristi od kriminala (posebno od finansijskih malverzacija i organizovanog kriminala), čini se da je neophodno da se oduzme prihod od kriminala, da bi se izbjeglo početak novih kriminalnih aktivnosti ili osnivanje novih kriminalnih grupa od strane članova koji nisu kažnjeni,
- pošto optuženo lice pod prijetnjom zaplijene imovine sa ciljem oduzimanja obično pokušava da sakrije tu imovinu, prebaci je na drugo fizičko lice ili privredne subjekte, čini se neophodnim da se učini lakšim praćenje transakcija kroz sljedeće zakone:
 - o **Zakon o sprječavanju pranja novca** bi trebalo da reguliše transakcije koje spadaju u grupu sumnjivih transakcija i ove transakcije bi trebalo da budu poslate finansijskim obavještajnim jedinicama (u daljem tekstu "FOJ"), kao izvještaj o sumnjivoj transakciji. U okviru aktivnosti FOJ, veza sa tekućom istragom se može direktno naći ili informacija treba da bude dostupna u unutrašnjoj bazi FOJ, gdje bi trebalo sačekati dok se to ne zatraži od nadležnih organa;
 - o **Zakon o ograničavanju novčanih transakcija** bi trebalo da pokriva opcije korišćenja gotovinskih transfera za poslovne odnose između fizičkih lica i privrednih subjekata, jer u velikom broju slučajeva, kriminalci koriste gotovi novac da prikriju prihod od kriminala, s obzirom da je gotovo nemoguće ući u trag protoku gotovine. Na taj način, korišćenje praga novčanih transakcija iz Zakona o sprečavanju pranja novca može pomoći istražiteljima da saznaju veze između pripadnika moguće kriminalne grupe sa jedne i protoka gotovine sa druge strane.
- u okviru istrage o zločinima u kojima je uobičajno da protekne duži period vremena do otkrivanja, nemoguće je računati na uspješnu finansijsku istrage u okviru represije, već uz efektivne preventivne mjere.

Pitanja finansijske istrage u oblasti poreza, preventivne mjere

U okviru aktivnosti Državne agencije za kriminal i policije specijalizovane za borbu protiv teških ekonomskih krivičnih djela, djela protiv imovine, djela korupcije, krivična djela počinjenih od strane organizovanih i opasnih grupacija, teška krivična djela vezana za narkotike, su ona djela koja obično spadaju u nadležnost specijalizovanog krivičnog suda. Poreski kriminal je jedan od najtežih zločina ugrožavanja državnog budžeta i

veoma ga je teško otkriti i razjasniti. Finansijska istraga u okviru poreskog kriminala se čini veoma komplikovanom, iz sljedećih razloga:

- organizatori i korisnici prihoda stečenih kriminalom nisu uključeni u zvanično poslovanje,
- organizatori koriste zastupnike (plaćene od strane organizatora) za uspostavljanje privrednih subjekata i počinjavanje poreskih zločina, posebno prevara sa nepostojećim trgovcem unutar Zajednice (u daljem tekstu „MTIC”),
- stoga je veoma teško ući u trag prihodima od kriminala i zaplijeniti ih, sa ciljem da budu oduzeti,
- postoji mnogo krivičnih djela gde šteta je manja u odnosu na efekat potencijalne finansijske istrage.

EUROPOL procenjuje da je u 2011. godini bilo 193 milijardi eura utaje poreza na dodatu vrijednost (u daljem tekstu “PDV”) u okviru 26 zemalja članica (Kipar je isključen). To je alarmantna cifra, jer je budžet Evropske unije u 2014. godini bio 135,5 milijardi eura, a PDV je vjerovatno najvažniji porez u Evropskoj uniji. U Republici Slovačkoj, postojeći PDV jaz je procijenjen na oko 1 milijardu eura godišnje. Kako je bilo primjetnog uspjeha u Republici Slovačkoj u oblasti borbe protiv poreskog kriminala, određene preporuke u oblasti poreza se mogu koristiti kao preventivne mjere u vezi sa gore pomenutim:

- **Poreska kobra** - radna grupa koja se sastoji od Poreske uprave, Uprave policije i javnog tužilaštva koje se bavi najtežim poreskim kriminalom, a posebno povezanim sa nezakonitim zahtjevima za povraćaj poreza na dodatu vrednost. Imenovani nadređeni upravljaju, nadgledaju i stvaraju uslove za rad istražnih timova, koji se bave konkretnim slučajevima u kojima je cilj grupe da otkrije, razjasni najteže poreske zločine, da osudi počiniocima i unutar kaznenih postupaka da zaplijeni prihode od samog zločina. Uspjesi Poreske Kobre u 2013:
 - o kriminalna grupa „Logistik” - utaja poreza 6.637.477 eura, 15 optuženih,
 - o kriminalna grupa „Istok” - 7 okrivljenih, jedan iz Poreske uprave,
 - o organizovana grupa „Bakar” – neplaćanje poreza i osiguranja u iznosu od više od 21 milion eura, 16 optuženih osoba, imovina u iznosu od nekoliko miliona eura zaplijenjena u Mađarskoj,
 - o organizovana grupa „Dijamant” - nezakonit zahtjev za povraćaj PDV-a u iznosu od 1.937.272 eura nije odobren kriminalcima;
- **Kontrola poreskih izvještaja** – mehanizam koji koristi glavna finansijska institucija, dužnosti poreskih obveznika da podnesu kompleksne informacije o poreskim subjektima, obavezama, transakcijama (snabdijevanje i kupovina) elektronskim putem. Podaci se elektronski obrađuju i proizvod sistema je da izabere rizične predmete, posebno u oblasti MTIC, što znači da na primjer sistem označi subjekta koji vrši prevaru sa nepostojećim trgovcem, prije nego što se nezakoniti zahtjev za povraćaj PDV-a eventualno odobri podnosiocu. Osnovna prednost kontrole poreskih prijava je da eliminiše rizik od kružnih prevara, mijenjanja računovodstva i ne korišćenja kasa;
- **Nacionalna lutrija računima** - Ministarstvo finansija je, u saradnji sa nacionalnom kompanijom lutrije, osnovala 2013. godine lutriju, gdje građani mogu



ući u nagradnu igru sa fiskalnim računima sa kasa, i ostvariti dobitak. Cilj lutrije je da spriječi prodaju roba i usluga bez poreza i izbegavanje softverskog mijenjanja prihoda na kasi;

- **Pravo na odbitak** – prema zakonodavstvu Evropske unije, članice Evropske unije mogu da koriste pravo na odbitak. Ova mera znači da primalac isporučene robe i usluga je dužan da uračuna plaćeni PDV. Direktiva 2006/112/EC se uglavnom bavi mehanizmom prava na odbitak u članovima 193 do 199 i 202, a odbitak se uglavnom vezuje za snabdijevanje gasom, električnom i toplotnom energijom ili energijom za hlađenje, investiciono zlato, izgradnju i građevinske radove, korišćeni materijal, otpatke i otpad, naknade za emisiju štetnih gasova i sl³⁰;
- Danas, kriminalci za činjenje ozbiljnih finansijskih zločina koriste međunarodne elemente, bilo za neophodnost da se poćini krivićno djelo (Prevare sa nepostojećim trgovcem), radi ostvarenja većeg profita ili samo pokućaja da sakriju zloćin ili prihod od kriminala. Prema Odluci Savjeta Evropske unije 2002/465/SVV o Zajednićkim istraćnim timovima, drćava članica moće stvoriti **Zajednićki istraćni tim** (u daljem tekstu „ZIT”), sa osnovnim ciljem da mećunarodna istraga bude efikasnija. Tim se kreira na osnovu Sporazuma izmeću zemalja ućesnica, koji se bavi detaljima svakog tima i njegovih ogranićenja. Najveća prednost tima je mogućnost korišćenja dokaza dobijenih u drugoj zemlji ućesnici (prema Sporazumu), rad u timu ćini istragu zemalja ućesnica efikasnijom, ćlanovi tima komuniciraju na slućbenom jeziku tima i istraga moće da se realizuje sa prisustnim ćlanovima tima. ZIT finansiraju EUROJUST i zahtjeve za finansiranje treba uputiti na njih;
- **Saradnja ostvorena preko EUROJUST-a i EUROPOL-a.** Europol podrćava aktivnosti sprećavanja i suzbijanja tećkih oblika kriminala sa mećunarodnim elementima. Kontakt osobe koje su uspostavljene su specijalizovane za konkretnu vrstu zloćina, u oblasti poreskog kriminala, od aprila 2008. godine, MTIC kontak taćka je bila veoma vaćna u cilju prikupljanja, analiziranja obavjećtajnih podataka i informacija, sa ciljem da se identifikuju organizovani kriminal ili mreće aktivne u prevarama sa nepostojećim trgovcima i podrćavanja krivićne istrage i gonjenje u podrućju tih prevara. ćlanovi MTIC tima su 23 evropske zemlje i 3 povezane zemlje (ćvajcarska, Norvećka, EUROJUST). Za potrebe analize, definisane kao prikupljanje, prerada i korišćenje podataka, sa ciljem pomagnja krivićnoj istrazi, kreiran je **Analitićki radni fajl** (u daljem tekstu “AVF”). Informacije na ovom instrumentu dijele ćlanice, i rezultati analize (koji moće biti lice, bankovni raćun ili drugi podadak koji se poklapa sa istragama zemalja ćlanica) se mogu koristiti samo u skladu sa pravilima rukovanja koje postavi zemlji unosica na AVF formularu. Ova pravila rukovanja oznaćaju podatke koji se mogu podijeliti sa drugim zemljama ili se ne mogu dijeliti prije potvrde zemlje unosnice (na primjer, ako je istraga osjetljiva). EUROPOL, takoće, koristi zajednićke informacije u skladu sa pravilima rukovanja.

30 Detaljno vidjeti Council Directive 2006/112/EC

U vezi sa navedenim mjerama realizovanim u Republici Slovačkoj, prihod od državnog budžeta povećan je u iznosu od oko 1 milijardu eura prošle godine. Ova činjenica pokazuje koliko su važne preventivne mjere u oblasti kriminalnih aktivnosti u kojima se prihodi od kriminala mogu oprati kroz legalnu ekonomiju i deklarisaniti kao prihod od legalnog posla. Besmisleno je smatrati da je moguće sličan iznos novca zaplijeniti u finansijskoj istrazi, ali ovaj instrument je i dalje jedna od veoma važnih mjera krivičnog zakona, koja se može koristiti za obezbjeđenje potraživanja oštećenih krivičnim djelom, a istovremeno ima i preventivno dejstvo na moguće počinioce.



Korupcija na graničnim prelazima

Dragan Radonjić³¹

Da bi smo razumjeli pojam korupcije, u uvodnom dijelu bih se osvrnuo na neke od opštih karakteristika korupcije:

- **Korupcija predstavlja** univerzalni društveni fenomen i direktno utiče na smanjenje političke i ekonomske moći svakog društva;
- **Korupcija razara** osnovne moralne vrijednosti koje je moderna civilizacija odavno prihvatila (slobodu, pravdu, jednakost, ravnopravnost i dr).
- **Do neefikasnosti u sprječavanju** i suzbijanju korupcije doprinosi i „žilavost” organizovanog kriminaliteta, kao jedna od njegovih osnovnih fenomenoloških karakteristika. Ova osobina se ogleda u „sprezi” između određenih kriminalnih struktura i pojedinih eksponenata državne vlasti. Što je ta „sprega” čvršća i razgranatija, to su pokušaji suzbijanja ovog oblika organizovanog kriminaliteta sve neuspješniji;
- **Sprega korupcije i organizovanog kriminaliteta** predstavlja jedan od društveno najopasnijih vidova kriminala, kako na nacionalnom tako i na međunarodnom planu (istraživanje UN – 75% organizovane grupe koriste korupciju);
- **Korupcija predstavlja važan segment organizovanog kriminaliteta**, moglo bi se reći da je ona često kamen temeljac aktivnosti kriminalnih organizacija;
- **Uticaj korupcije na obavljanje poslova javnih službi** je prisutan u svim segmentima (policiji, carini, zdravstvu, prosvjeti, pravosuđu, zapošljavanju, penzijskim fondovima, javnim nabavkama, bankarstvu i dr);
- **Za tu svrhu kriminalne organizacije koriste posebne novčane fondove** koji im omogućavaju da nude mito kojem se teško oduprijeti, jer po njihovom shvatanju „svaki javni službenik ima svoju cijenu”;
- **Zastupljenost korupcije i mjera u borbi protiv ove pojave** u Zakonima i ostalim propisima stalno se povećava kako se bližimo savremenom dobu.

Na razvoj korupcije u našoj zemlji pogodovali su:

- Geografski položaj naše države;
- Tranzicija i okruženost zemljama u tranziciji;
- Rat i ratna dešavanja u okruženju;
- Razvoj komunikacija i informatičkih sistema;
- Pojava velikih količina gotovog novca;
- Liberalni režim ulaska u zemlju;
- Naša zemlja se nalazi na međunarodnoj ruti krijumčarenja narkotika;
- Ovaj region je ocijenjen kao izvor šverca oružja usljed rata;

31 Dragan Radonjić je načelnik odsjeka za suzbijanje privrednog kriminaliteta u Upravi policije Crne Gore

- Ovaj region je označen kao tranzitna ruta i destinacija za trgovinu i krijumčarenje ljudi;
- Slaba kontrola nad prometom eksploziva i eksplozivnih materija.

Najčešći oblik ispoljavanja je davanje novca, koje bi trebalo da uzrokuje da se izvrši ili ne izvrši neka službena radnja od strane državnog službenika.

Krivična djela sa elementima korupcije:

- povreda ravnopravnosti u vršenju privredne djelatnosti,
- zloupotreba monopolističkog položaja,
- prouzrokovanje stečaja,
- prouzrokovanje lažnog stečaja,
- protivzakoniti uticaj,
- lažni bilans,
- zloupotreba procjene,
- odavanje poslovne tajne,
- odavanje i korišćenje berzanske tajne,
- primanje mita,
- davanje mita,
- zloupotreba službenog položaja, zloupotreba položaja u privrednom poslovanju, prevara u službi,
- i zloupotreba ovlašćenja u privredi za koja je propisana kazna zatvora od osam godina i teža kazna.

Kapaciteti policije na suzbijanju i otkrivanju koruptivnih krivičnih djela

Zakonikom o krivičnom postupku policiji je određena nadležnost da se bavi otkrivanjem i procesuiranjem krivičnih djela.

U svom radu policija, da bi otkrila krivično djelo, mora da raspolaže informacijama da se ono desilo.

Kada su u pitanju krivična djela iz oblasti korupcije, najzahtjevnija faza je prikupljanje obavještajnih podataka i saznanja da se desilo krivično djelo sa obilježjima korupcije - ovo iz razloga prikrivenosti vršenja samog krivičnog djela, kao i bilo kog oblika javnog ispoljavanja.

Policija relativno brzo dođe do podataka da se desilo krivično djelo iz oblasti opšteg kriminaliteta, npr. ubistvo, razbojništvo, krađa, jer oštećena lica prijavljuju ova krivična djela, što nije slučaj sa koruptivnim krivičnim djelom zbog uloge oštećenog kod izvršenja krivičnog djela korupcije.

Prikupljanje obavještajnih podataka policije u cilju suzbijanja korupcije:

Informacije su neobrađeni sirovi materijal bilo koje vrste koji se može koristiti za stvaranje obavještajnih podataka.



Obavještajni podaci su proizvod koji nastaje obradom sirovih informacija.

Obavještajni podaci o kriminalnim aktivnostima se sastoje od djelova sirovih informacija koje se sakupe, ocijene, uporede i analiziraju predstavljaju smislene i korisne procjene koje su tačne.

Razlikujemo posebne i opšte izvore informacija:

POSEBNI IZVORI

Otvoreni izvori:

- sve vrste medija,
- javne baze podataka,
- internet,
- vladini izveštaji i dokumenti,
- naučna istraživanja,
- statističke baze podataka,
- komercijalne informacije.

Zatvoreni izvori su poverljivi izvori podataka.

OPŠTI IZVORI

- Interne informacije:
 - svi policijski izveštaji
 - informacije iz drugih istraga
 - izjave svjedoka
 - informacije drugih agencija.
- Informacije koje pruža javnost
- Informacije od saradnika
- Informacije iz tehničkih izvora
- Informacije dobijene od žrtve ili izvršioca drugog krivičnog djela

Do sada korišćeni izvori podataka:

- Listinzi ostvarenog telefonskog saobraćaja fiksne i mobilne telefonije;
- Sadržaj oduzetih mobilnih telefona (imenici, poruke, fotografije);
- KT mjere;
- Postojeće evidencije na jedinstvenom informacionom sistemu MUP-a;
- Interna kartoteka lica i vozila;
- Dnevni bilten;
- Službene bilješke;
- Internet - otvoreni izvori;
- Glavni informacioni sistem kao sistem za prostornu vizualizaciju i kao potencijalno značajno sredstvo za analizu i za raspoređivanje resursa policije u operativnom radu.

Otkrivanje krivičnih djela korupcije

1. Konvencionalnim metodama
 - prikupljanjem dokumentacije;
 - prikupljanjem obavještenja od građana-svjedoka;
 - saslušanjem osumnjičenog;
2. Mjerama tajnog nadzora
 - prisluškivanjem razgovora;
 - tajnim praćenjem lica i predmeta;

Neki od predmeta koji su realizovani od strana policije, a tiču se korupcije na graničnim prelazima:

- **Ilino brdo**
- **Mreža**
- **Signal**
- **Karavan**

Predmet Ilino brdo

Prikupljeni obavještajni podaci su ukazivali da je prevozno preduzeće sa teritorije Podgorice koje se bavi prevozom nafte i naftinih derivata i koje raspolaže sa većim brojem specijalizovanih vozila za tu namjenu, fiktivno angažovano od nepostojećeg preduzeća iz BiH da za potrebe ovog preduzeća izvrši prevoz nafte i naftinih derivata sa instalacija iz Luke Bar do određenih gradova u BiH, radi navodne dalje prodaje.

Na osnovu preduzetih mjera i radnji od strane Uprave policije prikupljeni su dokazi koji su ukazivali da je devet cistjernih ovjereno na graničnom prelazu Ilino Brdo, u evidencijama carine i policije, kao da su izašle sa naše teritorije, a ustvari je dokazano da su te cistjerne ostale u reonu Podgorice u namjeri prodaje na sivom tržištu.

S obzirom da se državi prilikom ove vrste izvoza preko naše teritorije plaća samo tranzitna taksa, to je u slučaju da su prodate na sivom tržištu budžet države oštećen po osnovu neplaćene carine i poreza, odnosno lica za čiji se račun sprovodi ova kriminalna radnja protivpravno prisvajaju iznos neplaćene carine i poreza.

Službena lica, carinici i policajci, su dobijali novčanu nadoknadu za prekoračenje svojih službenih radnji.

U ovom predmetu procesuirano je 24 službenika policije, dva carinska službenika i dva direktora prevoznih preduzeća, kojom prilikom je pričinjena višemilionska šteta po budžet države.



Predmet Mreža

Prikupljeni su obavještajni podaci da na carinskom terminalu Podgorica, inače najvećem robnim terminalu u zemlji, službenici Uprave carina propuštaju službene radnje utvrđivanja stvarne vrijednosti robe, i prihvataju falsifikovanu dokumentaciju o značajno nižim cijenama robe, čije cijene prihvataju kao carinsku osnovicu za utvrđivanje obaveza carine i poreza.

Na osnovu preuzetih mjera i radnji dokazano je da su za propuštene službene radnje carinski službenici uzimali novčanu nadoknadu.

U ovom predmetu procesuirana su tri službenika carine i tri vlasnika preduzeća uvoznika.

Predmet Signal

Prikupljeni su obavještajni podaci da službena lica Carinskih ispostava Dračenovac i Kula, u saradnji sa određenim policijskim službenicima, vrše koruptivne radnje propuštajući da izvrše službene radnje carinjenja raznih roba, kako akciznih tako i roba široke potrošnje i drugih roba, te zauzvrat dobijaju novčanu nadoknadu.

Na osnovu preduzetih mjera i radnji dokazano je da su carinski službenici propuštali službene radnje carinjenja roba i omogućivali njihov unos u našu zemlju radi dalje prodaje na sivom tržištu, te su za ovako sprovedene radnje imali podršku i pomoć određenog broja službenika policije.

U ovom predmetu procesuirano je 23 lica od kojih je procesuirana gotovo čitava postava službenika Uprave carina Ispostave Dračenovac i Kula, ukupno 11 lica, tri policijska službenika, jedan službenik fitosanitarne inspekcije i ostalo vlasnici uvozničkih preduzeća.

Predmet Karavan

Prikupljeni su obavještajni podaci koji su ukazivali da na teritoriji Crne Gore i Srbije djeluje organizovana kriminalna grupa koja se bavi krijumčarenjem i nedozvoljenom trgovinom akciznim robama i robom široke potrošnje, te da krijumčarenu robu prevozi preko graničnog prelaza Dobrakovo, uz aktivno učešće jednog carinskog službenika koji je član ove grupe.

Na osnovu preduzetih mjera i radnji u saradnji sa Mup-om Srbije i Upravom carina Crne Gore spriječeno je krijumčaranje akciznih i neakciznih roba namijenjenih prodaji na sivom tržištu Crne Gore i Srbije, kojom prilikom je oduzeta roba vrijedna oko pola miliona eura.

U ovom predmetu procesuirano je 6 lica koji čine organizovanu kriminalnu grupu, od kojih je jedan službenik Uprave carina CG dok je organizator grupe državljanin Srbije, a još četiri člana grupe su crnogorski državljani.

Prevenција i represija korupcije na graničnim prelazima

Slavko Vojinović³²

Granična policija predstavlja primarni bezbjednosni subjekt kojim država sprječava i otkriva sve oblike kriminala.

Organizacione jedinice granične policije su zadužene za graničnu kontrolu na kopnenim i vodenim granicama i graničnim prelazima, suzbijanje nezakonitih migracija, analizu rizika i međunarodnu saradnju granične policije.

Granična policija obavlja poslove iz svoje nadležnosti, u oblasti kontrole, koja podrazumijeva nadzor državne granice između graničnih prelaza i granične provjere na graničnim prelazima.

Carina obavlja poslove iz svoje nadležnosti na cijeloj teritoriji Crne Gore, na 22 granična prelaza i unutar teritorije Crne Gore, ima 12 robnih carinskih terminala.

Veterinarska i fitosanitarna inspekcija aktivnosti iz svoje nadležnosti vrše u okviru međuresorske saradnje u upravljanju granicom. Veterinarski i fitosanitarni pregled se vrši na 13 mjesta ulaska za pošiljke životinjskog i biljnog porijekla koje podliježu kontroli.

Na graničnim prelazima nadzor nad putnicima i robom obavljaju i zdravstveno–sanitarni inspektori, po potrebi i u skladu sa procjenom epidemiološke situacije.

Nezakonite migracije

Crna Gora je za većinu nezakonitih migranata uglavnom, tranzitna zemlja (migranti koji putuju u druge zemlje odredišta, preko takozvane zapadnobalkanske rute). Imajući u vidu da se linija istočne granice, u većoj mjeri, proteže preko planinskih vijenaca i manje preko naseljenih mjesta, otkrivanje nezakonitih migranata zahtijeva adekvatnu opremljenost granične policije, kako bi suzbili i otkrili ovaj vid prekograničnog kriminala.

Takođe, evidentan fenomen čiji trend stalno raste, sa kojim se Crna Gora suočava zadnjih godina, je broj lica koja traže azil. Pristupanjem Hrvatske Evropskoj uniji i zajednička spoljna granica, predstavlja dodatni motiv za povećan broj azilanata u Crnoj Gori.

32 Slavko Vojinović je glavni policijski inspektor u Upravi policije Crne Gore



Prekogranični kriminal

Pored navedenih migracionih tokova, treba naglasiti da je takozvana balkanska ruta i dalje aktuelna, preko nje se krijumčare nedozvoljene droge, ukradena vozila i oružja i ona povezuje zemlje Evropske Unije sa Bliskim istokom, što predstavlja izazov za sve organe koji su uključeni u upravljanje granicom.

Krijumčarenje akcizne i druge robe predstavlja izazov, ne samo za carinu, već i za druge organe koji imaju odgovornost na suzbijanju prekograničnog kriminala.

Glavni izazovi u oblasti granične kontrole

Prosječna stopa putnika u prekograničnom prometu u poslednjih pet godina procijenjena je na 13 miliona godišnje, sa trendom rasta od oko 6%. Strani državljani čine 85% ukupnih prelaza granice, dok crnogorski državljani čine 15% ukupnog prometa putnika.

Najveći promet ukupnih prelazaka granice je 26,3% na crnogorsko–srpskoj državnoj granici, a slijede 17,2% na crnogorsko-albanskoj i 17% na crnogorsko-hrvatskoj granici.

Pristupanjem Crne Gore EU, obim prometa na graničnim prelazima na budućoj spoljnoj granici predstavljace 85% sadašnjeg saobraćaja putnika preko granice.

U poređenju sa predhodnim godinama, podaci pokazuju povećanje broja putnika na vazдушnim i pomorskim graničnim prelazima, što prati aktuelni trend povećanja mobilnosti na nivou Evropske unije.

Analiza rizika izvršena od strane relevantnih organa Evropske unije pokazuje različite modalitete tehnika falsifikovanja otkrivenih putnih dokumenata državljana različitih zemalja, što nameće potrebu stalne edukacije u otkrivanju i suzbijanju ovog vida krijumčarenja.

Imajući u vidu da se preko graničnih prelaza odvija veliki promet putnika, roba, usluga i kapitala koji je u značajnoj mjeri uslovljen velikim protokom u turističkoj sezoni i tokom praznika, službenici granične policije su izloženi i rizicima koje nose obilježja korupcije.

Korupcija predstavlja ozbiljan problem i prijetnju za stabilnost i bezbjednost društva i države.

Bilo kakav javni oblik korupcije podriva institucije i vrijednosti demokratije, etičke vrijednosti i pravdu, ugrožavajući održiv razvoj i vladavinu prava.

Da bi naponi u oblasti sprečavanja i iskorenjivanje korupcije bili uspješni, mora postojati odgovornost svih javnih službenika, koji moraju međusobno sarađivati, uz podršku i angažovanje pojedinaca i grupa iz javnog sektora, nevladinih organizacija i organizacija lokalnih zajednica.

Borba protiv korupcije je zahtjevan posao, ali i višestruko koristan imajući u vidu da reformiše i preobražava cijelo društvo.

Primjena profesionalnih standarda u radu granične policije, efikasnost i odgovornost rada u graničnoj policiji su jedan od činilaca koji stvaraju uslove za funkcionisanje pravne države.

Suprostavljanje korupciji u graničnoj policiji ogleda se u:

- primjeni prevencije koruptivnih ponašanja,
- praćenju, otkrivanju i sankcionisanju koruptivnih ponašanja.

U cilju borbe protiv korupcije, granična policija unapređuje, između ostalog, integritet, poštenje i odgovornost policijskih službenika, primenjuje norme etičkog kodeksa i standarde ponašanja za korektno, časno i pravilno obavljanje policijskih poslova.

U graničnoj policiji preventivne mjere koje se primjenjuju u sprečavanju korupcije su:

- Normativni akti kao preventivni mehanizmi u sprečavanju korupcije, Zakon o graničnoj kontroli („Sl.list CG” br.72/09), Pravilnici done[eni na osnovu Zakona o graničnoj kontroli;
- Prihvatanje i sprovođenje kodeksa policijske etike („Sl.list RCG” 1/2006);
- Vršenje obuke i usavršavanja radi prepoznavanja svih pojava oblika korupcije (male vrijednosti, administrativnog i organizovanog kriminala) na nacionalnom i međunarodnom nivou;
- Sprovođenjem mjera iz Akcionog plana Vlade Crne Gore za sprovođenje Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala;
- Donošenjem i sprovođenjem mjera iz Plana integriteta;
- Medijskim aktivnostima u Upravi policije (spotovi, plakati, flajeri, uputstva);
- Uspostavljanjem i publikovanjem u javnosti kontakt telefona za prijavljivanje korupcije od strane građana;
- Izgradnjom povjerenja i zaštitom lica koja prijavljuju koruptivna djela;
- Implementacija zajedničkog Plana mjera za prevenciju i represiju korupcije na graničnim prelazima (usvojen od strane Uprave policije, Uprave carina i Uprave za inspeksijske poslove).
- Organizacijom rada na graničnim prelazima (neposredni kontakt graničnog policajca i stranke, nepostojanjem novčanih naplata od strane graničnog policajca, javnost rada, stalno prisustvo starješina i službenika drugih graničnih službi na graničnim prelazima).
- Uspostavljanjem sistema video – nadzora na graničnim prelazima.

Uspostavljene su kontrolne i nadzorne funkcije od strane starješina u graničnoj policiji. Sprovođe se interne kontrole kao raspoloživi kontrolni i nadzorni mehanizmi.

Opremljenost graničnih prelaza savremenim tehničkim sredstvima za kontrolu i informacioni sistemi povezani sa Interpolovim bazama podataka omogućavaju efikasne i kvalitetne kontrole i pospješuju kvalitet rada granične policije.

Takođe, instaliran je informacioni sistem sa šiframa za pristup bazama podataka za svakog službenika, čime se onemogućava eventualna zloupotreba na graničnim prelazima,



prilikom prelaska državne granice lica i vozila, kao i zloupotreba falsifikovanih putnih isprava.

Kao opšte pravilo ustanovljeno je da najmanje dva službenika budu prisutna na svakom graničnom prelazu, uključujući i granične prelaze za pogranični saobraćaj (npr. jedan službenik granične policije i jedan službenik carine).

Rukovodioci policije vrše česte kontrolne obilaske službenika na svim radnim pozicijama, čime vrše kontrolu svih radnih aktivnosti, prateći kvalitet rada i način vršenja poslova.

Posebno pažnju posvećuju radnim mjestima koja su prema procjeni najviše izložena koruptivnim pojavama.

Granični policajci prije početka smjene ne znaju koji su im konkretni zadaci i radno mjesto. Vrší se i povremena rotacija između smjena.

Svi rukovodioci granične policije na graničnim prelazima i na obezbjeđenju državne granice, kao i službenici zaduženi za operativno – kriminalistički rad vrše svakodnevne kontrole na svim nivoima – od policajca ili određenog radnog mjesta ka višim rukovodnim mjestima, do samog rukovodioca na određenom dijelu terena na kome se sprovodi granična kontrola.

Rotacija kadrova na granicama se ne vrši često, ali se kroz svakodnevni rad nastoji da službenici granične policije budu obučeni za sve vrste poslova iz oblasti granične kontrole.

Raspoređivanje službenika (rotacija) vrši se u zavisnosti od aktuelne problematike i analize rizika (povećan promet putnika, povećan broj ilegalnih prelazaka, turistička sezona, zimski period).

Da bi se preduprijedili i smanjili eventualni rizici koruptivnih aktivnosti ponekad se vrši i rotacija graničnih policajaca sa jedne radne pozicije na drugu.

Redovnim obilascima (najavljenim) kao i nenajavljenim (iznenadnim) kontrolama službenika na poslovima granične kontrole, pokušavamo da predupredimo i pojavu korupcije svedemo na minimum.

Kroz sistem Integrisanog upravljanja granicom svakodnevno se vrši razmjena informacija i analiza rizika, na svim nivoima upravljanja, od graničnih prelaza do rukovodioca pojedinih službi.

Održavaju se redovni sastanci lokalnih i regionalnih timova za Integrisano upravljanje granicom, kao i sastanci nacionalne Komisije za sprovođenje Strategije Integrisanog upravljanja granicom.

Na ovim sastancima planiraju se mjere kojima će se doći do saznanja o koruptivnim pojavama čime se razvija saradnju između službi na graničnim prelazima i organa nadležnih za vođenje istrage i krivično gonjenje.

Takođe, analiziraju se podaci o korupciji, i tendencije u vezi s korupcijom na određenoj teritoriji.

Ova saradnja obuhvata obavješćavanje nadležnih organa za vođenje istrage i krivično gonjenje, na sopstvenu inicijativu, kada postoje razumni osnovi za vjerovanje da je počinjeno neko koruptivno krivično djelo.

U cilju sprovođenja preventivnih mjera službenici Odsjeka za granične provjere u Sektoru granične policije su realizovali kontrolne obilaske u cilju ostvarivanja uvida u rad, sprovođenja graničnih procedura i usmjeravanja rada granične policije na graničnim prelazima.

Kontrolni obilasci

Dana 11.04.2014. službenici Odsjeka za granične provjere su izvršili kontrolni obilazak rada službenika granične policije na graničnom prelazu "Ilino Brdo", "Vračenovići" i "Nudo"; Dana 24.04.2014. službenici Odsjeka za granične provjere su izvršili kontrolni obilazak rada službenika granične policije na graničnom prelazu "Kula" i "Dračenovac"; Dana 27.05.2014. službenici Odsjeka za granične provjere su izvršili kontrolni obilazak rada službenika granične policije na graničnom prelazu "Ilino Brdo"; Dana 27.06.2014. službenici Odsjeka za granične provjere su izvršili kontrolni obilazak rada službenika granične policije na graničnom prelazu "Luka Zelenika", "Luka Tivat-Porto-Montenegro", i "Luka Budva"; Dana 01.07.2014. službenici Odsjeka za granične provjere su izvršili kontrolni obilazak rada službenika granične policije na graničnom prelazu "Debeli Brijeg" i "Kobila"; Dana 08.07.2014. službenici Odsjeka za granične provjere su izvršili kontrolni obilazak rada službenika granične policije na graničnom prelazu "Sitnica", "Aerodrom Tivat" i "Luka Kotor".

Dana 17.07.2014. službenici Odsjeka za granične provjere su izvršili kontrolni obilazak rada službenika granične policije na graničnom prelazu "Dobrakovo"; Dana 25.07.2014. službenici Odsjeka za granične provjere su izvršili kontrolni obilazak rada službenika granične policije na graničnom prelazu "Šćepan Polje". Dana 01.08.2014. službenici Odsjeka za granične provjere su izvršili kontrolni obilazak rada službenika granične policije na graničnom prelazu "Sukobin-Murićani". Dana 07.08.2014. službenici Odsjeka za granične provjere su izvršili kontrolni obilazak rada službenika granične policije na graničnom prelazu "Božaj". Dana 19.08.2014. službenici Odsjeka za granične provjere su izvršili kontrolni obilazak rada službenika granične policije na graničnom prelazu "Dračenovac", "Kula", "Ilino Brdo", "Sitnica" i "Debeli Brijeg". Dana 27.08.2014. službenici Odsjeka za granične provjere su izvršili kontrolni obilazak rada službenika granične policije na graničnom prelazu "Grnčar". Dana 03.09.2014. službenici Odsjeka za granične provjere su izvršili kontrolni obilazak rada službenika granične policije na graničnom prelazu "Sukobin -Murićani".



Obuka na Policijskoj Akademiji

Na Policijskoj akademiji su realizovane sljedeće obuke:

- Etički kodeks i antikorupcijske mjere (37+39=78 – 2009.g)
- Saradnja policije u regionu na suzbijanju organizovanog kriminala (16 – 2009.g)
- Organizovani kriminal i korupcija (5 – 2010.godine – ILECUS)
- Borba protiv korupcije i organizovanog kriminala u javnoj upravi (80 – 2011. godine)
- Istrage koruptivnih krivičnih djela (2 – 2011, ILECUS)
- Korupcija I institucije (4 -2011. godine)

Ukupno 185.

Specijalistička obuka na temu: “Suzbijanje korupcije na graničnim prelazima” maj 2014,granična policija - 42, Uprava carina - 21, UIP - 5 i PA -1.

Obuke u Upravi za kadrove:

- Shodno godišnjem Programu usavršavanja državnih službenika inamještenika u Upravi za kadrove, u saradnji sa Upravom policije organizovale su se sledeće obuke:
- Borba protiv korupcije – opšta obuka, završilo 29 službenika (9-2010, 9-2011, 10- 2012, 1- 2013,
- Borba protiv korupcije – specijalistička obuka, završilo 42 službenika (4-2010, 9-2011, 28-2012, 1- 2013).
- Etički kodeks državnih službenika i namještenika – 16

Ukupno:87

Ukupno -272.

Prevenција i suzbijanje korupcije na graničnim prelazima

Mihal Stahira³³

Crna Gora je zvanično podnijela zahtjev za članstvo u Evropskoj uniji 15. decembra 2008. godine.

Status kandidata joj je zvanično odobren 17. decembra 2010. godine. Evropska komisija i države članice EU pružaju podršku integraciji Crne Gore u Evropsku uniju. Podrška se realizuje kroz programe vladavine prava, koji imaju za cilj da ubrzaju usvajanje evropskih standarda u pravnom sistemu i praksi, i bave se ključnim slabostima u ovoj kritičnoj fazi u procesu EU integracije. Pregovori su otvoreni u poglavljima 23 - Pravosuđe i temeljna prava i 24 - Pravda, sloboda i bezbjednost u decembru 2013. godine. Korupcija jedna od glavnih tema u ovim poglavljima. Iako je kroz proces evropskih integracija Crna Gora poboljšala sveukupan sistem, ipak mora da unaprijedi reforme zakonodavstva, posebno u oblasti borbe protiv korupcije.

U izvještaju Evropske komisije o napretku Crne Gore (oktobar 2014. godine), korupcija ostaje relevantno pitanje u mnogim oblastima i nastavlja da biva problem.

Ne postoji „jedno, najbolje rešenje“ za borbu protiv korupcije. Jedna od prepoznatljivih i najboljih evropskih praksi jeste jačanje administrativnih kapaciteta, transparentnosti i podizanje svijesti javnosti. U skladu sa time, u toku je kampanja Vlade, nevladinih organizacija i medijska kampanja protiv korupcije u Crnoj Gori. Društvo se informiše putem TV-a, radija, reklama o najboljim načinima da se izbjegne korupcija i o mogućnostima kako da se vlast obavijesti o slučajevima korupcije. Međutim, i dalje, u oblasti prevencije korupcije, postojeće institucije treba da ojačaju kapacitete i zauzmu proaktivniji pristup.

Implementacija strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala i pratećeg akcionog plana za 2013-2014 je nastavljena. Crnogorske vlasti ulažu velike napore da pravilno koordiniraju, sprovode i nadziru sve aktivnosti planirane u oblasti borbe protiv korupcije.

Prema narednih planovima i aktivnostima za period 2014-2018, u skladu sa EU konceptom integrisanog upravljanja granicom, neke akcije su pripremljene na strateškom nivou.

Akcioni plan (poglavlje 24 - aktivnost 4.11) se zasniva na evropskim standardima za prevenciju i borbu protiv korupcije. To je prvi takav plan odobren od najviših državnih autoriteta.

Glavni cilj je da se uspostavi što bolja koordinacija, razmjena informacija i usklađenih strategija za borbu protiv korupcije između svih ministarstava, odeljenja, inspeksijskih službi koje se bave borbom protiv korupcije.

³³ Mihal Stahira je međunarodni ekspert iz Poljske



Implementacija odgovarajućeg zakonskog okvira uključuje planove za jačanje borbe protiv korupcije. Nažalost, korupcija i nepotizam se i dalje se pojavljuju kao problem. Postoje podaci koji pokazuju da strukturni problemi u zdravstvu pružaju podsticaj pojavama kao što su plaćanje mita medicinskom osoblju, ali i policiji, carini, inspekcijama koji su navedeni kao primjeri od strane 50% ispitanika.

Dakle revizija, iznenadne kontrole nadzornih institucija i nadzorni kapaciteti nadležnih na graničnim prelazima i dalje treba da se ojačaju, koliko i edukacija građana o njihovim pravima u vezi sa prevencijom korupcije. U tom kontekstu, treba povećati mjere na svim graničnim prelazima i ojačati transparentnost institucija i njihovu odgovornost putem obaveznog, redovnog izvještavanja od strane policije, granične policije, carine, inspeksijskih službi, uključujući statističke podatke o performansama. To je razlog zbog kojeg je proistekla ideja da se stvori anti-korupcijska Agencija u Crnoj Gori, na državnom nivou i uz podršku Evropske komisije. Takođe, neophodno je i jačanje Odeljenja unutrašnjih poslova u policiji. To se može ostvariti kroz dodatno regrutovanje, proces selekcije novih zaposlenih, dodatnih EU obuka i podršku dodatnim zakonskim propisima koje propisuju Odeljenju unutrašnjih poslova dodatne nadležnosti. Takođe, postoji i podrška TAIEX-a za jačanje borbe protiv korupcije u Crnoj Gori.

Što se tiče prevencije i represije korupcije na granici, u Crnoj Gori postoji 28 graničnih prelaza (19 drumskih, pet luka, dva aerodroma i dva pružna granična prelaza). Upravljanje granicom je uvijek jedan od prioriteta države. Crna Gora ulaže veliki napor u borbi protiv korupcije na graničnim prelazima. Na graničnim prelazima djeluju različite institucije poput Granične policije, carine, fitosanitarne i veterinarske inspekcije. Svaka od njih preduzima samostalne korake za sprječavanje i suzbijanje korupcije. To je prepoznato kao jedna od slabosti. O tome je razgovarano tokom Nacionalne konvencije o evropskoj integraciji Crne Gore 2013-2014 i neke od preporuka u tom domenu su donešene. Ideja je da se obezbijedi efikasno sprovođenje, praćenje i izvještavanje o zajedničkom planu za prevenciju i suzbijanje korupcije na graničnim prelazima od strane svih uključenih institucija. Zajednički plan za 2014. godinu treba da bude završen i koordiniran od strane međuresorske komisije. Preporučuje se i usvajanje izveštaja i novog plana za prevenciju i suzbijanje korupcije na graničnim prelazima za 2015 godinu. Još jedna preporuka je da se reguliše status i položaj ovlašćenih zaposlenih u institucijama koje su zadužene za implemtaciju zakona i obaveza na granici, tako da bude što ravnopravni.

Borba protiv korupcije je jaka koliko i lični angažman svakog policajaca i državnog službenika. Ljudski resursi mogu biti presudni u strategiji borbe protiv korupcije. To je razlog zbog kojeg je Policijska akademija u Danilovgradu uvela stroge mjere upravljanja ljudskim resursima usmjerene na: transparentan proces selekcije na Akademiji, sprječavanje budućih djela korupcije putem pažljivog procesa selekcije budućih oficira, organizaciju predavanja i radionica o antikorupciji. To je u skladu i sa EU standardima. Jedna od preporuka Nacionalne konvencije o evropskoj integraciji Crne Gore 2013-2014 je i da institucije zadužene za implementaciju zakona, u saradnji sa Policijskom akademijom, nastave sprovođenje programa zajedničkih treninga na teme u oblasti

borbe protiv korupcije za predstavnike Uprave policije, Poreske uprave i Uprave za inspekcijske poslove.

Dobro poznato je da je jedan od problema u borbi protiv korupcije nizak nivo mjesečnih primanja policijskih službenika, carinika i svih javnih službenika, što čini mnoge od njih još podložnijim korupciji. Nacionalna konvencija o evropskoj integraciji Crne Gore 2013-2014 preporučuje da Ministarstvo unutrašnjih poslova u koordinaciji sa Ministarstvom finansija, razmotri mogućnost obezbjeđivanja sredstava u cilju motivisanja (uslove rada, opremu i dnevnice) za rad na granici.

Sve institucije odgovorne na graničnim prelazima usvojile su etički kodeks.

Kodeks je štampan i dostavljen svim carinicima i graničnim policajcima. Svi zainteresovani građani imaju pristup Kodeksu na web sajtovima. Takođe, realizovana su dodatna predavanja i radionice u cilju informisanja o Kodeksu, za oficire i državne službenike.

Što se tiče najbolje evropske prakse, granične policije, carine i sve inspekcije kao način sprječavanja korupcije koriste: analize rizika, elektronski nadzor, rotaciju, princip „četiri oka“, iznenadne inspekcije. Još jedna preporuka usvojena tokom Nacionalne konvencije o evropskoj integraciji Crne Gore 2013-2014 jeste da se primenjuju propisi za mobilne jedinice u cilju obavljanja iznenadnih akcija nadzora, koja bi bila nezavisna od lokalnih aktivnosti, donešena u skladu sa procjenom i analizom.

Postoji nekoliko video nadzora na određenim odabranim graničnim prelazima, koji su su izabrani putem analize rizika. Međutim, prisutna su neka od ograničenja u korišćenju mjera nadzora, npr. nasumičan pregled video snimaka se pokazao kao suviše skup i dugotrajan. Ali je takođe naučno dokazano da ugradnjom video nadzora uvijek postoje efekti uzdržavanja od korupcije. To je razlog zbog kojeg je tokom Nacionalne konvencije o evropskoj integraciji Crne Gore 2013-2014 preporučeno je da se sistem video nadzora instalira na svim graničnim prelazima.

Izveštaj Evropske komisije je naglasio potrebu za jačanjem kapaciteta za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala. Jedna od ideje je da Granična policija dobije istražna nadležnosti.

Sve u svemu, postoji jaka volja i angažovanje institucija u Crnoj Gori u borbi protiv korupcije. Preporuke donešene tokom Nacionalne konvencije o evropskoj integraciji Crne Gore 2013-2014 u vezi sa prevencijom i represijom korupcije na graničnim prelazima treba da doprinesu kontroli i suzbijanju korupcije. Dodatna pomoć od strane Evropske komisije i zemalja članica EU će obezbijediti podršku EU integraciji Crne Gore.



Borba protiv računarskog (cyber) kriminala

Jakša Backović³⁴

U principu, kompjuterski ili „cyber“ kriminal se može opisati kao „kriminal koji se odnosi na bilo koji oblik kriminala koji se može izvršavati sa kompjuterskim sistemima i mrežama, u kompjuterskim sistemima i mrežama ili protiv kompjuterskih sistema i mreža“. To je, u suštini, viskotehnoški kriminal koji se odvija u elektronskom okruženju.

Možemo izdvojiti nekoliko termina koji su interesantni za kompjuterski kriminal, a to su:

- a) *Cilj napada* – napadaju se servisi, funkcije i sadržaji koji se na mreži nalaze. Krađu se usluge, podaci ili identitet, oštećuju se ili uništavaju djelovi ili cijela mreža i kompjuterski sistemi, ili se ometaju funkcije njihovog rada.
- b) *Alat* – kriminalci od pamtivijeka koriste kamen, nož, otrov, pištolj i slična oružja, a danas moderni kriminalci ne „prljaju“ ruke koristeći mrežu u činjenju djela i realizovanju namjera. Nekad ova upotreba mreže predstavlja potpuno novi alat, dok se u drugim prilikama već postojeći toliko usavršava da ga je teško i prepoznati. Korišćenje ovog novog oružja naročito je popularno kod dječije pornografije, zloupotreba intelektualne svojine, falsifikovanje kreditnih kartica i kartica za bezgotovinsko plaćanje, mijenjanje identita lica, upadi u raznovrsne baze podataka kao i online prodaje nedozvoljene robe (droge, ljudskih organa, djece, žena za udaju, oružja i sl).
- c) *Okruženje* u kome se napadi realizuju. Najčešće to okruženje služi za prikriivanje kriminalnih radnji, kao što to veoma vješto uspevaju da urade pedofili, a ni drugi kriminalci nisu ništa manje uspješni.
- d) *Dokaz* – kao što se u klasičnom kriminalu pojavljuje sredstva izvršenja djela, tako se i u mreži i IT tehnologiji mogu javiti u dokaznom postupku za cyber kriminal.

Sve većom digitalizacijom i potrebom društva sa osavremenjavanjem posla, tehnologija je postala neizostavan dio društva. Sa porastom tehnologije, koja se svakim danom širi, raste i broj mogućnosti vršenja krivičnih djela.

Kako je u svijetu kompjuterski kriminal poprimio veliki oblik i kriminalci iz dana u dan pronalaze nove načine da putem kompjuterskih sistema pridobiju protiv pravnu imovinsku korist tako i Crna Gora nije izuzetak po pitanju vršenja krivičnih djela iz oblasti kompjuterskog kriminala.

U Ministarstvu unutrašnjih poslova – Upravi policije, Sektoru kriminalističke policije formiran je Odsjek za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije u okviru kojeg postoji Grupa za suzbijanje organizovanog ekonomskog kriminala. U sklopu Grupe,

³⁴ Jakša Backović je glavni inspektor za borbu protiv sajber kriminala u Upravi policije Crne Gore

formirana je linija rada za borbu protiv kompjuterskog kriminala i zloupotrebu autorskih prava. Ovu liniju rada pokriva jedan službenik Uprave policije sa zvanjem viši policijski inspektor.

Kompjuterski kriminal je veoma široka oblast pod kojom se podrazumijevaju krivična djela iz oblasti:

- o Klasična djela kompjuterskog kriminala (hakerisanje, upad u zaštićenu bazu podataka i sl),
- o Zloupotreba kreditnih kartica i kartica za bezgotovinsko plaćanja na internetu,
- o Piraterija,
- o I trenutno oblast kojoj se posvećuje najviše pažnje, dječija pornografija.

U Krivičnom zakoniku RCG iz 2004. godine kao i u Zakonu o izmjenama i dopunama istog iz 2006, 2010. i 2011. godine normirana su krivična djela koja tretiraju krivična djela Kompjuterskog kriminala.

- **Član 175:** Neovlašćeno objavljivanje i prikazivanje tuđeg spisa, portreta i snimka;
- **Član 176:** Neovlašćeno prikupljanje ličnih podataka;
- **Član 211:** Prikazivanje pornografskog materijala djeci i proizvodnja i posjedovanje dječije pornografije;
- **Član 234:** Neovlašćeno iskorišćavanje autorskog djela ili predmeta srodnog prava;
- **Član 260:** Falsifikovanje i zloupotreba kreditnih kartica i kartica za bezgotovinsko plaćanje;
- **Član 349:** Oštećenje računarskih podataka i programa;
- **Član 350:** Ometanje računarskog sistema;
- **Član 351:** Pravljenje i unošenje računarskih virusa;
- **Član 352:** Računarska prevara;
- **Član 353:** Neovlašćeni pristup računarskom sistemu;
- **Član 354:** Zloupotreba uređaja i programa.

Službenici Uprave policije kao i nadležna tužilaštva po opisu svog posla, dužni su da represivno djeluju na sva krivična djela koja se izvrše na teritoriji Crne Gore, dok je Ministarstvo pravde zaduženo za pravni osnov, odnosno praćenje i implementaciju novih krivičnih djela u skladu sa trendovima.

Moramo napomenuti da je u okviru Ministarstva za informaciono društvo formiran CERT tim, koji je između ostalog, zadužen za reagovanje u hitnim situacijama prilikom neovlašćenih upada na zaštićene baze podataka, što će u budućnosti službenicima Uprave policije omogućiti bolju analizu prikupljenog materijala, odnosno LOG fajlova koji su jedan od krucijalnih dokaza prilikom vođenja istraga kompjuterskog kriminala.

Takođe, moramo napomenuti da je saradnja sa internet servis provajderima na visokom nivou ali bi trebali primijeniti primjere iz prakse zemalja okruženja i sa servis provajderima potpisati Ugovore o saradnji kako bi se razmjena informacija i tehničkih iskustava odvijala na najbržem mogućem nivou.



Država Crna Gora je 2005. godine potpisala Konvenciju o računarskom kriminalu iz Budumpešte, dok je ista ratifikovana 2010. godine. Shodno tome, sva krivična djela su implementirana u naše zakonodavstvo, što obuhvata krivična djela, definiciju termina i dr. Jedini termin koji nije definisan jeste značenje „dječija pornografija“, koja bi novim izmjenama i dopunama krivičnog zakona trebala biti dodata.

Takođe, shodno Konvenciji o računarskom kriminalu, Vlada Crne Gore je odredila kontakt osobu 24/7 Savjeta Evrope koja je dužna da u svakom trenutku bude na raspolaganju u davanju asistencija u stvarima vezanim za kompjuterski kriminal u Crnoj Gori. Ovu funkciju obavlja službenik Uprave policije – Jakša Backović koji se ujedno bavi gore navedenom problematikom.

U toku je, a shodno Akcionom planu, formiranje Jedinice za borbu protiv visokotehnološkog kriminala u okviru Sektora kriminalističke policije; do mjeseca maja 2015. godine navedena jedinica bi trebalo da bude u punom sastavu i spremna za borbu protiv najsloženijih oblika visokotehnološkog kriminala.

U periodu od 2006.godine, od kada je formirana Linija rada za borbu protiv kompjuterskog kriminala u okviru Uprave policije, njihovi službenici su učestvovali ili su bili koautori u pisanju više knjiga, priručnika, strategija i elaborata od kojih su najvažniji:

- o „Kriminal iz oblasti intelektualne svojine“ (2010),
- o „Visokotehnološki kriminal – Praktični vodič kroz savremeno krivično pravo i primjere iz prakse“ (2014),
- o „Strategija za Sajber bezbjednost“(2013) i dr.

Za period od 01.01.2012. godine do 31.12.2013. godine počinjena su ukupno 64 krivična djela, podnijeta je 61 krivična prijava protiv 44 lica iz oblasti visokotehnološkog kriminala, u koji spadaju krivična djela iz: oblasti intelektualne svojine, klasičnih djela kompjuterskog kriminala, zloupotrebe kreditnih kartica kao i dječije pornografije.

Borba protiv računarskog kriminala

Toni Kastelic³⁵

Brz razvoj informacionih tehnologija, koji se može pratiti dugi niz godina, radikalno je promijenio svakodnevni život, i kao što se čini ovaj zamah će se nastaviti i u budućnosti. Danas većina kompanija koristi informacione tehnologije za lakši i efikasniji rad. Među njima su najznačajnije infrastrukture kao što su snabdijevanje vodom, gasom, naftom, strujom, banke, berze, transport, telekomunikacije i hitne službe. Takođe, brz razvoj različitih informacionih tehnologija i njihova isprepletenost sa značajnim infrastrukturom i drugim oblastima savremenog društva otvaraju nove mogućnosti za nezakonite aktivnosti; ali takođe predstavljaju nove izazove organima za sprovođenje zakona.

S obzirom na sve veći trend može se predvidjeti da ćemo u budućnosti definitivno bilježiti značajan rast kriminala, gdje će biti na razne načine prisutna informaciona tehnologija (tj. računarska oprema i sredstva, pametni telefoni, tablet računari i drugi elektronski uređaji). Počinioci sve više i više za svoj nelegalni posao koriste mobilne telefone, laptop računare, e-mail, internet i servere; posljedice takvih zločina su više dalekosežne nego ikada, jer nijesu ograničeni državnim granicama ili geografski.

Napretku u informacionim tehnologijama i novom obliku krivičnih djela će se morati prilagoditi sve agencije za sprovođenje zakona, što će postići kroz efikasnu i blisku saradnju, koja bi trebalo da, prije svega, podrazumijeva sigurnu i brzu razmjenu informacija, znanja, iskustva, istražnih taktika i metoda. Sve to može doprinijeti uspješnom otkrivanju i procesuiranju krivičnih djela u vezi računarskog ili cyber kriminala. Veliki značaj takođe ima konstantna edukacija i razvoj kadrova u organima za sprovođenje zakona i blagovremeno usvajanje odgovarajućih materijalno - tehničkih i organizacionih mjera odnosno promjena. Zbog svoje specifičnosti, za istraživanje cyber kriminala potrebni su veliki finansijski izdaci, visoko obučeni stručnjaci i kontinuiran razvoj metoda, procedura i alata.

Slovenačka kriminalistička policija je napravila veliki korak naprijed u rastućoj opasnosti od sajber bezbjednosti tako što je 2009. godine, za potrebe efikasne borbe protiv visokotehnološkog kriminala, napravila jedinice za računarska istraživanja. Jedinice je 2009. i 2010. godine jačala kadrovima, računarskom opremom i obezbijedila redovne obuke. Sa formiranjem ovih jedinica je takođe ojačana saradnja sa takvim jedinicama u drugim zemljama, kako i kroz Interpol i Europol. Na nivou policijskih uprava, 2009. godine su osnovana četiri regionalna odjeljenja u Ljubljani, Mariboru, Celju i Kopru. Na nivou Uprave kriminalističke policije, osnovan je Centar za računarske istrage i jedinica u okviru Nacionalnog istražnog biroa. Zbog sve veće problematike, 2014. godine su

³⁵ Toni Kastelic je vođa Centra za računarska istraživanja u kriminalističkoj policiji Slovenije



dobitno formirana odjeljenja u Policijskoj upravi Kranj i Novo mesto, koje su dobile jedan do dva dodatna radna mjesta.

Jedinice za računarska istraživanja imaju tri glavna područja rada:

- Istraživanje računarskog kriminala (ne svih krivičnih djela koja se odnose na kompjutere i internet);
- Implementacija digitalne forenzike;
- Edukacija, pomoć i podrška drugim policijskim jedinicama koje nemaju odgovarajuću opremu i znanja.

Dva podpodručja, koja su takođe važna su:

- Razvoj novih metoda, tehnika i taktike rada;
- Obuka, edukacija.

Definisanje pojma računarskog odnosno sajber kriminala je često nejasno; koristi se različiti termini kao npr:

- »**High-Tech Crime**«, visokotehnološki kriminal - pokriva najširi opseg, jer se tu zločinima smatraju krivična djela, kod kojih se koristi moderna tehnologija (računari, internet, telekomunikacije); pokriva i hakerske napade, napade na infrastrukturu mobilne/fiksne/IP telefonije, često i zloupotrebu kreditnih kartica (npr. »skimming« metoda), dječiju pornografiju na internetu, prevare preko interneta, itd;
- »**Cyber Crime**«, kibernetički kriminal - predstavlja pojam koji obuhvata krivična djela kod koji se koristi internet i kompjuterska oprema. Ovo uključuje sve zločine počinjene putem interneta, kao što su krađe identiteta, onlajn prevare, zloupotrebe elektronskog bankarstva, govor mržnje, rasne mržnje i dječija pornografija, hakerski napadi i upadi u informacione sisteme itd;
- »**Computer Crime**«, računarski kriminal - je uži pojam sajber kriminala; tu su definisana krivična djela, počinjena korišćenjem računara. Dakle predmet krivičnog djela (žrtva ili meta) je kompjuter. To su tipični hakerski zločini, kao što su neovlašćen ulazak u informacioni sistem, nepropisno presrijetanje, smetanje funkcionisanja informacionih sistema, neovlašćena manipulacija podataka itd.

Od pojedinačnog tumačenja koncepta računarskog kriminala zavisi onda i nacionalna organizovanost i sistematizacija tog područja. Kao što je pomenuto, u Sloveniji se jedinice za računarska istraživanja bave istragom kompjuterskog kriminala, ali i drugim vrstama kriminala, gdje su umiješane moderne tehnologije, internet i elektronski uređaji, ove jedinice pružaju i tehničku pomoć i podršku ostalim jedinicama policije. U kontekstu digitalne forenzike, slovenačka kriminalistička policija suočena je sa naglim porastom broja oduzetih elektronskih uređaja za različite tipove krivičnih djela. Tako je na primjer, u periodu od pet godina, tj. od 2010. (1.356 uređaja) do 2014. (3.833 uređaja) zabeležen porast od gotovo 200 % u broju oduzetih i istraženih elektronskih uređaja.

Slovenačka policija se u svom radu u oblasti računarskog (i šire sajber) kriminala kao i sve druge policije susrijeće sa određenim karakteristikama i problemima kao što su:

- veliki broj neprijavljenih krivičnih djela

- anonimnost počinitelja
- osjetljivost digitalnih dokaza
- brzi razvoj i složenost informacione tehnologije
- enkripcija
- globalnost
- različito i manjkavo zakonodavstvo
- različita znanja i kapaciteti agencija za provedbu zakona
- različita težina tog kriminala u vladinim institucijama.

Kod osnivanja jedinica za računarska istraživanja (ili za sajber kriminal), njihove sistematizacije, organizacije rada, zapošljavanja, opremanja, finansiranja, obrazovanja i međunarodna saradnja, slovenačka policija je uzimala u obzir preporuke, kao što su:

- **tip** policijskih jedinica: područje rada samo računarski kriminal (u užem smislu – prekrišaji počinjeni nađ kompjuterskim sistemima i podacima) ili kibernet-ski kriminal (u širem smislu – prekršaju počinjeni uz pomoć kompjuterskih sistema), i digitalna forenzika?
 - računarski kriminal: napadi na informacioni sistem, DoS napadi, malware
 - kibernet-ski kriminal: tradicionalna krivična djela počinjena preko informacionih sistema (prevara, falsifikovanje) i ilegalna sadržina prenošena preko informacionih sistema (rasna mržnja, zlostavljanje djece)
- **broj** jedinica: jedna veća centralna (državni nivo, opasnost izolacije, niži troškovi, obuka, nabavka i testiranje opreme, međunarodna saradnja) ili regionalne jedinice (bolja saradnja-lokalni nivo, viši troškovi)
- **lokacija** jedinice (*hijerarhija*): samostalna (veća autonomija, fleksibilnost, budžet) ili u okviru postojeće (najčešće u jedinici za privredni ili organizovani kriminal)
- **kadar/zaposleni**: glavni fokus na izboru dobrog i dovoljnog broja kadra (znanje, iskustvo, motivacija) iz redova policije i iz privatnog sektora – intenzivan intervju
- **radni prostor/kancelarije**: dovoljno velik za svu opremu, klimatizacija, dostupnost.
- **finansiranje**: godišnje planiranje i obezbjeđivanje novca
- **oprema**: izbor kvalitetne opreme (H&S) i (javne) nabavke, nadogradnje softvera, unaprjeđenje hardvera
- **obuka**: izrađen plan obuke (i za ostale jedinice policije – policijske stanice), redovna obuka (interni instruktori)
- **saradnja**: u zemlji (ISPji, CERT, IT kompanije, univerzitet/fakulteti) i međunarodna (Savjet Evrope, Europol, kontaktne tačke 24/7, direktni kontakti)
- **količina rada**: pratiti povećanje količine rada sa povećanjem kapaciteta jedinice (ljudi, oprema, obuka)
- **mного lakše**: razumijevanje i podrška policijskog menadžmenta!



Važnost zaštite poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda oznakama porijekla (politika kvaliteta)

Merisa Čekić³⁶

Osnovu politike kvaliteta, kao dijela poljoprivredne i politike ruralnog razvoja, čini uspostavljanje sistema zaštite poljoprivrednih proizvoda i hrane sa oznakom porijekla i geografskom oznakom, kao i sistema za zaštitu proizvoda sa posebnim svojstvima i karakteristikama, koja proizilaze iz tradicionalnih načina proizvodnje i pripreme. Pored toga, politika kvaliteta podrazumijeva i mjere podrške (posebno u ruralnom razvoju) osmišljene tako da pomognu farmerima da unaprijede kvalitet proizvodnje i učestvuju u šemama kvaliteta. Izraz „šema kvaliteta” se odnosi na postupak ograničavanja upotrebe nekih imena/naziva hrane i pića na određene proizvode, sa ciljem da se spriječi dovođenje potrošača u zabludu o porijeklu, prirodi ili bitnim osobinama proizvoda.

Ciljevi politika kvaliteta su:

- podsticanje diversifikacije i posebnosti u proizvodnji poljoprivrednih proizvoda i hrane;
- zaštita proizvoda od zloupotreba i imitacija;
- edukacija potrošača o specifičnim karakteristikama proizvoda.

PRAVNI OKVIR

Zakonom o poljoprivredi i ruralnom razvoju („Službeni list CG”, br. 56/09) uređen je, pored ostalog i kvalitet i označavanje poljoprivrednih proizvoda i hrane. Minimalni kvalitet, odnosno zahtjevi kvaliteta koji moraju biti ispunjeni u proizvodnji i prometu, za pojedine poljoprivredne proizvode i hranu bliže su uređeni pravilnicima.

Proizvodi čija „posebnost”, tj. specifične karakteristike proizilaze iz načina proizvodnje ili prerade, kao i podneblja iz kojeg potiču i koji se zbog toga razlikuju od proizvoda iz iste kategorije, mogu se registrovati kao oznaka porijekla, geografska oznaka ili garantovano tradicionalni specijalitet.

Zakonom o oznakama porijekla, geografskim oznakama i oznakama garantovano tradicionalnih specijaliteta poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda („Službeni list CG”, br. 18/11) uređene su oznake porijekla, geografske oznake i oznake garantovano tradicionalnih specijaliteta poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda, način i uslovi za registraciju ovih oznaka, vođenje registara, ocjenjivanje usaglašenosti, označavanje

³⁶ Merisa Čekić je savjetnica za šeme kvaliteta u Sektoru za poljoprivredu u Ministarstvu poljoprivrede i ruralnog razvoja

i nadzor. Detaljnija pravila kao i formulari propisani su kroz dva pravilnika: Pravilnik o oznakama garantovano tradicionalnog specijaliteta poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda („Službeni list CG”, br. 22/2014) i Pravilnik o načinu registrovanja oznake porijekla i geografske oznake poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda („Službeni list CG”, br. 27/2014).

VAŽNOST ZAŠTITE POLJOPRIVREDNIH I PREHRAMBENIH PROIZVODA

Sistemi zaštite oznaka porijekla i geografskih oznaka su osmišljeni tako da štite i proizvođača i potrošača.

Registrovanje oznake porijekla, odnosno geografske oznake, a potom pravo korišćenja zaštićene oznake daje proizvođačima mogućnost da svoj proizvod učine, u odnosu na slične proizvode konkurencije, prepoznatljivim na tržištu i obezbijede bolju tržišnu poziciju. Korišćenje registrovanih oznaka doprinosi boljem plasmanu i većoj cijeni proizvoda (geografsko porijeklo preporučuje proizvod potrošačima) u poređenju sa sličnim proizvodima iz iste kategorije.

Osim toga, ovakav sistem zaštite podstiče proizvođače na udruživanje i zajednički, a time i olakšan, nastup na tržištu.

Proizvodnja ovakvih proizvoda veoma je važna za ruralni razvoj. Utiče na povećanje prihoda poljoprivrednih proizvođača i zadržavanje stanovništva u ruralnim područjima. Zaštita poljoprivrednih proizvoda sa oznakom porijekla, odnosno geografskom oznakom doprinosi stvaranju prepoznatljivosti i identiteta takvog proizvoda, kao i područja ili zemlje iz koje potiče i doprinosi očuvanju tradicije.

OZNAKA PORIJEKLA I GEOGRAFSKA OZNAKA

OZNAKA PORIJEKLA je naziv regiona, određenog mjesta ili, u izuzetnim slučajevima, države, koji se koristi za označavanje poljoprivrednog ili prehrambenog proizvoda:

- koji potiče iz tog regiona, odnosno iz tog mjesta ili te države;
- čiji su kvalitet ili karakteristike isključivo ili bitno uslovljene prirodnim i ljudskim faktorima određene geografske sredine;
- čija se proizvodnja, prerada i priprema odvijaju na određenom geografskom području.

GEOGRAFSKA OZNAKA je naziv regiona, određenog mjesta ili, u izuzetnim slučajevima, države, koji se koristi za označavanje poljoprivrednog ili prehrambenog proizvoda:

- koji potiče iz tog regiona, odnosno iz tog mjesta ili te države;
- koji ima specifičan kvalitet, reputaciju ili druge karakteristike koje se mogu pripisati njegovom geografskom porijeklu;
- čija se proizvodnja i/ili prerada i/ili priprema odvijaju u određenom geografskom području.



Oznaka porijekla i geografska oznaka identifikuju proizvod prema porijeklu i svjedoče o vezi između dokazanog kvaliteta, reputacije i specifičnih karakteristika određenog proizvoda i njegovog geografskog porijekla. Uvijek mora biti zadovoljen uslov povezanosti sa geografskim područjem. Kakva je ta veza i kojeg obima, zavisi od same oznake.

GARANTOVANO TRADICIONALNI SPECIJALITET (GTS)

Da bi se registrovao kao garantovano tradicionalni specijalitet, jedan poljoprivredni ili prehrambeni proizvod mora imati posebna svojstva (karakteristiku ili niz karakteristika) koja ga jasno razlikuju od sličnih proizvoda iste kategorije i mora biti tradicionalan proizvod.

Posebna svojstva, odnosno posebne karakteristike odnose se na fizičke, hemijske, mikrobiološke ili organoleptičke karakteristike proizvoda, na metod proizvodnje koji proizvođač koristi ili na posebne uslove tokom njegove proizvodnje.

Posebna svojstva ne čini prezentacija proizvoda (npr. atraktivno pakovanje kakvo nemaju drugi proizvodi), sastav ili način proizvodnje utvrđen propisom ili standardom, porijeklo ili geografsko porijeklo.

Iako posebna svojstva ne proizilaze iz geografskog porijekla, u nazivu poljoprivrednih ili prehrambenih proizvoda dozvoljena je upotreba geografskih izraza.

„Tradicionalan” označava dokazanu upotrebu proizvoda na tržištu kroz vremenski period koji pokazuje prenošenje sa generacije na generaciju, u trajanju od najmanje 25 godina. Uslov je da je proizvod proizveden upotrebom tradicionalnih sirovina, da ga karakteriše tradicionalni sastav ili način proizvodnje i/ili prerade koji odražava tradicionalni način proizvodnje i/ili prerade.

Pored uslova koje proizvod mora ispuniti („posebna svojstva”, „tradicionalan”), postoje i zahtjevi za naziv proizvoda. Naziv mora biti specifičan sam po sebi, tj. mora se jasno razlikovati od ostalih imena ili mora izražavati posebna svojstva proizvoda.

Ako se naziv ne odnosi na svojstva proizvoda, već je specifičan, onda mora biti tradicionalan ili utvrđen običajem.

Naziv koji izražava posebna svojstva proizvoda ne može biti registrovan ako se odnosi samo na tvrdnje opšte prirode koje se koriste za određene proizvode ili ako upućuje na očigledno svojstvo proizvoda ili svojstvo koje ne odgovara specifikaciji proizvoda, čime dovodi potrošača u zabludu u pogledu svojstava proizvoda.

Naziv biljne sorte ili rase životinja može biti dio naziva, pod uslovom da ne dovodi u zabludu po pitanju prirode proizvoda.

REGISTRACIJE OP/GO/GTS

Postupak za registrovanje OP ili GO započinje podnošanjem zahtjeva za registraciju Ministarstvu poljoprivrede i ruralnog razvoja.

Zahtjev za registrovanje OP ili GO podnosi grupa proizvođača ili prerađivača poljoprivrednog ili prehrambenog proizvoda koji proizvodi ili prerađuje.

Grupa proizvođača ili prerađivača podrazumijeva svako udruženje proizvođača ili prerađivača istog poljoprivrednog ili prehrambenog proizvoda, bez obzira na njegov pravni status ili sastav.

Međutim, postoje slučajevi kada pravno ili fizičko lice može podnijeti zahtjev. To je moguće ako dokaže da je jedini proizvođač ili prerađivač određenog proizvoda u određenom geografskom području i da to geografsko područje posjeduje karakteristike koje ga značajno razlikuju od susjednih područja ili su svojstva proizvoda različita od proizvoda proizvedenih u susjednim područjima.

Zahtjevom se može tražiti registrovanje samo jedne OP ili GO.

Ministarstvo obrazuje Komisiju za sprovođenje postupka registracije oznake porijekla ili geografske oznake poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda.

Slično važi i za **registrovanje naziva garantovano tradicionalnog specijaliteta**.

Zahtjev za registraciju naziva garantovano tradicionalnog specijaliteta može podnijeti samo grupa proizvođača ili prerađivača istog poljoprivrednog ili prehrambenog proizvoda, bez obzira na njen pravni status ili sastav. Grupa može podnijeti zahtjev za registraciju samo za poljoprivredne ili prehrambene proizvode koje proizvodi ili prerađuje. Zahtjevom za registraciju može se tražiti registrovanje jednog garantovano tradicionalnog specijaliteta. Ministarstvo obrazuje Komisiju za sprovođenje postupka registracije garantovano tradicionalnog specijaliteta poljoprivrednih ili prehrambenih proizvoda.

“Grupa” podrazumijeva svako udruženje proizvođača ili prerađivača istog poljoprivrednog ili prehrambenog proizvoda, bez obzira na njegov pravni status ili sastav.

Postoje slučajevi kada pravno ili fizičko lice može podnijeti zahtjev. To je moguće ako dokaže da je jedini proizvođač ili prerađivač određenog proizvoda u određenom geografskom području i da to geografsko područje posjeduje karakteristike koje ga značajno razlikuju od susjednih područja ili su svojstva proizvoda različita od proizvoda proizvedenih u susjednim područjima.

Zahtjev se podnosi Ministarstvu poljoprivrede i ruralnog razvoja. Ministarstvo obrazuje komisiju za sprovođenje postupka registracije oznake porijekla ili geografske oznake poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda.



Udruživanje proizvođača/prerađivača koji se bave proizvodnjom/preradom proizvoda za koji se traži registracija neke od oznaka je prvi korak u postupku registracije. S obzirom na to da je riječ o zajedničkom projektu, veoma je važno uključiti sve koji učestvuju u proizvodnom lancu. I ostale zainteresovane strane, kao npr. potrošači, mogu učestvovati u grupi.

Grupa priprema zahtjev za registraciju. Uz zahtjev se podnosi specifikacija proizvoda i ona čini glavni dio zahtjeva, jer sadrži sve informacije o proizvodu. Specifikaciju pripremaju proizvođači i mora biti detaljna, kako bi omogućila svakom novom proizvođaču da započne proizvodnju tog proizvoda, ukoliko to želi.

Proizvođači sami definišu pravila, odnosno uslove koji potom moraju biti ispunjeni. Ono što je navedeno u specifikaciji je osnov za vršenje kontrole i ocjenjivanje usaglašenosti.

Registrovanu oznaku, odnosno naziv MOŽE DA KORISTI SAMO PROIZVOĐAČ ČIJI PROIZVOD ISPUNJAVA USLOVE IZ SPECIFIKACIJE.

OSNOVNI ELEMENTI SPECIFIKACIJE ZA OP/GO

- Naziv poljoprivrednog ili prehrambenog proizvoda kojeg čini oznaka porijekla ili geografska oznaka;
- Opis poljoprivrednog ili prehrambenog proizvoda, uključujući, ako je potrebno, i opis sirovine, u smislu osnovnih fizičkih, hemijskih, mikrobioloških ili organoleptičkih karakteristika tog proizvoda;
- Prostorno definisanje geografskog područja;
- Dokaz o porijeklu;
- Metod proizvodnje;
- Veza između kvaliteta ili karakteristika proizvoda i geografskog porijekla;
- Sertifikaciono tijelo (ovlašćeno pravno lice koje provjerava usaglašenost sa specifikacijom);
- Navode se podaci o sertifikacionom tijelu koje je izvršilo ocjenjivanje usaglašenosti proizvoda sa specifikacijom;
- Posebna pravila deklarisanja proizvoda;
- U ovom dijelu navode se detalji u vezi sa označavanjem i deklarisanjem proizvoda, koji se odnose na OP ili GO;
- Drugi zahtjevi utvrđeni posebnim propisima.

OSNOVNI ELEMENTI SPECIFIKACIJE GTS

- Naziv koji se registruje;
- Opis proizvoda uključujući i njegova glavna fizička, hemijska, mikrobiološka ili organoleptička svojstva;

- Opis metode proizvodnje koje se proizvođači moraju pridržavati, uključujući prirodu i svojstva sirovina ili sastojaka koji se koriste i metodu pripreme proizvoda;
- Bitne elemente koji određuju posebna svojstva proizvoda;
- Bitne elemente koji dokazuju tradicionalne karakteristike proizvoda;
- Minimum zahtjeva i postupaka za provjeru posebnih svojstava.

KO MOŽE DA KORISTI REGISTROVANU OZNAKU/NAZIV

OP/GO

Registrovanje oznake proizvođačima daje ekskluzivno pravo da je koriste za svoje proizvode. To je pravo intelektualne svojine.

Registrovanu oznaku porijekla ili geografsku oznaku može koristiti proizvođač ili prerađivač poljoprivrednog ili prehrambenog proizvoda, ako proizvod ispunjava uslove iz odgovarajuće specifikacije.

Važno je istaći da pravo upotrebe registrovane oznake pripada svim proizvođačima u definisanom geografskom području koji ispunjavaju uslove iz specifikacije, a ne samo proizvođačima udruženja koje je prvobitno podnijelo zahtjev za registrovanje.

Proizvođači iz tog područja (čiji proizvodi ispunjavaju uslove iz specifikacije) mogu plasirati ili reklamirati svoje proizvode pod registrovanim nazivom, kao proizvod sa oznakom „ZAŠTIĆENA OZNAKA PORIJEKLA“ ili „ZOP“, odnosno „ZAŠTIĆENA GEOGRAFSKA OZNAKA“ ili „ZGO“, uz nanošenje pripadajućeg znaka.

Pravo ekskluzivne upotrebe omogućava proizvođačima da svoje proizvode istaknu u odnosu na konkurentske proizvode na tržištu i istovremeno pruže potrošačima jasnu informaciju o porijeklu proizvoda.

Svi proizvođači u definisanim geografskim područjima mogu zabraniti svim ostalim licima upotrebu registrovane oznake.

GTS

Pravni efekti registrovanja naziva GTS nijesu isti onima koji proizilaze iz registrovanja OP/GO.

Najznačajnija razlika između OP/GO i GTS jeste geografija. Kod OP/GO postoji veza sa geografskim područjem. Kod GTS takva veza ne postoji i svi proizvođači koji proizvode u skladu sa specifikacijom imaju pravo da koriste registrovani naziv, bez obzira gdje se nalaze, tj. gdje se proizvodnja obavlja.

Razlika postoji i kod zahtjeva. Kod GTS grupa može podnijeti zahtjev za registraciju sa rezervisanjem naziva ili bez rezervisanja naziva za poljoprivredni ili prehrambeni proizvod. To nije slučaj kod OP/GO.



Naziv garantovano tradicionalnog specijaliteta, koji je registrovan bez rezervisanja naziva, može se koristiti na deklaraciji proizvoda koji nije proizveden u skladu sa specifikacijom, ali se na deklaraciji ne može koristiti oznaka „GARANTOVANO TRADICIONALNI SPECIJALITET” ili „GTS” i sa njom povezani znak. Znači, proizvođači koji ne ispunjavaju uslove specifikacije mogu da plasiraju svoje proizvode koristeći taj naziv, ali im je zabranjena upotreba oznake „GARANTOVANO TRADICIONALNI SPECIJALITET” ili „GTS” (koja je dozvoljena samo proizvođačima koji ispunjavaju uslove specifikacije).

Naziv garantovano tradicionalnog specijaliteta, koji je registrovan sa rezervisanjem naziva, i kada nije praćen oznakom „GARANTOVANO TRADICIONALNI SPECIJALITET” ili „GTS” ili sa njom povezanim znakom, više se ne može koristiti na deklaraciji sličnih poljoprivrednih ili prehrambenih proizvoda koji ne ispunjavaju uslove iz objavljene specifikacije garantovano tradicionalnog specijaliteta.

ZAKLJUČAK

Crna Gora ima proizvode po kojima može da bude prepoznatljiva u svijetu, bogato istorijsko nasleđe, a obnavljanjem proizvodnje nekih davno zaboravljenih tradicionalnih proizvoda otvara se mogućnost za stvaranje novih brendova.

Registracija i zaštita poljoprivrednih proizvoda oznakama kvaliteta u Republici Hrvatskoj

Edita Volar Pantić³⁷

Uvod

Globalizacijom i liberalizacijom tržišta raste konkurencija kako poljoprivrednih proizvoda, tako i proizvoda s dodatom vrijednošću. Suočeni s tim novim tržišnim izazovima, za proizvođače Evropske unije (EU) jedino oružje je „kvalitet”. Stoga poljoprivredna politika EU mora podržavati proizvođače u njihovim nastojanjima da dostignu kvalitet, kako je rečeno u strateškom dokumentu - Zelenoj knjizi, koja na taj način postavlja kvalitet, pored sigurnosti hrane koja je neupitna i već uređena propisima, kao jedan od strateških ciljeva zajedničke poljoprivredne politike EU. EU 1992. godine uvodi sistem namijenjen zaštiti i promovisanju tradicionalnih i regionalnih prehrambenih proizvoda, nadahnut postojećim nacionalnim sistemima, francuskim i italijanskim. EU je razvila tri „oznake kvaliteta”. Dvije od njih posjeduju snažan geografski element – oznaka izvornosti (OI) i oznaka geografskog porijekla (OGP), a treća oznaka zagaranтовano tradicionalnog specijaliteta (OZTS) se odnosi na tradicionalne načine proizvodnje.

Republika Hrvatska (RH) zbog posebnosti geografskog položaja, raznolikosti prirodnih i klimatskih uslova kao i bogate kulture te tradicije, posjeduje veliki broj autohtonih prehrambenih proizvoda koji zbog tehnoloških, prehrambenih i organoleptičkih specifičnosti, kvalitetom i posebnosti uspješno konkurišu na hrvatskom tržištu i kao takvi su postali prepoznatljivi, kao i geografska područja na kojima se proizvode. Stoga RH, kako bi te proizvode i zaštitila, takođe, početkom 90-tih godina počinje razvijati politiku kvaliteta. Donosi propise kojima uređuje registraciju proizvoda oznakom izvornosti i oznakom geografskog porijekla, čije usklađivanje s relevantnim propisima EU započinje 2003. godine, kada se uvodi i nova oznaka zagaranтовano tradicionalnog specijaliteta.

Sistem registracije poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda oznakama kvaliteta u Republici Hrvatskoj

Sistem registracije i zaštite poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda u RH uređen je Zakonom o zaštićenim oznakama izvornosti, zaštićenim oznakama geografskog porijekla

³⁷ Edita Volar Pantić je načelnica Sektora za označavanje i kvalitetu hrane u Ministarstvu poljoprivrede Republike Hrvatske



i zajamčeno tradicionalnim specijalitetima poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda (NN br. 80/2013, 14/2014) i pripadajućim Pravilnicima. Navedenim propisima osigurava se sprovođenje osnovne Uredbe (EU) br. 1151/2012 Evropskog parlamenta i Savjeta od 21. novembra 2012. godine o sistemima kvaliteta poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda, te pripadajućih EU Uredbi (implementirajućih i delegirajućih). Zakonom se uređuje postupak registracije naziva poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda jednom od oznaka kvaliteta na nacionalnom nivou, te sistem službenih kontrola, što je obaveza svake države članice EU. Takođe, određuje se nadležno tijelo za sprovođenje postupka registracije na nacionalnom nivou, komunikaciju s Evropskom komisijom (EK) u postupku registracije naziva proizvoda na EU nivou, kao i nadležne inspekcije. Propisuju se prekršaji i kazne u slučaju nepoštovanja propisa.

Postupak registracije

Registracija poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda s oznakom izvornosti ili oznakom geografskog porijekla je u suštini registracija naziva tog proizvoda. Postupak registracije naziva se sastoji od pred-registracione faze, te formalnog postupka registracije na nacionalnom nivou RH, koji sprovodi Ministarstvo poljoprivrede i zatim na nivou EU, gdje EK, konačno, donosi odluku da li će određeni naziv biti registrovan i na taj način zaštićen.

Pred-registraciona faza

Pred-registraciona faza je početna faza u postupku registracije proizvoda, ali ujedno i vrlo važna faza. Glavnu ulogu u ovoj fazi imaju proizvođači poljoprivrednog i prehrambenog proizvoda koji se namjerava registrovati. Proizvođači proizvoda se trebaju udružiti, jer prema propisima zahtjev za registraciju može podnijeti samo grupa proizvođača tog proizvoda (zadruga, udruženje, klaster i sl) u koju mogu biti uključeni i proizvođači sirovine te druge interesne strane, npr. trgovci, proizvođači ambalaže i dr. U ovoj fazi, u kojoj je potrebno donijeti najvažnije odluke, neophodno je uključivanje i županije ili jedinice lokalne samouprave koje se nalaze u geografskom području u kojem se taj proizvod koji se namjerava registrovati proizvodi, jer, konačno, koristi od registracije će imati i područje u kome se proizvod proizvodi. Zatim je potrebno napraviti analizu potencijala: utvrditi koliko je proizvođača koji proizvode proizvod, procijeniti sadašnju tržišnu pozicioniranost proizvoda, njegovu prepoznatljivost, postojeću tržišnu cijenu. Potrebno je postaviti ciljeve koji se registracijom određenog proizvoda žele postići. Da li je to samo zaštita registrovanog naziva kojom će se spriječiti njegova zloupotreba i narušavanje ugleda proizvoda ili se očekuje povećanje cijene proizvoda, što dovodi do povećanja zarade proizvođača ili davanje mogućnosti zapošljavanja i sprječavanje iseljavanja stanovništva iz određenog područja. Sve te analize odgovoriće na pitanje da li je registracija opravdana. Nadalje, potrebno je donijeti odluku kojom oznakom zaštititi proizvod: da li OI ili OZP ili pak OZTS. Pri tome treba uzeti u obzir određene

činjenice: mogućnost osiguranja dovoljne količine sirovina, očekivanja potrošača, da li se proizvod proizvodi i u kojoj mjeri izvan geografskog područja i sl.

Kada su donesene odgovarajuće odluke, započinje se sa izradom specifikacije proizvoda. Specifikacija proizvoda, čiji je sadržaj definisan gore navedenom Uredbom Evropske unije, je najvažniji dokument na osnovu koga se proizvod registruje. Na osnovu specifikacije se izrađuje plan kontrole proizvoda, kao i jedinstveni dokument koji se šalje u EK sa zahtjevom za registraciju. U specifikaciji se navodi naziv proizvoda koji se želi registrovati i zaštititi, zatim oznaka kojom se želi zaštititi proizvod. Nadalje se u specifikaciji opisuje proizvod, njegov izgled, fizičko - hemijska svojstva, organoleptičke karakteristike, sve to sa naglaskom na njegove posebnosti. Opisuje se i sirovina, te uslovi proizvodnje sirovine, ishrana životinja kod OI. Zatim se određuje geografsko područje, odnosno jasno se definišu granice geografskog područja na kome se proizvodi proizvod, u slučaju OI i područje proizvodnje sirovine, a u slučaju OZTS opisuje se tradicionalni karakter proizvoda. Kao prilog specifikaciji dodaju se: geografska karta, istorijski dokumenti, knjige, kuvari, jelovnici, računi i sl, laboratorijski analitički izvještaji, rezultati organoleptičkih ocjenjivanja proizvoda kojima se dokazuju svi navodi u specifikaciji, tradicionalnost proizvoda i upotreba naziva proizvoda. U izradu specifikacije i prikupljanje priloga potrebno je uključiti razne stručnjake sa fakulteta, iz laboratorija, razvojnih agencija, konsultantskih kuća i dr.

Postupak registracije na nacionalnom nivou

Postupak registracije na nacionalnom nivou započinje podnošenjem zahtjeva za registraciju od strane grupe proizvođača Ministarstvu poljoprivrede. Uz zahtjev se dostavlja specifikacija i pripadajuća dokumentacija.

Na nivou Ministarstva, prema odredbama nacionalnog Zakona osnovana je stručna Komisija koje razmatra zahtjev i svu prateću dokumentaciju (specifikaciju proizvoda i dokaze u prilogu). Ukoliko Komisija utvrdi da je zahtjev u skladu sa svim odredbama važećih propisa u Narodnim novinama se objavljuje obavještenje o zahtjevu za registraciju naziva proizvoda, a na internet stranicama Ministarstva specifikacija proizvoda sa svim pripadajućim prilogima. Od dana objave obavještenja o zahtjevu započinje period za prigovor koji na nacionalnom nivou traje 30 dana. U tom periodu svaka zainteresovana strana, a koja ima registrovano poslovanje u Republici Hrvatskoj, može uložiti prigovor na registraciju naziva proizvoda. Razlozi za prigovor mogu biti različiti, na primjer, može se prigovarati na sam naziv proizvoda u smislu da je generički, odnosno uobičajeni naziv za određenu kategoriju proizvoda, ili pak da je naziv sinonim sa već registrovanim nazivom i sl. Zatim, može se prigovarati u smislu da proizvod ne odgovara definiciji oznake kojom ga želimo zaštititi. Takođe, može se prigovarati na sve elemente definisane u specifikaciji: geografsko područje, karakteristike proizvoda, tehnološke procese i metode i dr. Uz prigovor mora se dostaviti i dokumentacija kojom se dokazuje opravdanost prigovora. Ukoliko niko ne uložiti prigovor, naziv proizvoda se



registruje na nacionalnom nivou. U slučaju da je prigovor podnesen, gore navedena Komisija razmatra prigovor i svu dostavljenu dokumentaciju na osnovu koje odlučuje da li je prigovor osnovan ili nije. Ako zaključi da je prigovor osnovan naziv proizvoda se neće registrovati, a u slučaju da zaključi da prigovor nije osnovan naziv proizvoda će se registrovati. Komisija u postupku razmatranja prigovora, ukoliko smatra potrebnim, može pozvati obje strane, podnosioca zahtjeva za registraciju i podnosioca prigovora, na dogovor. Prema nacionalnim odredbama važećih propisa po završetku postupka registracije i izdavanja Rješenja o registraciji u Narodnim novinama se objavljuje obavještenje o registraciji naziva.

Nakon toga započinje priprema dokumentacije za registraciju na nivou EU, izrada jedinstvenog dokumenta koji je, ustvari, sažeta specifikacija, i čiji je oblik i sadržaj, takođe, određen važećim propisima. Istovremeno, proizvođači moraju odabrati jedno od sertifikovanih tijela koja su ovlašćena od strane Ministarstva i započeti sa postupkom sertifikovanja, odnosno utvrđivanja usklađenosti sa specifikacijom.

Postupak registracije na nivou Evropske unije

Postupak registracije naziva poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda na nivou EU sprovodi EK. U RH grupe proizvođača podnose zahtjev EK putem Ministarstva poljoprivrede. Zahtjev mora sadržati: jedinstveni dokument, podatke o grupi proizvođača, Izjavu Ministarstva, dokument kojim se potvrđuje da je zahtjev usklađen sa odredbama navedenih uredbi i da na nacionalnom nivou nije bilo uložених prigovora, kao i informaciju o web stranici gdje se nalazi Specifikacija proizvoda.

Nakon podnošenja zahtjeva Evropskoj komisiji država članica može dodijeliti prelaznu nacionalnu zaštitu. Ova zaštita je važeća samo na nacionalnom tržištu, odnosno na tržištu države članice, ali ne i na evropskom i međunarodnom tržištu.

Nakon podnošenja zahtjeva, EK razmatra dokumentaciju kako bi provjerila da li je ista usklađena sa zahtjevima propisanim važećim propisima. Ova faza može trajati najviše 6 mjeseci. Tokom ove faze EK može tražiti izmjene i dopune u dostavljenoj dokumentaciji, jedinstvenom dokumentu ili tražiti pojašnjenja i sl. Nakon isteka ove faze, EK objavljuje zahtjev u DOOR bazi podataka, službenoj bazi registriranih oznaka EU. Tada započinje faza prigovora u kojoj sada prigovor mogu ulagati sve zainteresovane strane iz svih država članica EU, kao i iz trećih zemalja. Faza prigovora traje 3 mjeseca. Uslovi i način podnošenja prigovora, kao i način njegovog rješavanja je, takođe, određen navedenim propisima EU. Ukoliko niko ne podnese prigovor, naziv se može registrovati i na taj način zaštititi jednom od oznaka kvaliteta. Ukoliko je prigovor uložen, te dostavljena dokumentacija kojom se argumentovano dokazuje opravdanost prigovora, EK ga razmatra. U slučaju da EK prigovor smatra nedopuštenim odbacuje ga, a naziv proizvoda registruje i upisuje u DOOR bazu. Ukoliko ipak zaključi da je prigovor dopušten, cjelokupnu dokumentaciju prosleđuje podnosiocu zahtjeva za registraciju, i poziva obje strane, podnosioca zahtjeva za registraciju i podnosioca prigovora da se

sporazumiju. Tokom postupka sporazumijevanja, suprotstavljene strane iznose svoje interese i nastoje da pronađu kompromisno rješenje, kako bi se postigao dogovor na obostrano zadovoljstvo. Postupak sporazumijevanja može trajati najduže 6 mjeseci. O ishodu sporazuma informiše se EK. Ako strane ne postignu sporazum i o tome se obavještava EK, koja onda sama donosi odluku o registraciji naziva, uzimajući u obzir sve činjenice iz zahtjeva za registraciju i prigovora.

Pravo korišćenja registrovanih naziva i označavanje proizvoda

Proizvodi zaštićeni jednom od oznaka kvaliteta se označavaju odgovarajućim EU i nacionalnim znakom. EU znak može se koristiti kod označavanja proizvoda tek kada je njihov naziv registrovan na EU nivou i upisan u DOOR bazu podataka. Nacionalni znak se može koristiti u razdoblju prelazne nacionalne zaštite, koja započinje kada je zahtjev za registraciju naziva proizvoda na nivou EU poslat EK. Nacionalni znak ne smije dovesti potrošača u zabludu, niti na bilo koji način ukazivati da je proizvod zaštićen na nivou Evropske unije.

Zaštićene nazive i znakove mogu koristiti samo sertifikovani proizvođači, odnosno oni kojima je utvrđena usklađenost sa specifikacijom.

Službene kontrole

Službene kontrole u ovom području podrazumijevaju, prije svega, sertifikovanje proizvoda, odnosno utvrđivanje usklađenosti sa specifikacijom, koje se sprovodi u fazi proizvodnje. Sertifikovanje u RH sprovode tri sertifikaciona tijela, akreditovana prema normi EN 45011 od strane Hrvatske akreditacione agencije, i ovlaštena od strane Ministarstva poljoprivrede, kao i inspekcija kvaliteta hrane Ministarstva poljoprivrede. Za sprovođenje službenih kontrola na tržištu, u smislu neovlašćenog korišćenja registrovanog naziva i znaka, nadležna je, takođe, inspekcija kvaliteta Ministarstva poljoprivrede. Službene kontrole vezane za sigurnost hrane, higijenske uslove proizvodnje, mikrobiološke kriterijume i dr. u RH sprovode nadležne: veterinarska inspekcija Ministarstva poljoprivrede i sanitarna inspekcija Ministarstva zdravlja. Veterinarska inspekcija sprovodi službene kontrole sirovina i proizvoda životinjskog porijekla, a sanitarna inspekcija kontroliše sirovine i proizvode biljnog porijekla.

Sredstva za troškove službenih kontrola mora osigurati zemlja članica u sopstvenom državnom budžetu. Troškove sertifikovanja plaćaju proizvođači registrovanih proizvoda.

U cilju efikasnog sprovođenja službenih kontrola potrebna je dobra koordinacija svih nadležnih inspekcija i jedinica jasnih komunikacionih kanala, i jasno propisanih procedura, kao i edukovani inspektori, osobe koje sprovode službene kontrole. Edukaciju inspektora sprovodi EK kroz treninge koje organizuje (BTFS - Better Training for Safer Food) i za koje se izdvajaju sredstva na godišnjem nivou iz budžeta EU.



Značaj registracije

Sistem registracije naziva poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda oznakama kvaliteta je jedan od oblika intelektualnog vlasništva. Registrovani nazivi su, ujedno, i zaštićeni. Zaštita garantovana kroz oznake kvaliteta fokusirana je na prevenciju zloupotrebe naziva proizvoda koja može dovesti do zablude potrošača o porijeklu, kvalitetu i drugim karakteristikama proizvoda. EU sistemi kvaliteta namijenjeni označavanju kvalitetnih proizvoda osmišljeni su kako bi zaštitili prava proizvođača i potrošača. Obje grupe bi trebalo da imaju značajne koristi od navedenih sistema označavanja.

Značaj registracije poljoprivrednih i prehrambenih oznakama kvaliteta može se posmatrati sa više aspekata: pravnog, ekonomskog, potrošačkog, kulturnog i dr. Pravni aspekt podrazumijeva zaštitu registrovanih naziva proizvoda od zloupotrebe i narušavanja ugleda izvornog proizvoda. Nadalje, proizvodi koji nose jednu od registrovanih oznaka kvaliteta spadaju u proizvode više cjenovne kategorije, što dovodi do povećanja dohotka proizvođača koji proizvode takve proizvode. Na taj način sprečava se iseljavanje stanovništva iz određene regije u kojoj se proizvod proizvodi, jer lokalno stanovništvo osigurava svoju egzistenciju. Kroz registraciju se povećava prepoznatljivost od strane potrošača, kako proizvoda, tako i područja u kojem se isti proizvode. Sve ovo podstiče razvoj turizma i ukupan ekonomski razvoj određenog geografskog područja. Registracija direktno utiče na osnivanje interesnih grupa, s ciljem zajedničke registracije proizvoda jednom od oznaka, kao i zajedničkog nastupa na tržištu. Sa kulturnog aspekta, ovaj sistem doprinosi njegovanju i razvijanju regionalne tradicije i regionalnog identiteta, čuvanju gastronomskog nasljeđa i sl.

Proizvodi zaštićeni jednom od oznaka daju izuzetno vrijedan doprinos održivom ruralnom razvoju. Pokazalo se kako imaju značajnu ulogu u obnovi ruralnog okruženja, s obzirom da garantuju proizvodnju poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda na način kojim se čuvaju lokalne biljne vrste, nagrađuje lokalno stanovništvo, podstiče ruralna raznolikost i socijalna povezanost, promovišu se nove mogućnosti zaposlenja u proizvodnji, preradi i drugim povezanim uslužnim djelatnostima.

Oznake kvaliteta su izvrsna marketinška poruka o proizvodima s visokim nivoom dodatnog kvaliteta. Ove oznake garantuju potrošaču kvalitet proizvoda, daju im cjelovitu informaciju o kvalitetu proizvoda, njegovom porijeklu, kao i o njegovoj vrijednosti. Poznato je kako su ova svojstva važna potrošaču.

Poljoprivredni i prehrambeni proizvodi registrovani u Republici Hrvatskoj

U RH je na nacionalnom nivou registrovano ukupno 15 naziva poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda, 6 kao oznaka izvornosti i 9 kao oznaka geografskog porijekla. Za sve ove proizvode zahtjevi za registraciju su poslani na nivo EU, pa im je time odobrena

prelazna nacionalna zaštita. Trenutno je u postupku registracije na nacionalnom nivou 7 proizvoda, međutim, postoji još niz proizvoda koji predstavljaju potencijal za zaštitu i gdje su proizvođači pokazali interes za njihovom zaštitom.

Zaključak

Potrebno je kontinuirano povećavati prepoznatljivost sistema registracije i zaštite poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda sa geografskom oznakom kod proizvođača i uspostaviti kapacitete koji će motivisati proizvođače na zaštitu proizvoda, pa im pomoći i u pripremi dokumentacije potrebne za podnošenje zahtjeva za registraciju. Potrebno je sistemski organizovati pomoć grupama proizvođača u pred-registracionoj fazi na način da se identifikuju institucije, fakulteti, instituti, razvojne agencije koje će voditi projekat zaštite i tako pomoći proizvođačima da ostvare svoju namjeru. Da bi se u tome uspjelo, potrebno je pri tim institucijama edukovati tzv. koordinate projektata zaštite. Kroz promotivne aktivnosti potrebno je i potrošače bolje upoznati sa sistemom registracije, odnosno oznakama koje zaštićeni proizvodi nose, te porukom i garancijom koju te oznake daju, kao i sa samim proizvodima koji su već registrovani nekom od oznaka kvaliteta.



Unaprjeđenje kvaliteta sirovog mlijeka i dostizanje evropskih standarda

Slavko Mirecki³⁸

Karakteristike mljekarskog sektora

Proizvodnja mlijeka, kao jedna od najznačajnijih grana poljoprivrede, bila je i treba da ostane okosnica daljeg razvoja Crne Gore. Prednosti mljekarskog sektora u Crnoj Gori leže u tradiciji u proizvodnji i potrošnji mlijeka i mliječnih proizvoda, velikim raspoloživim površinama za proizvodnju hrane za preživare, niskim troškovima radne snage, pozitivnim promjenama u prerađivačkom sektoru i blagonaklonom odnosu potrošača prema domaćim mliječnim proizvodima. Crnogorski mljekarski sektor se susrijeće i sa značajnim nedostacima poput malih farmi, nedostatku znanja o modernim tehnologijama i standardima u proizvodnji, niskom produktivnošću grla, niskim nivoom primjene higijenskih standarda i ograničenom kupovnom moći potrošača. I pored svih nedostataka u proizvodnji i preradi mlijeka crnogorski mljekarski sektor teži ka krajnjem cilju, a to je proizvesti dovoljne količine kvalitetnog, higijenski i zdravstveno ispravnog mlijeka koje može poslužiti direktno za konzumaciju ili biti kvalitetna sirovina za proizvodnju isto tako kvalitetnih mliječnih proizvoda.

Proizvodnja mlijeka

Najbrojnija i najznačajnija vrsta životinja za proizvodnju mlijeka u Crnoj Gori su goveda. Prema podacima Monstat-a (2013) od ukupnog broja goveda 84.700, krave i steone junice čine oko 73% ili 61.934 grla. Ukupan broj ovaca je 207.047, a koza 23.273. Sve farme na kojima se proizvodi mlijeko pripadaju privatnom sektoru. Glavna karakteristika farmi je da su to male, porodične farme koje u prosjeku imaju 3-5 krava. Čak 40% farmi ima 4 ili manje krava. U posljednje vrijeme došlo je do primjetnog ukрупnjivanja, tako da je sve više farmi sa preko 50 grla, ali je to još uvijek nedovoljno. U 2013. godini proizvedena su 186.423.343 kg mlijeka. Preko 92% proizvedenog mlijeka je kravlje (172.754.448 kg), oko 5% ili 10.059.957 kg potiče od ovaca, a svega 2% mlijeka je kozje (3.608.938).

³⁸ Slavko Mirecki je rukovodilac Laboratorije za mljekarstvo u Podgorici

Prerada mlijeka

Tokom 2013. godine, u Crnoj Gori je otkupljeno ukupno 25.586.035 kg mlijeka, od koga 25.265.257 kg ili preko 98% pripada kravljem, a nešto manje od 2% (320.778 kg) kozjem mlijeku. Nema organizovanog otkupa ovčjeg mlijeka. Ako se uporedi količina proizvedenog sa količinom otkupljenog mlijeka, vidi se je da svega 13,72% mlijeka otkupljeno. Jedan od uzroka izuzetno niskog procenata otkupljenog mlijeka leži u nepovoljnim uslovima za organizaciju otkupa, jer je većina proizvođača na brdsko-planinskom području, sa relativno malom proizvodnjom po farmi, a putna infrastruktura je loša. Zato mljekare preferiraju otkup od domaćinstava sa većim brojem grla i onih koja su bliže gradskim centrima, što im smanjuje troškove otkupa. Za preradu mlijeka registrovano je 27 mljekara i sirara, od kojih je 22 u stalnom proizvodnom procesu, a ostale su aktivne povremeno. Kapacitet ovih prerađivačkih pogona je veoma različit i kreće se od 500 (mali sirarski pogoni) do 30.000 kg/dan. Prikupljanje mlijeka i prevoz su slabe tačke sektora mljekarstva. Sve mljekare samostalno organizuju prikupljanje mlijeka. Mlijeko se uglavnom otkupljuje od poljoprivrednih proizvođača pomoću tzv. linija otkupa: vozila sa rezervoarima za mlijeko skupljaju ga idući od proizvođača do proizvođača. Jogurt je glavni proizvod u prerađivačko mljekarskoj industriji Crne Gore. Paleta proizvoda se proširuje uglavnom različitim vrstama jogurta i pavlake. U poslednje vrijeme, primjećuje se trend proizvodnje tradicionalnih mliječnih proizvoda u industrijskim i poluindustrijskim uslovima poput pljevaljskog, njeguškog, kolašinskog (lisnatog) sira kao i skorupa i surutke.

Zakonske odredbe koje regulišu kvalitet sirovog mlijeka

Kvalitet sirovog mlijeka je definisan kroz nekoliko zakonskih akata. Hemijski kvalitet sirovog mlijeka regulisan je Pravilnikom o kvalitetu mlijeka, kompozitnih mliječnih proizvoda i starter kultura (Sl. list SRJ, 2004). Pored senzornih osobina, najznačajnije hemijsko-fizičke osobine koje sirovo mlijeko treba da ispuni su predstavljene u tabeli 1.

Tabela 1. Hemijsko- fizičke osobine sirovog mlijeka (izvod iz Pravilnika 2004)

Parametar kvaliteta	kravlje	ovčje	kozje
Mast	min. 3,2 %	min. 5,0 %	min. 3,2 %
Proteini	min. 2,9 %	min. 5,0 %	min. 3,0 %
SM bez masti	min. 8,5 %	min. 10,5 %	min. 8,5 %
kiselost	max. 7,6 SH	max. 10,0 SH	max. 7,6 SH
FPD	-0,530 °C	-	-

Mikrobiološki i citološki kvalitet sirovog mlijeka regulisani su Pravilnikom o posebnim higijenskim zahtjevima za hranu životinjskog porijekla (2009). Prema pomenutom



Pravilniku kravljе mlijeko treba da ima manje od 100.00 CFU/ml i manje od 400.00 somatskih ćelija. Određivanje broja za oba parametra se vrši izračunavanjem geometrijske sredine za dva uzastopna mjerenja za broj bakterija i tri za broj somatskih ćelija. Jedini zahtjev za mlijeko ostalih vrsta životinja je da imaju manje od 1.500.000 CFU/ml.

Od 2003. godine kontrola kvaliteta sirovog mlijeka i određivanje otkupne cijene mlijeka vrši se na osnovu odredbi Uredbe o kriterijumima i načinu određivanja otkupne cijene sirovog mlijeka (2003). Navedenom Uredbom propisano je da se kvalitet i otkupna cijena sirovog mlijeka određuju na osnovu 4 parametra: % mliječne masti, % proteina, broja somatskih ćelija u 1 ml mlijeka i ukupnog broja mikroorganizama u 1 ml mlijeka. Uredbom je naglašeno da je svaki registrovani prerađivač sirovog mlijeka dužan da kontroliše kvalitet mlijeka svojih kooperanata najmanje dva puta mjesečno, i to na sve navedene parametre. Osnovna otkupna cijena se formira na osnovu sadržaja masti i proteina, a klasiranje mlijeka na osnovu ukupnog broja mikroorganizama i broja somatskih ćelija. U zavisnosti od klase kojoj pripada uzorak mlijeka, na osnovnu cijenu dodaje se 10% od osnovne cijene za Extra klasu, prvoj klasi se ništa ne dodaje, II klasi oduzima 5%, a najlošijoj klasi oduzima 10% od osnovne cijene mlijeka. Ovom Uredbom se ne reguliše zdravstvena ispravnost mlijeka, već samo vrši klasifikacija po kvalitetu u svrhu formiranja otkupne cijene sirovog mlijeka. Analizu sirovog mlijeka vrši Laboratorija za mljekarstvo Biotehničkog fakulteta u Podgorici.

Laboratorija za mljekarstvo

Laboratorija za mljekarstvo je osnovana u septembru 2001. godine.

Nalazi se u prostorijama Biotehničkog fakulteta u Podgorici. Osnovni zadatak Laboratorije je analiza hemijskog, citološkog i mikrobiološkog kvaliteta sirovog mlijeka. Laboratorija vrši analize sirovog mlijeka za potrebe mljekara u Crnoj Gori, a mljekare koriste rezultate Laboratorije za formiranje otkupne cijene sirovog mlijeka. Poboljšanje kvaliteta sirovog mlijeka moguće je postići samo redovnom kontrolom kvaliteta sirovine, tj. sirovog mlijeka, koja se obavlja preciznim, pouzdanim i brzim analitičkim metodama. Laboratorija za mljekarstvo, kako kapacitetom postojećih instrumenata za analizu mlijeka i mliječnih proizvoda, pouzdanošću i tačnošću rezultata, tako i obučenošću osoblja u potpunosti ispunjava sve zahtjeve proizvođača i prerađivača mlijeka u Crnoj Gori. Dokaz dobrog i kvalitetnog rada je i Sertifikat o akreditaciji kojim se potvrđuje da organizacija, način rada i metode koje Laboratorija koristi u analizama zadovoljava zahtjeve standarda MEST ISO/IEC 17025:2006. Ovim je Laboratorija za mljekarstvo postala deseta laboratorija u Crnoj Gori akreditovana po navedenom standardu. Laboratorija ima 5 akreditovanih metoda kojima pokriva analize svih parametara koje zahtijevaju korisnici usluga. Od osnivanja do danas kroz Laboratoriju je prošlo preko 900.000 uzoraka, a korisnicima usluga je proslijeđeno preko 6,3 miliona rezultata za različite parametre kvaliteta sirovog mlijeka.

Kvalitet sirovog mlijeka

U tabeli 2 predstavljen je kvalitet sirovog mlijeka u periodu 2010 - 2014. godine.

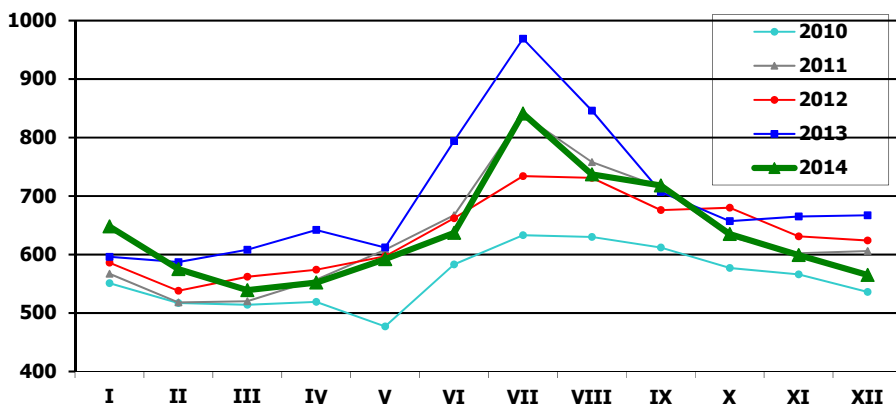
Tabela 2. Kvalitet sirovog mlijeka u periodu 2010 – 2014.

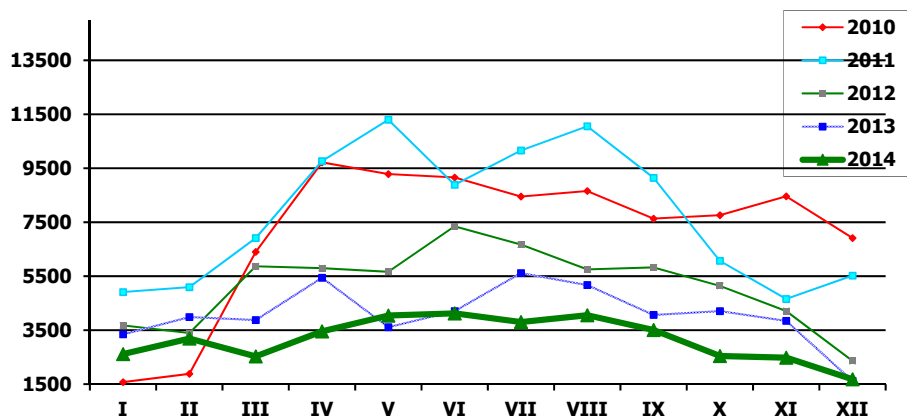
Godina	Broj uzoraka	Mast %	Proteini %	Broj somatskih ćelija, X 1000	Ukupan broj bakterija, X 1000
2010	51938	3.94	3.23	559	7175
2011	53824	4.00	3.22	632	7789
2012	54792	3.97	3.23	632	5142
2013	63345	3.98	3.26	663	4036
2014	63744	3.99	3.26	636	3179

Iz tabele se može se vidjeti da je hemijski kvalitet otkupljenog mlijeka veoma dobar. Sadržaj masti (3.99%) i proteina (3,26%) odgovara vrijednostima navedenim u Pravilniku o kvalitetu mlijeka (2002), koji je usklađen sa normama Evropske unije. Međutim, ni prosječan broj somatskih ćelija, ni ukupan broj bakterija, i pored smanjenja u odnosu na prethodne godine još uvijek ne odgovaraju zahtjevima ni nacionalne ni EU legislative. Rezultati ukazuju na to da proizvođači mlijeka ne posvjećuju dovoljno pažnje higijenskim uslovima pri muži. Problem, takođe, predstavlja neadekvatno hlađenje i skladištenje mlijeka do dolaska otkupljivača. Veliki broj proizvođača sa malim brojem muznih grla finansijski nije u mogućnosti da kupi odgovarajuće sisteme za hlađenje mlijeka (laktofriz) bez kojih je nemoguće adekvatno ohladiti mlijeko nakon muže.

U grafikonima 1 i 2 predstavljeno je kretanje broja somatskih ćelija i ukupnog broja bakterija po godinama i mjesecima unutar godina za period 2010 – 2014.

Grafikon 1. Broj somatskih ćelija u periodu 2010 - 2014. po mjesecima



**Grafikon 2.** Ukupan broj bakterija u periodu 2010 - 2014. godini po mjesecima

Iz grafikona 1 i 2 se može vidjeti da se povećanja broja somatskih ćelija i bakterija dešavaju sa prvim toplijim danima u godini, a ekstremna povećanja počinju već u maju. Uzrok tome su neadekvatni higijenski uslovi pri muži i nedostatak adekvatne opreme za hlađenje mlijeka. Povećanje je prisutno i pored dosadašnjih aktivnosti poput edukacija proizvođača o higijenskim uslovima pri proizvodnji mlijeka i nabavke određenog broja opreme za hlađenje mlijeka. Potrebno je intenzivirati pomenute aktivnosti, naročito u obezbjeđenju povoljnih uslova za nabavku oprema za mužu, higijenskih sredstava za pranje, dezinfekciju vimena i hlađenje mlijeka. U prilog ovoj konstataciji idu i vrijednosti parametara koji već sa prvim smanjenjem temperatru vazduha (septembar) opadaju, a najniže vrijednosti imaju u zimskom periodu.

Prijedlog mjera za poboljšanje kvaliteta sirovog mlijeka iz otkupa

Iz predstavljenih rezultata može se zaključiti da je sirovo mlijeko u Crnoj Gori sa stano- višta hemijskog kvaliteta veoma dobrog sastava. Međutim, citološke i mikrobiološke analize zbog visokog broja somatskih ćelija i ukupanog broja bakterija, ukazuju da zdravstveno stanje, prije svega vimena, i higijena muže nisu na potrebnom nivou. Naime, broj somatskih ćelija i ukupan broj bakterija znatno su iznad limita propisanih nacionalnim i EU legislativama. Da bi se postojeće stanje popravilo i dostigli evropski standardi u kvalitetu sirovog mlijeka neophodno je poduzeti određene mjere.

Jedan od najvećih uzroka visokog broja bakterija i somatskih ćelija u sirovom mlijeku je ne sprovođenje higijenskih mjera prije, u toku i poslije muže. Da bi se higijena muže mogla sprovesti potrebna su određena sredstva za higijenu kao i oprema. S obzirom da se i oprema i higijenska sredstva svakodnevno koriste, farmeri često finansijski nisu u mogućnosti da obezbjeđe potrebno.

Jedna od prvih mjera poboljšanja kvaliteta sirovog mlijeka je omogućiti proizvođačima mlijeka da pod povoljnim uslovima nabave:

- sredstva za dezinfekciju vimena prije muže (sprej, vlažne jednokratne maramice),
- tzv. „dipping system“ za dezinfekciju vimena nakon muže,
- posudu sa duplim dnom za izmuzivanje i kontrolu prvih mlazeva mlijeka,
- set za brzu provjeru mastitisa (npr. California Mastitis Test, CMT),
- uređaj za hlađenje mlijeka (laktofriz, kanta sa potopnim uređajem za hlađenje i sl.).

Osim nedostatka opreme, higijenskih sredstava i finansijskih sredstava za njihovu kupovinu, na terenu, kroz direktan kontakt sa proizvođačima, ali i na osnovu zapažanja prerađivača, problem predstavlja i nedovoljna edukovanost jednog broja proizvođača mlijeka. S tim u vezi neophodno bi bilo sprovesti intenzivniju edukaciju proizvođača mlijeka na teme:

- higijena muže,
- postupci sa mlijekom nakon muže,
- prevencija mastitisa,
- ishrana,
- smještaj i njega životinja.

Predavači bi trebali biti stručna lica iz oblasti veterine i stočarstva. Predavanja je najbolje organizovati u saradnji sa mljekarama i pri tome insistirati na prisustvu proizvođača koji imaju loš kvalitet mlijeka. U cilju podizanja nivoa edukovanosti proizvođača mlijeka neophodno je obezbijediti im stručnu literaturu u obliku brošura i uputstava na teme higijena muže, postupci sa mlijekom nakon muže, preventiva mastitisa, proizvodnja stočne hrane, pravilna ishrana i sl.

Na kraju, veoma je važno da se striktno primjenjuju svi zahtjevi propisani zakonskim aktima koji se odnose na kvalitet mlijeka. To se naročito odnosi na poštovanje zahtjeva koji su navedeni u Uredbi, tj. da mljekare sprovedu plaćanje sirovog mlijeka po kvalitetu i klasama. Plaćanjem mlijeka po klasama proizvođači sa kvalitetnim mlijekom se nagrađuju, a oni sa lošim kažnjavaju. Najbolji način da se proizvođači stimulišu na svakodnevno sprovođenje aktivnosti vezanih za higijenu muže je da i kroz finansijsku dobiti uvide da uloženi napor ima rezultate.



Utvrđivanje kvaliteta mlijeka - iskustva Hrvatske

Ivan Jakopović³⁹

1. UVOD

Mlijeko s obzirom na svoja fizikalna i organoleptička svojstva predstavlja specifični poljoprivredni proizvod.

S jedne strane ono sadrži relativno male količine suve materije; mast, bjelančevine, laktoza i mineralni sastojci čine svega 11-14%. Ono predstavlja odličan medij za razvoj mikroorganizama i drugih štetnih materija koje utiču na kvalitet mlijeka i njegovu zdravstvenu ispravnost. Uz to na kvalitet mlijeka može uticati i stanje zdravlja vimenata jer u slučaju pojave njegove upale (mastitisa) dolazi do povećanja broja somatskih stanica. U mlijeku se tokom muže i kasnijom manipulacijom mogu nalaziti različite štetne materije tzv. rezidui koji umanjuju njegov kvalitet u preradi ili nepovoljno utiču na njegovu zdravstvenu ispravnost.

Zbog svega toga kvalitetu mlijeka se u zemljama EU posvećuje posebna pažnja pri čemu je uspostavljen sistem utvrđivanja njegove kvalitete kako bi se za preradu i konzumaciju koristilo samo mlijeko provjerene kvalitete.

Pri utvrđivanju kvalitete mlijeka uz navedene parametre koji utiču na njegovu zdravstvenu ispravnost utvrđuju se i parametri koji neposredno utiču na određivanje njegove cijene. Tu se prije svega misli na sadržaj mliječne masti i bjelančevina. Prilikom pregovora Europska komisija traži od svake zemlje članice da predstavi način postizanja kvalitete mlijeka propisan odredbama Uredbi EU, navodeći pri tome mjere koje će se primijeniti da bi se to postiglo.

U slučaju Crne Gore posebno je naglašen problem malog udjela otkupa mlijeka za preradu u mljekarama (oko 15%) i velike prerade mlijeka navlastitoj farmi. Zbog toga će se Crna Gora susresti sa problemom osiguranja kvalitete mlijeka za preradu u mljekari ali i osiguranjem kvalitete mlijeka na farmi ako se od njega žele proizvoditi mliječni proizvodi namijenjeni tržištu. Ovaj će problem biti posebno naglašen ako se od toga mlijeka želi proizvesti mliječni proizvodi kontroliranog ili izvornog porijekla.

³⁹ Ivan Jakopović je međunarodni ekspert iz Republike Hrvatske za oblast kvaliteta mlijeka

2. STANDARDI KVALITETA MLIJEKA

Kvalitet mlijeka može se promatrati na osnovu njegove zdravstvene ispravnosti i udjela određenih sastojaka koji u osnovi služe za način formiranja njegove cijene. Kriteriji zdravstvene ispravnosti temelje se na podacima o broju mikroorganizama i somatskih stanica. Uz to na zdravstvenu ispravnost utječe i pojava štetnih materija u mlijeku – rezidue kao što su ostaci antibiotika, teških metala, deterdženata i drugih materija koje se nalaze u mlijeku a nisu njegov sastavni dio.

Mast i bjelanjčevine standardni su sastojci mlijeka koji predstavljaju osnovicu za proizvodnju gotovo svih mliječnih proizvoda. Veći udio takvih materija čini mlijeko vrijednijim jer se u takvom slučaju dobiva od iste količine mlijeka veća količina mliječnih proizvoda.

Tablica 1. Vrijednost parametara koji određuju kvalitetu mlijeka

Kemijski sastav mlijeka (%)*		Zdravstvena ispravnost - dozvoljeni broj		
Mast	Bjelanjčevine	Mikroorganizmi	Somatske stanice	Rezidue
4,0	3,6	< 100.000	< 400.000	bez

*Iskazano kao prosječna vrijednost

Navedeni kriteriji kvalitete posebno oni koji se odnose na njegovu zdravstvenu ispravnost moraju biti u cijelosti ispunjeni u svim zemljama članicama.

3. MJESTO KVALITETA MLIJEKA U PREGOVORIMA REPUBLIKE HRVATSKE S EU

U početku pregovora kada je u Hrvatskoj udio mlijeka EU kvalitete bio nizak Europska je komisija tražila da se ova činjenica uzme u obzir te da se u Hrvatskoj nakon ulaska u EU uspostavi sistem u kojem će se odvojeno prikupljati i prerađivati mlijeko EU kvaliteta i mlijeko koje to nije. Mliječni proizvodi dobijeni od mlijeka koje ne zadovoljava EU standarde trebali su biti posebno označeni uz mogućnost njihove prodaje samo na nacionalnom tržištu ili namijenjeni izvozu u treće zemlje. Ove mogućnosti mogle su trajati ograničeno vrijeme. Ovi uslovi bili bi posebno složeni kako zbog organizacije otkupa tako isto i kod organizacije proizvodnje mliječnih proizvoda i njihove prodaje.

Kako bi riješili ovaj problem, Hrvatska je tokom pregovora iznijela, uz prikaz aktuelnog stanja u mliječnom sektoru, i načine postizanja traženih standarda do ulaska u članstvo EU. Kako je broj učesnika koji osiguravaju te standarde veliki (proizvođači i mljekare), to je njihovo dostizanje dugoročni proces koji u značajnoj mjeri zavisi od početnog stanja mliječnog sektora zemlje. Republika Hrvatska je problem postizanja kvaliteta mlijeka u skladu sa standardima EU započela od 2000-tih godina kada je udio mlijeka koje zadovoljava EU standarde bio svega 23 %. Do ulaska u punopravno članstvo ovaj je kvalitet porastao na više od 90 %. Da bi se postigli ovi rezultati u Republici Hrvatskoj je sprovedeno niz programskih aktivnosti, koje su doprinosile rješavanju ovoga problema.



4. DONOŠENJE I SPROVOĐENJE PROGRAMA PODIZANJA KVALITETA MLIJEKA U REPUBLICI HRVATSKOJ

U nalaženju načina povećanja kvaliteta mlijeka u Republici Hrvatskoj sprovedene su mjere:

- donošenja i primjene propisa koji uređuju odnose u proizvodnji, otkupu i preradi mlijeka,
- uspostavljanja sistema utvrđivanja kvaliteta mlijeka
- organizacije implementacije ispitivanja kvaliteta mlijeka.

4.1. Zakonski propisi koji uređuju kvalitet mlijeka

Kako bi se moglo uspješno pristupiti uspostavljanju sistema kvaliteta mlijeka potrebno je bilo donijeti odgovarajuće propise. Tu se prije svega misli na Pravilnik o kakvoći svježeg sirovog mlijeka koji je donesen krajem 2000. godine, a stupio je na snagu početkom 2001. godine. Kasnijim propisima kojima su se raspoređivala prava na novčane podsticaje bilo je propisano da se iznos prava u mliječnom sektoru veže za isporučene količine i kvalitet mlijeka. Isto tako, tokom kasnijeg razdoblja veterinarskim su propisima bile određene sankcije za proizvođače kod kojih se utvrdi da je zdravstveni kvalitet mlijeka niži od propisanog.

4.2. Uspostavljanje sistema ispitivanja kvaliteta mlijeka

Gotovo paralelno s donošenjem zakonskih propisa pristupilo se uspostavi sistema ispitivanja kvaliteta mlijeka. U državnom proračunu osigurana su, kroz više godina, sredstva za uređenje laboratorija za ispitivanje kvaliteta mlijeka i nabavku odgovarajućih uređaja i opreme.

U razdoblju od sredine 2001. do septembra 2002. godine, uspostavljena je u Križevcima Centralna laboratorija za kontrolu mlijeka. Ova Laboratorija je sama preuzela sveukupnu organizaciju i sprovođenje ispitivanja za sve proizvođače koji su isporučivali mlijeko u mljekare. Uspostavljanje novog sistema ispitivanja u početku nije prihvaćeno s odobravanjem od strane proizvođača i mljekara. U međuvremenu, došle su na vidjelo prednosti takve organizacije ispitivanja te je ona bila prihvaćena kao jedino mjesto gdje se može na službenom nivou dobiti objektivan rezultat o kvalitetu isporučenog mlijeka. Od sredine 2004. godine ova Laboratorija je dobila akreditaciju prema normi ISO/TEC 17025:2000, koja je u međuvremenu u više navrata obnovljena. I na taj način postiglo se veće povjerenje proizvođača i mljekara u dobijene analize mlijeka.

Istovremeno s uspostavljanjem Laboratorije, uspostavljena je, pri Agronomskom fakultetu u Zagrebu, Referentna laboratorija koja je imala zadatak da prati rad Centralne laboratorije, te tako i s te strane doprinosi objektivnosti dobijenih rezultata analize. Laboratorija koji se nalazila u okviru Hrvatskog stočarskog centra, danas Hrvatske poljo-privredne agencije, uspostavila je čvrstu organizaciju rada, a u njoj je danas zaposleno oko 38 radnika. Nakon što je sredstvima državnog proračuna bio uspostavljen, dalje

finansiranje Laboratorije se temelji na obavezi plaćanja korisnika: 50 % cijene plaća proizvođač, a 50 % mljekara.

4.3. Organizacija sprovođenja ispitivanja kvaliteta mlijeka

Organizacija sprovođenja ispitivanja kvaliteta mlijeka može se promatrati kroz sljedeće aktivnosti:

- Uzimanje uzoraka mlijeka i njihova dostava u Laboratoriju,
- Organizacija i postupci ispitivanja kvaliteta mlijeka.

4.3.1. Uzimanje uzoraka mlijeka i njihova dostava u Laboratoriju

Uzimanje uzoraka mlijeka, koje se obavlja na otkupnom mjestu, predstavlja jedno od najznačajnijih elemenata pouzdanosti dobijenih rezultata ispitivanja. Tu se radi o uzimanju velikog broja uzoraka jer mlijeko isporučuje veliki broj proizvođača. U početku je mlijeko isporučivalo više od 60.000 proizvođača što znači da je tada svaki mjesec bilo sakupljeno više od 180.000 uzoraka. Danas je taj broj značajno manji jer je broj proizvođača koji isporučuju mlijeko u mljekare u Hrvatskoj manji od 10.000.

Pri uzimanju uzoraka od posebne je važnosti postići njegovu reprezentativnost koja osigurava da se rezultati analize mogu primijeniti na ukupno isporučene količine mlijeka. Osiguranje ispravnog načina uzimanja uzorka jedna je od najslabijih tačaka ovakvog sistema. To se posebno odnosi na slučajeve gdje se javlja veliki udio proizvođača s malim količinama mlijeka, kao što je bilo u Hrvatskoj. Posebnosti hrvatskog mliječnog sektora treba gledati u činjenici da se proizvodnja odvija kod:

- Velikog broja malih proizvodnih jedinica – koje dnevno proizvode manje količine mlijeka. Zbog toga se u tim slučajevima u svakom mjestu gdje se nalaze proizvođači organizuje zbirno sakupljanje mlijeka na način da ga oni nakon muže donose na to mjesto kako bi se sakupilo u zbirnu posudu - laktofriz. Na dan uzimanja uzorka on se uzima od donesenog mlijeka svakog proizvođača, prije njegovog izlivanja u laktofriz. Tako sakupljeno rashlađeno mlijeko se nakon toga odvozi u mljekare auto cisternom s rashladnim uređajem.
- Malog broja velikih farmi – na kojima se uzorak uzima kod preuzimanja mlijeka.

Uzimanje uzoraka obavljaju za to osposobljene osobe; na sabirnim mjestima sabirači mlijeka, a na velikim farmama, gdje se po mlijeko dolazi kamionom na svaku farmu, predstavnici mljekare uzimanjem uzorka iz laktofriza ili automatskim otkapljivanjem proporcionalne količine preuzetog mlijeka.

U ranije pripremljene bočice, u kojima se nalazi konzervans (ne kod uzoraka za rezidue), stavlja se mlijeko uzeto za uzorak. Na bočice se stavlja bar kod koji sadrži sve potrebne podatke o uzorku i proizvođaču. Na kraju, bočice se stavljaju u posebne kutije-kašete za prenos uzoraka, koje se isto tako postavljanjem bar koda osiguravaju od naknadnih manipulacijama s uzorcima i služe za očitavanje podataka o tim uzorcima. Prevoz uzoraka od mjesta uzimanja do mljekare obavljaju vozači auto cisterni koje prevoze mlijeko u mljekaru.



Predstavnici laboratorije preuzimaju, u mljekari, dostavljene uzorke, te ih u posebno klimatsko uređenim vozilima prevoze u Laboratoriju. Dinamika uzimanja uzoraka propisana je Pravilnikom i Uredbom, pri čemu je određeno da se mjesečno uzorci uzimaju zavisno od vrste analize:

- najmanje dva puta za ispitivanje sadržaja masti i bjelančevina,
- najmanje dva puta za ispitivanje mikroorganizama,
- najmanje jednom za ispitivanje somatskih stanica,
- najmanje jednom za ispitivanje rezidua.

Vrijeme uzimanja uzoraka u toku mjeseca, određuje Laboratorija koja o tome na povjerljiv način obavještava mljekaru i sabirače. Na taj se način osigurava objektivnost i sprječava manipulacija s kvalitetom mlijeka.

4.3.2. Organizacija i postupci ispitivanja mlijeka

Pristigli uzorci se u laboratoriji razdvajaju prema vrsti analize, te se upućuju nakon toga na analizu. Ispitivanje uzoraka obavlja se na uređajima FOSS Electric:

- Combifoss – ispitivanje hemijskog sastava mlijeka (masti i bjelančevine), te broja somatskih stanica;
- Bactoscan – ispitivanje broja mikroorganizama u mlijeku.

Ispitivanje rezidua obavlja se screening metodom, odnosno biotest metodom kako bi se detaljno utvrdilo o kojim se štetnim materijama radi, ako se screeningom utvrdi njihova pojava. Pri ispitivanju, posebna pažnja se pridaje preciznosti rezultata ispitivanja. Uređaj na kojem se obavlja ispitivanje provjerava se na početku svakog radnog dana. Tokom rada, nakon svakih 20 uzoraka, provjerava se preciznost ispitivanja koristeći metod pilot uzorkovanja.

Identifikacija uzorka, koja se temelji na čitanju bar koda, obavlja se kod svakog uzorka prije početka ispitivanja. Identifikacijske podatke preuzima kompjuterski sistem, kako bi se u cijelom postupku ispitivanja isključio uticaj čovjeka.

Uređaji za ispitivanje posjeduju odgovarajući software koji prati cijeli postupak ispitivanja te pruža mogućnost prikaza dobijenih rezultata.

Dobiveni rezultati prosljeđuju se na kompjuterskom sistemu, koji prati sve faze ispitivanja:

- Identifikacija proizvođača – svakom se dodjeljuje laboratorijski broj,
- Identifikacija mljekara,
- Ispis bar kodova za svakog proizvođača,
- Praćenje organizacije sakupljanja uzoraka i evidencija njihovog preuzimanja,
- Preuzimanje rezultata ispitivanja i njihova obrada,
- Izrada izvještaja vezana za rezultate ispitivanja u interesu praćenja stanja u mliječnom sektoru.

Nakon obavljenih ispitivanja, na kraju mjeseca, isporučeno mlijeko svakog proizvođača razvrstava se na temelju dobijenih rezultata ispitivanja uzoraka, prikazano kao geometrijska sredina. Geometrijska sredina izračunava se na bazi dobijenih rezultata analiza u razdoblju od:

- dva mjeseca u slučaju broja mikroorganizama,
- tri mjeseca u slučaju broja somatskih stanica.

Na osnovu tih rezultata mlijeko se razvrstava u:

I razred: ≤ 100.000 mikroorganizama; ≤ 400.000 somatskih stanica

II razred: > 100.000 mikroorganizama; > 400.000 somatskih stanica

5. ZAKLJUČAK

Postizanje standarda kvaliteta sirovog mlijeka u skladu s odredbama EU obaveza je svake zemlje kandidata za članstvo u EU. Hrvatska je na tom putu do ulaska u EU uspjela dostići tražene standarde, te joj je omogućeno da svoje mliječne proizvode bez ograničenja stavlja na domaće tržište i tržište ostalih zemalja EU.

Crna Gora je problem postizanja većeg kvaliteta sirovog mlijeka započela još 2002. godine kada je donijela Pravilnik koji propisuje standarde kvaliteta svježeg sirovog mlijeka. Od 2003. godine, formiranjem laboratorije za ispitivanje kvaliteta mlijeka, Crna Gora je postala tehnički opremljena za vršenje ispitivanja kvaliteta sirovog mlijeka.

Prema raspoloživim podacima Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja Crne Gore, od 7. augusta 2014. godine, u 2013. godini 49,21 % analiziranih uzoraka imalo je broj somatskih stanica manji od 400.000. S druge strane, 25,98 % uzoraka svrstano je u razred do 200.000 mikroorganizama (ne postoji podatak o broju uzoraka manji od 100.000 mikroorganizama).

Iz ovih podataka je jasno da značajne količine mlijeka u Crnoj Gori još uvijek ne zadovoljavaju tražene kriterijume kvaliteta. Iako za Crnu Goru postoji još duže razdoblje prilagođavanja ovim uslovima kvaliteta, od interesa bi bilo što je moguće prije postići bolje rezultate kvaliteta sirovog mlijeka. Pri nalaženju rješenja za postizanje boljih rezultata treba uzeti u obzir postojeće stanje te razmotriti mjere koje bi mogle tome doprinijeti:

- potrebno je osigurati sveukupno usaglašavanje kriterijuma kvaliteta sirovog mlijeka u Crnoj Gori sa kriterijumima EU,
- osigurati jačanje infrastrukture sistema ispitivanja kvaliteta mlijeka posebno u dijelu uzimanja i čuvanja uzoraka mlijeka na način da se osigura tzv. hladni lanac. Uz to treba ocijeniti sve ostale djelove sistema ispitivanja kvaliteta mlijeka s ciljem postizanja optimalne organizacije ispitivanja kvaliteta mlijeka,
- osigurati kvalitetnu organizaciju veterinarskog nadzora nad zdravljem krava, posebno u dijelu otkrivanja raznih oblika pojave mastitisa,
- vezati kvalitet mlijeka s visinom njegove otkupne cijene te isplatom novčanih podsticaja po osnovi proizvodnje mlijeka,
- angažovati stručne službe i mljekare za organizaciju edukacije proizvođača koji isporučuju mlijeko u mljekare,



- posebna se pažnja treba pridati proizvođačima koji mlijeko prerađuju za prodaju, kako bi se osigurali uslovi u kojima će oni moći proizvedene mliječne proizvode stavljati na tržište. Ovo je naročito važno ako se proizvodnja takvih proizvoda želi registrovati kao proizvodnja s različitim nivoom prepoznatljivosti (proizvodi kontrolisanog ili izvornog porijekla),
- U sprovođenju ovoga sistema značajno mjesto ima i inspekcijski nadzor te treba razmotriti stanje pojedinih inspekcijskih službi kako bi se ovaj program mogao uspješno primjenjivati.

Nelegalni, neprijavljeni i neregulisani ribolov (IUU)

Deniz Frljučki⁴⁰

IUU ribolov je globalni problem koji prijeti morskom ekosistemu i održivom ribarstvu. IUU proizvodi uglavnom dolaze iz ribarstva gdje nedostaju snažne i efikasne mjere za očuvanje i upravljanje resursa mora. IUU ribolov negativno utiče na ribarstvo, morski ekosistem, bezbjednost hrane i obalne zajednice širom svijeta. Takođe, IUU ribolov narušava domaće i međunarodne sisteme očuvanja i upravljanja ribarstvom i resursima mora.

U mnogim primorskim zemljama svijeta, IUU ribolov je doprinio iscrpljivanju resursa ribe i drugih morskih organizama, a posebno u zemljama u razvoju. U cilju suzbijanja, odnosno iskorijenjavanja IUU ribolova, na svjetskom nivou, pokrenuta je međunarodna saradnja za kontrolu aktivnosti koje se sprovode od strane ribolovnih plovni objekata koji učestvuju u ribolovu.

U Crnoj Gori postoji institucionalni i zakonodavni okvir koji obezbjeđuje određene mehanizme za održivo upravljanje i očuvanje ribe i drugih morskih organizama, životne sredine i morskog ekosistema. Naravno, potrebno je i dalje jačati kako institucionalni tako i zakonodavni okvir, u borbi protiv IUU ribolova i uspostavljanju efikasnijih mjera za očuvanje ribljeg fonda.

Zakonodavni okvir, na nivou Evropske unije (EU), je propisan Zajedničkom ribarskom politikom (ZRP), koja je stupila na snagu davne 1970. godine. U cilju uspostavljanja snažnijih i efikasnijih mjera za očuvanje i upravljanje resursima mora ZRP podliježe izmjenama i dopunama, od kojih je zadnja stupila na snagu 1. januara 2014. godine. Suština ZRP-a se ogleda u tome da se obezbijedi nesmetana reprodukcija ribljeg fonda, kao i da se osigura da ribolovne aktivnosti ne utiču negativno na morski ekosistem. Glavni cilj IUU regulative, odnosno ZRP-a je poboljšanje upravljanja ribarstvom i osiguranje sledljivosti u cijelom lancu – od mreže do tanjira – za sve proizvode ribarstva.

Generalno, Crna Gora ima uspostavljene osnovne mjere ZRP-a u Zakonu o morskom ribarstvu i marikulturi („Sl. list CG“, br. 56/09) i podzakonskim aktima koja proizilaze iz njega, kao i u ostalim zakonima kojima se uređuje more, saobraćaj, životna sredina i dr. Kako smo svjedoci da je ZRP živa materija i da su njene izmjene i dopune evidentne, Crna Gora mora u kontinuitetu prilagođavati institucionalni i zakonodavni okvir kako bi se postigli svi ciljevi ZRP-a i u potpunosti iskorijenio IUU ribolov u našoj zemlji.

Crna Gora je uspostavila nekoliko veoma bitnih mehanizama za kontrolu i upravljanje resursima mora. Naime, u Crnoj Gori je uspostavljen Registar ribolovne flote, Evidencija

⁴⁰ Deniz Frljučkić je savjetnik za informacione sisteme u ribarstvu, Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja Crne Gore



o ulovu na moru i Satelitski sistem monitoringa ribolovnih plovni objekata. Ovu su tri osnovna mehanizma, koji kao cjelina čine moćan alat za efikasnu kontrolu i monitoring ribolovnih aktivnosti. Takođe, od izuzetne je važnosti kaznena politika i inspeksijski nadzor nad ribolovnim aktivnostima.

Radi obezbjeđivanja sledljivosti u cijelom lancu (od mreže do tanjira) u periodu koji je pred nama neophodno je: uspostaviti registar kupaca i prodavac ribe i proizvoda od ribe, uspostaviti elektronsko izvještavanje sa ribolovnih plovni objekata, mehanizam kaznenih poena za teže prekršaje, sertifikate o ulovu, kao i omogućiti objedinjavanje svih podataka na jednom mjestu (bioloških, socio-ekonomskih, istraživačkih i iskrcajnih).

Polazeći od svega navedenog i činjenice da je ZRP jako kompleksna materija, izazovi koji očekuju Crnu Goru su: nastavak jačanja administrativnih kapaciteta, jačanje inspeksijskog nadzora, uspostavljanje efikasnije kaznene politike, nastavak implemetacije ZRP-a u nacionalno zakonodavstvo, uvođenje novih mehanizama u borbi protiv IUU ribolova i upravljanje raspoloživim resursima na održiv način.

Problemi ilegalnog ribolova i iskustva u implementaciji regulative I.U.U u ribolovu (IUU - nelegalni, neprijavljeni i neregulirani ribolov)

Jurica Aunedi⁴¹

Zbog opšteg porasta nelegalnog ribolova u svijetu, Evropska unija se, kao jedan od najvećih uvoznika proizvoda ribarstva, osjetila odgovornom da zaštiti resurse, koliko je to moguće, na svjetskom nivou, uvidjevši da lokalne ili regionalne mjere zaštite nisu dovoljne. Zbog velike potražnje unutar EU za takvim proizvodima i želje da njihov uvoz ne dođe u pitanje, s obzirom na količinu i sastav, kao i zbog zaštite vlastitih morskih resursa, propisana je Uredba, jedna od rijetkih, koja se ne odnosi samo na zemlje članice EU, već i na treće zemlje s kojima razmjenjuje određene proizvode ribarstva. Uredba se primjenjuje i na osobe EU nacionalnosti koje rade pod bilo kojom zastavom, u bilo čijim vodama.

Kao i mnoge Uredbe koje donosi Evropska komisija, i ova Uredba ima svoju sprovedbenu uredbu 1010/2009, kojom se utvrđuju detaljna pravila za sprovođenje uredbe 1005/2008.

Jedna od najvažnijih komponenti Uredbe, a koja se odnosi na ribarska plovila, je i sistem teških prekršaja u ribolovu za koje se, osim novčane kazne, dodjeljuju i kazneni bodovi za komandanta plovila, i za ovlašćenika povlastice za ribolov (dozvole). Sistem kaznenih bodova se odnosi samo na plovila koja komercijalno iskorišćavaju resurse, tako da se kazneni bodovi ne mogu dodijeliti, npr. sportskom ribolovcu.

Nakon dodjeljivanja određenog broja kaznenih bodova, konačna posljedica ovlašćeniku povlastice za ribolov (licence) je privremeno ili trajno oduzimanje iste.

Nadalje, Uredba sadrži i uslove za inspekciju plovila trećih zemalja u iskrcavanju u luci, sa opisanim procedurama najave iskrcavanja.

Njen vrlo važan dio je sistem izdavanja i provjeravanja Potvrde o ulovu. Potvrda o ulovu je dokument koji dokazuje da pošiljka ribolova ne potiče iz nelegalnog, neprijavljenog ili neregulisanog ribolova. Dva su slučaja bitna za Potvrde o ulovu:

- 1.) slučaj kada pošiljka ulazi u EU. Za izdavanje Potvrde odgovorna je treća zemlja.
- 2.) slučaj kada pošiljka izlazi iz EU. Za izdavanje Potvrde odgovorna je zemlja članica.

Prilikom uvoza proizvoda ribarstva u EU iz trećih zemalja, obavezno je da ih prati Potvrda, dok Potvrdu za pošiljke (ulove) koje izvoze zemlje članice EU traže samo pojedine

⁴¹ Jurica Aunedi je viši ribarski inspektor, šef Odsjeka Zadar, Ministarstvo poljoprivrede Republike Hrvatske



zemlje npr. Norveška, Madagaskar, Island. Potvrda o ulovu može se odnositi na dio ulova, a ne na cjelokupni ulov. Ukoliko se uvoze prerađeni proizvodi ribarstva tada ih prati još jedan dokument – Izjava o preradi.

Izuzetak je trgovina plavorepom tunom (BFT – bluefinn tuna), koju ne prati Potvrda o ulovu, već Bluefinn tuna catchdocument –BCD. Uredba je predvidjela i popis brodova koji su na listi kao nelegalni(U tu svrhu je donesena i posebna Uredba br. 468/2010 (sa dopunama).

Takođe, Uredba je predvidjela i status zemalja koje su nekooperativne, tj. ne preduzimaju potrebne mjere u sprečavanju NNN ribolova. Takve zemlje se prethodno obavijeste od strane EU da potencijalno mogu dospjeti na listu nekooperativnih zemalja (Odluka Savjeta 346/2013 i 453/2014).

Lista nekooperativnih zemalja se nalazi u Odluci Savjeta od 24. 03. 2014. godine. Zasad su to Beliz, Republika Gvineja i Kraljevina Kambodža.

Za slučaj Crne Gore može biti interesantan i način na koji smo u Republici Hrvatskoj implementirali Uredbu, a posebno dio koji se odnosi na sistem dokumentacije koja prati pošiljke ribarstva.

U Republici Hrvatskoj je za sprovođenje Uredbe nadležno Ministarstvo poljoprivrede i Ministarstvo finansija.

Ministarstvo poljoprivrede sprovodi Uredbu u dijelu koji se odnosi na dodjeljivanje kaznenih bodova za teške prekršaje u ribarstvu za nacionalna plovila i osobe. U tu svrhu je napravljen i Pravilnik o sistemu dodjeljivanja, prenosu i evidenciji kaznenih bodova za teške prekršaje u morskom ribarstvu. Nakon pravosnažnosti presude, ribarski inspektori rješenjem dodjeljuju određeni broj kaznenih bodova.

Ministarstvo poljoprivrede je, takođe, nadležno za izdavanje Potvrde o ulovu za proizvode ribarstva koji se izvoze iz RH (vlastiti ulov), a za koje država uvoznica traži predočenje potvrde. Sistem izdavanja Potvrde o ulovu je u potpunosti elektronski sistem, gdje je korisniku (izvozniku) potrebna samo lozinka za ulazak, pa je u funkciji bez obzira na radno vrijeme Ministarstva. Dokazivanje legalnosti vlastitih pošiljki, ukoliko se traži, radi se putem ostalih elektronskih sistema Ministarstva poljoprivrede, kao što su: sistem registra ribarske flote, sistem dostave podataka o ulovu, svjedoci, VMS sistem (satelitsko praćenje plovila), sistem dostave izvoznih deklaracija, kao i prva prodaja.

Ministarstvo finansija, tj. Carinska uprava je nadležna u dijelu koji se odnosi na uvoz proizvoda ribarstva koje prati Potvrda o ulovu. Internim aktom definisana je procedura provjere Potvrde, i to svih njenih bitnih dijelova: potpisa, pečata, nadležnih tijela države ulova koji je ovjeravaju, datuma, izgleda obrasca, a takođe, i procedura odbijanja uvoza. U tu svrhu Carinska uprava služi se različitim bazama podataka u kojima su navedene stavke Potvrde o ulovu pojedine treće zemlje tačno utvrđene. Takođe, postoji procedura kada je, u slučaju sumnje o legalitetu pošiljke, potrebno kontaktirati nadležna tijela treće zemlje radi dodatnog dokazivanja ispravnosti pošiljke.

Republika Hrvatska je prijavila nadležnim tijelima EU svoje oficire za vezu koji komuniciraju sa Evropskom komisijom, izvozniciima, drugim državama članicama i trećim zemljama u vezi provjere Potvrda o ulovu.

Takođe, prijavljen je i izgled obrasca nacionalne Potvrde, potpisi osoba koje je ovjeravaju i pečati nadležnog tijela.

Obaveza Republike Hrvatske, nakon ulaska u EU, je određivanje luka u kojima je dozvoljen izvoz ili prekrcaj plovilima trećih zemalja.

Republika Hrvatska zasad nije imala slučaj izvoza proizvoda ribarstva na koje se odnosi Uredba 1005/2008 iz plovila trećih zemalja. Većina trgovine se obavlja brodovima za prevoz kontejnera (po definiciji iz Uredbe nisu ribarska plovila).



Zakon o divljači i lovstvu Crne Gore (51/08) i Ptičja direktiva (147/2009)

Darko Saveljić⁴²

UVOD

Crna Gora je 17. decembra 2010. godine zvanično dobila status kandidata za članstvo u Evropskoj uniji. To podrazumijeva, između ostalog, obavezu inkorporacije zakonske regulative EU u domaće zakonodavstvo.

Ptičja direktiva (u daljem tekstu PD), kao jedan od temelja zaštite prirode EU, mora naći svoje mjesto u svim pravnim aktima, planovima i studijama naše zemlje, a koji se odnose na prostor i biodiverzitet uopšte. Jedan od takvih pravnih akata je i Zakon o lovstvu (u daljem tekstu ZL), koji mora biti usklađen sa odredbama ove direktive.

Ptičja direktiva Evropske unije, ili Direktiva za očuvanje divljih ptica (79/409/EEC) je usvojena 1979. godine pod francuskim predsjedništvom Zajednicom, kao odgovor na sve veću zabrinutost u Evropi u vezi pada divljih populacija ptica usljed zagađenja, gubitka staništa, kao i prekomjernog lova. Njenim usvajanjem, stvoren je kvalitetan okvir za zaštitu ptica Evropske unije. Geografsko proširenje EU prati inkorporacija i obavezna implementacija ove Direktive u svim novim članicama. Godine 2009. direktiva je neznatno izmijenjena, pa se i dalje u komunikaciji i dokumentima citira njeno prvobitno objavljivanje (79/409/EEC).

Direktiva prepoznaje da su degradacija i gubitak staništa najveće prijetnje za zaštitu ptica u Uniji. Dakle, mnogo pažnje se posvećuje očuvanju staništa ugroženih, kao i migratornih vrsta ptica (navedenih u Annexu I), pogotovo kroz uspostavljanje koherentne mreže Specijalno zaštićenih područja (Special Protection Areas – SPAs), koje čine najpogodnije teritorije za ove vrste. Ova područja čine sastavni dio ekološke mreže NATURA 2000.

Nije slučajnost što su ptice izabrane za prvu direktivu o zaštiti prirode, a takođe nije ni slučajno da se Habitatna direktiva, koja pokriva ostatak evropskog životinjskog svijeta i njihovih staništa, pojavila mnogo kasnije 1992. godine, jer su ptice od davnina prepoznate kao odlični indikatori stanja biodiverziteta, kvaliteta životne sredine i održivosti ljudskih aktivnosti.

Ptičja direktiva ove 2014. godine obilježava svoj 35-i rođendan.

Konkretna primjedba za inkorporaciju, izmjenu ili dopunu postojećeg Zakona o lovstvu Crne Gore sa Ptičjom direktivom

⁴² Darko Saveljić je orintolog, NVO Centar za zaštitu i proučavanje ptica

1. Sve ptice u EU su zaštićene

Član 1 PD

Ova Direktiva se odnosi **na očuvanje svih vrsta ptica** koje se prirodno pojavljuju u divljem stanju na evropskoj teritoriji država članica na koje se odnosi Ugovor. Ona pokriva zaštitu, upravljanje i kontrolu tih vrsta i postavlja pravila njihove eksploatacije.

Doslovno prepisati prvi stavi člana 1. PD. Jasno definisati divljač u novom ZL. Izbjeći postojeću konfuziju definicije divljači (čl.3 ZL) „u svrhu lova i korišćenja“, a onda pojedine vrste staviti pod trajnu zaštitu od lova (čl.36 ZL). Primjer: tetrijeb i lještarka.

2. Definirati zaštićena područja u okviru lovišta

Član 3 PD

U skladu sa zahtjevima iz člana 2, države članice preduzeće te mjere kako bi očuvale, održale ili ponovo uspostavile potrebnu raznolikost i staništa za sve vrste ptica na koje se odnosi član 1.

Očuvanje, održavanje ili reuspostavljanje biotopa i staništa uključuje prvenstveno sljedeće mjere:

- stvaranje zaštićenih područja,
- održavanje i upravljanje u skladu sa ekološkim potrebama unutar staništa i izvan zaštićenog područja.

Jasno definisati što je „lovni rezervat“ i koje se radnje u njemu mogu vršiti. U postojećem ZL postoji definicija, ali se ona dalje ne koristi u smislu bližih odrednica čemu služi, koju površinu u procentima može/treba da zauzima i koje su radnje u njemu dozvoljene.

3. Skratiti lovnu sezonu da ne ulazi u sezonu mitarenja, reprodukcije i povratka ptica sa njihovih zimovališta (prolje'na seoba)

Član 4 PD

Države članice će preduzimati slične mjere za redovne vrste selica koje nisu navedene u Aneksu I, imajući u vidu i njihovu potrebu za zaštitom u geografskom području mora i kopna na koje se ova Smjernica odnosi, a vezano za njihova područja za razmnožavanje, mitarenje, prezimljavanje, kao i stanice za odmor duž njihovog migracionog puta. Na kraju, države članice će posvetiti posebnu pažnju zaštiti močvara, a naročito močvara od međunarodnog značaja.

U svrhu zaštite gore spomenutih područja, države članice će preduzeti odgovarajuće korake kojima će se izbjeći zagađivanje ili oštećenje staništa ili bilo kakve smetnje koje utiču na ptice, ako bi to bilo značajno vezano za ciljeve u ovom članu.

Odložiti početak lovne sezone na patke najranije za 1. septembar, a proljećnu sezonu skratiti na najkasnije od 1. februara, čime će se kod ovih vrsta isključiti njihovo ubijanje tokom mitarenja (adulti ne mogu da lete) i razmnožavanja (u slučaju da su imale drugo gniježđenje u godini-mladi još ne mogu da lete).



U nelovne površine uvrstiti solane (Ulcinjску i Tivatsku), kao i močvare u zaleđu plaža (Buljarica, Velika plaža) (član 12 ZL).

4. Posebnim zakonom regulisati sokolarstvo

Član 5 PD

...naročito zabranjujući:

- **držanje u zatočeništvu ptica čije su vrste zaštićene od lova i hvatanja.**

Sokolarstvo definisati posebnim zakonom (čl. 62 ZL-a), s obzirom na to da u Crnoj Gori ne postoji tradicija sokolarenja, niti efikasne službe koja bi vršila kontrolu ptica u zatočeništvu. Takođe, opasnost od krađe jaja i ptica, te hvatanja odraslih sokolova je evidentna i već značajno utiče na opstanak pojedinih vrsta u Crnoj Gori. Postoji i osnovana sumnja u ilegalnu trgovinu vrstama sokolova u državi.

Opasnost od genetskog zagađenja u slučaju odbjeglih vrsta iz zatočeništva takođe se nameće kao realna prijetnja.

5. Skratiti lovnu sezonu, uvesti kvote za odstrjel po danu/lovcu/hektaru lovišta

Član 7 PD

Države članice će osigurati da praksa lova, uključujući i lov sa sokolovima, koja se sprovodi u skladu sa nacionalnim mjerama koje su na snazi, bude **u skladu sa načelima mudre upotrebe i ekološki balansirane kontrole vrsta ptica** na koje se to odnosi i da je ta praksa kompatibilna sa populacijom tih vrsta, **posebno migratornih vrsta**, sa mjerama propisanim u članu 2. **One će naročito brinuti da se vrste na koje se lov odnosi ne love tokom sezone parenja ili tokom bilo koje druge reproduktivne faze.** U slučaju migratornih vrsta, brinuće naročito da se vrste, na koje se odnose ta pravila lova, **ne love za vrijeme perioda svoje reprodukcije ili za vrijeme povratka na njihovo tlo.** Države članice će dostaviti Komisiji sve relevantne podatke o praktičnoj primjeni njihovih pravila o lovu.

Vidi komentar broj 3.

Uvesti kvote za odstrjel svih lovniх vrsta ptica po danu/lovcu/hektaru na državnom nivou. Ne dopustiti da se to određuje na lokalnom nivou od strane koncesionara lovišta, zbog evidentno lošeg monitoringa živih, kao i monitoringa ubijenih ptica, i vođenja evidencija o istim. Primjer Hrvatske – 3 šljuke dnevno po lovcu ili 4 jedinke na 100ha mogu poslužiti kao dobar primjer.

Usklađivanje zakonodavstva za zaštitu i lov divljači posebno u odnosu na „Direktivu o migratornim vrstama ptica“

Marko Tomljanović⁴³

Direktiva je zakonodavni akt koji u pogledu rezultata koji se njime ostvaruju, obavezuje svaku državu članicu kojoj je upućen, ali ostavlja nacionalnim vlastima izbor forme i metoda.

Prva Direktiva koja se odnosi na ptice je **Direktiva Savjeta 92/43/EEZ** od 21.05.1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore (SL L 206, 22.07.1992). Nakon nje slijedi **Direktiva 2009/147/EZ** Evropskog parlamenta i Savjeta od 30.11.2009. o očuvanju divljih ptica (SL L 20, 26.01.2010). Zbog pristupanja Republike Hrvatske Evropskoj uniji, Aneks II Direktive 2009/147/EC je zamijenjen, pa imamo **Direktivu 2013/17/EZ** Evropskog parlamenta i Savjeta od 13.05.2013. o očuvanju divljih ptica (SL L 158, 10.06.2013).

Vrste divljih ptica koje prirodno obitavaju na evropskom državnom području država članica uglavnom su migratorne vrste. Te vrste predstavljaju zajedničko nasljeđe i djelotvorna zaštita ptica tipičan je prekogranični problem u zaštiti životne sredine, koji podrazumijeva zajedničku odgovornost.

Očuvanje vrsta divljih ptica koje prirodno obitavaju na evropskom državnom području država članica potrebno je radi ostvarivanja ciljeva Zajednice u pogledu poboljšanja životnih uslova i održivog razvoja. Predviđene mjere moraju se odnositi na različite faktore koji mogu uticati na broj ptica, na primjer na posljedice djelovanja čovjeka, posebno na uništavanje i zagađivanje njihovih staništa, hvatanje i odstrijel, kao i na trgovinu koja proizilazi iz takve prakse. U okviru politike, očuvanje strogosti tih mjera treba prilagoditi konkretnim situacijama u kojima se nalaze različite vrste. Cilj očuvanja je dugoročna zaštita prirodnih resursa kao sastavnog dijela nasljeđa naroda Evrope i upravljanje tim resursima. Ono omogućuje kontrolu prirodnih resursa i uređuje njihovo korišćenje na bazi mjera potrebnih za održavanje i prilagođavanje prirodne ravnoteže između vrsta, koliko je to u razumnim okvirima moguće. Zaštita, održavanje ili obnavljanje dovoljne raznolikosti kao i područja staništa od ključne su važnosti za očuvanje svih vrsta ptica. Na određene vrste ptica treba primijeniti posebne mjere očuvanja koje se odnose na njihova staništa, kako bi se osiguralo njihovo preživljavanje i razmnožavanje na njihovom području raširenosti. Te mjere isto tako moraju obuhvatiti migratorne vrste i biti koordinisane, s ciljem uspostavljanja jedne usklađene cjeline. Radi sprječavanja mogućeg negativnog uticaja na nivoe iskorišćavanja zbog komercijalnih interesa, treba nametnuti opštu zabranu trgovanja i ograničiti sva odstupanja za one vrste čiji biološki status to dopušta, uzimajući pri tom u obzir posebne uslove

43 Marko Tomljanović je načelnik Sektora lovstva u Ministarstvu poljoprivrede Republike Hrvatske



koji prevladavaju u različitim regijama. Neke vrste se, zbog njihove velike populacije, geografske rasprostranjenosti i stope razmnožavanja u Zajednici kao cjelini smiju izlovljavati, što predstavlja prihvatljivo iskorišćavanje, ako se postave i poštuju određene granice, budući da to izlovljavanje mora biti u skladu s održavanjem populacije tih vrsta na zadovoljavajućem nivou. Različita sredstva, naprave ili metode za masovno ili neselektivno hvatanje ili ubijanje i izlovljavanje treba zabraniti radi prekomjernog uticaja koji imaju ili bi mogli imati na broj ptica predmetnih vrsta.

Države članice preduzimaju potrebne mjere za održavanje populacije vrsta iz Direktive na nivou koji odgovara posebno ekološkim, naučnim i kulturološkim zahtjevima, istovremeno uzimajući u obzir ekonomske i rekreacione zahtjeve, ili za prilagođavanje tih vrsta tom nivou.

Isto tako, države članice se staraju da lov, uključujući sokolarenje ako se praktikuje, koji se sprovodi u skladu sa nacionalnim mjerama koje su na snazi, bude i u skladu s načelima mudrog korišćenja i ekološki uravnotežene kontrole predmetnih vrsta ptica i da ta praksa s obzirom na populaciju tih vrsta, posebno migratornih, bude usklađena s mjerama koje proizlaze iz Direktive. One se posebno moraju pobrinuti da se vrste na koje se primjenjuje lovno zakonodavstvo ne izlovljavaju tokom sezone podizanja mladunčadi ili različitih faza razmnožavanja.

Kad se radi o migratornim vrstama, posebno se moraju pobrinuti da se vrste na koje se primjenjuju propisi o lovstvu ne izlovljavaju tokom razdoblja razmnožavanja ili tokom njihovog povratka u područja gdje podižu mladunčad.

Države članice šalju Komisiji sve relevantne informacije o praktičnoj primjeni svojih propisa o lovstvu. Zbog važnosti koja se može pripisati nekim specifičnim situacijama, treba predvidjeti mogućnost odstupanja pod određenim uslovima, pod nadzorom Komisije.

Očuvanje ptica, a posebno migratornih ptica, još uvijek predstavlja problem koji treba naučno istražiti. Takva će istraživanja isto tako omogućiti procjenu djelotvornosti preduzetih mjera. Uz savjetovanje s Komisijom treba voditi računa o tome da unošenjem bilo koje vrste divljih ptica koja prirodno ne obitava na evropskom državnom području država članica ne nanese štetu lokalnoj flori i fauni.

Ova se Direktiva odnosi na očuvanje svih vrsta divljih ptica koje prirodno obitavaju na evropskom državnom području država članica na koje se primjenjuje Ugovor. Ona se odnosi na zaštitu tih vrsta, upravljanje i nadzor nad tim vrstama i njome se utvrđuju pravila o njihovom iskorišćavanju. Primjenjuje se na ptice, njihova jaja, gnijezda i staništa.

Vlada Republike Hrvatske je donijela uredbu o ekološkoj mreži kojom se u pravni poredak Republike Hrvatske prenose Direktiva Savjeta 92/43/EEZ od 21.05.1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore (SL L 206, 22.07.1992) i Direktiva 2009/147/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 30.11.2009. o očuvanju divljih ptica (SL L 20, 26.01.2010).

Ekološka mreža je sistem međusobno povezanih ili prostorno bliskih ekološki značajnih

područja, koja uravnoteženom biogeografskom raspoređenošću značajno doprinose očuvanju prirodne ravnoteže i bioraznolikosti.

Ekološka mreža se proglašava u svrhu očuvanja i ostvarivanja povoljnog stanja divljih vrsta ptica i njihovih staništa, drugih divljih vrsta životinja i biljaka i njihovih staništa, kao i stanišnih tipova, od posebnog značaja za Evropsku uniju i Republiku Hrvatsku. Područja ekološke mreže obuhvataju i područja značajna za očuvanje migratornih vrsta ptica, naročito močvarna područja od međunarodne važnosti.

Uredbom o Ekološkoj mreži propisuje se i popis vrsta i stanišnih tipova čije očuvanje zahtijeva određivanje područja ekološke mreže, kriterijumi za određivanje područja ekološke mreže, ciljane vrste i stanišni tipovi radi kojih se uspostavlja područje ekološke mreže, način izrade finansijskog okvira za sprovođenje mjera očuvanja ekološke mreže, te se utvrđuje kartografski prikaz ekološke mreže.

Ekološkom mrežom u smislu Zakona o zaštiti prirode smatraju se područja Natura 2000.

Ekološkom mrežom proglašavaju se:

- područja značajna za očuvanje i ostvarivanje povoljnog stanja divljih vrsta ptica od interesa za Evropsku uniju, kao i njihovih staništa, te područja značajna za očuvanje migratornih vrsta ptica, a naročito močvarna područja od međunarodne važnosti;
- područja značajna za očuvanje i ostvarivanje povoljnog stanja drugih divljih vrsta i njihovih staništa, kao i prirodnih stanišnih tipova od interesa za Evropsku uniju.

Pravilnikom o strogo zaštićenim vrstama u pravni poredak Republike Hrvatske prenose se:

- Prilog II i IV Direktive 92/43/EEZ o zaštiti prirodnih staništa i divljih biljnih i životinjskih vrsta (SL L 206, 22.07.1992), kako je izmijenjena i dopunjena Direktivom Savjeta 2013/17/EU od 13. maja 2013. o prilagođavanju određenih direktiva u području zaštite životne sredine zbog pristupanja Republike Hrvatske (SL L 158, 10. 6. 2013)
- Prilog I Direktive 2009/147/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 30. novembra 2009. o očuvanju divljih ptica (kodifikovana verzija) (SL L 20, 26. 1. 2010.).

U Republici Hrvatskoj Zakonom o lovstvu („N.N.“ 140/05, 75/09 i 14/14) utvrđene su 23 vrste divlje ptice, od kojih samo virdžinijska prepelica (*Coturnixvirginiana*) nije pod „režimom“ Evropske komisije, koje su na popisu divljači i koje se u Republici Hrvatskoj love, naravno uz poštovanje Pravilnika o lovostaju („N.N.“ 67/10, 87/10 i 97/13). Upravo zadnja izmjena Pravilnika o lovostaju je bila zbog usklađivanja s Direktivom gdje se decidno odredio lovostaj i za vrste za koje do tada nije bio propisan lovostaj, osim kad sjede na jajima i dok hrane mladunčad. Tako je lovostaj za te vrste: vrana siva (*Corvuscoronecornix* L), vrana gačac (*Corvusfrugilegus* L), čavka zlogodnjača (*Coloeusmonedula* L), svraka (*Pica pica* L) i šojka kreštalica (*Garrulusglandarius* L) određen za razdoblje od 01.03. do 31.07.



Pravilnikom o lovostaju propisano je razdoblje zabrane lova – lovostaji prema vrstama divljači, zavisno o njihovim biološkim svojstvima i ekološkim uslovima u kojima obitavaju. Jedno od bioloških svojstava divljači je i migracija divljači kao i proces razmnožavanja.

U skladu sa svim prethodno navedenim, određena su razdoblja lovostaja:

fazan-gnjjetlovi (*Phasianus* sp. L) – od 01.02. do 15.09.

jarebice kamenjarke:

grivna (*Alectoris graeca* Meissn) – od 16. 01. do 30. 09.

čukara (*Alectoris chukar*) – od 16. 01. do 30. 09.

trčka skvržulja (*Perdix perdix* L) – od 01. 01 do 31. 08.

prepelice:

pućpura (*Coturnix coturnix* L) – od 15. 11. do 31. 07.

virdžinijska (*Coturnix virginiana* L.) – od 01. 02. do 31. 07.

šljuke:

bena (*Scolopax rusticola* L) – od 01. 03. do 30. 09.

kokošica (*Gallinago gallinago* L) – od 01. 02. do 15. 10.

golub divlji:

grivnjaš (*Columba palumbus* L) – od 01. 02. do 31. 07.

pećinar (*Columba livia* Gmelin) – od 01. 02. do 31. 07.

guske divlje:

glogovnjača (*Anser fabalis* Latham) – od 01. 02. do 31. 10.

lisasta (*Anser albifrons* Scopoli) – od 01. 01. do 31. 12.

patke divlje:

gluhara (*Anas platyrhynchos* L) – od 01. 02. do 31. 08.

glavata (*Aythya ferina* L) – od 01. 02. do 31. 08.

krunata (*Aythya fuligula* L) – od 01. 02. do 31. 08.

pupčanica (*Anas querquedula* L) – od 01. 02. do 31. 08.

kržulja (*Anas crecca* L) – od 01. 02. do 31. 08.

liska crna (*Fulica atra* L) – od 01. 02. do 31. 08.

Za sljedeće vrste divljači ulaskom Republike Hrvatske u Evropsku uniju dužni smo dostaviti podatke o brojnom stanju, a time dokazati da je populacija stabilna

- Patka kržulja (*Anas crecca* L)
- Patka glavata (*Aythya ferina* L)
- Patka krunata (*Aythya fuligula* L)
- Crna liska (*Fulica atra* L)
- Šljuka bena (*Gallinago gallinago* L)
- Šljuka kokošica (*Scolopax rusticola* L).

U Republici Hrvatskoj sukladno Zakonu o lovstvu i podzakonskim aktima između ostalog zabranjeno je loviti divljač upotrebom pomoćnih sredstava u lovu (magnetofon, gramofon, reflektor i slična zvučna i/ili svijetleća sredstva, ogledala i druge zasljepljujuće naprave).

Kod odstrijela sitne divljači učesnici lova mogu upotrebljavati lovačko oružje s glatkim cijevima i naboje, uz poštovanje propisanih uslova. Lovačko oružje i naboji upotrebljavaju se u skladu s pravilima lova i lovnom etikom.

U močvarnim staništima dozvoljen je odstrijel isključivo upotrebom naboja s čeličnom sačmom. Sokolarske ptice može loviti osoba koja ima položen lovački i sokolarski ispit, a sokolarska ptica mora biti vještačkog uzgoja.

Prema načinu migracije, divljač i životinjske vrste razvrstavaju se na:

1. stalne vrste – koje obitavaju u lovištu tokom cijele godine, nalaze hranu i zaklon te se razmnožavaju;
2. sezonske vrste – selice prolaznice – koje prelaze iz lovišta u lovište tokom jedne lovne godine, a zavisno od godišnjeg doba (zimski i ljetni staništa, okomita i vodoravna migracija i sl);
 - selice staničnice (gnjezdarike) – koje dolaze u lovište tokom proljeća i u istom se hrane, sklanjaju i razmnožavaju, a u jesen odlaze;
 - selice zimovalice – koje dolaze u lovište tokom jeseni i zime te se u istom hrane i sklanjaju, a u proljeće odlaze;
3. povremene vrste – koje dolaze u lovište samo poneke godine i u njima se hrane, sklanjaju ili razmnožavaju;
4. prolazne vrste – koje tokom svoje migracije prolaze kroz lovište.

Broj divljači i životinjskih vrsta utvrđuje se za sitnu divljač gdje ptice i spadaju na dolje navedene načine:

- zečevi, fazani, jarebice i trčke – metodom uzoraka prebrojavanjem na plohama najmanje površine 50 ha čija međusobna udaljenost ne može biti manja od 1000 m, a u slučajevima kada nema mogućnosti postavljanja ploha broj divljači se utvrđuje praćenjem i brojenjem tokom cijele lovne godine;
- prepelice – prebrojavanjem glasanja u zoru od najmanje tri slušanja na jednom stajalištu najduže tri nedjelje po njihovom dolasku u proljeće;
- divlje patke i crne liske stalnim opažanjem, opažanjem izlazaka na vodenu površinu, na jutarnjem i večernjem preletu ili na hranilištima;
- ostala sitna divljač i životinjske vrste – opažanjem, praćenjem i brojenjem tokom cijele lovne godine.

Lov stalnih vrsta divljači i sezonskih vrsta, planira se po vrstama u skladu s njihovim brojem, omjerom spolova, razvojem dobrih razreda te utvrđenim ciljevima upravljanja, a za jelena, divokozu i divlju svinju prema Planu upravljanja uzgojnim područjem.

Ispuštanje i lov posebno se planira za vještački uzgojenu i u lovište unesenu sitnu divljač, uz prikaz obavljenoga lova i ostvarenoga otpada.



Uginula, ranjena ili na drugi način stradala divljač (otpad), uračunava se u ukupno izlučivanje.

Lov sezonskih vrsta divljači, planira se po vrstama u skladu s njihovim brojem, prostornim rasporedom i ostalim elementima stabilnosti populacije (kod krupne divljači) i to:

1. za selice prolaznice – na bazi broja divljači koja migrira, dužine boravka u drugom lovištu, elemenata upravljanja, ulaganja u uzgoj i zaštitu te divljači, a na način da se osigura i ne naruši stabilnost populacije divljači koja migrira i uz uslov da razvoj fonda iste populacije bude razrađen i usklađen sa smjernicama budućega gospodarenja svih lovišta unutar kojih populacija obitava;
2. za selice stantarice (gnjezdarice) – na bazi uputa iz Stručne podloge, a za ostalu divljač u visini 50% utvrđenoga prirasta uz prihranu i prehranu cijele populacije;
3. za selice zimovalice – na bazi uputa iz Stručne podloge.

Lov povremenih i prolaznih vrsta planira se na temelju uputa iz Stručne podloge. Stručne podloge za utvrđivanje lovnoproduktivnih površina (u daljnjem tekstu LPP) i bonitetnih razreda (u daljnjem tekstu: bonitet) u lovištima Republike Hrvatske predstavljaju polazne osnove za određivanje okvira upravljanja ekonomski značajnim vrstama divljači.

Ujednačavanje kriterijuma kod određivanja LPP-a i boniteta prvi je korak u usklađivanju smjernica upravljanja lovištima i divljači u određenom cjelovitom prostoru, identičnih ili sličnih stanišnih uslova u kojima obitava divljač, a kojom se gospodari u lovištima i na prirodan način.

Na popisu iz Priloga II Direktive o pticama na teritoriji Republike Hrvatske pojavljuje se 71 vrsta, a od tog broja 22 vrste su na popisu divljači, odnosno love se. Evropska komisija je zatražila od Republike Hrvatske dostavu podataka o gniježđenju i migracijama prije gniježđenja za sve vrste ptica iz popisa Priloga II Direktive o pticama koje se prirodno pojavljuju na teritoriju Republike Hrvatske, bez obzira na to radi li se o vrstama koje su u RH lovne vrste po Zakonu o lovstvu ili se radi o vrstama koje se štite po Zakonu o zaštiti prirode.

U konsultacijama vođenim između nadležnih institucija Republike Hrvatske utvrđeno je da podaci koje traži Evropska komisija ne mogu uticati na promjenu lovostaja, obzirom da je podzakonskim aktom Zakona o lovstvu Republika Hrvatska osigurala zaštitu ptica tokom njihovog najkritičnijeg razdoblja života.

Iz svega navedenog da se zaključiti da je Republika Hrvatska svoje zakonodavstvo u smislu zaštite i lova migratornih vrsta ptica uskladila s Direktivama Evropskog parlamenta i Savjeta.

Reciklaža u Crnoj Gori – izazov ili šansa

Siniša Stanković⁴⁴

Proizvodnja otpada i neadekvatno upravljanje njom je problem sa kojim je suočena međunarodna zajednica. Obaveza uređenja ove oblasti ne proističe samo iz potrebe očuvanja zdravlja, prostora, kvaliteta voda, zemljišta i vazduha. Prirodni izvori sirovina nisu neiscrpn i zbog toga uspostavljanje sistema koji će omogućiti da se otpad koristi za stvaranje novih proizvoda predstavlja održivo upravljanje resursima sa kojima raspolažemo. Dakle, potreba da otpad ne bude nešto čega se treba osloboditi i odložiti što dalje, već da bude resurs za dobijanje sirovina za novu proizvodnju je civilizacijska obaveza sadašnjih prema budućim generacijama.

U Crnoj Gori se, krajem prošlog i početkom ovog vijeka, oblast upravljanja otpadom počinje uređivati na način usklađen sa opredjeljenjima međunarodne zajednice i zakonodavnim okvirom EU. Uz finansijsku podršku fondova EU, urađeni su prijedlozi nekoliko značajnih dokumenata. Vlada Crne Gore je krajem 2004. godine usvojila Politiku upravljanja otpadom u Crnoj Gori i u 2005. godini Strateški master plan upravljanja otpadom. Prvi zakon kojim se uređuju odnosi u oblasti upravljanja otpadom Skupština Crne Gore usvojila je krajem 2005. godine. Navedena dokumenta sačinjena su na osnovama relevantnih propisa EU, uz uvažavanje specifičnosti koje postoje u Crnoj Gori, kao što su: broj stanovnika, standard građana, potreba očuvanja prostora, putna infrastruktura i sl. Navedene specifičnosti su uputile da se sistem upravljanja otpadom bazira na:

- selektovanju otpada na mjestu nastanka,
- izgradnji transfer stanica i regionalnih centara za upravljanje otpadom, čime se obezbjeđuju najmanji troškovi transporta sakupljenog otpada,
- preradi odvojenih frakcija otpada koje su pogodne za reciklažu (papir, karton, staklo, plastika, metal, drvo), kao i preradi biorazgradivog otpada i
- odlaganju preostalih količina otpada.

Na ovako koncipiranom sistemu baziran je i prvi Državni plan upravljanja otpadom u Crnoj Gori. U toku su završne aktivnosti na izradi drugog državnog plana za period 2015 – 2021. godine, kojim su predviđena dalja unaprjeđenja ovog sistema, ekonomičnije, efikasnije i efektivije upravljanje otpadom.

Zaključivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Crna Gora je preuzela obavezu harmonizovanja svog sa zakonodavnim okvirom EU. Na taj način i oblast upravljanja otpadom u Crnoj Gori treba da bude usklađena sa važećim direktivama i drugim pro-

44 Siniša Stanković je u vrijeme održavanja sesije na kojoj je bio angažovan kao ekspert bio generalni direktor Direktorata za upravljanje otpadom i komunalni razvoj u Ministarstvu održivog razvoja i turizma. Trenutno je generalni sekretar Skupštine Crne Gore i član Predsjedništva NKEI 201-2014.



pisima EU. Jedna od ključnih obaveza koja je preuzeta je i da ćemo, do 2020. godine, obezbijediti da se najmanje 50% reciklabilnih frakcija iz otpada iz domaćinstva pripremi za ponovnu upotrebu i preradu. Takođe, jasno su definisane i obaveze u pogledu količina posebnih vrsta otpada (otpadne baterije i akumulatori, otpad nastao od električnih i elektronskih proizvoda, otpadna vozila, otpadne gume, otpadna ambalaža i sl) koje je potrebno selektirati i pripremiti za ponovnu upotrebu i preradu.

Reciklaža je jedan od najprisutnijih postupaka prerade kojom se u praksi potvrđuje potreba da otpad bude smatran i korišćen kao resurs. Postupak reciklaže obuhvata odvajanje otpada na mjestu nastanka, transport selektiranog otpada do centara za preradu i preradu otpada do dobijanja sirovina za novu proizvodnju. Ekonomija obima karakteristična je za oblast upravljanja otpadom i ukoliko su veće količine otpada koji je sakupljen, utoliko su troškovi prerade manji.

Prvi koraci na odvojenom sakupljanju otpada u Crnoj Gori učinjeni su u primorskim opštinama prije desetak godina. Nakon usvajanja prvog Državnog plana upravljanja otpadom, nadležno ministarstvo je iniciralo pilot projekat odvojenog sakupljanja otpada i pripreme za reciklažu. Svim opštinama podijeljen je određen broj kontejnera za sakupljanje različitih vrsta otpada. Takođe, sprovedena je edukativna kampanja uz učešće medija i odštampane su i podijeljene brošure korisnicima usluga komunalnih preduzeća o načinu na koji se vrši odvajanje i odlaganje određenih vrsta otpada u određene kontejnere.

Nažalost, u Crnoj Gori i nakon 10 godina od usvajanja značajnih dokumenta nije uspostavljen integralni sistem upravljanja otpadom. Jedna od važnih karika koja nedostaje je i precizan sistem evidencije tokova otpada, bez kojeg je nemoguće obezbijediti očekivani nivo izvještavanja o stanju u ovoj oblasti. Bez kvalitetnog i efikasnog sistema evidencije nije moguće obezbijediti ni precizne podatke o količini selektivno sakupljenog otpada i količinama otpada koje su pripremljene za ponovnu upotrebu i reciklažu. Ipak, situacija se poboljšava i za 2013. godinu obezbijeđeni su djelimični podaci o količinama selektiranog otpada.

Procjenjuje se da je u Crnoj Gori u 2013. godini proizvedeno oko 244 000 t komunalnog otpada, a da je od ove količine sakupljeno 89%, odnosno 218 233 t. U svim opštinama, izuzev opštini Žabljak, su postavljeni kontejneri za selektivno sakupljanje otpada. Međutim, ne vrši se odvojeno sakupljanje selektiranih frakcija, već se kontejneri sa selektiranim otpadom i miješanim komunalnim otpadom prazne istovremeno. U funkciji su i četiri reciklažna dvorišta od kojih se dva nalaze u Podgorici i po jedno u Hercegu Novom i Kotoru. Selektiranje otpada vrši se u Glavnom gradu Podgorici i u opštinama Herceg Novi i Kotor, i to u postrojenjima za preradu otpada. Komunalna preduzeća su sakupila 5 809,1 t selektiranih frakcija otpada, odnosno 2,66% od ukupne količine sakupljenog komunalnog otpada. Međutim, u praksi ova količina je veća. Pored komunalnih preduzeća, postoje i preduzetnici i privatna preduzeća koja se bave odvojenim sakupljanjem otpada, i po podacima koje je Agencija za zaštitu životne sredine dobila od registrovanih sakupljača, u 2013. godini, sakupljeno je 4 791,049 t i izvezeno 4 765,514 t otpadnog papira i kartona. Sa ovim količinama, pro-

cenat selektiranog otpada povećava se na 4,86%. Imajući u vidu da se u sakupljenom komunalnom otpadu nalazi oko 50% reciklabilnih frakcija otpada (papir, karton, plastika, metal, staklo), vrlo je vjerovatno da je, u 2013. godini, u Crnoj Gori pripremljeno za ponovnu upotrebu i preradu oko 10% od ukupnih količina reciklabilnih frakcija iz otpada iz domaćinstava.

Važno je istaći da je rezultat od 2,66% selektiranog otpada u odnosu na ukupnu količinu sakupljenog otpada ostvaren u osam jedinica lokalne samouprave, koje su sakupile oko 70% od ukupne količine sakupljenog komunalnog otpada u Crnoj Gori. Najbolje rezultate u pogledu količina selektiranog otpada i pripreme za ponovnu upotrebu i reciklažu imaju opština Tivat (5,68%) i Glavni grad (5,30%).

Vezano za posebne vrste otpada, odlični rezultati postižu se u sakupljanju otpadnih akumulatora i određenih vrsta baterija, tako da se može smatrati da se praktično cjelokupna količina otpadnih akumulatora sakuplja i izvozi na preradu u postrojenjima u zemljama regiona. Međutim, za ostale vrste otpada ne postoje adekvatno organizovani sistemi sakupljanja, iako su u Glavnom gradu izgrađeni kapaciteti za pripremu za ponovnu upotrebu i preradu otpadnih automobila i otpadnih guma.

Kako dalje?

Izvjesno je da će se kroz izmjene relevantnih direktiva EU, podići i pooštriti zahtjevi za povećanje količina otpada koji se treba preraditi. Stoga Crna Gora nema alternativu u pogledu načina na koji će tretirati sakupljeni otpad u odnosu na opredjeljenja sadržana u strateškim planskim dokumentima i Zakonu o upravljanju otpadom. Posebnu odgovornost i izazov u tom pogledu imaće jedinice lokalne samouprave i njihova komunalna preduzeća, u čijim nadležnostima su upravljanje komunalnim otpadom. Ne postoji jednostavan recept, niti se može očekivati da se u kratkom roku u Crnoj Gori pripremi za ponovnu upotrebu i preradu 50% od ukupne količine reciklabilnih frakcija koje se u toku godine sakupe. Stoga, nemamo previše vremena i moramo djelovati brzo i organizovano.

Posebno je indikativan diskutabilan stav komunalnih preduzeća da korisnici njihovih usluga neće prihvatiti da odvajaju otpad na mjestu nastanka. Međutim, i površan uvid na pojedinim lokacijama u Glavnom gradu na kojima se nalaze kontejneri za različite vrste otpada pokazuje suprotno. U Glavnom gradu jedan broj građana odvaja otpad i odlaže ga u kontejnere namijenjene za sakupljanje određenih vrsta otpada. Njih ne obeshrabruje ni nerazumljivo postupanje komunalnih preduzeća, da kontejnere sa odvojenim vrstama otpada i miješanim otpadom istovremeno prazne. Obesmišljavanje selektiranja otpada na mjestu nastanka nije dobro, jer je, za naše prilike, to ekonomski najracionalniji pristup. Treba raditi suprotno i podsticati i motivisati građane i privredna društva i preduzetnike da selektiraju otpad koji proizvode. Uvjeren sam da nije teško naći način da se, na primjer, vlasnici ugostiteljskih objekata motivišu da selektiraju otpadnu ambalažu koja nastaje kroz usluge koje pružaju.

Takođe, ne manju pažnju potrebno je posvetiti i selektiranju otpada na mjestu nastanka za posebne vrste otpada. Pored navednih, otpadnih akumulatora i baterija, sakupljanje



otpadnih ulja, i jednim dijelom otpadnih automobila pozitivan su i upućujući primjer za sve proizvođače i uvoznike automobilskih guma, električnih i elektronskih proizvoda i amablaže.

Uvjeran sam da većina građana Crne Gore osjeća potrebu i volju da sopstenim doprinosom omogući efikasniju i jeftiniju uslugu upravljanja otpadom. Doprinos od 1 centa, koji se može dati svakog dana, od strane 50% savjesnih građana na godišnjem nivou omogućava prihod da se uštedi oko 1 150 000 €. Izvjesno je da nismo toliko bogato društvo da ne iskoristimo ovakvu mogućnost.

Perspektive reciklaže otpada u Evropskoj uniji

Teo Čolan⁴⁵

Proizvodnja uređaja visoke tehnologije poput kompjutera, mobilnih telefona, ekrana s tečnim kristalima, ali i baterija posebnih svojstava danas je nezamisliva bez korišćenja rijetkih minerala, poput cerija, lantana, neodimija, samarija, tantala, germanija, gado-linija. Više od 90% rijetkih metala danas dolazi iz rudnika koji se nalaze u kineskoj pokrajini Središnja Mongolija. Za proizvođače uređaja visoke tehnologije, dominacija Kine u eksploataciji tih metala postaje sve ozbiljniji problem, s obzirom na to da Kina želi sama prerađivati to svoje blago i umjesto sirovine prodavati gotove proizvode visoke tehnologije⁴⁶.

Osiguranje sirovina za svoju brzorastuću ekonomiju postao je prioritet kineske spoljne politike. Kina već godinama ulaže u razvoj zemalja na Afričkom kontinentu. Samo u periodu 2008-2010. kineska ulaganja u Africi, prvenstveno u infrastrukturu poput puteva i luka, dostigla su 26 milijardi dolara. Zahvaljujući tim ulaganjima, Kina iz afričkih zemalja danas uvozi ogromne količine nafte, bakra, dijamanta i raznih drugih ruda⁴⁷.

Prema procjenama stručnjaka, nagli porast potražnje, povezan sa ubrzanim ekonomskim razvojem do sada slabije razvijenih zemalja poput Brazila, Indije i Kine, mogao bi dovesti do iscrpljivanja prirodnih izvora sirovina i prije nego što se pretpostavljalo. Zalihe indija, paladija, zlata i bakra već su pri kraju. Stručnjaci procjenjuju da će se prirodne zalihe indija, rijetkog minerala nezamjenljivog u proizvodnji televizora, ravnih ekrana i ekrana osjetljivih na dodir, iscrpiti za šest do deset godina. Prirodni izvori bakra mogli bi nestati za otprilike trideset godina. Zalihe nafte, koja je važan izvor energije i temelj industrije vještačkih materija, će presušiti za nekih šest-sedam decenija⁴⁸.

Za razliku od industrijskih velesila poput Kine i SAD ili brzorastućih ekonomija poput Brazila i Indije, Evropa nema na raspolaganju prirodne izvore ključnih sirovina, a taj nedostatak značajno utiče na njenu konkurentnost. Kako bi odgovorila na izazove povećane potražnje za ograničenim sirovinama, čija eksploatacija istovremeno dovodi i do sve većeg propadanja i osjetljivosti okoline, Evropa se okreće tzv. Sistemu kružne privrede (Cirkularna ekonomija). U odnosu na tzv. linearni model ekonomskog rasta, koji se bazira na pretpostavci da su resursi obilni, dostupni, te da se mogu lako crpiti i jeftino odlagati, kružna privreda se temelji na ponovnom korišćenju i visokokvalitetnom recikliranju. Nakon kraja upotrebnog roka, proizvod postaje sirovina koja se opet produktivno upotrebljava i tako se stvara nova vrijednost⁴⁹.

45 Teo Čolan je ekspert iz Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost Zagreba

46 Izvor: <http://www.dw.de/gospodarski-rat-za-rijetke-metale/a-15867049>

47 Izvor: <http://www.dw.de/kinezi-kao-novi-kolonijalni-gospodari-u-africi/a-5090377>

48 Izvor: <http://www.dw.de/smeće-zlata-vrijedno/a-5949728>

49 **Prema kružnom gospodarstvu:program nulte stope otpada za Europu / * COM/2014/0398 final */**



Istraživanja su pokazala da privreda EU trenutno gubi znatnu količinu potencijalnih sekundarnih sirovina koje se nalaze u tokovima otpada. Ukupna proizvodnja otpada u EU 2011. godine iznosila je oko 2,5 milijarde tona. U Uniji se reciklira tek 40 % nastalog komunalnog otpada, dok je ostatak odložen na odlagališta (37 %) ili spaljen (23 %). Oko 500 miliona tona tog ostatka moglo se na drugačiji način reciklirati ili ponovno upotrijebiti⁵⁰.

Sirovinski potencijal otpada najbolje možemo vidjeti na primjeru obojenih metala, kao što su bakar i zlato. Bakar se krije u svim elektronskim uređajima. Da bi se dobila tona bakra iz rudnika, potrebno je obraditi 1.000 tona rude. Ta tona (čistog) bakra krije se i u 14 tona elektronskog otpada i do nje se može doći uz pomoć reciklaže⁵¹. U svakom mobilnom uređaju u prosjeku se nalazi 23 miligrama zlata. Godišnje se širom svijeta proizvede 1,3 milijarde mobilnih telefona. No, samo deset posto njih završi u postrojenjima za reciklažu. To znači da ljudi godišnje bacaju 20,22 tone zlata u smeće⁵².

Stoga se s pravom može reći kako je recikliranje otpada, uz povećanje energetske efikasnosti i korištenja obnovljivih izvora energije, ključni elemenat budućeg razvoja EU. Upravljanje otpadom u EU treba poboljšati, ne samo sa ciljem zaštite okoline i ljudskog zdravlja, nego i osiguravanja sirovina nužnih za održiv razvoj privrede.

Evropsko zakonodavstvo, a posebno postavljanje konkretnih pravno obavezujućih ciljeva, ključni je pokretač poboljšanja prakse upravljanja otpadom, podsticanja inovacija u recikliranju, ograničavanja odlaganja na odlagališta i stvaranja podsticaja za promjenu ponašanja potrošača⁵³.

Na tom tragu je i najnoviji Prijedlog DIREKTIVE EVROPSKOG PARLAMENTA I SAVJETA o izmjeni direktiva 2008/98/EZ o otpadu, 94/62/EZ o ambalaži i ambalažnom otpadu, 1999/31/EZ o odlagalištima otpada, 2000/53/EZ o otpadnim vozilima, 2006/66/EZ o baterijama i akumulatorima i o otpadnim baterijama i akumulatorima te 2012/19/EU o otpadnoj električnoj i elektroničkoj opremi, koji je Evropska komisija u julu ove godine uputila u proceduru.

Glavni cilj ovog Prijedloga Direktive je osigurati da se vrijedni materijal sadržan u otpadu upotrijebi i reciklira i na taj način ponovno uključi u evropsku privredu.

Glavne izmjene ovoga Prijedloga Direktive usmjerene su na određivanje konkretnih srednjoročnih ciljeva povezanih s otpadom, a u skladu sa ambicijama EU u pogledu djelotvornosti resursa i pristupa sirovinama:

- povećanje konkretnog cilja (stope) povezanog sa pripremom za ponovnu

50 Prijedlog DIREKTIVE EVROPSKOG PARLAMENTA I SAVJETA o izmjeni direktiva 2008/98/EZ o otpadu, 94/62/EZ o ambalaži i ambalažnom otpadu, 1999/31/EZ o odlagalištima otpada, 2000/53/EZ o otpadnim vozilima, 2006/66/EZ o baterijama i akumulatorima i o otpadnim baterijama i akumulatorima te 2012/19/EU o otpadnoj električnoj i elektroničkoj opremi

51 Izvor: <http://www.dw.de/moderni-zlatni-rudnici/a-5311283>

52 Izvor: <http://www.dw.de/smeće-zlata-vrijedno/a-5949728>

53 Iz Prijedloga nove Direktive

- upotrebu i recikliranje komunalnog otpada na min. 50% do 2020, te na min. 70 % do 2030;
- povećanje konkretnih ciljeva (stopa) povezanih sa ponovnom upotrebom i recikliranjem ambalažnog otpada na 60% do 2020, na 70% do 2025, te na 80% do 2030;
- ograničenje (zabranu) odlaganja otpada koji se može reciklirati (npr. plastika, metal, staklo, papir i karton, te biorazgradivi otpad) do 2025. godine, odnosno do 2030. sveg otpada koji nije preostali otpad i koji može iznositi max. 5% od ukupnog otpada u prethodnoj godini;
- usklađivanje sa odredbama Ugovora o funkcioniranju Evropske unije o delegiranim i spovedenim aktima;
- smanjenje otpada od hrane u sektorima proizvodnje, maloprodaje/distribucije, usluživanja hrane/ugostiteljstva i domaćinstvima za najmanje 30 % između 1. januara 2017. i 31. decembra 2025.

EK predviđa da bi se ispunjavanjem predloženih ciljeva do 2030. godine moglo direktno stvoriti preko 180 000 novih radnih mjesta, a većina njih se ne bi mogla premjestiti izvan EU. Emisije stakleničkih gasova bi se smanjile za oko 443 miliona tona između 2014. godine i 2030. godine, dok bi se stope odbacivanja otpada u morsku sredinu smanjile za 7% do 2020. godine, te za 24% do 2030. godine.

Spovođenjem predložene Direktive EU, iz otpada moglo bi se osigurati između 10% i 40% (zavisno od materijala) potrebnih sirovina, što bi imalo direktne pozitivne efekte, ne samo na privredni rast u sektoru reciklaže i upravljanja otpadom, već i konkurentnost proizvodnog sektora EU zbog manjeg rizika u smislu pristupa sirovinama i cijene sirovina⁵⁴.

Uz Prijedlog Direktive, napravljena je projekcija troškova, odnosno uticaja na budžet EU: godišnji neto troškovi (veći troškovi prikupljanja/obrade umanjani za koristi za okolinu) procjenjuju se na 1 500 miliona EUR do 2020. godine, uz postupno smanjivanje na manje od 600 miliona EUR do 2035. godine, širom 28 država članica EU⁵⁵. Pri tome će EU fondovi biti vrlo značajan izvor sredstava za finansiranje troškova prilagođavanja zacrtanim ciljevima.

Predložena Direktiva predstavlja veliki izazov za sve zemlje članice, s obzirom na to da postavlja jasne ciljeve, ali ne daje konkretna rješenja za njihovo ispunjavanje. Svaka od zemalja članica mora izgraditi svoj sistem koji će garantovati ispunjavanje zacrtanih ciljeva. Pri tome može koristiti iskustva najboljih praksi razvijenih zemalja, ali ih mora prilagoditi svojim društvenim, socijalnim, ekonomskim, kulturološkim i drugim uslovima.

Ono što je izvjesno, jeste da će Prijedlog Direktive podstaći ulaganja u razvoj sistema odvojenog skupljanja i reciklaže otpada, kao što će istovremeno podstaći i industrijski razvoj, što je velika šansa za napredak slabije razvijenih privreda zemalja EU. Us-

⁵⁴ Iz Prijedloga nove Direktive

⁵⁵ Iz Prijedloga nove Direktive



postavljanje održivog i kvalitetnog sistema upravljanja komunalnim otpadom pri tom predstavlja najveći izazov. Iako komunalni otpad čini samo između 7% i 10% ukupnog otpada koji se stvara u EU, taj se tok ubraja u one kojima se najteže upravlja, ali istovremeno pruža i najveću šansu za privredni rast i razvoj. Način upravljanja komunalnim otpadom pouzdano upućuje na kvalitet opšteg sistema upravljanja otpadom u nekoj zemlji. Izazovi upravljanja komunalnim otpadom proizlaze iz njegovog vrlo složenog i mješovitog sistema, neposredne blizine građana stvorenom otpadu i vrlo velike javne vidljivosti. Kao posljedica toga, za upravljanje tim otpadom potreban je vrlo složen sistem koji obuhvata efikasan program prikupljanja otpada, aktivno uključivanje građana i preduzeća, infrastrukturu prilagođenu specifičnom sastavu otpada i razrađen sistem finansiranja⁵⁶.

Prelazak na cirkularnu ekonomiju podrazumijeva potpunu promjenu sistema i inovacije, ne samo u tehnologiji, već i u organizaciji, društvu, metodama finansiranja i politikama. Promjene u društvenom smislu odraziće se kroz potrebu razvijanja sistema i modela kontinuirane edukacije građana o važnosti recikliranja otpada i njegovom uticaju, ne samo na rješavanje problema zaštite okoline i klimatskih promjena, nego i na cjelokupnu privredu EU. Edukacijama treba podsticati promjene vrijednosnih sistema kod potrošača u pravcu davanja prednosti proizvodima od recikliranih materijala.

U proizvodnom smislu, posebni naglasak će biti na inovacijama i promjenama u dizajnu i ambalaži proizvoda. Podstićaće se korišćenje reciklažnih materijala, izbjegavanje korišćenja kompozitnih materijala koji se teško recikliraju, kao i smanjenje ukupne količine ambalaže po jedinici proizvoda.

Reciklaža otpada postaje prioritet u obradi otpada, što će dovesti i do nužnih promjena u strategijama i tehnologijama upravljanja otpadom. Prijedlogom Direktive podstići će se razvoj novih organizacijskih modela i tehnologija za odvojeno skupljanje otpada i pretvaranja otpada u resurs. Istraživanja nisu ograničena samo na otpad koji nastaje u realnom vremenu, već se na veliko istražuju mogućnosti korištenja sirovina koje se nalaze zakopane na odlagalištima otpada.

Najveće promjene, ipak, ogledaće se kroz promjene u dugoročnim strategijama upravljanja otpadom. Ograničavanjem energetskog odlaganja samo na materijale koji se ne mogu reciklirati i odlaganjem samo neupotrebljivog otpada, težište u sistemu upravljanja otpadom premjestiće se sa spalionica i MBO tehnologije na odvojeno skupljanje i reciklažu otpada. Reciklaža otpada je budućnost EU.

56 Iz Prijedloga nove Direktive

Jačanje efikasnosti inspekcijskog nadzora za sprovođenje zakonskih obaveza iz oblasti zaštite životne sredine

Ivan Pušić⁵⁷

Akutan javni problem je zagađenje životne sredine, odnosno godinama zanemarivan odgovoran pristup u očuvanju okoline i prirode, pa se stoga zaštititi životne sredine poklanja posebna pažnja, i ta problematika je sve naglašenija u javnosti. Evropska unija postala je jedan od glavnih aktera politike zaštite okoline na svjetskom nivou, uvodeći visoke standarde radi očuvanja prirodnih resursa i smanjivanja negativnih posljedica ljudskog djelovanja na okolinu. Zaštita okoline nesumnjivo je jedna od najzahtjevnijih i najsloženijih aktivnosti koja zadire u sve dijelove organizacije ljudskoga društva.

Za sprovođenje i primjenu zakonodavstva zaštite životne sredine EU, potreban je organizovan sistem inspekcije i monitoringa. Inspekcija zaštite životne sredine obavlja nadzor nad primjenom propisa kojima je uređeno područje industrijskog zagađenja, uticaja na okolinu, postupanje s otpadom, zagađenje vazduha iz nepokretnih i difuznih izvora, zaštita ozonskog sloja i klimatskih aktivnosti, sprovodi kontrolu primjene standarda kvaliteta životne sredine i tehničkih standarda zaštite, nadzire sprovođenje mjera zaštite okoline i obavlja kontrolu stanja utvrđenih rješenjem o prihvatljivosti mjera za okolinu, dozvoli, odnosno drugim obavezujućim aktima kojima se određuju uslovi za rad postrojenja. Evropska unija je ustanovila aktivnosti za koje je vjerovatno da će djelovati na životne sredine i navodi ih u Aneksu IPPC Direktive (integrisano sprječavanje i kontrola zagađenja), Seveso direktivi i Uredbi o elektronskom Registru ispuštanja i prenosa zagađenja (ePRTR). Ostale industrije sa specifičnim djelovanjem na životnu sredinu, kao što je emisija isparivih organskih jedinjenja, pokrivene su sektorskim propisima poput Direktive o lako isparivim rastvaračima (VOC). U mjere zaštite životne sredine, primjenjive na te aktivnosti, ubraja se i zahtjev za obaveznim inspekcijama i pravo javnosti na informacije.

U posljednjih 30 godina EU je donijela značajan i raznolik spektar mjera zaštite okoline, u cilju poboljšanja kvaliteta okoline za evropske građane, pružajući im visok kvalitet života. Naša životna sredina može biti dobro zaštićena samo ako države članice ispravno sprovode zakonske odredbe koje su donijele 2001. godine, priznajući da je velika razlika između inspekcijskih sistema u državama članicama. Evropski parlament i Savjet EU su usvojili Preporuku 2001/331/EZ o određivanju minimalnih kriterijuma za inspekcije zaštite okoline u državama članicama (RMCEI). RMCEI sadrži neobvezujuće kriterijume za planiranje, sprovođenje, praćenje i izvještavanje o inspekciji zaštite životne sredine. Cilj donošenja Preporuke je da se ojača poštovanje zakona o okolini EU i doprinese dosljednijem sprovođenju i izvršavanju u svim državama članicama.

⁵⁷ Ivan Pušić je zaposlen u Ministarstvu zaštite okoliša i prirode Republike Hrvatske



Preporuka 2001/331/EU Evropskog parlamenta i Savjeta EU za osiguravanje minimalnih kriterijuma za inspekcije zaštite životne sredine u članicama Unije **nije obavezujuća**, ali Direktiva 2010/75/EU Evropskog parlamenta i Savjeta EU o industrijskim emisijama (IED) od 24.11.2010. po prvi put postavlja **obvezujuće odredbe** koje se odnose na „sistem inspekcija zaštite okoline”. Zahtjevi koji se postavljaju pred inspekciju na osnovu člana 23 tačka 3 IED su: opšta procjena značajnih predmetnih pitanja zaštite okoline, geografsko područje koje je obuhvaćeno planom, registar postrojenja obuhvaćenih planom, postupci za sastavljanje programa rutinske inspekcije, postupci za inspekcije zaštite životne sredine koje se ne sprovode rutinski (prijave, pritužbe), gdje je potrebno, odredbe o saradnji između različitih inspeksijskih tijela. Inspeksijski planovi, koji se temelje na ekološkom riziku, osiguravaju da postrojenja većeg ili visokog rizika podložna Direktivama IPPC i SEVESO budu prva na popisu postrojenja određenih za kontrolu i inspekciju. Velika ložišta i velika postrojenja za upravljanje otpadom podložna su Direktivi IPPC, te pripadaju grupi A (postrojenja visokog rizika). Direktive EU nalažu ostalim postrojenjima rad u skladu sa propisima o zaštiti okoline, posebno u skladu s VOC Direktivom, a potrebna je provjera prema okvirnim direktivama koje se odnose na otpad, vazduh i vodu. Iako takva postrojenja nisu nužno postrojenja podložna IPPC Direktivi, moguće je da se zahtjevi i odredbe ovih direktiva, takođe, mogu primijeniti i na IPPC postrojenja, zavisno od vrste aktivnosti koje se u postrojenjima sprovode. Na osnovu člana 23 tačka 4 IED, nadležno tijelo redovno sastavlja **programme rutinskih inspekcija**, što uključuje i učestalost posjeta lokaciji za različite vrste postrojenja. Razdoblje između dvije posjete lokaciji zasniva se na **sistemsjoj procjeni rizika** koju predmetno postrojenje predstavlja za okolinu i nije duže od godinu dana za postrojenje koje predstavlja najveći rizik, odnosno 3 godine za postrojenja koja predstavljaju najmanji rizik, dok neusklađenost sa dozvolom zahtijeva dodatni nadzor u roku od 6 mjeseci.

Osnovni zahtjevi za usklađivanjem, čije je ispunjenje potrebno provjeriti kod inspekcije, navode se u članu 3 IPPC Direktive:

- da se preduzimaju sve potrebne preventivne mjere radi sprečavanja zagađenja, a posebno primjenom najboljih raspoloživih tehnika,
- da se ne uzrokuje značajnije zagađenje životne sredine,
- da se izbjegava stvaranje otpada, no gdje je otpad nastao da se reciklira. Kada to ekonomski i tehnički nije moguće, da se otpad odlaže na način kojim se izbjegavaju ili smanjuju uticaji na okolinu,
- da se energija upotrebljava efikasno,
- da se preduzimaju sve potrebne mjere kako bi se spriječile nesreće i sanirale njihove posljedice,
- da se poslije prestanka rada postrojenja preduzmu sve mjere kako bi se izbjegao rizik zagađenja i područje postrojenja vratilo u stanje zadovoljavajuće u odnosu na okolinu.

Polazište za izradu plana rada inspekcije zaštite okoline je sprovođenje ciljeva određenih Strateškim planom za određeno razdoblje. Godišnjim planom rada obavezno je sprovođenje nadzora operatera obaveznika izdavanja IPPC dozvole i operatera koji proizvode ili skladište opasne materije. Za pripremu Plana rada od značaja je i kontinuitet

sprovođenja sistemskog nadzora, saznanja o mogućem negativnom uticaju na životnu sredinu na osnovu određenih pokazatelja i/ili na osnovu subjektivnih razloga, odnosno percepcije javnosti, obaveza sprovođenja kontrole izvršenja rješenja, te obaveza kontinuiranog stručnog osposobljavanja i unaprjeđenja rada inspektora. U procjeni uticaja treba uzeti u obzir sve medije životne sredine: vazduh, površinske i podzemne vode, tlo, buku, mirise, ispuštenu energiju, otpad, vizuelni uticaj, prekogranični, dalekosežni učinak (uključujući energetske efikasnost), rizik od nesreća i dr. S obzirom su pojedini elementi životne sredine u nadležnosti drugih inspekcija, sprovode se **koordinisani** inspekcijski nadzori.

Ciljevi inspekcijskih nadzora su: provjeriti ponaša li se operater, odnosno vlasnik u skladu sa uslovima dozvole, uključujući i zahtjeve monitoringa, korake mjera za usklađivanje koje programi prilagođavanja uvode za jedinice koje još ne sprovode dobru ekološku praksu i ne udovoljavaju nekim drugim zahtjevima, te provjeriti rad sistema za ublažavanje zagađenja, laboratorija, ispitati tehnološke procese kojima se proizvodi značajna količina otpada, kvalitet tečnog otpada i emisija uključujući i aktivnosti vezane za sanaciju zagađenih područja.

Strateški ciljevi održivog razvoja su zaštita životne sredine, očuvanje i održivo korišćenje prirodnih resursa, unaprjeđivanje upravljanja okolinom i sprječavanje zagađenja životne sredine, promjena zakonskog, upravljačkog, finansijskog i institucionalnog okvira na lokalnom i na državnom nivou, uključujući kadrovsko jačanje, u duhu procesa pristupanja EU, integracija okoline u druge sektore, poput turizma, energetike, industrije, poljoprivrede, šumarstva, rudarstva i saobraćaja, uspostavljanje cjelovitog sistema praćenja, odnosno monitoringa i jedinstvenog informacionog sistema, kao i jačanje svijesti i uključivanje javnosti u proces donošenja odluka i sprovođenje mjera.

Obaveze prilikom usklađivanja s pravnom tekovinom EU i postojeća zakonska regulativa zemlje kandidata, neminovno dovode do brojnih problema i izazova. U rješavanju istih, veliku ulogu imaju i brojne inspekcijske službe u čijem su radu, u novijim zemljama članicama EU, uočene poteškoće, posebno prilikom ispunjavanja tehničkih standarda zaštite životne sredine, postupka procjene uticaja mjera i studija o uticaju mjera na okolinu, s pripadajućim rokovima za sprovođenje postupka koji traju duži vremenski period. Posebnu pažnju treba posvetiti načinu izdavanja IPPC dozvola za velika postrojenja i samom načinu podnošenja zahtjeva, odnosno dati mogućnost operateru da sam izrađuje zahtjev, a ne samo putem zastupnika, a u pojedinim slučajevima iskoristiti mogućnost primjene opštih obavezujućih pravila (General binding rules), posebno u slučajevima intenzivnog uzgoja životinja ili koristiti mogućnost izdavanja dozvole o radu postrojenja ispod graničnih vrijednosti.

Druga velika i obavezujuća grupa su Seveso postrojenja, u kojima je ponekad teško utvrditi podatke o vrsti i količini opasne materije, da li je određena materija sirovina ili nusproizvod, kontinuirani ili šaržni proces proizvodnje, što uveliko otežava izradu izvještajao sigurnosti i plana preventivnih mjera, nužnih za smanjenje rizika nastanka i sprječavanja nastanka velikih nesreća.



Prilikom praćenja stanja u okolini, pokazalo se da je vrlo teško obaviti mjerenje emisija u slučaju nepoznatog zagađenja, posebno ako ne postoji registar zagađenja, ili neriješeni imovinsko-pravni odnosi, što posebno dolazi do izražaja prilikom naređivanja hitnih mjera, sanacija zagađenja i šteta u životnoj sredini. Prilikom procjenjivanja i praćenja kvaliteta vazduha, potrebno je odrediti kvalitetne lokacije za postavljanje mjernih stanica, bilo na lokalnom ili državnom nivou, uz rješavanje osnovnih pitanja poput vlasništva, lokacija, održavanja, finansiranja itd. S obzirom na obavezu praćenja kvaliteta vazduha, bitnu ulogu imaju i ovlaštene firme za mjerenje i analizu rezultata, te njihova akreditacija i korišćenje referentnih metoda, postupanje sa materijama koje oštećuju ozonski omotač i fluorisanim stakleničkim gasovima, postupanje sa uređajima i opremom koji sadrže te materije ili od njih zavise, i postupanje sa tim materijama nakon prestanka upotrebe uređaja i opreme koji ih sadrže, uz organizovanje centara za iste uz usklađivanje s EU Uredbama. Poštovanje zadatih rokova za isključivanje pojedinih materija i njihovo zbrinjavanje uz sistem prikupljanja navedenih, tražilo je puno resursa tokom pristupnih pregovora budućih članica, ali i poslije, s obzirom na dinamično područje rashladne i klimatizacije tehnike. Slična se problematika uočavala i tokom nadzora operatera koji ispuštaju stakleničke gasove i njihove obaveze izdavanja dozvola za ispuštanje, dodjelu emisijskih jedinica, uključivanja u Registar Unije, te pisanje izvještaja i njihova verifikacija.

Neodgovarajuće upravljanje otpadom je najveći problem zaštite životne sredine na našim prostorima, pri čemu potencijalno najveće štetno djelovanje može izazvati otpad, uključujući i opasni otpad, koji se gomila kod posjednika otpada zbog mogućeg rizika po okolinu i ljudsko zdravlje. Nepostojanje odgovarajućih prostornih planova, planova upravljanja otpadom, jedinica lokalne uprave, uz veliki broj nesaniranih odlagališta i slabe navike građana, rezultirale su poraznom situacijom, koja predstavlja ogroman teret inspeksijskim tijelima. Djelatnost upravljanja otpadom i operateri koji obavljaju istu moraju imati posebno mjesto u planiranju nadzora, a uloga drugih državnih organa je, takođe, bitna, jer je iskustvo pokazalo kako se na prostorima čitave EU koriste izuzetno velika finansijska sredstva u upravljanju otpadom, a i ostalim elementima okoline, što stvara i mogućnost kriminalnih radnji.

Zaključno, možemo reći kako se zbog očuvanja bio- i geološke raznolikosti, kao i očuvanja ukupne životne sredine, uz sistem održivog razvoja treba razviti prikladan sistem za njihovo vrjednovanje i očuvanje. Navedena strategija i dugoročna vizija, uz kvalitetnu zakonsku regulativu i inspeksijska tijela, trebalo bi da osiguraju kvalitetno ispunjavanje zadatih ciljeva.

De minimis pomoći

Mitar Bajčeta⁵⁸

De minimis pomoći određuju prag iznosa državne pomoći ispod kojeg ne postoji obaveza prijavljivanja mjera nadležnom tijelu za kontrolu. Pravila se zasnivaju na pretpostavci da, u ogromnoj većini slučajeva, mali iznosi pomoći nemaju uticaja na trgovinu i konkurenciju između država članica⁵⁹.

Uvodne napomene

Pravni okvir u Evropskoj uniji za primjenu pravila državne pomoći se većinom zasniva na tzv. mekom pravu (smjernicama, saopštenjima, odlukama EK). Crna Gora je, stupanjem na snagu Privremenog sporazuma o trgovini i trgovinskim pitanjima, preuzela obavezu uspostavljanja sistema državne pomoći harmonizovanog sa pravilima Evropske unije.⁶⁰ Koristeći uporedna iskustva zemalja regiona, pravna tekovina je transponovana u nacionalno zakonodavstvo, na način što je srž mekog zakonodavstva pretočena u Uredbu o bližim kriterijumima, uslovima i načinu dodjele državne pomoći („Službeni list CG”, broj 13/08).

Navedenom uredbom nije bio obuhvaćen propis Komisije (EC) br. 1998/2006 o primjeni članova 86 i 87 Ugovora na *de minimis* pomoći. Osnovni razlog za izostavljanje pravila male vrijednosti iz nacionalnog sistema državne pomoći bio je motivisan činjenicom da je iznos od 200.000 eura, za koji ne postoji obaveza prijavljivanja u Evropskoj uniji, za crnogorske standarde ozbiljna suma novca koja korisniku državne pomoći može dati značajnu ekonomsku prednost na tržištu. U neposrednoj vezi sa prvim razlogom je i činjenica da je, uspostavljanjem sistema državne pomoći za davaoce utvrđena obaveza prijavljivanja pomoći prije njene dodjele nadležnoj Komisiji, pa bi primjenom *de minimis* pravila ova obaveza u većini slučajeva bila zaobiđena.

Na skriningu koji se odnosio na oblast državne pomoći, predstavnici Evropske komisije

58 Mitar Bajčeta je predsjednik Komisije za kontrolu državne pomoći

59 “Svaka pomoć dodijeljena od strane države članice ili iz sredstava države u bilo kojem obliku, koja narušava ili prijeti da naruši konkurenciju dajući prednost određenom privrednom društvu ili proizvodnji određene robe, nespojiva je sa unutrašnjim tržištem, ukoliko utiče na trgovinu između država članica”, član 107 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

60 “S pravilnim funkcionisanjem Sporazuma u mjeri u kojoj može uticati na trgovinu između Zajednice i Crne Gore nespojiva je svaka državna pomoć koja narušava ili prijeti da naruši konkurenciju favorizovanjem određenih privrednih društava ili određenih proizvoda. Svi postupci suprotni ovom članu će se ocjenjivati na osnovu kriterijuma koji proizlaze iz primjene pravila o konkurenciji koji se primjenjuju u Zajednici, posebno članova 81, 82, 86 i 87 Ugovora o osnivanju Evropske zajednice i instrumenata za tumačenje koje su usvojile institucije Zajednice.”, član 73 st. 1 i 2 SSP-a.



su iznijeli stav da je trenutni pravni okvir za primjenu pravila državne pomoći nedovoljan za njihovu punu primjenu i ukazali na potrebu transponovanja cjelokupne pravne tekovine iz ove oblasti u nacionalni sistem. Poštujući navedenu preporuku, Vlada Crne Gore je usvojila Uredbu o dopunama Uredbe o bližim kriterijumima, uslovima i načinu dodjele državne pomoći („Službeni list CG”, broj 16/14), kojom je stvorena mogućnost transponovanja cjelokupne pravne tekovine u nacionalni pravni sistem. Navedenom uredbom je eksplicitno navedeno da će se na pomoć male vrijednosti primijeniti uredba Evropske komisije.⁶¹

Pravna tekovina

Pravila male vrijednosti su u Evropskoj uniji uređena Uredbom komisije br. 1407/2013 od 18. decembra 2013. godine o primjeni članova 107 i 108 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije na *de minimis* pomoći. Uredba je stupila na snagu 1. januara 2014. godine i primjenjivaće se do 31. decembra 2020. godine.

U uvodnim odredbama Uredbe definiše se područje njene primjene, na način što se navode sektori u kojima nije moguće dati ovu vrstu pomoći. Tako su iz područja primjene isključeni sektor ribarstva i akvakulture, primarna proizvodnja poljoprivrednih proizvoda, prerada i stavljanje na tržište poljoprivrednih proizvoda, djelatnosti usmjerene na izvoz, kao i pomoći koje su uslovljene upotrebom domaćih proizvoda umjesto uvezenih. Preduzeća u teškoćama više nisu izuzeta od primjene uredbe, pa i ona mogu primati *de minimis* pomoći.

Ukoliko preduzeće, osim navedenih sektora, djeluje i u nekom sektoru za koji je dozvoljeno dodjeljivati *de minimis* pomoći, Uredba će se primjenjivati uz uslov da djelatnosti u sektorima koji su isključeni iz područja primjene ne ostvaruju korist od *de minimis* pomoći.

U uvodnim odredbama Uredbe se daju i detaljna pojašnjenja određenih pojmova koji se koriste u propisu. Uredba upućuje na pravne akte koji sadrže spisak poljoprivrednih proizvoda⁶² i navodi postupke i radnje koje treba preduzeti u vezi sa poljoprivrednim proizvodima, da bi se za iste smatralo da su prerađeni, odnosno stavljeni na tržište.

Uredbom se taksativno navode situacije u kojima se dva preduzeća, a za potrebe primjene odredbi Uredbe, smatraju jednim preduzećem. Navedena definicija je veoma bitna u pogledu sprečavanja zloupotreba koje mogu nastati prilikom dodjele *de minimis* pomoći povezanim društvima, pa se shodno Uredbi, dva preduzeća smatraju jednim, ukoliko:

- jedno preduzeće ima većinu glasačkih prava u drugom preduzeću;
- jedno preduzeće ima pravo imenovati ili smijeniti većinu članova upravnog odbora drugog preduzeća;

61 V. član 3a stav 1 tačka 4 Uredbe o bližim kriterijumima, uslovima i načinu dodjele državne pomoći („Službeni list CG”, broj 16/14).

62 Proizvodi koji su navedeni u Prilogu I Ugovora, osim proizvoda ribarstva i akvakulture obuhvaćenih Uredbom komisije br. 104/2000

- jedno preduzeće ima preovlađujući uticaj na drugo preduzeće na osnovu ugovora zaključenog sa tim preduzećem;
- jedno preduzeće koje je akcionar u drugom preduzeću kontroliše samo ili u dogovoru s drugim akcionarima, većinu glasačkih prava akcionara u tom preduzeću.

Posle ovih tzv. osnovnih odredbi, Uredba se bavi pitanjima visine iznosa i perioda za koji se mogu dodijeliti ove vrste pomoći, kao i načinom njihovog obračuna. Generalno pravilo za dodjelu *de minimis* pomoći je da jedno preduzeće može dobiti iznos do 200.000 eura za period od tri fiskalne godine. Međutim, ovo pravilo koje se odnosi na visinu dozvoljene pomoći trpi izuzetke kada se radi preduzećima koja obavljaju djelatnost drumskog transporta.

Naime, troškovi pomoći koja su dobijeni za drumski transport ne smiju preći 100 000 EUR tokom tri fiskalne godine i ne smiju se upotrebiti za nabavku vozila. Ako preduzeće koji se bavi drumskim transportom, obavlja i druge djelatnosti na koje se primjenjuje gornja granica od 200 000 eura, gornja granica pomoći je dozvoljena uz uslov da se osigura razdvajanje djelatnosti i troškova. Takođe, Uredbom je jasno precizirano da se iznos primljene *de minimis* pomoći, u slučaju podjele jednog preduzeća na dva ili više privrednih subjekata, pripisuje onom preduzeću koje je od nje ostvarilo korist, što je u principu preduzeće koje je preuzelo djelatnosti za koju je korišćena pomoć. Ako ovaj način raspodjele nije moguć, *de minimis* pomoć se srazmjerno dodjeljuje na osnovu knjigovodstvene vrijednosti vlasničkog kapitala novih preduzeća.

De minimis pomoć se smatra dodijeljenom u trenutku kada preduzeće u skladu sa odgovarajućim nacionalnim pravnim poretom stekne zakonsko pravo na primanje pomoći. Datum isplate pomoći preduzeću nije relevantan.

Uredba se primjenjuje samo na pomoći za koje je moguće prethodno tačno utvrditi bruto novčanu protiv vrijednost, bez potrebe za procjenom rizika (tzv. „transparentne pomoći“).⁶³ Uredbom se daju jasna pravila kako se vrši obračun pomoći koje se daju putem zajmova i garancija⁶⁴, dok se za pomoć sadržanu u ostalim instrumentima daje zajedničko pravilo da se iste smatraju transparentnim, ako je u okviru dotičnog instrumenta određena gornja vrijednost kojom je obezbijeđeno da se neće premašiti dozvoljeni prag pomoći.

Na primjer, pomoći sadržane u zajmovima će se smatrati transparentnim *de minimis* pomoćima ako:

- korisnik pomoći ne ispunjava kriterijume za pokretanje stečajnog postupka u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom; i
- je zajam osiguran kolateralom koji pokriva najmanje 50% zajma i zajam iznosi

63 Pomoći sadržane u bespovratnim sredstvima ili subvencioniranim kamatnim stopama smatraju se transparentnim *de minimis* pomoćima.

64 Član 4 stav 6 Uredbe komisije br. 1407/2013 o primjeni članova 107 i 108 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije na *de minimis* pomoći.



- 1.000.000 eura u periodu od pet godina ili 500.000 eura u periodu od deset godina; ili
- je bruto novčana protiv vrijednost obračunata na osnovu referentne stope⁶⁵ koja se primjenjivala u trenutku dodjele.

Dakle, pomoć data u obliku zajma i pod gore navedenim uslovima smatra se transparentnom i odgovara gornjem pragu dozvoljenih pomoći (200.000 eura za tri godine). Ako je zajam manji od navedenih iznosa i/ili odobren na period kraći od pet, odnosno deset godina, bruto novčana protiv vrijednost tog zajma izračunava se kao srazmjerni dio gornje granice dozvoljenih pomoći.

Odredbama člana 5 Uredbe definišu se pravila za kumulaciju *de minimis* pomoći sa drugim vrstama državnih pomoći, pri čemu se akcenat stavlja na poštovanje visine praga dozvoljene pomoći, utvrđenog ovim ili nekim drugim propisom ili odlukom komisije.⁶⁶

Na kraju, ali ne i manje bitno, Uredba propisuje pravila koja moraju da ispune države članice i korisnici *de minimis* pomoći, kako bi se obezbijedio efikasan način kontrole dodjele ove vrste pomoći. Kada država namjerava dodijeliti *de minimis* pomoć, preduzeće se pismeno obavještava o iznosu pomoći izraženom u obliku bruto novčane protiv vrijednosti. Ako se pomoć dodjeljuje na osnovu programa različitim preduzećima i ako se dodjeljuju različiti iznosi pomoći, tada preduzeće mora dati izjavu o svakoj *de minimis* pomoći primljenoj tokom prethodne dvije i u tekućoj fiskalnoj godini. Cilj ove izjave je da se obezbijedi poštovanje praga od 200.000 EUR.

Obaveza pismenog obavještanja preduzeća o *de minimis* pomoćima i davanje izjave prestaju se primjenjivati u trenutku kada se formira središnji registar *de minimis* pomoći, koji sadrži potpune informacije o svim dodijeljenim *de minimis* pomoćima i kada se registrom obuhvati period od tri fiskalne godine.⁶⁷

Nacionalna iskustva

Iako Uredba komisije br. 1407/2013 o primjeni članova 107 i 108 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije na *de minimis* pomoći još nije transponovana u nacionalni sistem, ipak se može reći da su napravljeni prvi koraci za primjenu ovih pravila u Crnoj Gori.

Naime, poreskim zakonima⁶⁸ je propisano da se novoosnovanom pravnom licu/poreskom obvezniku koji obavlja djelatnost u privredno nedovoljno razvijenim opštinama obračunati porez na dobit za prvih osam godina umanjuje se u iznosu od 100%. Ukupan iznos poreskog oslobođenja za navedeni period ne može biti veći od 200.000 eura.

⁶⁵ Referentna kamatna stopa za državnu pomoć izračunava se na osnovu prosječne kamatne stope za dugoročne kredite u eurima, određene od strane kreditnih institucija privrednim subjektima u nefinansijskom sektoru u tekućoj godini.

⁶⁶ Najčešće se radi o tzv. uredbama o grupnom izuzeću.

⁶⁷ Zapisi o pojedinim *de minimis* pomoćima čuvaju se deset fiskalnih godina od datuma kada su dodijeljene.

⁶⁸ Član 31 Zakona o porezu na dobit pravnih lica ("Službeni list CG", broj 62/13) i član 32 Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica ("Službeni list CG", broj 62/13).

Ako je poreski obveznik korisnik državne pomoći u skladu sa posebnim propisom, odnosno ostvario pravo na poresko oslobođenje za novozaposlena lica u skladu sa posebnim i/ili ovim propisom, ukupan iznos poreskog oslobođenja ne može biti veći od 200.000 eura.

Poreski obveznik koji je korisnik državne pomoći dodijeljene zbog suočavanja sa poteškoćama u poslovanju, u skladu sa navedenim propisima, nema pravo na poresko oslobođenje, dok poreski obveznici koji posluju u sektoru primarne proizvodnje poljoprivrednih proizvoda, transporta, brodogradilišta, ribarstva, čelika, trgovine i ugostiteljstva ne mogu ostvarivati povlastice po ovom osnovu.

Pravo na poresko oslobođenje ostvaruje se na osnovu zahtjeva poreskog obveznika, koji se podnosi nadležnom poreskom organu u roku od 30 dana od dana upisa u CRPS, pri čemu je poreski obveznik dužan da za period korišćenja poreskog oslobođenja podnese nadležnom poreskom organu izjavu o bilo kojoj drugoj državnoj pomoći primljenoj tokom prethodnih fiskalnih godina.

Kao što se može vidjeti, poreskim zakonima je data mogućnost ostvarivanja poreskih povlastica na bazi pravila koja se u velikoj mjeri oslanjaju na standarde koji važe za *de minimis* pomoći. Međutim, mora se imati u vidu činjenica da su rješenja sadržana u navedenim propisima bazirana na Uredbi Komisije br. 1998/2006 od 15. decembra 2006. godine o primjeni članova 87 i 88 Ugovora na *de minimis* pomoći (npr. preduzeća u teškoćama ne mogu primati *de minimis* pomoći), pa će nakon objavljivanja „nove” Uredbe u Službenom listu morati pristupiti reviziji navedenih propisa.

Uz rad na reviziji, potrebno je uspostaviti i centralni registar *de minimis* pomoći, u cilju stvaranja neophodnih uslova za efikasnu kontrolu i praćenje preduzeća koja dobijaju ovu vrstu pomoći.



Pomoći male vrijednosti – izazovi i prednost primjene

Marko Maček⁶⁹

Dana 1.1.2014. godine stupila je na snagu Uredba Evropske komisije o pravilima za pomoći male vrijednosti (u originalu *Commision Regulation (EU) No 1407/2013 of 18 Decemeber 2013 on the application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to **de minimis aid***), u oblasti državne pomoći poznatija kao De minimis Uredba, odnosno u slobodnom prevodu Uredba o **pomoći male vrijednosti**.

Onome ko se prvi put susreće s tom Uredbom, nameće se pitanje zašto baš pomoć male vrijednosti i što ona u konkretnom slučaju znači? Kako bismo razumjeli, potrebno je objasniti njeno nastajanje, razloge i svrhu. Evropska komisija takvu pomoć privrednim subjektima smatra sredstvima koja ne narušavaju konkurenciju, barem ne u značajnijem obimu, poput nekih drugih kategorija državne pomoći. Na primjer, u poređenju pomoći male vrijednosti sa pomoćima za velike investicione projekte ili pomoćima za restrukturiranje, pomoći male vrijednosti zaista i predstavljaju malu vrijednost, odnosno mali izdatak budžeta, pa ne daju toliku selektivnu prednost korisnicima poput višemilionskih iznosa pomoći. Osim njenog kolokvijalnog naziva, potrebno je napomenuti da je sinonim za pomoć male vrijednosti kroz dosadašnju praksu postao limit njene dodjele, odnosno maksimalni dopušteni iznos od 200.000 eura koji se može dodijeliti preduzetnicima. U očima zakonodavca, ukoliko se preduzetnicima dodijeli pomoć do navedenog iznosa, neće biti značajnijeg uticaja na konkurenciju. No, na uticaj pomoći male vrijednosti na poslovanje korisnika osvrnućemo se na kraju ovoga teksta.

Kako je zapravo definisana pomoć male vrijednosti? Pomoći male vrijednosti, ukoliko ne prelaze iznos od 200.000 eura tokom bilo kojeg razdoblja od tri fiskalne godine, ne utiču na trgovinu između država članica, odnosno ne narušavaju ili ne prijetu narušavanju konkurencije, na način kako je to propisano članom 107 stavom 1 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (dalje: Ugovor), te se stoga izuzimaju od obaveze prijave iz člana 108 stava 3 istog Ugovora. Navedeno je utvrđeno pomenutom De minimis uredbom, objavljenom u Službenom listu Evropske unije krajem prošle godine.

Kakva je to pomoć i o čemu se tu radi, najčešće se pitaju davaoci, kao i korisnici pomoći kada prvi put čuju njeno ime. Naoko vrlo jednostavna i „obična“ kategorija pomoći u odnosu na neka mnogo kompleksnija pravila poput istraživanja i razvoja, regionalnih pomoći i slično, zapravo se, kada se zagrebe „ispod površine“, pokazuje sasvim drugačija.

Krenimo od osnovne prednosti pomoći male vrijednosti: najveća prednost je što takve

⁶⁹ Marko Maček je šef Službe za državnu pomoć i elementarne nepogode u Ministarstvu finansija Republike Hrvatske

pomoći u državama članicama ne odobrava Evropska komisija, niti nacionalno tijelo za državne pomoći, iz jednostavnog razloga: u očima zakonodavca, Evropske unije i njenih institucija, ova pomoć proizvodi ograničeni učinak na konkurenciju i trgovinu među državama članicama/kandidatima. Međutim, neke države kandidati za članstvo u skladu sa svojim zakonskim rješenjima, ipak, odobravaju takve pomoći kako bi imale konkretan uvid u iste.

Zbog navedenog, pomoći male vrijednosti nije potrebno prijavljivati na odobrenje, dok god su usklađene sa svim relevantnim odredbama iz Uredbe, što u prevodu znači da davaoci pomoći mogu pomoći male vrijednosti dodjeljivati preduzetnicima bez rješenja nacionalnog tijela za državne pomoći, odnosno Evropske komisije. Neslužbeno, navedene pomoći u Evropskoj uniji ne smatraju se „pravi“ pomoćima. Da pojasnimo što u ovom slučaju znači prava pomoć: upravo zbog limitiranog iznosa i uticaja na konkurenciju, ostavljene su državama članicama/kandidatima da njima upravljaju, kontrolišu ih i vode evidenciju o njima.

Za razliku od većine ostalih kategorija državnih pomoći koje su prvenstveno namijenjene ulaganjima u dugotrajnu imovinu i otvaranje novih radnih mjesta, *de minimis* pomoći zamišljene su kao operativne pomoći za pokrivanje tekućih troškova, pa iz navedenog razloga u Uredbi nisu propisani konkretni opravdani troškovi, niti pripadajući intenziteti. Ovakvim rješenjem, Evropska komisija daje mogućnost državama članicama da dijele državna sredstva preduzetnicima i za takve namjene. No, navedimo osnovna pravila dodjele ovakve pomoći:

Pomoći male vrijednosti nije moguće dodijeliti u svrhu unaprjeđenja izvoza, preduzetnicima u proizvodnji poljoprivrednih proizvoda i ribarstvu, kako je to utvrđeno u članu 1 Uredbe. Uopšte, pomoći direktno usmjerene ka izvoznim aktivnostima, poput uspostavljanja distribucijske mreže ili povećanju izvezenih količina robe su zabranjene.

Preduzetnici koji obavljaju djelatnosti proizvodnje primarnih poljoprivrednih proizvoda isključeni su iz primjene ove Uredbe – naime, poljoprivreda⁷⁰ ima svoja sopstvena pravila. U tu svrhu je u Aneksu 1 Ugovora definisana lista primarnih poljoprivrednih proizvoda. Na primjer, proizvođaču krompira, mliječnih proizvoda, vina ili čaja ne može se dodijeliti pomoć male vrijednosti do 200.000 eura, već do 15.000 eura, kako je to propisano poljoprivrednim pravilima, dok se proizvođačima džemova ili voćnih sokova može, jer pripadaju prehrambenoj industriji, odnosno ti proizvodi nisu navedeni na listi primarnih poljoprivrednih proizvoda.

Takođe, veoma je bitna i definicija grupe preduzetnika (holdinga, preduzeća, grupe) iz člana 2 Uredbe kao jednog preduzetnika, što je jedna od velikih novina nove Uredbe. U konkretnom primjeru, isto znači da su povezani preduzetnici i partnerski preduzetnici, zapravo, jedan preduzetnik, koji ne smije primiti više od 200.000 eura. S obzirom na to da navedeno pravilo nije važno prije 1.1.2014. godine, postavlja se pitanje što se događa ako su članovi preduzeća grupe već u prethodne dvije godine primili više od

⁷⁰ *Commission Regulation (EU) No 1408/2013 of 18 December 2013 on the application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to de minimis aid in the agricultural sector*



200.000 eura? Radi li se ovdje o neusklađenim pomoćima koje je potrebno vratiti? Tumačenje Komisije je da su navedene pomoći, ukoliko su dodijeljene na osnovu pravila iz Uredbe, usklađene, ali ta grupa/preduzetnik u tekućoj godini se ne može više javiti za nove pomoći male vrijednosti.

Velika novina kod Uredbe koja je stupila na snagu u 2014. godini, je što je uklonjena zabrana dodjele pomoći male vrijednosti preduzetnicima u teškoćama. Dosad su preduzetnici u teškoćama mogli dobiti samo pomoći za restrukturiranje, koje su podrazumijevale smanjenje obima poslovanja, uklanjanje teškoća, smanjenje broja zaposlenih, vlastiti doprinos preduzetnika i kompenzacijske mjere. Sada se i pomoći male vrijednosti mogu dodijeliti preduzetnicima u teškoćama.

No, prednosti dodjele pomoći male vrijednosti preduzetnicima u teškoćama su upitne. Naime, preduzetnicima koji su suočeni sa ozbiljnim poteškoćama, poput gubitka osnovnog kapitala, nelikvidnosti i insolventnosti, odnosno imaju ozbiljne strukturne probleme, moraju se restrukturirati prije svega u poslovnom smislu, a ne samo finansijski. Stoga bi primjena ovakve pomoći za preduzetnike u teškoćama mogla uzrokovati samo privremeno saniranje finansijskih teškoća i pokrivanje gubitaka, dok se poslovanje koje je i dovelo do poteškoća nastavlja, te se u razdoblju od nekoliko godina može očekivati ponavljanje istog scenarija. Na taj način, preduzetnik za tri godine, ukoliko uspije preživjeti na tržištu, može ponovo zatražiti de minimis pomoć, kada se pojave isti problemi, a pravi učinak operativnog i poslovnog restrukturisanja izostaje. Drugim riječima, „sposobniji“ preduzetnici koji imaju privremenih problema sa likvidnošću, mogu na vješt način koristiti ovo pravilo za redovno primanje pomoći male vrijednosti, koju mogu trošiti prema vlastitim željama.

U tom smislu, ova pomoć treba pružiti privremeni „spas“ preduzetnicima koji samo trenutno imaju određenih problema sa servisiranjem svojih obaveza, odnosno da premoste probleme sa likvidnošću, dok bi „prave“ potpore za restrukturisanje trebalo da budu izdašnije, kako bi preduzetnik mogao napraviti zaokret u poslovanju, riješiti se uzroka teškoća i uložiti u nove proizvode i tržišta.

U primjeni pravila o pomoćima male vrijednosti pojavilo se mnogo pitanja i nejasnih situacija. Što ako preduzetnik obavlja razne djelatnosti, između ostalih, drumski transport, poljoprivredu i ostale djelatnosti, koliki iznos pomoći male vrijednosti se može takvom preduzetniku dodijeliti i je li potrebno odrediti ključ pretežne djelatnosti i srazmjernih iznosa pomoći koje preduzetnik može primiti zavisno od pretežne djelatnosti?

Tumačenje odredbi de minimis Uredbe je sljedeće: „kombinovana“ pomoć takvim preduzetnicima može iznositi maksimalno do 200.000 eura, ali da se pritom poštuju pojedinačni pragovi za navedene sektore. Što znači da preduzetnik može primiti 15.000 eura za poljoprivredu, 100.000 eura za drumski saobraćaj, i ostatak, 85.000 eura za ostale djelatnosti, u razdoblju od tri fiskalne godine, poštujući pravila o definiciji grupe kao jednog preduzetnika.

Kumulacija (zbiranje) je jedno od najvažnijih pravila de minimis i podrazumijeva zbriranje svih pomoći male vrijednosti dodijeljenih od strane centralnih tijela državne

uprave (ministarstva), gradova, opština, razvojnih banaka, državnih agencija i fondova. U konkretnom slučaju, to znači da se sve pomoći male vrijednosti, bez obzira na opravdane troškove, moraju zbrojiti u prethodne tri godine i ne smiju premašiti limit od 200.000 eura. Obaveza kumulacije pomoći male vrijednosti donosi i još jedan „tehnički“ izazov, a to je evidencija svih pomoći male vrijednosti na jednom mjestu. Postavlja se pitanje, kako efikasno pratiti sve pomoći male vrijednosti dodijeljene od ministarstava, gradova, opština?

Jedino rješenje koje se nameće je uspostavljanje centralnog registra svih pomoći male vrijednosti na jednom mjestu, poželjno u elektronskom obliku, pri Ministarstvu finansija.

Iako svi davaoci pomoći male vrijednosti moraju voditi svoje evidencije, kako bi u svakom trenutku mogli provjeriti jesu li preduzetnicima koji se prijavljuju za nove pomoći male vrijednosti već dodijeljene takve pomoći, i je li se poštovalo pravilo kumulacije, poželjno je na nivou centralne državne vlasti uspostaviti centralni registar takvih pomoći.

Prvi nacrt *de minimis* uredbe sadržao je i odredbu o obavezi uspostavljanja takvog registra, no nakon sprovedenih javnih konsultacija sa državama članicama i očito, protivljenja određenih država članica, navedena odredba je izbačena iz konačnog teksta *de minimis* uredbe.

Međutim, radi efikasnog praćenja svih *de minimis*, taj registar je alat koji će državi članici (kandidatu) olakšati upravljanje pomoćima male vrijednosti.

Osim mogućnosti provjere u elektronskom registru je li preduzetniku već dodijeljena pomoć male vrijednosti, registar će omogućiti praćenje kumulacije svih dodijeljenih pomoći male vrijednosti i dati odgovor koliki je preostali iznos pomoći moguće dodijeliti preduzetniku, a da se pri tome ne pređe prag od 200.000 eura.

Evidencija i zbrajanje pomoći pomoću elektronskog registra je naročito značajno kada se različiti oblici pomoći dodjeljuju jednom korisniku od više davaoca, i kada je neophodno izračunati kumulativan iznos npr. subvencije, poreske olakšice i garancije (odnosno njenog ekvivalenta subvencije). U praksi većina davaoca dodjeljuje subvencije, međutim, koriste se i garancije, krediti po nižim kamatnim stopama, ali često, naročito sa lokalnog nivoa, i razna oslobođenja od komunalnih doprinosa, umanjene cijene najma zemljišta i nekretnina u poslovnim zonama i slično.

Stoga bi centralni registar pomoći male vrijednosti na jednom mjestu trebalo da pruži informacije o davaocima pomoći, instrumentu (obliku) pomoći, iznosu pomoći, odnosno njenom ekvivalentu i naravno datumu dodjele pomoći. Takav registar bi trebalo da omogućiti svim davaocima pomoći limitirani pristup registru, odnosno mogućnost unosa potrebnih podataka i provjeru iskorišćenog iznosa, a da centralno tijelo zaduženo za državne pomoći (Ministarstvo finansija) upravlja tim registrom, kontroliše podatke, obrađuje ih i izrađuje izvještaje.

Pri tome, ukoliko za sve davaoce, nezavisno radi li se o ministarstvima, gradovima, opštinama, fondovima i preduzećima, neće postojati propisana obaveza unošenja svih



dodijeljenih pomoći male vrijednosti u centralni elektronski registar, sam registar neće davati pravu sliku po pitanju kumulacije i pružati potpunu informaciju.

Takođe, bitno je da davaoci prilikom dodjele pomoći male vrijednosti u propisanom roku sve takve pomoći unesu u registar, kako bi se na vrijeme mogle obraditi i analizirati.

Poseban osvrt zaslužuju lokalni davaoci pomoći male vrijednosti. U praksi se najčešće daju pomoći male vrijednosti iz lokalnih budžeta, upravo zbog ograničenih sredstava kojima lokalne vlasti raspolažu za podsticanje privrede, najčešće ne posjeduju dovoljne ljudske i tehničke resurse za upravljanje i obradu državnih pomoći, pa tako i pomoći male vrijednosti, naročito kod izračunavanja ekvivalenata subvencije kod kompleksnijih oblika pomoći, poput garancija i kredita po nižoj kamatnoj stopi od tržišne.

Upravo iz tog razloga, lokalni davaoci pomoći trebalo bi više da koriste oblike pomoći kao što su subvencije i subvencije kamatnih stopa, dok bi šeme koje se baziraju na povoljnijim kreditima i garancijama trebalo sprovoditi u saradnji sa finansijskim institucijama i garancijskim agencijama koje posjeduju alate za izračunavanje ekvivalenta pomoći.

Kako bi sam sistem pomoći male vrijednosti funkcionisao na kvalitetan način, veoma je važno edukovati lokalne davaoce pomoći o svim mogućnostima pomoći male vrijednosti, i objasniti im prednosti i nedostatke. U tu svrhu, bilo bi korisno izdati priručnik namijenjen svim davaocima i korisnicima pomoći male vrijednosti, a koji bi obuhvatao sva korisna uputstva i primjere za dodjelu pomoći male vrijednosti. Navedeno se posebno odnosi na definisanje i tretman grupe povezanih preduzetnika, obavljanje različitih djelatnosti poput poljoprivrede, drumskog saobraćaja i ostalih djelatnosti, te poštovanje maksimalnih dozvoljenih iznosa pomoći za te djelatnosti, vodeći računa o kumulaciji. Takođe, takav priručnik bi trebalo da sadrži i liste sektora, djelatnosti i proizvoda koji su isključeni iz primjene ovog propisa.

Iako zamišljena kao operativna pomoć, pomoć male vrijednosti može se dodjeljivati i kao pomoć namijenjena ulaganjima u dugotrajnu imovinu i otvaranje radnih mjesta, i to u 100%-tnom iznosu, jer nije, kao ostale kategorije pomoći, ograničena propisanim opravdanim troškovima i intenzitetima. U tom slučaju, preporučuje se da se kod takvih šema pomoći jasno propišu kriterijumi za ulaganja, odnosno iskoriste definicije opravdanih troškova i intenziteti iz drugih kategorija pomoći. Na taj način, pomoć će se usmjeravati u projekte ulaganja koji mogu donijeti proširenje ili diversifikaciju djelatnosti, otvaranje novih radnih mjesta, te posljedično i rast izvoza, odnosno ekonomski rast.

Na kraju, potrebno se osvrnuti i na iznos od 200.000 eura. Iako je stav EU da, upravo zbog limitiranog iznosa, ovakve pomoći preduzetnicima imaju ograničeni uticaj na konkurenciju i ne smatraju se državnim pomoćima, pa su zamišljene kao operativne pomoći koje ne proizvode prave učinke na ekonomiju, poput državnih pomoći koje su prvenstveno namijenjene ulaganjima u dugotrajnu imovinu i otvaranju novih radnih mjesta, postavlja se pitanje da li je zaista tako.

Kada bi krenuli u detaljnu analizu i poređenje makroekonomskih pokazatelja u svim državama članicama Evropske unije, ali i državama kandidatima, sasvim sigurno bi stigli

do zaključka da postoje velike razlike u stepenu razvijenosti država članica, ekonomskoj snazi, ekonomskom rastu, javnim finansijama, kupovnoj moći i ostalom. Stoga se i nameće pitanje: vrijedi li pomoć od 200.000 eura jednako preduzetnicima u Njemačkoj i Velikoj Britaniji, i u Hrvatskoj ili Crnoj Gori? Odgovor je zasigurno ne.

Ovakva pomoć, ukoliko se njome adekvatno upravlja i usmjerava u poželjne projekte, može proizvesti efekte, posebno u malim ekonomijama, odnosno kod malih i srednjih preduzetnika, pretežno orijentisanih ka domaćem tržištu i tržištima regiona.

Zaključno, iako naizgled prilično jednostavna, pravila o pomoći male vrijednosti sadrže mnogo tehničkih i implementacionih detalja kojima je potrebno posvetiti pažnju prilikom primjene. Međutim, uspostavljanjem kvalitetnog sistema dodjele i upravljanja pomoćima male vrijednosti, evidencija, registara, analizom efikasnosti, može se postići konačni cilj, a to je pomoć dobrim preduzetnicima i kvalitetnim projektima, koji će, konačno, donijeti i ekonomski rast i rast zaposlenosti.



Narušavanje konkurencije usaglašenim praksama na tržištu

Majda Škrijelj⁷¹

Uvod

Proces konkurencije na tržištu se obično razumije i objašnjava kao proces takmičenja između učesnika na tržištu, kako bi privukli veći broj potrošača/korisnika ili uvećali profite, ili oboje⁷². Pravo konkurencije ili šire, pravila konkurencije, uspostavljaju mehanizme korekcije tržišta, kako bi se održala konkurencija i spriječile devijacije koje su uzrokovane specifičnim pozicijama ili aktivnostima učesnika na tržištu.

Ciljevi prava konkurencije, naročito u jurisdikcijama Evropske unije, su dobrobit potrošača („...*pravo konkurencije se sastoji od pravila koja imaju namjeru da zaštite proces konkurencije kako bi se maksimizirala dobrobit potrošača*“⁷³), kao i da obezbijedi učesnicima na tržištu mogućnost učešća.

Pravila konkurencije, ili sistemi zaštite konkurencije, postoje u više od 100 jurisdikcija širom svijeta, sa rastućim trendom. Od 2008. Godine, dvije od najjačih svjetskih privreda - Kina i Indija, uvele su sisteme zaštite konkurencije, prihvatajući *de facto* stanje da današnja tržišta trebaju korekcionu mehanizme. U Sjedinjenim Američkim Državama već 1890. godine Šermanovim aktom se zabranjuje formiranje kartela i daje nadležnost državi da istražuje i da se suprotstavlja monopolima i kartelima. Sve ovo pokazuje da „nevidljiva ruka“ Adama Smita treba značajnu pomoć u regulisanju tržišta.

Ukratko o pravnom okviru u Crnoj Gori

Crna Gora je definisala svoje ekonomsko uređenje u članu 139. **Ustava Crne Gore**:

Dalje, u sljedećem članu Ustava, eksplicitno je definisana zabrana ograničavanja i narušavanja slobodne konkurencije, kao i zabrana monopola:

71 Majda Škrijelj je ekspertkinja za usklađenost sa pravnim i etičkim standardima (Compliance) u Crnogorskom Telekomu A.D.

72 Amibath Kumar, Competition law at a glance, http://cci.gov.in/images/media/articles/competition_law-glance_20080409115746.pdf

73 Richard Whish, Competition Law Sixth Edition, Oxford University Press

Član 139

Ekonomsko uređenje zasniva se na slobodnom i otvorenom tržištu, slobodi preduzetništva i konkurencije, samostalnosti privrednih subjekata i njihovoj odgovornosti za preuzete obaveze u pravnom prometu, zaštiti i ravnopravnosti svih oblika svojine.

Pored toga, pravilo supremacije međunarodnih sporazuma definisano u članu 9 Ustava daje osnovu za direktnu primjenu međunarodnih sporazuma u slučaju da se razlikuju od unutrašnjeg zakonodavstva.

Član 140

Teritorija Crne Gore je jedinstven ekonomski prostor.
Država podstiče ravnomjeran ekonomski razvoj svih njenih područja.
Zabranjeno je narušavanje i ograničavanje slobodne konkurencije i podsticanje neravnopravnog, monopolskog ili dominantnog položaja na tržištu.

Slijedeći obaveze proistekle iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Evropskoj uniji, Crna Gora je donijela i **Zakon o zaštiti konkurencije**, uz koji je već usvojen jedan broj podzakonskih akata (7 podzakonskih akata, februar 2014⁷⁴), formirana Agencija za zaštitu konkurencije, koja je već preduzela brojne mjere u cilju zaštite konkurencije. Pored ovoga, i Krivični zakonik prepoznaje djela protiv konkurencije kao krivična djela u članovima 269 i 270 (Glava dvadeset treća - Krivična djela protiv platnog prometa i privrednog poslovanja).

Ugovor o funkcionisanju Evropske unije (TFEU) u članovima 101 i 102 reguliše pravo konkurencije. Sticanjem statusa kandidata i početkom pregovora, Crna Gora je u okviru poglavlja 8 - Konkurencija, preuzela obavezu da svoj pravni sistem harmonizuje sa pravnom tekovinom EU, kao i da obezbijedi efikasnu primjenu pravila.

Usaglašene prakse - regulativa i primjeri iz evropske prakse

Zakon o zaštiti konkurencije (Sl. list Crne Gore br. 44-12) u članu 8 određuje koji su to zabranjeni sporazumi koji za cilj ili posljedicu imaju ograničavanje ili narušavanje konkurencije. Ovdje se termin „sporazumi“ uzima široko, i uključuje sve akte, bilo da su to pisani ili nepisani dogovori, sporazumi ili usaglašene prakse. Dalje, u posljednjem stavu ovog člana usaglašene prakse se detaljnije određuju kao „... *saradnja između učesnika na tržištu bez zaključenja formalnog ili neformalnog sporazuma, koja ima za cilj usaglašavanje poslovnih aktivnosti konkurenata na relevantnom tržištu, a koja se može ostvariti neposrednim ili posrednim kontaktom između učesnika na tržištu i koja nije posljedica redovne ekonomske aktivnosti i nezavisnog poslovanja učesnika na tržištu.*“

74 Izvještaj o napretku Crne Gore za 2014. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-montenegro-progress-report_en.pdf



Imajući ovo bliže određenje usaglašene prakse na umu, zaključujemo da i ponašanje koje ne predstavlja dogovor ili ugovor, niti odluku, može da predstavlja kršenje prava konkurencije.

Istovremeno možemo zaključiti da može biti teško dokazati postojanje usaglašene prakse i svih njenih elemenata, kako bi se ispunili uslovi da se određena ponašanja konkurenata tretiraju kao takva. Po sadržini posljednjeg stava člana 8 Zakona o zaštiti konkurencije, da bi specifično ponašanje dva ili više nezavisnih subjekta na tržištu bilo kvalifikovano kao usaglašena praksa, potrebno je da postoje sljedeći elementi:

- saradnja između učesnika na tržištu,
- bez postojanja pisanog ili usmenog dogovora,
- cilj saradnje treba da bude usaglašavanje poslovnih aktivnosti na relevantnom tržištu,
- saradnja se ostvaruje posrednim ili neposrednim kontaktom,
- saradnja nije posljedica redovne ekonomske aktivnosti i nezavisnog poslovanja učesnika na tržištu.

U bogatoj praksi Suda pravde Evropske unije, kroz presude i mišljenja, konstantno se pojašnjava značenje usaglašene prakse i šta se može smatrati usaglašenom praksom. Posebno treba uzeti u obzir da je moguće da neka ponašanja konkurenata imaju privid usaglašene prakse, a zapravo su rezultat procjene stanja na tržištu od strane učesnika, i odluke da moraju adekvatno odgovoriti na ponašanje i strategije konkurenata, ili uskladiti svoj nastup, kako bi izbjegli gubitak udjela na tržištu ili gubitak profita.

Kako profesor Whish navodi: „primjena prava u ovoj oblasti je kompleksna, i vlasti koje štite konkurenciju moraju brižljivo postupati kako bi razlikovali skrivene kartele od racionalnih i nedužnih paralelnih komercijalnih aktivnosti“⁷⁵.

Slučaj ICI protiv Komisije (ICI v Commission, International Chemical Industries LTD. V Commision, C-48/69), poznatiji kao „Dyestuffs case“ - „Slučaj sredstava za bojenje“ je u presudi još 1972. godine dao prvo značajnije pojašnjenje i presedan u definisanju usaglašene prakse. Devet proizvođača sredstava za bojenje su skoro simultano i jedinstveno podigli cijene svojih proizvoda u Njemačkoj, Francuskoj, Italiji, Švajcarskoj i Engleskoj⁷⁶. Odluku Komisije⁷⁷ je podržao tada Evropski Sud pravde u presudi od 14. jula 1972⁷⁸. godine. U ovoj presudi, Sud je po prvi put formulisao koncept usklađene prakse kao: „*oblik koordinacije između učesnika na tržištu (undertakings) koja, bez postizanja nivoa na kojem je zaključen takozvani sporazum, svjesno ga (sporazum) zamjenjuje praktičnom saradnjom između sebe na račun konkurencije*“⁷⁹

75 Richard Whish, Competition Law Sixth Edition, Oxford University Press, str. 104.

76 Title: The Dyestuffs Case in the Court of Justice of the European Communities Author(s): F. A. Mann Source: The International and Comparative Law Quarterly, Vol. 22, No. 1 (Jan., 1973), pp. 35-50 Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/758265>

77 Odluka Komisije od 24. jula 1969, objavljena u Journal Officiel des Communautés Européennes od 7. avgusta 1969. L 195/11 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1969:195:FULL&from=FR>

78 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61969CJ0048&from=EN>

79 Ibid.

U sljedećem važnom slučaju, tzv. „Šećerni kartel“⁸⁰ (Suiker Unie v. Commission), Sud dalje elaborira ovaj pravni test, i uspostavlja još jedno pravilo - nije neophodno dokazati da je postojao stvarni plan između učesnika na tržištu kako bi se njihovo ponašanje smatralo usklađenom praksom, koja za cilj ili posljedicu ima ograničavanje ili narušavanje pravila konkurencije. Ova dva slučaja su definisala pravni test o tome šta je usklađena praksa u svrhe člana 101 TFEU: mora postojati mentalni konsenzus, gdje praktična saradnja *svjesno* mijenja konkurentsko ponašanje; konsenzus ne mora biti postignut verbalno i može nastati kao posljedica direktnog ili indirektnog kontakta između konkurenata⁸¹.

Među značajnim slučajevima koji u praksi Suda pravde dalje pojašnjavaju koncept usklađene prakse, je i presuda u slučaju T-mobile Holandija⁸². Naime, ova presuda se smatra prekretnicom, jer pojašnjava i ulogu razmjene informacija između konkurenata i njen efekat na postojanje usaglašene prakse. Predstavnici 5 mobilnih operatera u Holandiji su se susreli 2001. godine, kako bi razgovarali o poslovnim aktivnostima. Pored legitimnih tema, došlo je i do razmjene informacija oko smanjivanja standardnih naknada dilerima za prodaju postpejd paketa. Holandska vlast za zaštitu konkurencije je donijela odluku da je ova razmjena informacija uslovlila usaglašenu praksu, i izrekla kazne. Holandski sud je postupajući po žalbi u postupku uputio sljedeća tri pitanja Sudu pravde⁸³:

- Koji kriterijumi se primjenjuju da bi se utvrdilo da li usaglašena praksa ima za cilj sprečavanje, ograničenje ili narušavanje konkurencije?
- Da li se u postupku pred nacionalnim organima, a za utvrđivanje kauzalne veze između usklađene prakse i tržišnog ponašanja primjenjuje nacionalno zakonodavstvo (ili EU)?
- Da li se pretpostavka uzročne veze primjenjuje i kada je u pitanju samo jedan sastanak?

Sud je u presudi potvrdio da razmjena informacija predstavlja usaglašenu praksu. Sud je naveo da:

- Svaki učesnik na tržištu mora nezavisno da odredi uslove svog nastupa na tržištu,
- Mogu se prilagođavati ponašanju konkurenata, ali bez direktnih ili indirektnih kontakata koji utiču na tržišno ponašanje i stvaranje uslova koji nisu normalni tržišni uslovi,
- Razmjena informacija koja smanjuje neizvjesnost između konkurenata po pitanju vremena, obima i vrste izmjene cijena smatra se ograničenjem konkurencije sa ciljem (koje ima za cilj) narušavanja ili ograničenja konkurencije.

U slučaju Huls,⁸⁴ Sud je utvrdio da uopšte nije potrebno dokazati da su kontakti i razmjena informacija imali antikompetitivne efekte.

⁸⁰ Slučajevi C- 40/73 i dr.

⁸¹ Richard Whish, Competition Law Sixth Edition, Oxford University Press, str. 105.

⁸² Slučaj C-08/09

⁸³ Press release No. 47/09 <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2009-06/cp090047en.pdf>

⁸⁴ C-199/92



Presude Suda pravde Evropske unije, sa detaljnim tumačenjima i elaboriranjem koncepata uspostavljenih u članu 101 su od značaja i za sve zainteresovane strane i kod nas, u Crnoj Gori. Kako Agencija za zaštitu konkurencije jača svoje kapacitete, uz ovlašćenja koja će odgovarati ovlašćenjima sličnih tijela u zemljama EU, bitno je da i učesnici na tržištu budu adekvatno pripremljeni i da prilagođavaju svoje poslovanje (novim) pravilima. Pored toga, imajući na umu da tržište u Crnoj Gori zbog svog obima može u relevantnim tržištima imati oblik oligopola, uz neizbježnu mogućnost za čestim formalnim i neformalnim kontaktima između konkurenata, veoma je važno pravilno razumjeti koncepte usaglašenih praksi. Kao ilustraciju, želim da navedem nedavnu odluku Agencije za zaštitu konkurencije Crne Gore vezano za sporazum štampanih medija o povećanju cijena. Agencija izuzetno pažljivo analizira sporazum, te odlučuje da je jedan od učesnika kartela, iako nije potpisao sporazum, ipak član kartela, jer je promijenio tržišni nastup. Odluka Agencije citira sve važnije presude i odluke Suda pravde Evropske unije.

Ako se podsjetimo da je cilj uvođenja pravila konkurencije poboljšanje dobrobiti potrošača, potrebno je kompleksna pravila konkurencije približiti i pojasniti svim zainteresovanim stranama. Potrebno je pojačati napore edukacije potrošača i o pravilima konkurencije, jer je povećana moć potrošača jedan od elemenata koji može da doprinese boljem funkcionisanju tržišnih mehanizama. Pored ovoga, kako se pravila konkurencije primjenjuju na sve subjekte koji obavljaju privrednu djelatnost (javne i privatne), a imajući na umu tradicije monopola u određenim sektorima (telekomunikacije, enegretika, saobraćaj, emitovanje televizijskih i radio programa) ove subjekte je potrebno informisati o potrebi da usklade svoje prakse, interna dokumenta i međusobne sporazume.

Na kraju, implementacija pravila i primjena prava zahtijeva odlično obaviještene i obučene sudije kojima se dodjeljuju slučajevi iz oblasti zaštite konkurencije, koji će pored praksi pridržavanja forme, slova zakona i „šta piše“, imati težak zadatak stalnog usavršavanja i praćenja razvoja prava konkurencije u EU i svijetu - ovo kako bi bili u mogućnosti da donesu pravedne i održive presude, koje će potvrđivati ciljeve i svrhu pravila konkurencije - dobrobit potrošača, a umanjivati štetne efekte monopola i kartela.

Narušavanje pravila konkurencije usklađenim praksama učesnika na tržištu

Nikolina Moslavac⁸⁵

Kartelni sporazumi su prema definiciji zabranjeni sporazumi između dva ili više tržišnih konkurenata koji djeluju na istom nivou proizvodnje ili distribucije (horizontalni sporazumi), kojima se direktni konkurenti dogovaraju o cijenama, količini proizvodnje, popustima, izboru kupaca ili područja, nastupu i uslovima koje će postaviti u postupcima javne nabavke, zatim sporazumi kojima članovi kartela dijele profit, razmjenjuju komercijalno osjetljive informacije, kažnjavaju učesnike koji se ne pridržavaju takvog sporazuma i slično. Takvim se sporazumima smatraju naročito ugovori, pojedine odredbe ugovora, usmeni ili pisani dogovori među preduzetnicima i usklađena praksa koja je posljedica takvih dogovora, odluke preduzetnika ili udruženja preduzetnika, opšti uslovi poslovanja i drugi akti preduzetnika koji jesu ili mogu biti sastavni dio ugovora i slično. *Kartelni sporazumi u svojoj biti predstavljaju najteži oblik ograničavanja konkurencije* jer definišu čitavu djelatnost kojom se učesnici takvog sporazuma bave, zatvaraju tržište za nove konkurente, ne motivišu ili čak sprječavaju ulaganje u inovacije i poboljšanje kvaliteta proizvoda ili usluga, pa stoga posljedično direktno štete potrošačima koji plaćaju višu cijenu proizvoda ili usluga. Prema ocjenama Evropske komisije cijena proizvoda i/ili usluge kao posljedica kartelnog sporazuma može biti viša i do 25 % od one cijene koja bi bila za taj proizvod i/ili uslugu da nije bilo kartelnog sporazuma između preduzetnika koji stoga ne nude raznolikost i kvalitet potrošačima. *U skladu sa tim, kartelni sporazumi se i najoštrije kažnjavaju.*

U odnosu na zabranu kartelnog udruživanja Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja („Narodne novine“, broj 79/09 i 80/13; dalje: ZZTN) u članu 8. propisuje da su zabranjeni svi sporazumi između dva ili više nezavisnih preduzetnika, odluke udruženja preduzetnika i usklađeno djelovanje, koje kao cilj ili posljedicu imaju narušavanje konkurencije na relevantnom tržištu, a naročito oni kojima se direktno ili indirektno utvrđuju kupovne ili prodajne cijene, odnosno drugi trgovinski uslovi, ograničava ili nadzire proizvodnja, tržište, tehnološki razvoj ili ulaganje i dijele tržišta ili izvori nabavke. Navedena postupanja smatraju se teškim ograničavanjem konkurencije. Izuzetno je propisano da se određeni sporazumi neće smatrati zabranjenim sporazumima, odnosno da će se izuzeti od opšte zabrane ako kumulativno, za vrijeme njihovog trajanja, ispunjavaju sljedeće uslove: doprinose unaprijeđenju proizvodnje ili distribucije robe i/ili usluga ili unaprijeđenju tehnološkog ili ekonomskog razvoja, pružaju potrošačima srazmjernu korist, preduzetnicima ne nameću ograničenja koja nisu neophodna za postizanje na-

⁸⁵ Nikolina Moslavac je načelnica Odjela za ocjenu koncentracija Sektora za zaštitu tržišnog natjecanja u Agenciji za zaštitu tržišnog natjecanja Republike Hrvatske



vedenih ciljeva i ne omogućuju isključivanje znatnog dijela konkurencije sa tržišta za robe i/ili usluge koje su predmet sporazuma. Svi ostali sporazumi kojima se narušava konkurencija, a koji ne ispunjavaju uslove za izuzeće, su *ex lege* ništavi. Teret dokaza o postojanju tih uslova za izuzeće snose preduzetnici-učesnici sporazuma. U kontekstu izuzeća kod horizontalnih sporazuma misli se naročito na sporazume o istraživanju i razvoju i na sporazume o specijalizaciji, za koje se uslovi za izuzeće propisuju Uredbom o skupnom izuzeću horizontalnih sporazuma između poduzetnika („Narodne novine“, broj 72/11).

U slučaju kartelnih sporazuma izuzeće se gotovo nikada neće primjenjivati, jer je sama priroda svih vrsta aktivnosti učesnika kartelog sporazuma suviše štetna za konkurenciju da bi ikome izvan kartelnog sporazuma mogla donijeti ikakve koristi. Odredbe o izuzeću primjenjivaće se najčešće na ograničavajuće odredbe u vertikalnim sporazumima, kao što je na primjer sporazum o distribuciji.

Ni sporazumi male vrijednosti nisu izuzeti od primjene odredaba o zabrani kartelnog udruživanja (član 11. ZZTN-a).

Članom 74. stavom 1. ZZTN-a propisano je da se u primjeni ZZTN-a, a naročito u slučajevima postojanja pravnih praznina ili dvojbi pri tumačenju propisa, u skladu s članom 1. Ugovora o pristupanju Republike Hrvatske Evropskoj uniji (Narodne novine - Međunarodni ugovori, broj: 2/12), primjenjuju na odgovarajući način kriterijumi koji proizlaze iz primjene pravila o konkurenciji u Evropskoj uniji. Član 101 (1) Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (TFEU) propisuje da su, budući da su nespojivi s unutrašnjim tržištem, zabranjeni svi sporazumi među preduzetnicima, odluke udruženja preduzetnika i usklađeno djelovanje koji bi mogli uticati na trgovinu među državama članicama i koji imaju za cilj ili posljedicu ograničavanje konkurencije na unutrašnjem tržištu, a naročito oni kojima se neposredno ili posredno utvrđuju kupovne ili prodajne cijene ili drugi trgovinski uslovi, ograničuju ili nadziru proizvodnja, tržište, tehnički razvoj ili ulaganja i vrši podjela tržišta ili izvora nabavke. Stoga, čini se da je član 8. ZZTN-a u kontekstu zabrane kartelnog udruživanja u cijelosti usklađen sa članom 101 (1) TFEU.

Kartelni sporazumi su najčešće tajni, neformalni i usmeni, učesnici kartelnog sporazuma često ne sarađuju u istragama, a s obzirom na to da se dogovaraju u tajnosti, čvrsti dokazi kao što je, na primjer, postojanje pisanog sporazuma, koji bi direktno upućivali na postojanje kartela, često ostaju nedostupni. U svrhu dokazivanja postojanja kartelnog sporazuma razlikuju se dvije vrste dokaza: direktni dokazi, koji potvrđuju međusobne susrete učesnika kartela, njihovu međusobnu komunikaciju i opisuju sadržaj tih susreta, koji su najčešće sami po sebi dovoljni za dokazivanje postojanja kartelnog sporazuma, te indirektni (ekonomski dokazi) koje je potrebno pažljivo cijeniti u svakom konkretnom predmetu i koji uz direktni dokaz dodatno potkrepljuju dokazni postupak. Primarni izvori prikupljanja direktnih dokaza su nenajavljene pretrage i pokajnički program (engl. leniency).

Indirektni (ekonomski) dokazi opisuju stanje i uslove na tržištu i dijele se na strukturne dokaze, koji uključuju tržišne faktore kao što su visoki tržišni udjeli preduzetnika učesnika na tržištu, pokazatelje o tome je li riječ o tržištu homogenih ili nehomogenih proizvoda,

postoje li visoke barijere pri ulasku novih preduzetnika na tržište i dokaze o uslovima i postupanju na tržištu koji se mogu odnositi na pojedinog preduzetnika ili na tržište u cjelini i koji, na primjer, uključuju pokazatelje kao što su istovremeno povećanje cijena proizvoda i/ili usluga od strane preduzetnika koji djeluju na određenom tržištu, pokazatelje o sumnjivim obrascima ponašanja tih preduzetnika u postupcima javne nabavke i slično. Indirektne (ekonomske) dokaze potrebno je pažljivo procjenjivati i vrednovati što konkretno znači da bi za dokazivanje postojanja kartelnih sporazuma indirektni (ekonomski) dokazi morali biti u suprotnosti sa tvrdnjama preduzetnika za koje postoje indicije da su učesnici kartelnog sporazuma o tome da je njihovo ponašanje na tržištu posljedica njihovih samostalnih poslovnih odluka ili pak da su jedni samo slijedili ponašanje drugih preduzetnika, tržišnih konkurenata na tom tržištu.

U slučaju kada se postoje dokazi o direktnim ili indirektnim kontaktima između preduzetnika, dakle kada postoje direktni dokazi, u tom slučaju se može sa sigurnošću tvrditi da usklađeno djelovanje preduzetnika proizlazi iz njihovih protivtržišnih dogovora, kartelnog sporazuma. U tom slučaju, teret dokaza o suprotnom je na preduzetnicima, učesnicima takvog protivtržišnog dogovora. Međutim, kada ne postoje direktni dokazi o direktnim ili indirektnim kontaktima između preduzetnika za koje postoje indicije da su učesnici kartelnog sporazuma, u tom je slučaju teret dokaza na tijelima za zaštitu konkurencije.

ZZTN-om su predviđeni alati za dokazivanje postojanja kartelnih sporazuma. Riječ je prvenstveno o ovlašćenju za sprovođenje nenajavljenih pretresa poslovnih i drugih prostorija preduzetnika, zemljišta i prevoznih sredstava, pečačenja i privremenog oduzimanja predmeta, zatim o ovlašćenju za prikupljanje i uvid u raznovrsnu dokumentaciju preduzetnika i njihovih interesnih udruženja, ovlašćenju za sprovođenje sektorskih istraživanja, te uvođenje tzv. pokajničkog programa ili programa zviždača (engl. leniency), koji se u Evropi i svijetu pokazao kao najefikasnije sredstvo u borbi protiv kartela. U Republici Hrvatskoj to zasada još uvijek nije slučaj. Još uvijek je dogovorno postupanje među preduzetnicima razumljivi način poslovanja. Možda je to rezultat istorijskog nasljeđa dogovorne (planske) ekonomije, uslijed čega je očigledno među preduzetnicima sveprisutno uvjerenje o tome da je prijavljivanje takvog postupanja opšte neprihvatljivo (koncept tzv. izdaje).

Pokajnički program uključuje oslobođenje od kažnjavanja pokajnika – učesnika zabranjenog sporazuma koji Agenciji prvi otkrije kartel i omogući joj pokretanje postupka ili, ako je Agencija već pokrenula postupak, koji joj prvi dostavi relevantne dokaze o postojanju kartela, ali i umanjenje iznosa kazne i ostalim preduzetnicima – pokajnicima zavisno od reda obraćanja Agenciji i dostavljanja dodatnih valjanih dokaza koji su od odlučujućeg značaja za okončanje postupka utvrđivanja kartela. Važan izvor i alat za dokazivanje postojanja kartelnog sporazuma proizlazi i iz sadržaja inicijativa za pokretanje postupka utvrđivanja postojanja zabranjenog kartelnog sporazuma, koje mogu podnijeti drugi preduzetnici koji djeluju na tržištu ili pak krajnji korisnici.

Nenajavljene pretrage su posljednjih godina postale jedan od ključnih alata u otkrivanju kartelnih sporazuma. Agencija je započela sa ovom vrstom istražnih radnji i obavila



je prve nenajavljene pretrage, za šta je bila potrebna edukacija određenog broja zaposlenih Agencije putem seminara i radionica nacionalnih tijela za konkurenciju EU i u organizaciji Evropske komisije, te nabavka barem osnovne opreme za digitalnu forenziku. S obzirom na razvoj tehnologije i činjenicu kako se danas podaci sve više čuvaju u digitalnom obliku, a komunikacija između preduzetnika se odvija primarno u elektronskom obliku, nenajavljene pretrage su prvenstveno fokusirane na računare, servere, mobilne telefone i ostale elektronske uređaje. Korišćenje digitalne forenzičke opreme koja omogućava „rad na terenu“, odnosno u poslovnim prostorijama preduzetnika i direktno preuzimanje dokaza u vidu dokumenata i datoteka predstavlja tehnološki standard za koji su potrebna dodatna finansijska sredstva u budžetu tijela za zaštitu konkurencije. Borba protiv kartela i primjereno sankcionisanje učesnika i prekogranična saradnja tijela za zaštitu konkurencije u EU je određena kao jedan od prioriteta Evropske komisije u narednim razdobljima rada. Iz tih razloga su Agenciji kao i ostalim sličnim tijelima EU dats posebns ovlašćenja uz nenajavljene pretrage.

Važnu ulogu u jačanju svijesti u javnosti o zabranjenim postupanjima preduzetnika na tržištu ima preventivno djelovanje Agencije kroz konstantni rad na različitim oblicima približavanja ove specifične materije kroz različite oblike informisanja i edukacije za stručnu javnost, preduzetnike, njihova interesna udruženja, predstavnike sudske vlasti, te predstavnike tijela državne uprave i regionalne (lokalne) samouprave. Agencija u sklopu različitih projekata finansiranih sredstvima EU, uz podršku stručnjaka iz Evropske komisije i stručnjaka za konkurenciju iz EU, održava različite oblike edukacije kojima je primarni cilj jačanje znanja i svijesti o problematici konkurencije u javnosti i to kroz edukaciju preduzetnika, njihovih interesnih udruženja, zaposlenih u tijelima državne uprave i regionalne (lokalne) samouprave, predstavnika sudske vlasti. U junu 2014. održan je na primjer specijalistički seminar u Agenciji namijenjen predstavnicima sudske vlasti na temu konkurencije.

Radi jačanja svijesti cjelokupne javnosti o kartelnim sporazumima kao najtežem obliku ograničavanja konkurencije, Agencija je izdala brošuru pod nazivom: „NE KARTELIMA, 10 zlatnih odgovora“, koja sadrži 10 osnovnih pitanja i odgovora vezanih za ovu problematiku: šta je kartel, kako djeluje kartel, kako šteti kartel, gdje nastaju karteli, karteli u postupcima javne nabavke, karteli udruženja i profesionalnih udruženja, koje su kazne za učestvovanje u kartelu, šta je pokajnički program, koja su ovlašćenja Agencije i je li određivanje cijene kupcu kartel? Na kraju navedene brošure objašnjeno je na jednostavan način kako prijaviti sumnju u postojanje kartela uz isticanje kako Agencija jemči anonimnost prijavitelju, te osnovni podaci Agencije: adresa, broj telefona, mail adresa, adresa sjedišta, i link na web stranicu Agencije za više informacija. Navedena brošura je podijeljena i može se naći u različitim interesnim udruženjima u RH, na različitim javnim mjestima, u prostorijama Agencije, na web portalu Agencije, a poslata je i kao informacija medijima.

Agencija objavljuje i različite publikacije, na primjer info bilten, koji na mjesečnoj bazi sadrži pregled događanja, predmeta i uopšteno tema vezanih za materiju konkurencije, kako u RH tako i na prostoru EU. Za info bilten registracija je besplatna na web portalu Agencije i vijesti iz info biltena vrlo često preuzimaju i prenose mediji.

U junu 2014. izdat je i praktični vodič za preduzetnike za izradu programa usklađenosti postupanja na tržištu pod nazivom: "Program usklađenosti poslovanja preduzetnika s propisima o zaštiti tržišnog natjecanja". Svrha i primarni cilj navedenog Vodiča je da se i na ovaj način preduzetnicima i širokoj javnosti približi šta je zabranjeno, a šta dozvoljeno sa stanovišta propisa i politike konkurencije, zbog čega je isti u tu svrhu pregledno podijeljen po oblastima konkurencije. Navedeni Vodič je takođe objavljen na web portalu Agencije.

Izuzetno je važan i transparentan rad Agencije. Stoga se sve odluke Agencije u pročišćenoj verziji bez poslovnih tajni objavljuju na njenom web portalu, a one za koje ZZTN propisuje obavezu objave u službenom listu, objavljuju se i u Narodnim novinama RH. Objavljuju se i svake godine Godišnji izvještaji o radu Agencije nakon što ih usvoji Hrvatski sabor, kao i Plan i program rada Agencije u narednom periodu. Pri tom se, takođe, u obliku vijesti ili saopštenja objavljuju informacije vezane za rad i odlučivanja Agencije koje su od interesa javnosti i koje potom preuzimaju i prenose mediji, te vrlo često im upravo te informacije služe za objavljivanje određenog novinskog članka na temu konkurencije. Važan alat je i stalno unaprijeđenje prava i politike konkurencije kroz davanje mišljenja na zakone, i odgovore na upite javnosti vezane za određena postupanja na tržištu u smislu njihove dopuštenosti sa stanovišta konkurencije.

Jačanje svijesti šire javnosti o važnosti konkurencije uopšteno je dugotrajan proces. Taj proces s jedne strane zahtjeva veliki angažman tijela za zaštitu konkurencije, a s druge strane interes i potrebu preduzetnika i njihovih interesnih udruženja za praćenjem tog područja i stalnu edukaciju unutar svakog od njih, makar i na onom osnovnom nivou. Rezultati se pokazuju s protekom vremena. Može se zaključiti kako je za jačanje svijesti, a potom i specifičnih znanja šire javnosti o konkurenciji, odnosno u ovom konkretnom kontekstu o zabranjenom kartelnom udruživanju između direktnih tržišnih konkurenata, odnosno za preventivno djelovanje na ovom području, potrebna stalna dostupnost informacija ali i stalna edukacija svih zainteresovanih za ovo područje.

Do 1. oktobra 2010. i stupanja na snagu ZZTN-a Agencija nije bila ovlašćena da izriče novčane kazne, već su se povrede ZZTN-a smatrale prekršajem za čije su kažnjavanje bili nadležni Prekršajni sudovi u RH. Iznos izrečenih novčanih kazni prekršiocima ZZTN-a, u predmetima u kojima je Agencija utvrdila postojanje zabranjenog kartelnog sporazuma, od strane Prekršajnih sudova bio je zanemariv. Sve odluke Agencije kojima je utvrđeno postojanje zabranjenog kartelnog sporazuma preduzetnika su objavljene na službenom web portalu Agencije.

Stupanjem na snagu novog ZZTN-a, od 1. oktobra 2010. Agencija je dobila ovlašćenje za izricanje novčane kazne za povrede propisa o konkurenciji. U tom kontekstu započinje i novi radni ciklus Agencije. Nakon što utvrdi povredu konkurencije, u konkretnom slučaju postojanje zabranjenog kartelnog sporazuma, Agencija sprovodi postupak za utvrđivanje uslova za izricanje novčane kazne preduzetnicima za koje je utvrđeno da su počinili povredu.

Prvi takav predmet bilo je rješenje od 26. jula 2012. (Rješenje Agencije, klasa: UP/I 030-02/11-01/039, od 26. jula 2012, Narodne novine, broj 102/2012) kojim je utvrđeno da



su Proizvođačka komora Osječko-baranjske županije, Udruženje proizvođača Osijek i 17 proizvođača - pekara dogovorili orijentacionu cijenu bijelog hljeba u istom novčanom iznosu. Postupak je pokrenut na osnovu informacija iz upita građana i informacija s internet informativnog portala. Udruženju proizvođača Osijek izrečena je simbolična kazna od 50.000,00 kuna, preduzetnicima koji su povišili cijene nakon sastanka na kojem je tema bila navedeni dogovor izrečena je simbolična kazna od 1.500,00 kuna, a preduzetnicima koji su bili učesnici dogovora i nisu iskazali svoje protivljenje tom dogovoru, ali nakon sastanka nisu podigli cijene izrečena je simbolična kazna od 500,00 kuna. Protiv odluke Agencije je Udruženje proizvođača Osijek podnijelo tužbu koja je odbačena. Većina kažnjenih je uplatila izrečene novčane kazne ili je u toku prisilna naplata istih u Državni budžet RH.

Sljedećom je pak odlukom (Rješenje Agencije, klasa: UP/I 030-02/11-01/024 od 27. decembra 2012, Narodne novine, broj 13/2013) utvrđeno postojanje kartelnog sporazuma četiri javna linijska prevoznika putnika u drumskom saobraćaju i posebnom linijskom prevozu učenika osnovnih škola na području Međimurske županije, kojim su direktno utvrdili cijenu javnog linijskog prevoza, međusobno podijelili tržišta, te kontinuirano usklađivali politiku nastupa na tržištu i usklađivali registraciju autobusnih linija i zajedničko učestvovanje (u obliku zajednice ponuđača) u svim budućim konkursima za obavljanje te usluge u Međimurskoj županiji. Postupak je u ovom predmetu pokrenut na osnovu anonimne inicijative. Učesnicima kartelnog sporazuma izrečena je novčana kazna u ukupnom iznosu od 1.254.000 kuna, od toga je organizatoru izrečena novčana kazna u iznosu od 1.009.000 kuna, drugom učesniku od 98.000 kuna, trećem od 80.000 kuna, i četvrtom od 67.000 kuna. Organizator navedenog zabranjenog sporazuma podnio je Visokom upravnom sudu RH tužbu protiv odluke Agencije, ista je odbijena i potvrđena je odluka Agencije, pa je stoga organizator kaznu uplatio u Državni budžet RH.

U svakom konkretnom slučaju, Agencija mora dokazati postojanje zabranjenog sporazuma - kartela i time osigurati pravnu sigurnost za sve preduzetnike. Iako informacije o mogućem postojanju zabranjenog sporazuma mogu predstavljati dovoljne indicije za pokretanje postupka utvrđivanja zabranjenog sporazuma – kartela, utvrđene činjenice i okolnosti u postupku ne daju uvijek dovoljne dokaze za samo utvrđenje postojanja zabranjenog sporazuma. Na primjer, takav je slučaj bio kada je nakon sprovedenog postupka Agencija donijela odluku (Rješenje Agencije, klasa: UP/I 030-02/10-01/001 od 26. jula 2012, objavljeno na web portalu Agencije) kojom je utvrđeno kako tri mobilna operatora nijesu narušila konkurenciju na relevantnom tržištu javno dostupne telefonske usluge u pokretnim mrežama u Republici Hrvatskoj, jer ne postoje dokazi da su u razdoblju od jula do oktobra 2009. godine usklađenim djelovanjem, zbog uvođenja posebnog poreza od 6 %, promijenili obračunske jedinice za glasovne pozive u pokretnim mrežama i time sklopili zabranjeni sporazum. Tokom postupka utvrđeno je da su dva mobilna operatora prilikom odlučivanja o promjeni (poskupljenju) svojih obračunskih jedinica već raspolagala informacijom ili su sasvim izvjesno mogla znati, da je prvi mobilni operator ranije donio tu odluku, jer je to ranije objavio. Nije se mogla isključiti mogućnost da su stoga dva mobilna operatora, bez prethodnog međusobnog kontakta, jednostavno pratili postupanje prvog, te se prilagodili njegovim potezima.

Takvo prilagođavanje ponašanju konkurenata samo po sebi nije zabranjeno, ukoliko je riječ o samostalnoj odluci, kojoj nije prethodio nedopušteni kontakt s konkurentom radi razmjene osjetljivih informacija. U nedostatku direktnog dokaza o postojanju njihovog dogovora obustavljen je postupak.

Zbog nedostatka pravnih pretpostavki za daljnje vođenje postupka obustavljen je postupak protiv četiri vodeća prerađivača mlijeka u RH, udruženja preduzetnika za proizvodnju, preradu i promet stoke, stočnih proizvoda i stočne hrane te udruženja malih mljekara, radi utvrđivanja postojanja zabranjenog sporazuma. Naime, na osnovu prikupljenih podataka i dokumentacije nije dokazano kako su navedeni preduzetnici sklopili zabranjeni sporazum o otkupnim cijenama mlijeka u Republici Hrvatskoj. Srovedena je i nenajavljena pretraga poslovnih prostorija udruženja preduzetnika za proizvodnju, preradu i promet stoke, stočnih proizvoda i stočne hrane u kojoj nijesu nađeni direktni, na primjer sporazumi o cijenama, zapisnici sa sastanaka na kojima se raspravljalo o cijenama i slično, niti indirektni dokazi, na primjer bilješke u rokovnicima, e-mail prepiska koja bi implicirala postojanje dogovora i slično, o postojanju dogovora o otkupnim cijenama mlijeka. Nijesu pronađeni dokazi da je navedeno udruženje prikupljalo pojedinačne otkupne cijene mlijeka prerađivača mlijeka i iste distribuiralo ostalim strankama, odnosno da bi od ostalih stranaka prikupljalo bilo kakve povjerljive informacije. Analiza pojedinačnih otkupnih cijena mlijeka za četiri vodeća prerađivača mlijeka nije ukazivala na postojanje kartelnog sporazuma, jer su se otkupne cijene mlijeka kod svakog od njih razlikovale u posmatranom razdoblju, ne samo po iznosima za jedan kilogram mlijeka već i po vrijednostima pojedinih obračunskih elemenata.

Zaključno, u smislu prevencije, preduzetnicima je korisno uputiti nekoliko osnovnih uputstava vezano za pitanje zabrane kartelnog udruživanja. Naime, preduzetnike uvijek najviše zanima šta je dozvoljeno, a šta zabranjeno.

Učestvovanje na sastancima na kojima su prisutni drugi proizvođači i/ili uvoznici određenog proizvoda ili usluge (npr. tokom sastanaka trgovačkih udruženja) samo po sebi nije problematično. Međutim, u takvim kontaktima sa konkurentima potrebno je izbjegavati razgovore, na primjer, o cijenama ili cjenovnim politikama konkurenata, prodaji i uslovima dostave i ispunjenja ugovora, troškovima i troškovnoj strukturi, kapacitetima i strateškom planiranju, fokusu koji ima prodaja / prodajne aktivnosti ili o drugim povjerljivim podacima unutar društva. Potrebno je uvijek izraditi bilješku o sastanku/kontaktu sa konkurentima.

Na sastancima udruženja preduzetnika posebno je nužno obratiti pažnju na teme o kojima se razgovara kako udruženje ne bi postalo kišobran za nezakonite aktivnosti i zabranjeno usklađeno, kartelno djelovanje njegovih članova. Postoje legitimni, zakoniti interesi koje zastupa određeno udruženje preduzetnika, kao što su na primjer ukupni ekonomski trendovi, standardi proizvoda, prava i zaštita potrošača, porezi, zakonski prijedlozi, statistika, lobiranje.

Razmjena informacija između preduzetnika je vrlo osjetljivo pitanje. Dopuštena razmjena informacija odnosi se na primjer na razmjenu javnih podataka, podataka



iz javnih registara ministarstava i regionalnih tijela, zbirnih, statističkih podataka najmanje tri preduzetnika, arhivskih podataka preduzetnika u pravilu starijih od godinu dana, nestratičkih podataka kao što su tehnički standardi i računovodstvene metode.

Promjena cijene (njeno podizanje) svih (ili samo nekih) proizvođača određenog proizvoda i/ili usluge zbog nekog vanjskog, javno poznatog događaja, nije sama po sebi zabranjena. Naime, isto postupanje je dozvoljeno ako je podizanje cijene bilo utemeljeno na autonomnoj i samostalnoj odluci svakog preduzetnika. Ako je, pak, povišenje cijena bilo rezultat sporazuma ili (prećutnog) međusobnog razumijevanja ili usklađenog postupanja između proizvođača određenog proizvoda i/ili usluge, navedeno predstavlja zabranjeni kartelni sporazum.

Javna nabavka je jednako tretirana u smislu primjene pravila o zaštiti konkurencije. Oblici dogovornog postupanja u postupcima javne nabavke su, na primjer, komuniciranje (signaliziranje) cijene i drugih uslova ponude na nadmetanju, dogovor oko toga da se ne podnese ponuda na nadmetanju, dogovor oko toga da se podnese lažna ponuda, bez prave namjere da se uspije u nadmetanju, dogovor oko toga da se podnose ponude na osnovu prethodno utvrđene šeme između učesnika postupka javne nabavke. Navedeno predstavlja krivično djelo u mnogim zemljama, kao i u RH. Dogovorna djelovanja u javnim nabavkama mogu biti teško kažnjavana, čak i sankcijom do 10 godina zatvora.

Fiskalne mjere državne pomoći

Mitar Bajčeta⁸⁶

Državna pomoć mora biti selektivna i na taj način uticati na ravnotežu između određenih firmi i njihovih konkurenata. „Selektivnost“ je to što odvaja državnu pomoć od takozvanih „opštih mjera“, koje su dostupne svim subjektima pod istim uslovima. Kriterijum selektivnosti je, takođe, zadovoljen ukoliko se mjere pomoći primjenjuju samo na dijelu teritorije države članice.

Osnov za primjenu pravila državne pomoći na nacionalnom nivou sadržan je u članu 73 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, koji kaže da je sa pravilnim funkcionisanjem Sporazuma, u mjeri u kojoj može uticati na trgovinu između Zajednice i Crne Gore, nespojiva svaka državna pomoć koja narušava ili prijeti da naruši konkurenciju favorizovanjem određenih privrednih društava ili određenih proizvoda. Radi primjene odredbi koje se odnose na državnu pomoć, shodno stavu 7 citiranog člana, svaka javna pomoć koju dodjeljuje Crna Gora će biti ocjenjivana, imajući u vidu činjenicu da se Crna Gora smatra područjem identičnim područjima Zajednice koja su navedena u članu 87(3)(a) Ugovora o osnivanju Evropske zajednice.

Naime, u skladu sa statističkim pravilima⁸⁷ Evropske unije, čitava teritorija Crne Gore ima BDP po glavi stanovnika, mjereno standardima kupovne moći, manji od 75% prosjeka Evropske unije, pa sve opštine na njenoj teritoriji mogu koristiti tzv. regionalnu pomoć, nezavisno od njihove kategorizacije na nacionalnom nivou.

Imajući u vidu navedeni standard, Vlada je u cilju stvaranja uslova za uravnoteženi regionalni razvoj pribjegla izmjeni poreskih propisa, na način što je propisala poreske olašice za razvoj preduzetništva i podsticanje zapošljavanja u privredno nerazvijenim opštinama. Naime, izmjenama Zakona o porezu na dobit, odnosno dohodak⁸⁸, propisano je da se novoosnovanom pravnom licu⁸⁹ (poreskom obvezniku) koje obavlja djelatnost u privredno nedovoljno razvijenim opštinama, porez na dobit za prvih osam godina umanjuje u iznosu od 100%. Ukupan iznos poreskog oslobođenja za navedeni period ne može biti veći od 200.000 eura.

Ova vrsta oslobođenja je posledica uvođenja tzv. pravila male vrijednosti u poreske propise, čime se stvaraju pravne pretpostavke za selektivno sprovođenje poreskih olakšica uz poštovanje evropskih standarda u oblasti državne pomoći, što je i jedan

⁸⁶ Mitar Bajčeta je predsjednik Komisije za kontrolu državne pomoći

⁸⁷ NUTS Regulativa

⁸⁸ Službeni list CG, br. 61/13, odnosno 62/13

⁸⁹ Poresko oslobođenje odnosi se i na dobit koju poreski obveznik ostvari u novoosnovanoj poslovnoj jedinici, koja obavlja djelatnost u nedovoljno razvijenoj opštini, srazmjerno učešću dobiti ostvarene u toj poslovnoj jedinici u ukupnoj dobiti poreskog obveznika. Poresko oslobođenje ostvaruje se pod uslovom da poreski obveznik vodi posebnu evidenciju poslovanja poslovne jedinice u nedovoljno razvijenoj opštini.



od zahtjeva za otvaranje pregovora u oblasti državne pomoći. Pravila male vrijednosti (tzv. *de minimis* pomoći) implementirana su u nacionalni sistem kroz *Pravilnik o listi pravila državne pomoći* ("Službeni list CG", br.35/14).

Treba napomenuti da fiskalni propisi ne dozvoljavaju korišćenje u punom kapacitetu nekih standarda koji se odnose na *de minimis* pomoći. Naime, period ostvarivanja prava na korišćenje *de minimis* pomoći u Evropskoj uniji je ograničen na tri godine, a ovu vrstu pomoći u Evropskoj uniji mogu dobiti i preduzeća koja se suočavaju sa teškoćama, odnosno preduzeća koja obavljaju transportnu djelatnost.

Ovakav pristup u implementaciji standarada državne pomoći nije upitan sa aspekta usaglašavanja sa pravnom tekovinom, jer je postavljen rigoroznije u odnosu na EU standard.

Kumulacija je drugi bitan elemenat uzet iz pravila koja se odnose na *de minimis* pomoći i koji je implementiran u poreske propise. Naime, *de minimis* pomoći koje nijesu dodijeljene za određene opravdane troškove, ili se njima ne mogu pripisati, mogu se kumulirati s drugim državnim pomoćima i obrnuto. Shodno navedenom, Zakonom o porezu na dobit je propisano da poreski obveznik u periodu od osam godina može biti korisnik državne pomoći u skladu sa drugim propisom ili ostvarivati povlastice za novozaposlena lica, ali samo do iznosa od 200.000 eura.

Konkretno, Zakonom o porezu na dobit⁹⁰ je propisano da novoosnovano pravno lice koje obavlja djelatnost u nedovoljno razvijenoj opštini, osim oslobođenja na plaćanje poreza na dobit, može ostvariti u periodu od četiri godine poresku olakšicu na zaradu zaposlenih, ako ih zaposli na neodređeno vrijeme ili najmanje pet godina. Naravno, ovako obračunat i obustavljen porez iz zarade, mora se kumulirati sa iznosima koji se obračunavaju i obustavljaju po osnovu poreza na dobit.

Bliži način korišćenja navedenih olakšica utvrđen je *Pravilnikom o korišćenju oslobođenja po osnovu poreza na dobit pravnih lica i poreza na dohodak fizičkih lica u privredno nedovoljno razvijenim opštinama* („Službeni list CG”, br. 4/14). Za korišćenje poreskog oslobođenja, pravna, odnosno fizička lica koja obavljaju, odnosno otpočnu sa obavljanjem djelatnosti u privredno dovoljno nerazvijenim opštinama, podnose *Zahtjev za poresko oslobođenje* na tzv. ZZPO obrascu, koji je sastavni dio ovog pravilnika. Pravilnikom je propisano da zahtjev za oslobođenje mogu podnositi samo subjekti iz opština čiji je stepen razvijenosti do 100% prosječne vrijednosti indeksa razvijenosti u Crnoj Gori, utvrđen u skladu sa Pravilnikom o utvrđivanju liste stepena razvijenosti jedinica lokalne samouprave⁹¹. Na osnovu navedenih propisa, trinaest opština⁹² mogu ostvariti poreske olakšice.

Na kraju, Pravilnikom je propisana obaveza za pravna i fizička lica, da zbog poštovanja pravila kumulacije, podnesu nadležnom poreskom organu na unaprijed odštampanom obrascu, izjavu o bilo kojoj drugoj državnoj pomoći primljenoj u prethodnom periodu.

90 Član 31 b Zakona.

91 Pravilnik je objavljen od strane Ministarstva ekonomije u Službenom listu Crne Gore, br. 61/13.

92 Andrijevića, Plav, Bijelo Polje, Rožaje, Šavnik, Berane, Mojkovac, Kolašin, Pljevlja, Cetinje, Ulcinj, Žabljak i Nikšić.

Fiskalna državna pomoć: EU i Slovačka

*Martin Vlačinski*⁹³

Istorija

Kontrola državne pomoći ima veoma dugu istoriju u EU. Predstavljala je esencijalni dio Ugovora iz Pariza (1951. godine), koji je zabranio subvencije u industriji čelika i uglja. Sa otvaranjem trgovine, vlade gube neke od sredstava politike (kao što su obaveze i tarife) i nastoje da koriste državnu pomoć kao zamjenu. S toga, nekoliko klauzula državne pomoći (ili tačnije, državnih subvencija) su predstavljene u sporazumima tokom XIX vijeka.

Rimski ugovor iz 1957. godine zabranjuje državnu pomoć (sa izuzecima) u članovima 92 – 94. Kontrola državne pomoći je postala značajnija nakon što je tarifna unija uspostavljena 1968. godine. Pravila za regionalnu državnu pomoć su stvorena 1972. godine, a izmijenjena i značajno unaprijeđena 1975. i 1978. Mapa pravila regionalne pomoći se pojavila 1988. godine. Tada su već Grčka, Portugalija i Španija pristupile EU, što je značajno promijenilo odnos siromašni/bogati u regionu.

U Ugovoru kojim je uspostavljena Evropska zajednica (1993. godine), dio koji se odnosi na državnu pomoć je premješten u članke 87 – 89 i, konačno, u Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije iz 2007. godine je obuhvaćena člancima 107 – 109. Pravila državne pomoći su dalje regulisana sa nekoliko uredbi, prije svega 659/1999, 794/2004 i amandmanima.

Pravila

Komisija je bila tradicionalno više oprezna u pogledu fiskalne državne pomoći. Postoji pravna osnova samo za harmonizaciju indirektnih poreza u EU, a direktno oporezivanje je viđeno kao isključiva nadležnost država članica. Samo kada je funkcionisanje jedinstvenog tržišta ugroženo, pitanje direktnog oporezivanja određenih zemalja članica je dovedeno u pitanje od strane Komisije.

Paradigma se polako mijenjala kako je dužnička kriza nastavila da prijeti EU. Kako su naponi da se djelimično harmonizuju porezi širom EU napredovale polako, fiskalna državna pomoć predstavlja sredstvo putem kojeg Komisija može da utiče na poreski sistem zemalja članica.

Pravila državne pomoći su, uglavnom, regulisana mekim zakonima. Međutim, nedostatak

93 Martin Vlačinski je analitičar Instituta za ekonomske i socijalne studije (INESS)



formalnog zakonodavstva i diskrecioni pristup državnoj pomoći je dao značaj pristupu 'mekog prava'. Najvažnije:

- Zaključak Savjeta Ecofin koji se tiče politike oporezivanja ("Code of conduct") 1997. 94
- Obavještenje Komisije povodom primjene pravila državne pomoći na mjere koje se tiču direktnog poslovnog oporezivanja 1998.
- Izvještaj o implementaciji Obavještenja Komisije povodom primjene pravila državne pomoći na mjere koje se tiču direktnog poslovnog oporezivanja 2004.
- Nacrt Obavještenja Komisije povodom definisanja državne pomoći po članu 107 (1) TFEU 2014.
- Presude.

Utvrđivanje da li su mjere fiskalne pomoći nezakonite ili ne, važno je identifikovati selektivne prednosti ovih mjera. Selektivne prednosti mogu proisteci iz izuzetaka poreskim propisa koje su pravne, regulatorne ili administrativne prirode ili se tiču diskrecione prakse dijela poreskih vlasti.

Selektivna priroda mjere se može opravdati „prirodom ili generalnim poretom sistema“. Ako je tako, mjera se ne smatra državnom pomoći. Međutim, opseg opravdanja je veoma ograničen i Sud je rijetko odlučivao da su mjere izuzete prirodom poretka sistema.⁹⁵

Stoga, uspostavljanje nezakonite fiskalne državne pomoći je teže i zahtijeva diskrecioni pristup nego kada bi se razmatrale subvencije u vidu državne pomoći. Subvencije su, obično, selektivne, fiskalne mjere mogu biti selektivne i ne moraju.

U prošlosti, selektivnost mjera je uspostavljena ili na regionalnoj ili na sektorskoj osnovi. Kasnije, selektivni mogu biti i „određeni učesnici na tržištu“.⁹⁶

Činjenica da neke firme ili sektori imaju više koristi od drugih u pogledu poreskih mjera ne znači odmah da su ove pojave obuhvaćene pravilima konkurencije predviđene zakonom o državnoj pomoći te države.⁹⁷ Kao što Igor Nikolić kaže: „Koncept selektivnosti je postao ‘bojno polje’ na kojem se bore zemlje članice da zadrže svoju poresku suverenost.“⁹⁸

Proces identifikovanja ilegalne državne pomoći je troslojan. Prvo, traži se odgovarajući poreski sistem kao referenca. Onda se procjenjuje odstupanje od referentnog sistema. Odstupanje postoji ako je prisutna razlika u postupanju u korist primalaca mjere,

94 Code sadrži mjere koje mogu da utiču na lokaciju mobilnih aktivnosti unutar EU, dok se državna pomoć fokusira na uticaj na trgovinu između država članica. Ipak, često je korišćen u situacijama fiskalne državne pomoći i sadrži obavezu da uvede neku vrstu pravila fiskalne državne pomoći iz regulišućeg sporazuma.

95 Vidjeti primjer slučaja GIL osiguranje, gdje su različite stope osiguranja premijum taksi IPT bile opravdane na osnovu odvracanja od izbjegavanja poreza

96 Aktivnosti koje se tiču finasiranja, osiguranja i slično.

97 Primjer – mjere sprovedene da se smanji oporezivanje rada za sve firme koje imaju relativno veći uticaj na rad – intenzivne industrije više nego kapitalno intenzivne, bez konstituisanja državne pomoći. Slično, taksativne olakšice za okolinu, R&D ili obuka za investicije favorizuju samo firme koje preduzimaju takve investicije, ali, opet, ne sadrže državnu pomoć obavezno.

98 Nikolić, Igor, EU Državna pomoć i nacionalno oporezivanje, pomak ka harmonizaciji, 2012.

u poređenju sa drugim učesnicima na tržištu koji su u sličnoj pravnoj i činjeničnoj situaciji, u svijetlu postavljenih ciljeva. Konačno, ispituje se da li selektivnost može da bude opravdana prirodom ili opštom šemom sistema, kojem pripada mjera koja je pod kontrolom.⁹⁹

Navedeno ne predstavlja fiskalnu državnu pomoć, pod uslovom da su mjere primjenjive za sve firme i za proizvodnju svih dobara.

- 1.) Poreske mjere čisto tehničke prirode (na primjer, određivanje stope oporezivanja ograničavajućih pravila i pravila za prevazilaženje gubitka, odredbi kojima se sprječava duplo oporezivanje i izbjegavanje oporezivanja).¹⁰⁰
- 2.) Poreske mjere koje slijede generalne ekonomske ciljeve kroz smanjivanje tereta oporezivanja u vezi sa troškovima proizvodnje (istraživanje i razvoj, okolina, obuka, zaposlenje).¹⁰¹

Opasna linija je između fiskalne državne pomoći i regionalne autonomije. Da li bilo koje poresko pravilo u regionu proizilazi direktno iz osnova ili vodećih principa poreskog sistema u državama članicama? Gdje ovo nije slučaj, državna pomoć može biti uključena. Da bi se isključila nelegalna državna pomoć, regionalne mjere moraju ispuniti sljedeće uslove:¹⁰²

1. Ustavno autonomni region, uključujući i fiskalnu politiku.
2. Fiskalne odluke na koje ne utiče centralna vlast.
3. Fiskalne posljedice poreskih mjera u regionu nijesu inicirani (sprovedeni) od strane centralne vlasti.

Nedavno¹⁰³, poreske odluke su postale dio detaljne kontrole Komisije, u potrazi za nelegalnom državnom pomoći. Glavno pravilo procjene je jednostavno. Ako lokalne poreske vlasti insistiraju na naknadi za filijalu (pomoćno, dodato preduzeće) ili za određenu granu poslovanja po tržišnim uslovima, odražavajući normalne uslove konkurencije (prema OECD Vodič o transfernim cijenama za multinacionalne kompanije ili slični priručnici), to bi isključilo prisustvo državne pomoći. Ako kalkulacija transfernih cijena koristi neke jedinstvene (više favorizujuće u odnosu na uobičajene) metode, to može biti državna pomoć.

Između 2004. i 2013. godine, procjenjuje se da bilo je 544 slučaja fiskalne državne pomoći u EU.

99 Za bolje objašnjenje ovih principa, vidjeti Pravila EU o državnoj pomoći i slučaj Azores od Francisca de Sousa de Camara i Margarida Rosado da Fonseca Tax Notes Int'l, 9. novembar, 2009., strana 443

100 Vidjeti "Sanierungsklausel" slučaj, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-65_en.htm

101 Vidjeti Državna pomoć željeznici i unutrašnji plovni putevi u Slovačkoj, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-496_en.htm?locale=en

102 Da se sazna više, uporediti gore navedeni slučaj Azores sa slučajem Madeira slobodna zona, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-891_en.htm?locale=en

103 Pratiti aferu Luxgate ili slične slučajeve, kao što su Apple/Irska, Starbucks/Holandija.



Slovačka i fiskalna državna pomoć

Centralno planirana komunistička ekonomija Istočnog bloka je bila 'najviše mučena' velikim brojem državnih subvencija ili sektorskim subvencijama. Stoga, oslobađanje od ovoga je bio težak dio promjene (tranzicije) u većini ekonomija zemalja kandidata tokom 90- tih godina.

5 zemalja kandidata¹⁰⁴ su zatvorile Poglavlje konkurencije sa nekom vrstom tranzicione provizije, zbog nelegalne fiskalne državne pomoći. Većina njih je pretvorena u regionalnu državnu pomoć. Slovačka je otvorila Poglavlje konkurencije kao prvo, a zatvorila ga kao 28.

Postojale su 2 tranzicione odredbe:

1. Pretvaranje nekompatibilne fiskalne pomoći jednom korisniku sektora proizvodnje motornih vozila kao regionalnu investicionu pomoć; pomoć će biti ograničena na maksimalno 30 % opravdanih troškova ulaganja.
2. Nekompatibilna fiskalna pomoć jednom korisniku u sektoru čelika da se prekine krajem 2009. godine ili kada pomoć dostigne prethodno utvrđeni nivo, šta god bude prvo. Cilj pomoći je da unaprijedi racionalizaciju broja zaposlenih, što bi za rezultat imalo ukupne troškove koji su kompatibilni sa pomoći. Zbog kršenja produkcionih CAPS, uslovi pomoći su preispitani 2004. godine.

Zakon o državnoj pomoći iz 1994. godine je zahtijevao značajne izmjene u 2001. i 2002. godini, zbog specifičnih uslova za pružanje pomoći osjetljivim sektorima, regionima i SME. Takođe, pravila 'tax holiday' su morala biti izmijenjena 2002. godine, jer su bila diskriminišuća prema domaćim učesnicima. Takođe, svaka državna pomoć je morala biti odobrena od strane Biroa za državnu pomoć. Od 2004. godine 112 slučajeva državne pomoći u Slovačkoj je upućeno Komisiji, od kojih se 20 slučajeva ticalo fiskalne državne pomoći.

Iskustvo pokazuje da nekoliko preporuka funkcioniše u harmonizaciji pravila državne pomoći:

- Ocjena fiskalne državne pomoći je uvijek parcijalno diskreciona. Manje pomoći, manje problema (baltičke zemlje su dobar primjer).
- Svaka pomoć bi trebalo da ima jasan i odbranljiv cilj.
- Poreski sistem bi trebalo da bude jednostavan i transparentan, da bi se izbjegla potreba za poreskim presudama.
- Poreske presude bi trebalo da budu transparentne koliko je moguće, bez povrede službene tajne.
- Koristiti pomoć sa jasnim smjernicama gdje je moguće (regionalna pomoć).
- Nezavisna institucija državne pomoći sa adekvatnim administrativnim kapacitetima brzo će davati rezultate. Ne treba samo formalno dozvoljavati državnu pomoć, već i upoznati se sa nekim negativnim presudama ili, čak, zahtijevati povratak pomoći.

¹⁰⁴ Kipar, Mađarska, Slovačka, Malta, Poljska, Češka su zatvorile sa tranzicionim provizijama, takođe, ali se ovo nije odnosilo na fiskalnu državnu pomoć.

- Izrada šeme nacionalnog obavještanja. Obratiti posebnu pažnju na kontrolu državne pomoći u osjetljivim sektorima.

Najvažnije – trebalo bi postaviti dugoročni mehanizam za procjenu efektivnosti državne pomoći. Komsija će ocijeniti legalnost mjera državne pomoći, ali ne i njihov efekat izvan zahtijevanih redovnih formi godišnjih izvještaja. Na zemlji članici/kandidatu je da postavi odrednice i dugoročne ciljeve koje će pratiti. U Slovačkoj, dugoročni efekti državne pomoći za ublažavanje regionalnih razlika su blizu nuli, posle jednu i po deceniju.¹⁰⁵ Državna pomoć troši sredstva koji imaju drugu i, često, bolju upotrebu.

¹⁰⁵ Institut za ekonomiju i socijalne studije analizira Investičné stimuly Tvorba nových hodnôt alebo prerozdelenie existujúcich?“, INESS 1/2013. English excerpt available at <http://4liberty.eu/investment-subsidies-creation-of-new-wealth-or-just-redistribution-of-the-existing>



Izazovi kreditora realnog sektora u primjeni Zakona o potrošačkim kreditima

Nikola Kaluđerović¹⁰⁶

Uvod

Zakon o potrošačkim kreditima („Službeni list CG“, br.35/13) je stupio na snagu 31. jula 2013. godine, a počeo je da se primjenjuje šest mjeseci kasnije, 1. februara 2014. godine. Donošenjem ovog zakona Crna Gora je ispunila jednu od obaveza iz složenog procesa usklađivanja crnogorskih propisa sa relevantnim propisima Evropske unije iz oblasti zaštite potrošača. Konkretno, sadržinu Zakona o potrošačkim kreditima (u daljem tekstu: ZPK) diktirala je Direktiva o ugovorima o potrošačkim kreditima (2008/48/EZ). Jedna od obaveza koju je ZPK propisao jeste da nadzorni organi - Centralna banka Crne Gore, odnosno tržišna inspekcija, svaka u svom polju djelovanja, obezbijede primjenu ZPK-a. Međutim, i pored toga što nemaju formalnu, zakonom određenu obavezu, da se staraju o realizaciji primjene ZPK-a u praksi, najveća odgovornost i profesionalna obaveza za punu primjenu ZPK-a leži na kreditorima. Ovu odgovornost i profesionalnu obavezu oni duguju, prije svega, njegovom veličanstvu – POTROŠAČU! Da li će i u kojem obimu kreditori štiti prava potrošača zavisi od njihove sposobnosti da tumače ZPK i rješavaju dileme koje tumačenje ovog složenog zakonskog teksta može stvoriti u praksi. U narednim redovima biće prikazane potencijalne dileme i teškoće sa kojima se kreditori mogu sresti u tumačenju i primjeni ZPK-a, odnosno načini za njihovo rješavanje.

1.1 Primjena ZPK-a *ratione personae*

Primjena ZPK-a *ratione personae* uslovljena je davanjem odgovora na pitanje - ko može biti kreditor, potrošač i kreditni posrednik u smislu ZPK-a?

Prema zakonskoj definiciji iz člana 3 stav 2 ZPK-A, **kreditor** može biti svako lice, fizičko i pravno, koje odobrava ili obećava da će odobriti kredit u okviru svoje poslovne ili druge komercijalne djelatnosti, uz ispunjenje zakonskog ulova – izvršenje upisa u evidenciju kod nadležnog ministarstva (za davaoce finansijskog lizinga i njihovih posrednika nadležno je Ministarstvo finansija, a za sve ostale kreditore, van bankarskog sistema, Ministarstvo ekonomije). ZPK propisuje još jedan uslov za kreditore iz realnog sektora, a to je da kreditori mogu pružati samo namjensko potrošačko kreditiranje u svrhu jačanja svoje osnovne djelatnosti.

Na osnovu prethodnog može se zaključiti da subjekti realnog sektora – privredna društva i preduzetnici mogu biti kreditori u smislu ZPK-a uz ispunjenje 2 uslova:

¹⁰⁶ Nikola Kaluđerović je bio ekspert na sesiji kao Direktor direkcije za licenciranje, odobrenja, mjere i nadzor potrošačkih kredita u Centralnoj banci Crne Gore

1. Upis u evidenciju kreditora i kreditnih posrednika kod nadležnih ministarstava, i
2. Kreditiranje se može obavljati isključivo kao sporedna djelatnost, u cilju jačanja osnovne djelatnosti za koju je kreditor registrovan kod Centralnog registra privrednih subjekata.

Kada govorimo o **potrošaču**, polazimo od definicije date u članu 2 stav 2 ZPK-a, prema kojem je potrošač fizičko lice koje u transakcijama obuhvaćenim ZPK-om djeluje u svrhe koje nijesu namijenjene njegovom zanimanju ili poslovnoj djelatnosti. Prema ovoj definiciji, slijedi da fizičko lice koja preduzima potrebne radnje u cilju započinjanja profesionalne, odnosno poslovne djelatnosti, nije potrošač. U praksi će biti teško dokazivo da li potrošač kupuje konkretnu robu na kredit radi zadovoljenja ličnih potreba ili radi obavljanja buduće poslovne djelatnosti, dok konkretnu robu plaća iz ličnih prihoda, sopstvene ušteđevine, itd.

Kod **kreditnih posrednika** treba razlikovati dvije grupe i to: kreditne posrednike i kreditne posrednike u pomoćnoj ulozi.

Kreditni posrednik je, prema definiciji datoj u članu 7 stav 1 tačka 5 ZPK-a, fizičko ili pravno lice koje nije kreditor i koje u okviru svoje poslovne djelatnosti ili zanimanja uz naknadu u novcu ili u drugom dogovorenom finansijskom obliku predstavlja ili nudi ugovore o kreditu potrošačima, pomaže potrošačima preduzimanjem pripremnih radnji u vezi sa ugovorima o kreditu, ili zaključuje ugovore o kreditu sa potrošačima u ime kreditora. Kao i kod kreditora, uslov vršenja kreditnog posredovanja jeste evidentiranje kod nadležnog ministarstva.

Kreditni posrednici u pomoćnoj ulozi su fizička i pravna lica koja se bave kreditnim posredovanjem, ali kod kojih posredovanje nije glavna svrha njihove poslovne odnosno profesionalne djelatnosti.

Primjer iz prakse bi bio prodavac polovnih automobila koji prodaje automobile posredujući između kupca i banke, prilikom sklapanja ugovora o kreditu sa bankom radi kupovine polovnog automobila.

1.2 Primjena ZPK-a *rationae materiae*

Odredbama člana 2 ZPK-a je propisano da je **ugovor o potrošačkom kreditu** ugovor kojim davalac kredita (u daljem tekstu: kreditor) odobrava ili daje obećanje da će potrošaču odobriti kredit u formi odloženog plaćanja, zajma ili slične finansijske pogodbe, osim ugovora o trajnom pružanju usluge ili isporuke stvari iste vrste, kada potrošač obročno plaća za te usluge ili stvari u periodu njihove isporuke.

Prva dilema koja se čitanjem ove zakonske definicije nameće jeste da li je prodaja robe i usluga na odloženo plaćanje potrošački kredit u smislu ZPK-a, kada je iznos cijene koštanja konkretne robe ili usluge isti za trenutnu i odloženu isplatu. Jezičkim tumačenjem ove definicije, na prvi pogled, reklo bi se da jeste. Međutim, primjenom metode sistemskog tumačenja prava dolazimo do konačnog odgovora, prodaja robe i usluga na odloženo plaćanje nije kredit, jer mu nedostaje bitan element ugovora o



kreditu – kamata. U prilog ovom tumačenju ide i odredba iz člana 6 stav 1 tačka 3 ZPK-a da se ZPK ne primjenjuje na ugovore o kreditu bez kamata i bez drugih naknada, kao i ugovore o kreditu koje je potrošač dužan da otplati u roku do tri mjeseca, a plaćaju se samo naknade u iznosu od najviše 5 eura.

Prema tome privredna društva i preduzetnici koji se bave prodajom robe na odloženo plaćanje nijesu dužni da se pridržavaju odredbi ZPK-a, ukoliko u strukturu cijene koštanja prodaje roba i usluga na odloženo plaćanje nije uključena kamata.

2.1. Informisanje potrošača

Informisanje potrošača predstavlja samo srce Direktive o potrošačkim kreditima, a time i Zakona o potrošačkim kreditima. Ono ima za cilj da ukloni neravnotežu koja postoji između kreditora i potrošača u pogledu informacija o predmetu potrošačkog kredita, kao i u pogledu poznavanja svih ostalih elemenata iz ugovora o potrošačkom kreditu. Informisanje potrošača se sastoji iz tri faze: oglašavanje, predugovorne i ugovorne.

2.2. Oglašavanje

ZPK normira fazu oglašavanja o potrošačkom kreditu kako bi potrošač lakše uporedio različite ponude i kako bi mogao ocijeniti da li on, s obzirom na svoje imovno stanje, uopšte može podnijeti teret kredita. Ovdje je važno istaći da se kod oglašavanja kreditori moraju pridržavati ZPK-a, kao i novog Zakona o zaštiti potrošača čiji je početak primjene vezan za polovinu tekuće godine.

Članom 8 ZPK-a je propisano da, ukoliko oglas o potrošačkom kreditu sadrži „brojke“, odnosno bilo koji brojčani iznos koji se odnosi na visinu kamatne stope ili troškova kredita, takvo oglašavanje treba da sadrži paket informacija¹⁰⁷ propisan ovim članom. Ove informacije se pružaju na „reprezentativnom primjeru“ i pitanje koje se već sada postavlja u praksi glasi kako treba da izgleda „reprezentativni primjer“ propisanog paketa informacija prilikom oglašavanja potrošačkog kredita? ZPK ne daje odgovor na ovo pitanje, već se kreditorima dozvoljava da sami urede izgled oglasa sa propisanim elementima, u skladu sa Zakonom. Kreditori, međutim, ne mogu biti previše inventivni u fazi oglašavanja, jer moraju voditi računa i o odredbama Zakona o zaštiti potrošača koji kod ove i svih ostalih vrsta reklamiranja proizvoda i usluga zabranjuje nepoštenu poslovnu praksu. S tim u vezi, oglašavanje potrošačkog kredita tipa „najpovoljnija EKS za potrošačke kredite već od (...)“ je zabranjeno, ne zbog nedostataka iz propisanog paketa informacija, već iz razloga nepoštenne poslovne prakse i Zakona o zaštiti potrošača.

¹⁰⁷ Paket informacija sadrži:

- 1) kamatnu stopu sa pojedinostima o svim naknadama uključenim u ukupne troškove kredita za potrošača;
- 2) ukupan iznos kredita;
- 3) efektivnu kamatnu stopu;
- 4) trajanje ugovora o kreditu;
- 5) kod kredita u formi odloženog plaćanja za određene stvari ili usluge, cijenu za gotovinsko plaćanje i iznos svakog predujma, i
- 6) ukupan iznos koji potrošač treba da plati i iznos mjesečnog obroka.

2.3 Predugovorna faza

Za razliku od reprezentativnog primjera iz prethodne faze, u predugovornoj fazi sve informacije o potrošačkom kreditu moraju biti prikazane na posebnom obrascu koji je utvrdila Centralna banka Crne Gore u Odluci o sadržaju obrasca za informisanje potrošača o potrošačkim kreditima¹⁰⁸ i ona jednako obavezuje sve kreditore i kreditne posrednike, kako iz bankarskog sektora, tako i one iz realnog sektora. Zahtijeva se stroga forma po pitanju sadržaja, ne i stroga forma u materijalizaciji samog akta. S tim u vezi, dozvoljava se elektronska forma ovog obrasca, imajuću u vidu odredbu iz člana 9 stav 5 ZPK-a, kojom je određeno da se ugovor o potrošačkom kreditu može zaključiti i upotrebom sredstava komunikacije na daljinu.

Stroga forma obrasca za informisanje potrošača uslovljena je potrebom za stvaranjem uniformne ponude potrošačkih kredita na tržištu EU, a samim tim, donošenjem ZPK-a, i na tržištu Crne Gore. Obaveza za kreditora i kreditnog posrednika da dostavi sve potrebne informacije potrošaču mora se ispuniti i po zaključenju ugovora o potrošačkom kreditu, kada je kreditor, tokom predugovorne fazi zaključenja ugovora, upotrebom sredstava daljinske komunikacije bio objektivno spriječen da pruži sve informacije iz člana 9 stav 1 ZPK-a.

Obaveze pružanja predugovornih informacija lišen je kreditni posrednik u pomoćnoj ulozi, što bi značilo da prodavac polovnih automobila iz prethodnog primjera nije dužan kupcu – potrošaču uručivati obrazac za informisanje potrošača o potrošačkim kreditima.

Koliko ZPK daje na značaju ovoj kreditorovoj obavezi govori i činjenica da nadzorni organ može izreći mjeru zabrane kreditiranja onim kreditorima koji krše ovu zakonsku obavezu.

2.3.1. Procjena kreditne sposobnosti i zaključenje ugovora o potrošačkom kreditu

Do donošenja ZPK-a, ova obaveza nije bila eksplicitno utvrđena u crnogorskim propisima. Kreditori koji su do sada, u okviru svoje uobičajene poslovne prakse i kroz postupak upravljanja kreditnim rizikom, vršili procjenu kreditne sposobnosti klijenta bile su banke i mikrokreditne finansijske institucije. Sada se ZPK obaveza procjene kreditne sposobnosti klijenta – potrošača odnosi i na kreditore iz realog sektora.

Uspostavljanjem obavezne procjene kreditne sposobnosti klijenta ostvaruje se načelo odgovornog odobravanja kredita. Na ovaj način se štite prava potrošača od njihovih nepromišljenih odluka da stupe u kreditni aranžman sa kreditorom. To će se dešavati kada, i pored izražene namjere potrošača da zaključi ugovor o potrošačkom kreditu, kreditor odbije da zaključi takav ugovor na osnovu procijene da potrošač neće biti u mogućnosti da otplati kredit za traženi period otplate. Istovremeno, ovom odredbom se štite i interesi kreditora od potencijalno nesolventnih potrošača.

Informacije o procjeni kreditne sposobnosti potrošača kreditor crpi od samog potrošača,

¹⁰⁸ Odluka se može pronaći na Internet stranici CBCG korišćenjem sledećeg linka → http://www.cbcg.me/slike_i_fajlovi/fajlovi/fajlovi_brzi_linkovi/propisi/kontrola/odluka_o_sadrzaju_obrasca_5113.pdf



kao i iz Kreditnog registra¹⁰⁹ koji se vodi kod Centralne banke. Kreditori iz realnog sektora moći će pristupiti ovom registru radi uvida u stanje zaduženja potrošača na osnovu podnešenog zahtjeva za pristup i uz pribavljenu saglasnost, tj. ovlaštenje potrošača. Teškoće u realizaciji obaveze kreditora iz člana 14 stav 2, da podatke i informacije o kreditu odobrenom potrošaču dostavljaju Kreditnom registru koji se vodi kod Centralne banke, mogu nastati zbog činjenice da je odredbom člana 22 Odluke o kreditnom registru propisano da se ovi podaci mogu dostavljati ovom registru od strane subjekata koji imaju potpisan poseban ugovor sa Centralnom bankom. Kako odredba nižeg pravnog akta ne može derogirati ili otežavati primjenu višeg pravnog akta, kakav je ZPK, ostaje da Centralna banka omogućiti punu primjenu odredbe iz člana 14 stav 2.

Ukoliko je procjena boniteta potrošača za zaključenje ugovora o potrošačkom kreditu bila pozitivna, pristupa se zaključenju ugovora. U suprotnom, kreditor je dužan da informiše potrošača o razlozima za odbijanje kreditnog zahtjeva. Ugovor o potrošačkom kreditu je strogo formalan, što znači da ugovor o potrošačkom kreditu, zaključen sa kreditorom iz realnog sektora, mora da sadrži sve elemente propisane članom 16 ZPK-a. Odgovornost za ispunjenje ove obaveze leži na kreditoru, bez obzira što je i potrošač jedna od ugovornih strana, što potvrđuju i odredbe iz člana 33 stav 1 tačka 3 ZPK-a (zabrana kreditiranja) i odredba iz člana 34 stav 1 tačka 4 (propisana kazna za kršenje ove odredbe kreditoru do 40.000 eura).

Primjer informisanja potrošača kroz faze (pozitivan ishod):

- (1) Dolazak potrošača kod kreditora koji iskazuje interesovanje za već formiranu ponudu (kroz npr. oglašavanje u vezi potrošačkog kredita);
- (2) Razmatranje od strane potrošača oglašene ponude prenesene na PK obrascu ili prilagođene potrebama potrošača na PK obrascu;
- (3) Podnošenje zahtjeva za izdavanje kredita;
- (4) Procjena kreditne sposobnosti;
- (5) Zaključenje ugovora o kreditu.

3.1. Jednostrani raskid ugovora o kreditu

ZPK daje mogućnost potrošaču da, bez navođenja razloga, u roku od 14 dana od zaključenja ugovora o potrošačkom kreditu, odnosno od dana prijema uslova i informacija po zaključenju ugovora o kreditu (na primjer, kod ugovora koji je zaključen sredstvima daljinske komunikacije), izvrši jednostrani raskid ugovora slanjem obavještenja kreditoru o namjeri da raskine ugovor. Ova odredba štiti prava potrošača na način što potrošaču dozvoljava da i po zaključenju ugovora o kreditu u četrnaestodnevnom periodu (*cooling-off* periodu ili periodu hlađenja), još jednom promisli da li su mu je predmet ugovora o kreditu zaista neophodan ili mu se u ostavljenom roku ukazala prilika da isti predmet ugovora pribavi po nižoj cijeni, odnosno kamati. Jedina obaveza potrošača je da vrati kreditoru predmet ugovora i da plati kamatu za period od stavljanja na raspolaganje do trenutka vraćanja predmeta ugovora. Potrošač je dužan i

¹⁰⁹ Vidi Odluku o Kreditnom registru, [http://www.cbcbg.org/slike i fajlovi/fajlovi/fajlovi_brzi_linkovi/propisi/kontrola/odluka_o_kreditnom_registru_6412.pdf](http://www.cbcbg.org/slike_i_fajlovi/fajlovi/fajlovi_brzi_linkovi/propisi/kontrola/odluka_o_kreditnom_registru_6412.pdf)

da plati naknade koje je kreditor imao u vezi sa zaključenjem ugovora o potrošačkom kreditu prema trećim licima.

4.1. Povezani ugovor o potrošačkom kreditu, odnos sa kupoprodajnim ugovorom

ZPK definiše povezani ugovor o kreditu kao ugovor kojim se isključivo finansira ugovor o prodaji određenih stvari ili o pružanju određenih usluga i koji čine poslovnu cjelinu. Slijedi da tačku vezivanja ova dva ugovora čini poslovna cjelina, čija je definicija data u stavu 2 člana 4 ZPK-a.

Prema ovoj definiciji, poslovna cjelina postoji kada:

1. dobavljač stvari ili usluga sam finansira kredit za potrošača (X prodavac upućuje potrošača u tačno određenu Y banku da pribavi sredstva za plaćanje robe ili usluge);
2. kreditor (npr. X banka) koristi usluge kreditnog posrednika u pomoćnoj ulozi (Y prodavca polovnih automobila) radi zaključenja ugovora o kreditu;
3. kada postoji namjensko kreditiranje (X banka odobrava kredit potrošaču da tim sredstvima izvrši kupovinu nekretnine u Y firmi);

U svim prethodnim slučajevima X i Y čine poslovnu cjelinu.

Postojanja poslovne cjeline između prodavca stvari i usluga i kreditora (najčešće banke) ima za posljedicu uspostavljanja tzv. *counterpart risk*-a ili rizika od odgovornosti za neispunjenje ugovorne obaveze druge strane (poslovnog partnera iz poslovne cjeline).

Primjer:

Potrošač kupi automobil na kredit kod X prodavca, čiju kupovinu finansira Y banka. Ukoliko u okviru perioda važenja garancije za ispravno funkcionisanje prodate stvari dođe do kvara na motoru automobila, bez krivice potrošača, a X prodavac na osnovu pravosnažne sudske odluke u korist potrošača ne ispuni obavezu iz kupoprodajnog ugovora, potrošač može zahtijevati naknadu štete od Y banke.

5.1 Prijevremena otplata i efektivna kamatna stopa

Prema članu 23 ZPK-a, potrošač ima pravo da prijevremeno, u bilo kom trenutku, djelimično ili u potpunosti ispuni svoje obaveze iz ugovora o kreditu, u tom slučaju ima pravo i na smanjenje ukupnih troškova kredita za preostali iznos kamata i drugih troškova u vezi preostalog roka trajanja ugovora, dok kreditor ima pravo na pravednu i objektivnu naknadu opravdanih troškova neposredno povezanih sa prijevremenom otplatom kredita, pod uslovom da je prijevremena otplata izvršena tokom perioda za koji je ugovorena fiksna kamatna stopa.

Ovdje ZPK pravi razliku u odnosu na Zakon o obligacionim odnosima, prema kojem kreditor imo pravo na naknadu štete ukoliko potrošač koristi pravo na prijevremenu otplatu kredita. Dakle, pravo kreditora na naknadu štete se u slučaju prijevremene otplate kod ugovora o kreditu mijenja pravom na naknadu troškova kod ugovora o potrošačkom kreditu. Pitanje koje se nameće čitanjem citiranih odredbi člana 23, jeste



što se smatra pravednim i objektivnim troškovima, kao i pitanje kada kreditor stiče pravno na naknadu opravdanih troškova.

U vezi sa prvim pitanjem, može se dati načelan odgovor koji će svakako uobličiti praksa, a to je da se radi o administrativnim troškovima koje kreditor ima u vezi učinjene prijevremene otplate. Kreditor stiče prvo na naknadu troškova ukoliko je: ugovorena fiksna kamatna stopa za period kada je učinjena prijevremena otplata, odnosno kada je iznos prijevremene otplate u periodu od 12 mjeseci veći od 10.000 eura.

ZPK-om je utvrđena i gornja granica naknade opravdanih troškova (ggN) za prijevremenu otplatu kredita u iznosu od 1% ili 0,5% iznosa koji se prijevremeno otplaćuje, kada je ggN manji ili jednak iznosu kamate na ostatak glavnice duga.

Primjer:

Uzmimo ugovor o PK-u čija je vrijednost 15.000 eura, sa ugovorenom fiksnom kamatnom stopom tokom cijelog perioda trajanja ugovora o PK-u:

1. Ukoliko potrošač prijevremeno otplaćuje cjelokupan preostali iznos glavnice od 9.000 eura (potpuna prijevremena otplata), kreditor nema pravo na naknadu;
2. Ukoliko potrošač prijevremeno otplaćuje cjelokupan preostali iznos glavnice od 11.000 eura, kreditor ima pravo na naknadu.
Osnovica iznosi $\rightarrow 11.000 \text{ eura} \times (1\%, 0,5\%)$, akko $ggN <, = k$;
3. Potrošač djelimično prijevremeno otplati 5.000 eura, posle tri mjeseca 3.000, a posle četiri mjeseca od učinjene prve djelimične otplate još 4.000 eura. U prva dva slučaja kreditor nema prava na naknadu, u trećem (kada otplaćuje 4.000 eura) ima, jer je od prve otplate prošlo 4 mjeseca, a ukupno je otplaćeno > 10.000 eura.

Zaključak

Kao i što je u naslovu ovog rada naznačeno, predhodno dat osvrt na tumačenje i primjenu ZPK-a prilagođeni su potrebama kreditora u realnom sektoru. Zbog postavljenih ograničenja u kvantitetu, ovim radom nijesu obuhvaćeni posebni ugovori o potrošačkom kreditu koji su immanentni bankarskom sektoru, a s tim u vezi ni pitanja obračuna efektivne kamatne stope, ugovaranja promjenljive kamatne stope itd. Preporuka budućim kreditorima i kreditnim posrednicima je da u što kraćem roku izvrše upis kod nadležnih organa i prilagode svoje poslovanje ovom novom zakonskom tekstu. U krajnjem, oni su dužni omogućiti potrošaču nesmetano ostvarenje prava na prigovor kada potrošač smatra da mu je povrijeđeno neko pravo iz ZPK-a i kada su kreditori dužni odlučiti o istom odmah, a u složenim slučajevima do 8 dana od dana dostavljanja prigovora, a time i potencijalno trpiti propisane sankcije.

Opseg članka

Ovaj članak predstavlja kratku analizu evropskog i crnogorskog sistema potrošačkog kreditiranja, a posebno je vezan za pitanje pravnog okvira i ciljeva regulacije potrošačkih kredita, zatim pitanja osnovnog opsega regulatornog okvira i osvrta na ključna izuzeća, potom na otvorene izazove regulacije kreditora i posrednika, te konačno pitanja implementacije i preporuka vezanih za konkretne mjere usklađivanja i punu implementaciju regulatornog okvira potrošačkoga kreditiranja.

Pravni okvir i ciljevi regulacije potrošačkih kredita

Potrošačko kreditiranje u Evropskoj je uniji uređeno Direktivom 2008/48/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 23. aprila 2008. o potrošačkim kreditima, te Direktivom Komisije 2011/90/EU od 14. novembra 2011. o dodatnim pretpostavkama za izračunavanje efektivne kamatne stope. Aktuelni crnogorski pravni okvir kojim se regulacija potrošačkog kreditiranja usklađuje s pravilima Evropske unije sastoji se iz Zakona o potrošačkim kreditima („Službeni list CG“, broj 35/13), Odluke o kreditnom registru („Službeni list CG“, br. 27/11 i 64/12) i Odluke Centralne banke Crne Gore o sadržaju i načinu vođenja registra banaka, filijala stranih banaka, mikrokreditnih finansijskih institucija, kreditnih unija i predstavništava stranih banaka („Službeni list CG“, broj 60/08), kao i niza normativnih akata koji će se objaviti u Službenom listu Crne Gore i stupiti na snagu 1. februara 2014. i to kako slijedi: Odluka Centralne banke Crne Gore o sadržaju obrasca za informisanje potrošača o potrošačkim kreditima, Odluka Centralne banke Crne Gore o jedinstvenom načinu obračuna i iskazivanja efektivne kamatne stope na kredite i depozite, i Odluka Centralne banke Crne Gore o evidenciji kreditnih posrednika koju vodi Centralna banka Crne Gore, te Pravilnik Ministarstva ekonomije o sadržaju i načinu vođenja evidencije kreditora i kreditnih posrednika. Trenutni crnogorski pravni okvir ne može se smatrati potpuno usklađenim s pravnom tekovinom Evropske unije. Naime, uz formalno pravne i nomotehničke razlike u odnosu na navedene evropske akte iz ovoga područja, ostaju otvorena pitanja pune implemetacije. Takođe, nije do kraja jasno i nedvosmisleno određen opseg centralnobankarskog nadzora nad primjenom ovog zakona. Konačno, postojeći normativni okvir nije usklađen s prije navedenom Direktivom Komisije 2011/90/EU.

110 Stavovi i mišljenja izneseni u ovom kratkom ekspertskom članku su lični stavovi i mišljenja autora i ne predstavljaju službeni stav ili mišljenje Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske.

111 Damir Kaufman je glavni sekretar Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske



Vezano za pitanje ciljeva regulacije potrošačkih kredita, na nivou Evropske unije osnovni su ciljevi harmonizacija propisa vezanih za kreditiranje potrošača na području cijele Unije, zatim cilj jačanja prekograničnog pružanja usluga u svrhu postizanja sveukupnog unutrašnjeg tržišta Unije, te konačno jačanje transparentnosti ugovornih odnosa i jačanje ukupne zaštite potrošača.

Osnovni opseg regulatornog okvira

Ne ulazeći u detaljniju analizu pojedinih odredbi regulacije potrošačkih kredita, što bi daleko izlazilo iz opsega ovoga članka, ovaj regulatorni okvir se načelno može podijeliti po svom opsegu u tri grupe prava i obaveza kako za potrošače s jedne strane tako i kreditore, odnosno kreditne posrednike, s druge strane. Ove tri skupine prava i obaveza možemo nazvati trima katalogima prava i obaveza, odnosno katalogom informacija, katalogom obaveza i katalogom prava koje uređuje predmetni regulatorni okvir. Katalogom informacija se detaljno propisuje pitanje oglašavanja, odnosno reklamiranja, zatim se popisuju nužne informacije koje se daju prije sklapanja konkretnog ugovora o kreditu i to na posebno uređenom uniformnom obrascu, u svrhu dodatnog jačanja transparentnosti i mogućnosti uspoređivanja pojedinih kreditnih proizvoda za potrošača, te se na kraju daje popis informacija koje su nužne pri zaključenju samog ugovora o kreditu i informacija koje se tekuće dostavljaju o promjeni kamatnih stopa. Nadalje, katalogom obaveza se uređuje obaveza transparentnog informisanja potrošača, zatim obaveza kreditora na provjeru solventnosti potrošača (inter alia putem kreditnoga registra), te obaveza primjene uniformne metodologije izračunavanja efektivne kamatne stope. Na kraju, treći katalog prava obuhvata pravo na odustanak od kredita, pravo prijevremene otplate i pravo na ispunjenje obaveze iz povezanoga ugovora, odnosno na ispunjenje svih ugovornih obaveza koje čine poslovnu cjelinu.

Osvrt na osnovna izuzeća

Evropski normativni okvir prepoznaje niz izuzeća koja su na raspolaganju nacionalnom zakonodavcu. Između ovog niza, osnovna moguća izuzeća od primjene su mogućnost izuzimanja hipotekarnih kredita i kredita za kupoprodaju nekretnina, izuzimanje kredita čiji je iznos ispod 200 evra, kao i onih čiji je iznos kredita iznad 75000 evra, te izuzimanje operativnog finansijskog najma, odnosno leasinga, zatim izuzimanje beskamatnih kredita i kredita vezani za tekuća prekoračenja, kao i izuzimanje kredita investicionih društava vezanih za brokersko poslovanje i ulaganje na tržištima kapitala, izuzimanje kredita na osnovu sudskih, odnosno javnopravnih odluka, izuzimanje kredita osiguranih ručnim zalogom, te konačno izuzimanje kredita datih ograničenim grupacijama u svrhu dostizanja socijalnih ciljeva, a koji se daju uz efektivne kamatne stope koje su niže od tržišnih uslova. Posebno valja naglasiti kako Crna Gora nije iskoristila izuzeće hipotekarnih kredita i kredita namijenjenih kupoprodaji nekretnina, čime je značajno

proširila područje primjene ovog regulatornog okvira i time proširila ovu zaštitu potrošača i na to područje. Takođe, valja istaknuti kako je Crna Gora proširila primjenu na sve potrošačke kredite, bez obzira na iznos glavnine, čime se smanjuje mogućnost izbjegavanja ovog propisa. Dakako, ostaje političkopravno pitanje u kojem trenutku iznos kredita postaje toliko visok da se ugovorna strana koja je primalac kredita ne može više smatrati potrošačem u klasičnom smislu. Na kraju, naglasio bih kako je Crna Gora izuzela iz primjene one kreditne odnose koji se osiguravaju ručnim zalogom. U praksi država članica Evropske unije pokazuje se kako se ova odredba uspješno koristi u svrhu izbjegavanja primjene propisa o potrošačkom kreditiranju, pa je opravdano predložiti da se kod budućih noveliranja analizira učinak ove odredbe i u Crnoj Gori.

Otvoreni izazovi regulacije kreditora i posrednika

Kreditorima se za potrebe potrošačkog kreditiranja smatraju svi oni koji odobravaju ili obećavaju odobriti kredit potrošaču u okviru svoje poslovne ili druge komercijalne djelatnosti. Dakle, kreditori su per definitionem kreditne institucije i njihove izvedenice, ali u okviru redovnog poslovanja kreditorima se smatraju i leasing kuće, a mogu to postati i ostale institucije finansijske industrije, kao što su to na primjer osiguravajuće kuće. Stoga se postavlja pitanje opšte jurisdikcije i uređenja nadležnosti regulatora. Dakako, posebno se pitanje nadzora implementacije otvara za onaj dio finansijske industrije koji uopšte nije ili je tek načelno regulisan. Stoga je potrebno na pravno-političkoj osnovi jasno odrediti ciljeve, ali i na zakonodavnom nivou posve obuhvatiti sve potencijalne kreditore i jasno podijeliti nadležnosti. Uz pitanje regulisane i neregulisane finansijske industrije, u praksi se javljaju kreditori koji ovaj posao obavljaju u svrhu podsticanja svoje osnovne djelatnosti, a koja nije finansijske naravi. Tako se mogu javiti maloprodajni lanci ili građevinari koji će u svrhu svoje osnovne djelatnosti, npr. maloprodaje životnih namirnica ili prodaje stanova, davati kredite potrošačima. Pitanje regulacije ovih vrsta kreditora i njihovog nadzora takođe se mora jasno urediti u okviru potrošačkog kreditiranja.

Kreditni posrednici javljaju se kao nezavisni i povezani posrednici, zatim posrednici u službi regulisanih i neregulisanih kreditora, te kao kreditni posrednici u pomoćnoj ulozi. Kreditne posrednike potrebno je jasno definisati u svim navedenim oblicima te primjereno nadzirati kako ne bi kroz ovaj institut došlo do zloupotrebe prava, što se takođe pokazalo u praksi nekih država članica Evropske unije. Na raspolaganju su načelno dvije mogućnosti regulatornog odgovora na uređenje kreditora i kreditnih posrednika. Naime, kreditorima i kreditnim posrednicima može se urediti ulazak na tržište potrošačkog kreditiranja prethodnim odobrenjima ili registracijama i evidencijama, ili im se može urediti poslovanje naknadnim, tekućim opštim i pojedinačnim zahtjevima, nadzorom i inspekcijom poslovanja, odnosno uređenjem jasne izvansudske i sudske zaštite individualnih prava. Svakako, za one kreditore i kreditne posrednike koji su od sistemskoga značaja, bitno je jasno urediti i prethodnu i naknadnu regulaciju njihovog poslovanja.



Implementacija regulatornog okvira potrošačkoga kreditiranja

Svaka implementacija složenog javnopravnog sistema zahtijeva niz koraka, od kojih je svaki nezamjenjiv i jednako bitan. Tako i potpuna implementacija sistema potrošačkoga kreditiranja u Crnoj Gori zahtijeva četiri bitna implementaciona koraka. U prvom koraku, potrebno je uskladiti u potpunosti normativni okvir s evropskim pravilima te jasno i potpuno pokriti sva navedena područja primjene. U drugom koraku, potrebno je uspostaviti nadležne institucije, odnosno na postojeće institucije prenijeti jasna ovlašćenja, bez pravnih praznina i mogućih preklapanja nadležnosti. U trećem koraku, potrebno je ojačati ljudske potencijale u navedenim institucijama i dodijeliti primjerena materijalo-finansijska sredstva u svrhu pune primjene novouvedenih javnih ovlašćenja. Konačno, u četvrtom je koraku potrebno putem jasnih mjerila pratiti samo sprovođenje u praksi kako bi se utvrdila puna implementacija novog sistema. Crna Gora u saradnji s evropskim partnerima treba da procijeni i sprovede implementaciju sistema potrošačkog kreditiranja po svakome od navedenih koraka.

Preporuke vezane za konkretne mjere usklađivanja i punu implementaciju

Prema dostupnim informacijama bilo bi korisno primijeniti sljedeće preporuke: (1) Crna Gora bi trebalo da osigura punu implementaciju ovoga sistema, odnosno potpuno uskladi domaći normativni okvir s evropskim pravnim okvirom, jasno odredi i uskladi institucije i njihov međuodnos, dodijeli primjerene ljudske potencijale i materijalno-finansijska sredstva, kao i da redovno i uredno dostavlja informacije o mjerljivoj implemetaciji sistema potrošačkog kreditiranja; (2) Crna Gora može preduzeti niz javnih aktivnosti u svrhu jačanja finansijske pismenosti, od donošenja nacionalne strategije i operativnih planova do uvođenja finansijske pismenosti u obrazovni sistem, kao podrške civilnim inicijativama u ovom području; (3) kreditori, odnosno kreditne institucije mogu putem svojeg udruženja kao i pojedinačno sprovesti niz mjera u svrhu jačanja svijesti građana o pravima koje potrošači imaju na osnovu sistema potrošačkog kreditiranja, kao i sprovesti mjere za unaprjeđivanje finansijske pismenosti; (4) civilni sektor u saradnji s državom Crnom Gorom i udruženjima kreditora kao i pojedinačnim kreditorima može razviti niz inicijativa i aktivnosti u svrhu informisanja javnosti o pravima i obavezama iz sistema potrošačkog kreditiranja kao i inicirati i sprovesti niz mjera za podsticanje finansijske pismenosti potrošača; (5) civilno društvo može sprovoditi mjere aktivnosti tajnih potrošača i javno objavljivati rezultate sprovedenih aktivnosti, pa i rangirati kreditore pazeći na primjerenost datih informacija kako ne bi ugrozili finansijsku stabilnost kreditnog sistema.

Opšta bezbjednost proizvoda

Slobodanka Vuković¹¹²

USKLAĐIVANJE NACIONALNOG ZAKONODAVSTVA U OBLASTI OPŠTE BEZBJEDNOSTI PROIZVODA

U Crnoj Gori je donesen plan usklađivanja nacionalnog zakonodavstva u oblasti opšte bezbjednosti proizvoda i nadzora nad tržištem sa važećim propisima EU. Pri donošenju plana, uzeta je u obzir činjenica da je na nivou EU u toku revizija Direktive o opštoj bezbjednosti proizvoda (DOBP) i Regulative 765/2008/EZ.

Na ovoj osnovi, odlučeno je da ova faza zakonodavne reforme u Crnoj Gori, uz postojanje usklađenog Zakona o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanju usaglašenosti („Službeni list Crne Gore”, br. 53/11), obuhvati reviziju Zakona o opštoj bezbjednosti proizvoda, sa predviđenom strukturom revidirane DOBP (dakle bez odredbi o vršenju nadzora na tržištu), koji sadrži i potrebnu referencu na Odluku 2010/15/EZ o smjernicama za sprovođenje sistema RAPEX o razmjeni podataka o opasnim proizvodima, kako potrošačkim, tako i nepotrošačkim – profesionalnoj opremi.

Donesen je Zakon o nadzoru proizvoda na tržištu („Službeni list Crne Gore”, br. 33/14), sa strukturom i sadržajem revidirane Regulative 765/2008/EZ. Zakon u prelaznim odredbama ukida važenje određenih odredbi Zakona o tržišnoj inspekciji („Službeni list Crne Gore”, br.53/11) u cilju izbjegavanja dupliranja pravnog režima i veće pravne sigurnosti.

Kako se ova faza reforme pravnog poretka Crne Gore sprovodi prije donošenja gore pomenutog „novog EU paketa”, u Zakon o nadzoru proizvoda na tržištu „prelaze” sve relevantne odredbe važeće DOBP, koje se odnose na nadzor na tržištu sa ciljem jedinstvenog i koherentnog sistema nadzora sa odgovarajućom kombinacijom odredbi o nadzoru na tržištu iz Regulative 765/2008/EZ. Naknadnim donošenjem novog EU paketa biće potrebna nova usaglašavanja, s tim da će ta usaglašavanja biti puno ograničenija od sadašnjih, koja strukturalno postavljaju stvari na svoje mjesto. Zadatak slijedeće faze usaglašavanja će biti u tome da se u pravilno postavljenoj strukturi preuzme dorađeni sadržaj novoformulisanih odredbi EU pravnih akata o opštoj bezbjednosti proizvoda i o načinu vršenja nadzora na tržištu.

112 Slobodanka Vuković je tržišna inspektorka u Tržišnoj inspekciji Crne Gore



USAGLAŠENOST SA EVROPSKIM ZAKONODAVSTVOM

Zakon o opštoj bezbjednosti proizvoda usklađen je sa slijedećim sekundarnim izvorima prava EU:

Direktivom 2001/95/EZ Evropskog Parlamenta i Savjeta EU od 3.12.2001. godine o opštoj bezbjednosti proizvoda (Službeni list L, 15.1.2002);

Direktivom 87/357/EEZ Evropskog savjeta od 25.6.1987. godine o približavanju zakonodavstva država članica u vezi proizvoda koji obmanjujućim izgledom ugrožavaju zdravlje ili bezbjednost potrošača (Službeni list, 15.192, 11.7.1987);

Uredbom o načinu razmjene informacija o proizvodima koji predstavljaju rizik, koja će biti donesena na osnovu novog zakona o opštoj bezbjednosti proizvoda i biće usklađena sa Odlukom 2010/15/EZ Evropske komisije od 16.12.2009 o smjernicama za sprovođenje sistema RAPEX (Službeni list L 22, 26.1.2010).

PLANIRANJE I NADZOR PROIZVODA IZ OBLASTI OPŠTE BEZBJEDNOSTI U CRNOJ GORI

Pravilna i potpuna impementacija zakonodavstva je uslov za efektivno funkcionisanje zaštite potrošača u praksi. Koordinacija različitih inspeksijskih organa predstavlja jedan od uslova za pravilnu i potpunu implementaciju zakonodavstva.

U planiranju nadzora nad tržištem pošlo se od činjenice da je zaštita života i zdravlja, tj. bezbjednost potrošača od opasnih proizvoda na tržištu primarni cilj, a i najneposredniji rezultat aktivnosti nadzora. Cilj planiranja je postizanje optimalnih rezultata u odnosu na raspoložive resurse. U procesu planiranja resursi su podijeljeni na razne kategorije proizvoda. Prilikom izbora prioriteta, korišćeno je više izvora informacija, i to: statistički podaci o nezgodama koje se dešavaju, čak i kada su proizvodi usaglašeni sa propisima i standardima, RAPEX obaveštenja i obaveštenja drugih sistema za razmjenu informacija o opasnim proizvodima - ICSMS, podaci radne grupe Evropske komisije za bezbjednost električnih proizvoda LVD, ADCO i smjernice Evropske organizacije za prevenciju povreda i promociju bezbjednosti – Euro Safe, podaci nacionalnih sistema za razmjenu informacija Srbije, BiH i Hrvatske.

Nadzor nad tržištem ima značajnu ulogu i u obezbjeđivanju funkcionalnog unutrašnjeg tržišta sa fer i otvorenom konkurencijom. Zbog toga je potrebno da se tržišni nadzor poboljša, da bude efikasniji i djelotvorniji, kao i da se podstaknu pristupi sprovođenja nadzora koji bi bili ujednačeni.

Koordinaciono tijelo za nadzor nad tržištem, koje je oformljeno 2010. godine, redovno održava sjednice na kojima se diskutuje o značajnim pitanjima u oblasti nadzora. Jedan od značajnih dokumenata koje je pripremila ovo tijelo jeste lista nadležnosti za nadzor nad tržištem po grupama proizvoda. Lista predstavlja stručni osnov prilikom primjene

važećih propisa u sprovođenju nadzora nad tržištem (bezbjednost neprehrambenih proizvoda), pripreme i predlaganja novih propisa, odnosno izmjene i dopune važećih propisa u djelu odredbi o nadzoru nad tržištem, kao i prilikom pripreme novog nacionalnog programa za integraciju Crne Gore u Evropsku uniju u dijelu zakonodavnog okvira. Koordinaciono tijelo za nadzor nad tržištem razmatra godišnje sektorske programe nadzora nad tržištem i objedinjava iste u zajednički godišnji program.

Godišnji program nadzora nad tržištem obuhvata aktivnosti proaktivnog i reaktivnog nadzora nad proizvodima opšte upotrebe, koji su obuhvaćeni Zakonom o opštoj bezbjednosti proizvoda i Zakonom o tehničkim zahtjevima i ocjenjivanju usaglašenosti proizvoda s propisanim zahtjevima.

SPROVOĐENJE ZAKONODAVSTVA - UNAPRIJEĐENO ZNANJE I SARADNJA

Na daljem putu ka Evropskoj uniji, pred Crnom Gorom se postavljaju razni izazovi. Kao uslov za postizanje zacrtanih planova neophodna je, prije svega, efikasna koordinacija organa nadležnih za sprovođenje nadzora nad tržištem. Takođe, potrebno je nastaviti sa usklađivanjem nacionalnog zakonodavstva sa propisima Evropske unije i nastaviti sa daljim jačanjem administrativnih kapaciteta.

Objedinjavanjem većeg broja inspekcija nadležnih za nadzor nad tržištem olakšava se unaprijeđenje administrativnih kapaciteta u ovom važnom području. Inspektori koji su odgovorni za određene direktive treba da, pored praćenja implementacije direktiva u crnogorsko zakonodavstvo, pripremaju i radionice za inspektore o direktivama za koje su zaduženi, sa prijedlozima kontrolnih listi za kategorije proizvoda koji se najčešće kontrolišu. Na taj način, obezbjediće se prenošenje stečenog znanja inspektora –trenera na ostale zaposlene.

Kontinuirana i intezivna primjena propisa, posebno u domenu efektivnog upozoravanja potrošača, javnog zagovaranja i angažmana, redovnih kontrola i identifikacije problematičnih tačaka na osnovu pouzdane analitike, te kažnjavanja utvrđenih prekršilaca je od presudnog značaja.

Od značaja je i nastavak obuke i saradnje izvršnih organa sa Evropskom unijom u primjeni zakona, razmjeni iskustava, informacija i poređenju najboljih praksi, kao i organizovanje kampanja, kako bi se povećao nivo opšte javne svijesti i odgovarajuće obuke za privredne subjekte.

Uprava carina je prepoznata kao jedan od bitnih aktera u oblasti nadzora nad tržištem. Neophodno je da Tržišna inspekcija, kao kontakt tačka u nacionalnom sistemu za brzu razmjenu informacija i podataka o opasnom proizvodu, redovno prati IT sistem Uprave carina, koji će joj biti dostupan. Takođe, potrebno je relevantne informacije usmjeriti ka carinskoj službi, kako bi joj se omogućilo upravljanje rizikom, u cilju utvrđivanja



prioriteta za svoje aktivnosti. Preporučuje se sprovođenje zajedničkih akcija, pored nacionalnog i na evropskom nivou.

Posebnu pažnju treba usmjeriti ka metodama procjene rizika i nabavku nelaboratorijske opreme za ispitivanje, kako bi se, pored administrativnog provjeravanja, dala mogućnost za detaljna fizička ispitivanja. Pored navedenog neophodno je u edukaciji inspektora staviti poseban akcenat na metode procjene rizika.

Od presudnog značaja je poboljšanje kapaciteta inspekcije, kako bi se osigurao njen status kao stručnog, profesionalnog i nezavisnog tijela.

Uloga i značaj pravila o opštoj bezbjednosti proizvoda

Vitomir Fister¹¹³

Bezbjednost proizvoda u zakonodavstvu EU

a) Regulisanje slobodnog kretanja roba

Ciljevi politike prvih direktiva za harmonizaciju, koje su se fokusirale na eliminisanje barijera u trgovini i na slobodno kretanje roba zarad razvoja jedinstvenog tržišta, su sada, na nivou EU, ublaženi sveobuhvatnom politikom koja je usmjerena na to da obezbijedi da samo bezbjedni i usaglašeni proizvodi nađu svoj put do tržišta, na takav način da samo poštteni privredni subjekti mogu imati koristi na ravnopravnom terenu, istovremeno promovišući efektivnu zaštitu EU potrošača i kompetitivnog jedinstvenog tržišta.

Proizvodi na tržištu EU podliježu opštim zahtjevima bezbjednosti. Ovi zahtjevi su sadržani u Direktivi o opštoj bezbjednosti proizvoda 2001/95/EC (DOBP), koja ima za cilj da osigura da se samo bezbjedni proizvodi prodaju u okviru EU. Pored opštih odredbi, pojedine kategorije proizvoda su obuhvaćene specifičnim sektorskim propisima i odredbama za specifične proizvode.

b) Uloga opšte bezbjednosti proizvoda

DOBP nastoji da obezbijedi visok nivo bezbjednosti proizvoda širom EU, za potrošačke proizvode koji nijesu obuhvaćeni specifičnim sektorskim harmonizovanim EU propisima. DOBP, takođe, dopunjava odredbe sektorske legistative u određenim aspektima. Glavna odredba DOBP-a propisuje da su proizvođači obavezni da na tržište plasiraju samo one proizvode koji su bezbjedni za potrošače.

DOBP je uspostavio brzi sistem upozoravanja, RAPEX, između zemalja članica i Komisije. RAPEX sistem omogućava brzo informisanje nadležnih institucija o opasnim proizvodima. Shodno određenim uslovima, RAPEX obavještenja mogu biti razmijenjena i sa zemljama koje nijesu članice EU. U slučaju ozbiljnog rizika, DOBP stvara mogućnost preduzimanja privremenih odluka o mjerama širom EU, tzv. „hitne mjere”. Pod određenim okolnostima, Komisija može da usvoji formalnu odluku (koja važi za period od godinu dana, ali koja je obnovljiva), kojom zahtijeva od zemalja članica da ograniče ili zabrane reklamiranje proizvoda koji predstavljaju ozbiljan rizik po zdravlje i bezbjednost potrošača.

RAPEX sistem je naknadno proširen kako bi se primijenio na sve industrijske proizvode, nezavisno od toga ko su krajnji korisnici.

¹¹³ Vitomir Fister je međunarodni ekspert iz Slovenije za oblast bezbjednosti proizvoda



2. Opšta bezbjednost proizvoda u crnogorskom zakonodavstvu

a) Crna Gora je usvojila Zakon o opštoj bezbjednosti proizvoda 2014. godine

Novi Zakon o opštoj bezbjednosti proizvoda (Službeni list Crne Gore, 45/14), reguliše područje koje je prethodno bilo regulisano odredbama Zakona o opštoj bezbjednosti proizvoda (Sl. list Crne Gore, 48/08) kojim su transponovane dvije direktive EU – Direktiva 2001/95/EC o opštoj bezbjednosti proizvoda i Direktiva 87/357/EEC o „obmanjujućim proizvodima”. U vrijeme donošenja odgovarajućeg zakona, zakonodavac je bio mišljenja da svi uslovi nijesu ispunjeni za potpunu primjenu EU propisa i zakon koji je tada usvojen, bio je sa „visokim nivoom usklađenosti”, umjesto „potpune usklađenosti” sa EU propisima.

Kao dodatak ograničenom pristupu harmonizaciji, postojao je dodatni razlog za donošenje novog zakona. Naime, Crna Gora je odlučila da transponuje Regulativu 765/2008/EC, koja postavlja zahtjeve za akreditaciju i nadzor tržišta, u odnosu na reklamiranje proizvoda. S obzirom da je dio navedene Regulative, koji se odnosio na akreditaciju, već bio usklađen Zakonom o akreditaciji (Sl. List Crne Gore, 54/09), odlučeno je da se transponuje dio Regulative koji se odnosi na nadzor nad tržištem posebnim Zakonom o nadzoru proizvoda na tržištu (Sl. list Crne Gore, 33/14).

Usvojeni plan za usklađivanje nacionalnog zakona u oblasti opšte bezbjednosti proizvoda i tržišnog nadzora sa odgovarajućim EU propisima morao je, prije svega, uzeti u obzir činjenicu da su Direktiva o opštoj bezbjednosti proizvoda (DOBP) i Regulativa 765/2008/EC razmatrane na nivou EU.

Predložena struktura transponovanja (dva propisa) prati razvoj na nivou EU, što može biti praćeno kroz zapisnike sa sastanaka Odbora 2001/95, povodom opšte bezbjednosti proizvoda u Briselu. Budući paket EU pravnih akata koji će regulisati bezbjednost, tj. usklađenost proizvoda će biti zasnovana na tri glavna dokumenta: revidirani DOBP, odvojene regulative nadzora jedinstvenog tržišta i višegodišnjeg okvirnog programa tržišnog nadzora. Revidirani DOBP će nastaviti da bude instrument postizanja usklađivanja potrošačkih proizvoda u onim oblastima koje nijesu pokrivene drugim regulativama. Direktiva bi trebalo da obuhvata, između ostalog, standardizovanu proceduru, definiciju i obaveze subjekata na tržištu, čime će poboljšati lanac proizvoda koji ispunjavanju zahtjeve sledljivosti. Važna novina je da će odredbe koje se tiču vršenja tržišnog nadzora, biti u potpunosti isključene iz nove direktive. Ova odluka sprječava bilo kakvo preklapanje (a time i pravne nepreciznosti) sa sličnim odredbama iz Regulative 765/2008/EC, koja je postala jedini „horizontalni zakonski akt” sa ciljem da uspostavi pravila nadzora kako bi se postigla bezbjednost/usklađenost proizvoda – tržišni nadzor.

Na osnovu ovoga, je odlučeno da će trenutna faza zakonske reforme u Crnoj Gori, sa postojanjem usklađenog Zakona o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanju usaglašenosti (Sl. List Crne Gore, 53/11), uključuje u isto vrijeme:

- **reviziju Zakona o opštoj bezbjednosti proizvoda** (sa predviđenom strukturom revidiranog DOBP-a, što znači bez odredbi koje se odnose na tržišni nadzor) što,

takođe, uključuje neophodno pozivanje na Odluku 2010/15/EC o smjernica za upravljanje RAPEX sistemom za razmjenu informacija o štetnim proizvodima (potrošačka i nepotrošačka – profesionalna oprema) i

- *prvo* usvajanje **Zakona o tržišnom nadzoru proizvoda** sa strukturom i sadržajem Regulative 765/2008/EC, koja se odnosi na nadzor nad tržištem. Prelazne odredbe Zakona poništavaju određene odredbe Zakona o inspekcijskom nadzoru (Sl. List Crne Gore, 53/11), kako bi se izbjeglo preklapanje pravnog režima, sa ciljem bolje pravne sigurnosti.

Pošto se ova faza reforme pravnog sistema Crne Gore realizuje prije donošenja gore pomenutog „novog paketa EU”, sve relevantne odredbe DOBP-a, koje se tiču nadzora nad tržištem, su transponovane u **Zakon** o tržišnom nadzoru proizvoda, sa ciljem stvaranja jedinstvenog i uređenog sistema nadzora, sa odgovarajućom kombinacijom odredbi o nadzoru nad tržištem navedenim u Regulativi 765/2008/EC. Naravno, donošenje „novog paketa EU” će zahtijevati novo usklađivanje, ali takvo usklađivanje koje će biti mnogo više ograničeno nego postojeće, koje će postaviti stvari, strukturno, na pravo mjesto. Zadatak nove faze usklađivanja će biti transponovanje izmijenjenog sadržaja novo-formulisanih odredbi EU propisa, koje se odnose na opštu bezbjednost proizvoda i metode izvođenja nadzora nad tržištem u adekvatno uspostavljenu strukturu.

Zakon o opštoj bezbjednosti je usklađen sa sljedećim sekundarnim izvorima EU zakonodavstva:

- Direktiva 2001/95/EC Evropskog parlamenta i Savjeta EU donijeta 03.12.2001. godine opštoj bezbjednosti proizvoda,
- Direktiva 87/357/EEC Evropskog savjeta 25. 06. 1987. godine o približavanju zakona država članica, povodom proizvoda koji su, po svemu sudeći, drugačiji od onoga kako su predstavljani, osim što ugrožavaju zdravlje i bezbjednosti potrošača.

Uredba o načinu razmjene informacija o proizvodima koji predstavljaju rizik, usvojena u skladu sa novim Zakonom o opštoj bezbjednosti proizvoda, će biti usklađena sa:

- Odlukom 2010/15/EC Evropske komisije od 16.12.2009. godine, o smjernicama za upravljanje RAPEX sistemom.

b) Najvažnija pravila i odredbe novog Zakona

Najvažnija razlika u odnosu na relevantni Zakon o opštoj bezbjednosti proizvoda proizilazi iz činjenice da predmet Zakona nije u vezi sa odredbama o vršenju inspekcijskog nadzora – nadzor nad tržištem, ili odredbama o kontroli proizvoda uvezenih iz trećih zemalja. Praćenje sprovođenja odredbi ovog Zakona (i nekih drugih zakona, prije svega, Zakona o tehničkim zahtjevima proizvoda i ocjenjivanje usklađenosti) će biti izvedeno na osnovu (novog) Zakona o tržišnom nadzoru proizvoda.

Definicija „bezbjednog proizvoda” je proširena, kako bi uključivala i „obmanjujuće proizvode”, kao primjere štetnih proizvoda. Shodno tome, svi štetni proizvodi su identifikovani kao opasni (zabranjeni) proizvodi i mogu biti predmet svih mjera koje



su dostupne subjektima na tržištu i nadležnim vlastima u slučaju nastanka rizika svojstvenog takvim proizvodima.

Ispunjavanje obaveza prema Zakonu ne isključuje odgovornost proizvođača za štetu koju je proizveo neispravan proizvod, u skladu sa odredbama koje određuju takvu odgovornost. U pravnom sistemu Crne Gore, ove odredbe predstavljaju Zakon o zaštiti potrošača (Sl. list Crne Gore, 2/14) i Zakon o obligacionim odnosima (Sl. list Crne Gore, 47/08 i 4/11).

Definicije osnovnih pojmova podrazumijevaju kombinaciju kontinuiteta prethodnih pravila i novih rješenja. Termin „proizvod“ je, u suštini, identičan prethodnom terminu, ali je, po prvi put, eksplicitno navedeno da se odnosi posebno na ne-prehrambene proizvode, što je indirektno iskazano u Zakonu, pošto je tema prehrambenih proizvoda u potpunosti regulisana drugim, odvojenim pravnim aktima. Zakonsko rješenje koje uključuje potrošačke proizvode (zaštita potrošača) i profesionalna oprema (zaštita krajnjih korisnika) može biti zadržano, s obzirom da je dozvoljeno EU propisima. Ovo odstupanje od DOBP-a (koji se odnosi samo na potrošačke proizvode) je moguće, zato što ova Direktiva zahtijeva „minimum usklađivanja“.

Važan doprinos potpunom usklađivanju sa DOBP-om je postignut razlikovanjem izraza „povlačenje proizvoda“ i „opoziv proizvoda“. Identično rješenje je već bilo primjenjivano u Crnoj Gori, donošenjem Zakona o tehničkim zahtjevima proizvoda i ocjenjivanju usaglašenosti (Sl. list Crne Gore, 53/11).

U suštini, članovi 7 i 8 Zakone se smatraju usklađenim, pri čemu ova pretpostavka može biti opovrgnuta. Ako nadležni inspeksijski organ procijeni, na osnovu pribavljenih dokaza, da proizvod nije bezbjedan, iako ispunjava propisane kriterijume, organ će preduzeti mjere u skladu sa Zakonom o sprovođenju tržišnog nadzora. Mogućnost da se, u tom slučaju, postupa u skladu sa Zakonom, se zove „zaštitna klauzula“ u pravu EU, jer su potrošači i drugi krajnji korisnici takođe zaštićeni od opasnih proizvoda, koji su formalno usaglašeni sa propisima i drugim normativnim aktima (npr. standardi i tehničke specifikacije), ali za koje je utvrđeno da, na osnovu procjene rizika, da predstavljaju opasnost koja nije dozvoljena (svaki rizik koji je više od minimalnog rizika, po definiciji iz člana 5 ovog Zakona).

Proizvođač i distributer, svako u okviru svojih aktivnosti, imaju odvojene (članovi 10 i 11) i zajedničke obaveze (član 12). Odgovornost proizvođača je veća, s obzirom da je on definisan kao jedini subjekat koji utiče na bezbjednost proizvoda. Takođe, distributer ima odgovornosti u okviru svojih aktivnosti i odgovoran je da omogući da samo bezbjedni proizvodi stignu na tržište. I proizvođač i distributer su, zajedno, odgovorni za obavještanje, bez odlaganja i u pisanoj formi, nadležnom inspeksijskom organu ako znaju ili su dužni znati na osnovu informacija koje posjeduju i kao profesionalci, da je proizvod koji su pustili na tržište opasan. Ista obaveza nastaje ako procijene da određeni proizvod kojeg su učinili dostupnim na tržištu predstavlja ozbiljan rizik. Takođe, proizvođač i distributer su dužni da sarađuju, na zahtjev nadležnog inspeksijskog organa, u sprovođenju mjera, kako bi se izbjegao rizik vezan za proizvode koji su dostupni na tržištu.

Nadležni inspekcijski organi će utvrditi procedure saradnje sa poslovnim subjektima o implementaciji odredbi iz članova 10 i 12 Zakona i ohrabriće ih da dobrovoljno preduzmu mjere u skladu sa zakonskim odredbama i, samim tim, podrže stvaranje pravila dobre prakse, s ciljem da na tržište dopijevaju samo bezbjedni proizvodi.

Informacije u posjedu nadležnih organa u vezi sa rizicima koje proizvodi mogu imati po zdravlje i bezbjednost potrošača i drugih krajnjih korisnika, su informacije od javnog značaja. Informacija neće biti dostupna javnosti, ako se smatra poslovnom tajnom, pod posebnim propisom. Informacija povezana sa bezbjedonosnim karakteristikama proizvoda ne može se smatrati profesionalnom tajnom i mora biti dostupna javnosti, u cilju zaštite bezbjednosti i zdravlja potrošača i drugih krajnjih korisnika. Kada nadležni organi prime informaciju označenu kao profesionalna tajna, trebalo bi da omoguće očuvanje takve informacije.

Član 15 Zakona reguliše razmjenu informacija između nadležnih organa u Crnoj Gori i buduće pristupanje RAPEX sistemu, gdje se razmjena informacija odvija u „evropskim okvirima“ (EU i EEZ) i regulisana je članom 16. Na osnovu člana 15, nadležni inspekcijski organi i carinske službe razmjenjuju informacije o opasnim proizvodima kroz sistem za brzu razmjenu informacija o opasnim proizvodima, sa ciljem zaštite zdravlja i bezbjednosti potrošača i drugih krajnjih korisnika, kada nadležni inspekcijski organ preduzima propisanu mjeru u odnosu na opasni proizvod, ili kada proizvođač ili distributer preduzima dobrovoljnu mjeru u odnosu na proizvod koji je stavio na tržište i obavještava nadležni inspekcijski organ u vezi s tim, u skladu sa članom 12 Zakona.

Kao rezultat odluke da Zakon ne sadrži odredbe koje se odnose na nadzor nad tržištem, ovi članovi se odnose na odgovarajuće odredbe Zakona o tržišnom nadzoru proizvoda. Nadzor nad sprovođenjem ovog Zakona i propisa donijetih na osnovu njega bi trebalo da sprovode nadležni inspekcijski organi, s obzirom da je nadzor nad tržištem jedan od aspekata inspekcijskog nadzora. Carinski organ bi trebalo da vrši nadzor nad bezbjednosti proizvoda u procesu puštanja istih u promet, jer je izuzetno važno da se identifikuju potencijalno opasni uvezeni proizvodi, u fazi koja prethodi njihovom puštanju u „slobodan promet“ (terminologija carinskih propisa), odnosno prije nego što su poslani na tržište (terminologija koja se koristi u propisima bezbjednosti, tj. usklađenosti proizvoda).



Distanciona trgovina

Željko Mićović¹¹⁴

Uprava za inspekcijske poslove

Osnovana je sa ciljem postizanja veće efikasnosti vršenja kontrole, pojačanja aspekata ekonomičnosti nadzora, spriječavanja pojava sukoba nadležnosti, postizanja adekvatnije međusobne saradnje inspekcijskih organa, povećanja profesionalnosti inspektora i suzbijanja eventualnih elemenata korupcije, kao i radi poboljšanja saradnje inspekcija sa drugim organima u vršenju inspekcijskog nadzora. Unutrašnja organizacija obezbjeđuje vršenje zajedničkih inspekcijskih pregleda, čime se povećava efikasnost inspekcijskog nadzora, a smanjuju se troškovi vezani za njegovo sprovođenje.

Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije je nadležni državni organ za pitanja razvoja i kreiranja politike u oblasti informaciono komunikacionih tehnologija u našoj državi.

Svoju misiju Ministarstvo realizuje kroz aktivnosti u četiri oblasti odnosno sektora:

- Razvoj E-Uprave
- Informatička infrastruktura
- Promocija informacionog društva
- Sektor telekomunikacija i poštanske djelatnosti

Pravni osnov za distancionu trgovinu predstavljaju: Zakon o zaštiti potrošača, Zakon o unutrašnjoj trgovini, Zakon o elektronskoj trgovini.

Ovim zakonom uređuje se: pružanje usluga na razdaljinu, uz naknadu, putem elektronske opreme za obradu i skladištenje podataka na lični zahtjev korisnika, zatim odgovornost davalaca usluga informacionog društva kao i pravila u vezi sa zaključivanjem ugovora u elektronskoj formi.

Oblasti na koje se ne primjenjuje Zakon su: zaštita podataka, oporezivanje, notarska djelatnost, zastupanje stranaka i zaštita njihovih interesa pred sudovima, kao ni na igre na sreću sa novčanim ulozima, uključujući lutrijske igre, igre u kazinima, kladioničke igre i igre na sreću na automatima, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno.

Pojam "podatak" znači informacija, poruka i dokument sačinjen, poslat, primljen, zabilježen, skladišten ili prikazan elektronskim, optičkim ili sličnim sredstvom, uključujući prenos internetom, elektronsku poštu i telefaks,

Usluga informacionog društva obuhvata: uslugu koja se pruža na razdaljinu uz naknadu putem elektronske opreme za obradu i skladištenje podataka, na lični zahtjev koris-

¹¹⁴ Željko Mićović je glavni inspektor za usluge informacionog društva u Upravi za inspekcijske poslove

nika, a posebno internet prodaja robe i usluga, zatim nuđenje podataka na internetu, reklamiranje posredstvom interneta, elektronske pretraživače, omogućavanje traženja podataka i usluga koje se prenose elektronskom mrežom, kao i obezbjeđivanje pristupa mreži ili skladištenje podataka korisnika.

Pojam “davalac usluga” je pravno ili fizičko lice koje pruža usluge informacionog društva.

Pojam “korisnik usluga” je svako fizičko ili pravno lice koje zbog profesionalnih ili drugih ciljeva koristi usluge informacionog društva.

Ugovor u elektronskoj formi je ugovor koji pravna i fizička lica zaključuju, šalju, primaju, raskidaju, otkazuju, pristupaju i prikazuju elektronskim putem uz korišćenje elektronskih, optičkih ili sličnih sredstava, uključujući prenos internetom.

Komercijalna poruka je poruka u bilo kom obliku, oblikovana da promoviše, neposredno ili posredno, robu, usluge ili ugled pravnog ili fizičkog lica koje obavlja registrovanu djelatnost. Mora biti jasno identifikovana.

Netražena komercijalna poruka - moraju biti jasne i prepoznatljive neposredno po njihovom prijemu. Pružalac usluga koji šalje netražene komercijalne poruke elektronskom poštom dužan je da uspostavi evidenciju korisnika svojih usluga koji su izjavili da ne žele da primaju neželjene komercijalne poruke.

Potrošač je svako fizičko lice koje zaključuje pravni posao na tržištu u svrhe koje nijesu namijenjene njegovom zanimanju, poslovnoj aktivnosti ili preduzetničkoj djelatnosti.

Pružanje usluga informacionog društva slobodno je. Za pružanje usluga informacionog društva nije potrebna posebna dozvola, odobrenje ili koncesija.

Obavezne informacije – davalac usluga informacionog društva dužan je da bez naknade, u obliku i na način koji je neposredno i stalno elektronski dostupan korisnicima i nadležnim organima državne uprave, učini dostupnim sljedeće podatke: ime i prezime za fizičko lice, odnosno naziv davaoca usluga; prebivalište za fizičko lice, odnosno sjedište za pravno lice ili poslovnu jedinicu u Crnoj Gori (mjesto, ulica i broj); ostale podatke o davaocu usluga na osnovu kojih korisnik sa njim može brzo i nesmetano ostvariti komunikaciju, uključujući elektronsku adresu; broj pod kojim je upisan u odgovarajući registar, odnosno drugu identifikacionu oznaku u registru, ako je upisan u registar; podatke (naziv i sjedište) o nadležnom organu, ako djelatnost davaoca usluga podliježe službenom nadzoru; poreski broj ako je davalac usluga obveznik plaćanja poreza na dodatu vrijednost.

Ako davalac usluga informacionog društva navodi cijene, one moraju biti jasno i nedvosmisleno iskazane, a posebno mora naznačiti da li su u navedene cijene uključeni troškovi dostave, ostali manipulativni troškovi, porez i drugi troškovi koji na njih utiču.

Ugovori zaključeni na daljinu su ugovori između trgovca i potrošača zaključeni u okviru organizovanog programa prodaje proizvoda trgovca koji za potrebe zaključenja takvih ugovora isključivo koristi jedno ili više sredstava komunikacije na daljinu.



Odredbe ovog zakona ne primjenjuju se na ugovore: zaključene putem automata za prodaju, zaključene s operaterom sredstava komunikacije na daljinu upotrebom javnih govornica, kojima je svrha sticanje prava na nepokretnosti, osim na ugovore o zakupu nepokretnosti, o građenju.

Ograničavanje upotrebe sredstava komunikacije na daljinu:

-Telefon bez ljudskog posredovanja (pozivni automat), elektronska pošta i telefaks mogu se koristiti za zaključenje ugovora na daljinu, samo uz prethodnu saglasnost potrošača.

Druga sredstva komunikacije na daljinu mogu se upotrebljavati za zaključenje ugovora, pod uslovom da se potrošač tome izričito ne protivi.

Predhodno obavještenje - Trgovac je dužan da, prije zaključenja ugovora na daljinu, u primjerenom roku obavijesti potrošača o: svom imenu, odnosno nazivu i adresi na koju potrošač može uputiti prigovor; nazivu i glavnim svojstvima proizvoda; cijeni proizvoda, uključujući sve poreze; troškovima dostave, ako ugovor uključuje i dostavu koja nije besplatna; načinu plaćanja, kao i načinu i roku isporuke robe ili pružanja usluge, uslugama koje se nude nakon prodaje (dostupnosti servisa i rezervnih dijelova i drugih sličnih usluga); garancijama koje prate robu ili uslugu, pravu potrošača na jednostrani raskid ugovora, roku za raskid i slučajevima u kojima je, u skladu sa ovim zakonom, isključeno to pravo; uslovima za raskid ugovora zaključenog na neodređeno vrijeme ili na period duži od jedne godine; troškovima upotrebe sredstava komunikacije na daljinu kada se ti troškovi ne računaju po osnovnoj tarifi; roku važenja ponude; najkraćem roku na koji ugovor može da se zaključi, ako se radi o ugovoru o kontinuiranoj isporuci robe ili kontinuiranom pružanju usluga.

Potvrda prethodnog obavještenja - Trgovac je dužan da: potrošaču blagovremeno izda potvrdu o prethodnom obavještenju u pisanoj formi, na papiru ili nekom drugom, potrošaču dostupnom, trajnom mediju, a najkasnije u trenutku isporuke robe, odnosno na dan početka pružanja usluge, osim ako je potvrda u toj formi bila dostavljena potrošaču prije zaključenja ugovora; da izda potvrdu u slučaju zaključenja ugovora o pružanju usluge jednokratnom upotrebom sredstava komunikacije na daljinu koju naplaćuje operater, ali dužan je da potrošača na primjeren način obavijesti o adresi sjedišta trgovca na koju može da uputi prigovor.

Pravo potrošača na jednostrani raskid ugovora- Potrošač ima pravo da, bez navođenja razloga, jednostrano raskine ugovor zaključen na daljinu u roku od sedam radnih dana od dana prijema robe, odnosno za usluge od dana zaključenja ugovora ili prijema potvrde, ako je prijem potvrde uslijedio poslije zaključenja ugovora. Potrošač ima pravo da jednostrano raskine ugovor u roku od tri mjeseca od dana prijema robe, odnosno za usluge od dana zaključenja ugovora, ako mu trgovac nije izdao potvrdu. Ako trgovac dostavi potrošaču potvrdu u roku od tri mjeseca od dana kada je potrošač primio robu, odnosno za usluge od dana zaključenja ugovora, rok počinje da teče od dana prijema potvrde.

Način jednostranog raskida ugovora

- Ugovor zaključen na daljinu raskida se slanjem pisanog obavještenja trgovcu.
- Ugovor se smatra raskinutim u trenutku kada je trgovac primio obavještenje.
- Ugovor je raskinut na vrijeme ako je obavještenje o raskidu upućeno u rokovima.

Posljedice jednostranog raskida ugovora - U slučaju jednostranog raskida ugovora potrošač je dužan da o svom trošku vrati trgovcu primljenu robu što je prije moguće, a najkasnije u roku od 30 dana od dana upućivanja obavještenja.

Izuzeci od prava na jednostrani raskid ugovora - Potrošač nema pravo na jednostrani raskid ugovora zaključenog na daljinu, osim ako je drukčije ugovoreno, ako se radi o ugovoru o: prodaji proizvoda čija cijena zavisi od kretanja na finansijskom tržištu na koje trgovac nije mogao uticati; prodaji proizvoda izrađenog po specifikaciji potrošača ili prilagođenog ličnim potrebama potrošača ili proizvoda koji zbog svoje prirode ne može biti vraćen ili je podložan brzom propadanju; prodaji audio i video zapisa i kompjuterskih programa koje je potrošač otpakovao; prodaji novina, periodičnih publikacija i magazina kao i igrama na sreću.

Izvršenje ugovora u roku - Trgovac je dužan da ugovor zaključen na daljinu izvrši najkasnije u roku od 30 dana od dana kada mu je potrošač uputio porudžbinu, osim ako je drukčije ugovoreno. Ako trgovac ne izvrši ugovor u roku, odnosno poručenu robu nema na zalihama ili nije u mogućnosti da pruži poručenu uslugu, dužan je da o tome obavijesti potrošača bez odlaganja, a potrošač može da raskine ugovor ili da ostavi trgovcu primjereni dodatni rok za izvršenje ugovora. U slučaju raskida ugovora trgovac je dužan da potrošaču vrati plaćeni iznos najkasnije u roku od 30 dana od dana upućivanja obavještenja, uvećan za zatezne kamate za period od prijema pisanog obavještenja o raskidu ugovora do isplate.

Zabrana isporuke robe ili usluge bez porudžbine potrošača - Zabranjeno je isporučiti robu ili pružiti uslugu koju potrošač nije unaprijed poručio. Ako trgovac isporuči robu ili pruži uslugu, smatra se da je roba ili usluga propagandni poklon trgovca. Odredba u opštim uslovima poslovanja ili ponudi trgovca poslatoj bez prethodne porudžbine potrošača kojom je utvrđeno da čutanje potrošača znači prihvatanje ponude, ništava je.

Teret dokazivanja pružanja prethodnog obavještenja, pisane potvrde prethodnog obavještenja i pridržavanja rokova za ispunjenje ugovora zaključenog na daljinu je na trgovcu, odnosno operatoru sredstava komunikacije na daljinu.

Distanciona trgovina je prodaja na malo putem sredstava distancione komunikacije u okviru prodajne mreže organizovane od strane trgovca.

Sredstva distancione komunikacije su sredstva komunikacije koja omogućavaju zaključenje ugovora između potrošača i trgovca bez njihovog neposrednog fizičkog prisustva (katalozi, pisani materijal, reklame u štampi sa formularom za porudžbinu, telefon, telefaks, radio, televizija, elektronska pošta i slična sredstva).



Osnovno pravo potrošača je pravo na slobodan izbor – mogućnost izbora između više proizvoda po prihvatljivim cijenama sa garancijom kvaliteta.

Kod svih oblika prodaje trgovac je dužan: Prodavati proizvode propisanog odnosno ugovorenog kvaliteta, a ako kvalitet nije propisan, odnosno ugovoren – uobičajenog kvaliteta. Trgovac je dužan obavijestiti potrošača o važećoj cijeni proizvoda koja mora biti vidno istaknuta. Trgovac je dužan za kupljeni proizvod potrošaču izdati čitljiv i jasan račun (fakturu), u skladu sa zakonom.

Distancioni ugovor je ugovor koji je pregovaran i zaključen putem sredstava distancione komunikacije u okviru prodajne mreže organizovane od strane trgovca.

Potrošač ima pravo na jednostrani raskid ugovora bez navođenja razloga raskida i obaveze naknade štete trgovcu (troškova, kamate kazne i sl). Razlozi mogu biti: ne dopada mi se više, našao sam jeftinije, nije kvalitet kao što izgleda na slici, roba je stigla prekasno itd.

Potrošač ima pravo da jednostrano raskine ugovor u roku od 7 radnih dana od dana prijema robe, odnosno za usluge od dana zaključenja ugovora ili prijema potvrde u pismenoj formi o bitnim elementima ugovora, ukoliko je prijem potvrde uslijedio poslije zaključenja ugovora.

Kada je distancioni ugovor raskinut?

U trenutku kada je trgovac primio obavještenje o raskidu ugovora, ako je obavještenje o raskidu ugovora poslato u roku.

Problem u radu predstavljaju facebook nalozi koji se mogu kreirati i sa izmišljenim podacima, što onemogućava stavljanje istih pod kontrolu. Facebook-trgovina se obično odvija iz privatnih kuća ili stanova. Ovo je prodaja kod koje nijesu stvoreni uslovi elektronske trgovine gdje imamo nedostatak podataka (npr. ime, prezime, broj telefona, adresa i sl). Postavlja se pitanje kako da isključimo Facebook nalog. Rješenje treba tražiti u zajedničkoj akciji tužilaštva, Telekomu, MUP-a, MIDT (CIRT).

Preporuke

Treba sprovesti medijsku kampanju putem štampanih i elektronskih medija i na taj način doći do podizanja sveukupne svijesti stanovništva.

U saradnji sa Privrednom komorom i potrošačkim organizacijama, potrošačima i trgovcima približiti pojam distancione trgovine organizovanjem okruglih stolova i diskusija na ovu temu.

Potrebno je organizovati više seminara sa ovom tematikom.

Organizovati edukacije kako inspeksijskih organa tako i svih aktera distancione prodaje.

Kupovina putem interneta ZA i PROTIV

Andrejka Grlić¹¹⁵

Svake godine, kako se približavaju novogodišnji praznici i Božić, sve nas, priznali ili ne, uhvati potrošačka groznica. U svijetu, Evropi, pa i u Crnoj Gori je sve više potrošača koji se odlučuju da kupovinu novogodišnjih poklona obave kod kuće, iz domaće fotelje putem interneta.

Na ovaj način, oni će nesumnjivo uštedjeti na vremenu koje bi potrošili ako bi se za kupovinu odlučili u zadnji momenat u „običnim“ trgovinama, koje su u to vrijeme zakrčene kupcima. Ne treba zaboraviti ni na prednosti koje nudi kupovina putem interneta, jer su cijene robe, zbog nižih troškova prodaje, često niže od cijena koje nude „obični trgovci“. Za sve zaposlene potrošače je vrlo značajna i činjenica da prilikom kupovine putem interneta nisu vezani za radno vrijeme trgovina, nego kupovinu mogu da obave u vrijeme koje njima najviše odgovara. Na kraju, valja napomenuti da kupovinom putem interneta ulazite u neograničen broj prodavnica širom svijeta i time dobijate izuzetno veliku mogućnost izbora.

Nesumnjivo postoji puno prednosti koje nudi takav način kupovine, ali postoji i druga strana medalje, kada potrošač treba zaštitu svojih prava. Da li potrošači poznaju svoja prava prilikom kupovine putem interneta, pogotovo kada kupuju van granica svoje zemlje? Kako su zaštićeni?

Jedan od razloga za donošenje Direktive 2011/83/EU o potrošačkim pravima je bio da se unificiranjem pravila na području EU koja važe kod internetne prodaje poveća prekogranična prodaja, jer sada prekogranični potencijal prodaje na daljinu, koji bi trebao biti jedan od glavnih opipljivih rezultata unutrašnjeg tržišta, nije u potpunosti iskorišćen. Sa unificiranjem pravila bi se potrošači, bez straha od nepoznavanja prava koja važe u pojedinoj zemlji, češće i lakše odlučivali za kupovinu, jer su pravila ista nezavisno od toga u kojoj od država EU se nalazi trgovac koji nudi robu ili usluge.

Jedno od osnovnih načela na kojima se zasniva EU jeste svakako jedinstveno EU tržište. To je područje bez unutrašnjih granica, unutar koga je obezbijeđeno slobodno kretanje robe, ljudi, usluga i kapitala. Sa pravnog aspekta, uspostavljanje unutrašnjeg tržišta podrazumijeva harmonizaciju pravnih i drugih propisa u okviru EU, sa ciljem uklanjanja postojećih i onemogućavanja uvođenja novih barijera u međusobnoj trgovini država članica. Za ostvarivanje ovih ciljeva je potrebno donijeti i sprovesti niz mjera i propisa sekundarnog zakonodavstva, da bi se obezbijedilo funkcionisanje unutrašnjeg tržišta u pravno-tehničkom smislu.

Direktivu 2011/83/EU o potrošačkim pravima su države članice EU morale preuzeti u

115 Andrejka Grlić je glavna tržišna inspektorka iz Republike Slovenije



svoje nacionalno zakonodavstvo do 13. decembra 2013. godine i u državama članicama EU se morala početi primjenjivati od 13. juna 2014. godine.*

**Direktiva 2011/83/EU Evropskog parlamenta i Savjeta EU, od 25.10.2011 o pravima potrošača, izmjeni Direktive Savjeta 93/13/EEZ i Direktive 1999/44/EZ Evropskog parlamenta i SAVJETA EU, i o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 85/577/EEZ i Direktive 97/7/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta EU.*

Uprkos svom nazivu, Direktiva o potrošačkim pravima ne predstavlja opšti kodeks prava potrošača. Većina njenih odredbi se odnosi samo na ugovore zaključene izvan poslovnih prostorija trgovca i na ugovore zaključene na daljinu. Ugovori zaključeni izvan poslovnih prostorija trgovca su, prije svega, ugovori na osnovu kojih trgovac prodaje robu ili pruža uslugu potrošaču, a zaključeni su u vrijeme putovanja koje je organizovao trgovac; u toku posjete trgovca u stanu potrošača, ili stanu drugog potrošača, ili radnom mjestu potrošača; ili na javnom mjestu.

Ugovori na daljinu obuhvataju sve slučajeve u kojima se ugovor između trgovca i potrošača sklapa na osnovu organizovanog sistema prodaje ili pružanja usluga na daljinu, isključivo uz korišćenje jednog ili više sredstava daljinske komunikacije (kao što je narudžba poštom, internetom, telefonom ili telefaksom) do, zaključno, vremena kad se ugovor sklopio. Ugovorima na daljinu se smatraju i ugovori kod kojih potrošač dolazi u poslovne prostorije isključivo u svrhu prikupljanja informacija o robi ili usluzi, a o ugovoru na daljinu pregovara i sklapa ga naknadno. Suprotno tome, ugovor o kome se pregovara u poslovnim prostorijama trgovca, a konačno se sklapa daljinskom komunikacijom, ne bi trebalo smatrati ugovorom na daljinu.

Glavni aspekti Direktive o pravima potrošača su:

- Informacije koje treba dati potrošaču prije nego što on zaključi ugovor za kupovinu robe i usluga; * 6. član Direktiva 2011/83/EU
- Informacija potrošaču o mogućnosti da se predomisli, tzv. Cooling off pravo; *član 9 Direktive 2011/83/EU
- Pravila koja se odnose na isporuku i prenos rizika sa trgovca na potrošača,
- Pravila koja se odnose na naknade za korišćenje robe i načine plaćanja.

Kod distancione prodaje i prodaje izvan poslovnih prostora, potrošač ima sva prava koja mu pripadaju i kod „običnih“ ugovora za kupovinu robe ili usluga, a istovremeno i dodatna prava, koja je zakonodavac predvidio zbog specifičnosti sklapanja ugovora.

Jedna od osnovnih razlika između kupovine putem interneta i kupovine u „običnoj“ trgovini, jeste pravo da se potrošač u roku od 14 dana predomisli, i to nakon što je sklopio ugovor i preuzeo robu. To se u teoriji naziva *cooling off* pravo.

Zašto takva mogućnost ne postoji kod kupovine u „običnim“ trgovinama? Odgovor je jednostavan. Kupac se odlučuje za kupovinu bez mogućnosti da robu koju kupuje vidi izbliza, da je dodirne, provjeri kvalitet, veličinu, itd. Važno je da potrošač ostvaruje svoje pravo na vrijeme. Period od 14 dana se obračunava u zavisnosti od toga da li je u pitanju ugovor za kupovinu robe ili ugovor o pružanju usluga. Kada je u pitanju

ugovor o kupovini robe, rok se računa od momenta kada potrošač ili treća strana koju je potrošač ovlastio da u njegovo ime preuzme robu, stekne pravo posjedovanja robe. U slučaju ugovora o uslugama, ovaj period počinje teći danom zaključivanja ugovora.

Sve ovo pod uslovom, da je trgovac ili davalac usluge potrošača blagovremeno, a najkasnije prije nego što ugovor potrošača obavezuje, dao informaciju o pravu da se predomisli (*cooling off*). U slučaju spora je bitno da je teret dokazivanja na trgovcu, odnosno davaocu usluga. U slučaju da potrošač nije dobio informaciju o mogućnosti da raskine ugovor, rok se produžuje do isteka 12 mjeseci od sklapanja ugovora. Nakon tog vremena, potrošač gubi pravo. Ako trgovac svoju obavezu obavješćavanja potrošača ispuni sa zakašnjenjem, ali u roku od 12 mjeseci, rok se računa od tog momenta dalje.

** član 10 Direktive 2011/83/EU*

Vrlo je bitno, na šta Direktiva posebno upozorava, da se upotrebljava pojam 14 dana, a ne „radnih dana“, kao što je to slučaj u zakonima koji se primijenjuju u pojedinim državama, konkretno i u Crnoj Gori.

Direktiva 83/2011/EU donijela je i novinu, koja se odnosi na obavezu potrošača, na koji način se ugovor raskida. Ranije je bilo dovoljno da potrošač to učini na bilo koji način, i sa konkludentnim radnjama, samim vraćanjem robe, no sada je potrebno da o tome pismeno obavijesti trgovca i to na jasan način. Direktiva predviđa mogućnost da država propiše poseban obrazac koji potrošači mogu upotrijebiti kada žele iskoristiti svoje pravo. Teret dokazivanja da je potrošač na pravilan način obavijestio trgovca da raskida ugovor je na strani potrošača. ** član 11 Direktive 2011/83/EU*

Nakon što je potrošač obavijestio trgovca da raskida ugovor, dužan je da bez nepotrebnog odlaganja, a u svakom slučaju najkasnije u roku od 14 dana, robu vrati trgovcu. ** član 14 Direktive 2011/83/EU*

Direktiva skraćuje rokove u kojima je trgovac dužan da potrošaču koji je odustao od ugovora vrati sva plaćanja koja je primio od potrošača. Trgovac mora bez nepotrebnog odlaganja, a u svakom slučaju najkasnije u roku od 14 dana od dana kada je obaviješten o odluci potrošača da odustaje od ugovora, da izvrši povraćaj novca. Povraćaj novca izvršava istim sredstvom plaćanja koje je potrošač koristio za prvobitnu transakciju.

Direktiva želi istovremeno da zaštititi i trgovca od mogućih zloupotreba koje se mogu pojaviti na strani potrošača, pa tako dopuštaju trgovcu da sa povraćajem novca sačeka dok ne primi vraćenu robu ili dok potrošač ne dostavi dokaz da je robu vratio, zavisno od toga što se dogodi prvo. ** član 13 Direktive 2011/83/EU*

I u ranijim direktivama, pa tako i u Direktivi 2011/83/EU, zakonodavac je propisao da pravo potrošača da raskine ugovor ipak nije moguće u svim slučajevima. To su, prije svega, ugovori kod kojih cijena robe ili usluga zavisi od fluktuacija na finansijskom tržištu na koje trgovac ne može uticati, robe koja je izrađena prema specifikacijama potrošača ili očito prilagođena potrošaču, isporuke originalno zatvorene robe koja nije pogodna za povraćaj zbog zaštite zdravlja ili higijene, a koja je nakon isporuke otvorena, isporuke lako kvarljive robe ili robe s kratkim rokom trajanja, isporuke originalno zatvorenih



audio ili video snimaka ili računarskih programa koji su otvoreni nakon isporuke; isporuke novina, periodičnih izdanja ili magazina, s izuzetkom ugovora o pretplati za isporuku takvih publikacija, itd.

Jedno od pitanja sa kojim se sreću trgovci kada odlučuju o povraćaju novca nakon što je potrošač odustao od ugovora jeste i pitanje u kakvom je stanju roba koju je potrošač vratio. Radi utvrđivanja naravi, karakteristika i funkcioniranja robe, potrošač bi trebao robom rukovati i pregledati je na isti način na koji mu se to dozvoljava u trgovini. Na primjer, odjeću bi potrošač trebao samo isprobati i ne treba mu dozvoliti da je nosi. Shodno tome, tokom roka za odustajanje, potrošač bi trebao robom rukovati i pregledati je s dužnom pažnjom. U praksi su česti slučajevi kada pojedini potrošači ostvaruju svoje pravo raskida ugovora nakon što su robu koristili u mjeri većoj nego što je to potrebno za utvrđivanje vrste, kvaliteta i funkcionisanja robe.

Tako su poznati primjeri kupovine stvari sa namjerom da ih potrošač koristi za tačno određenu priliku i sa unaprijed pripremljenim planom da nakon toga robu vrati. To su najčešće modni dodaci, tašne, haljine, kupovina fotoaparta, da bi se koristio za vrijeme godišnjeg odmora, a nakon što je napravljeno 1000 snimaka da ga vrati i sl. U praksi postoje primjeri kupovine sokovnika za cijedenje voća, koji je potrošač vratio nakon što ga je upotrijebio, ili čak zahtjev da se vrati električna četka za zube koju je potrošač upotrijebio. Iako je u svim navedenim slučajevima jasno da je potrošač zloupotrebio svoje pravo odustajanja od ugovora, Direktiva je zauzela stav da, u slučaju kada potrošač prekorači svoja prava, ipak ne gubi pravo na raskid ugovora. Potrošač je odgovoran za eventualnu umanjenu vrijednost robe kada je ona posljedica rukovanja robom koja prelazi okvir potreban da bi se utvrdila narav, karakteristike i funkcionisanje robe *14. *član Direktive 2011/83/EU.*

Kako će se ova odredba sprovoditi u praksi, pokazaće vrijeme. Moj lični stav je da, iako je u pitanju direktiva kojom se štiti potrošač, potrošač ne bi smio biti privilegovan u odnosu na trgovca. *lure naturae aequum est neminem cum alterius detrimento et iniuria fieri locupletiores – Opšti je princip pravičnosti da se niko ne obogati čineći drugome štetu i nepravdu.*

Kao što sam u uvodu navela, Direktiva 2011/83/EU se odnosi na distancionu prodaju, i prodaju van poslovnih prostorija. U svom izlaganju sam se dotakla samo jednog segmenta i to kupovine putem interneta.

Crna Gora je 23.12.2013. godine usvojila novi Zakon o zaštiti potrošača (Službeni list CG, br. 2/2014), koji je stupio na snagu sredinom 2014. godine. Direktiva 2011/83/EU još nije prenesena u sada važeći Zakon koji se primjenjuje u Crnoj Gori. S obzirom na to da je Crna Gora Zakon o zaštiti potrošača već uskladila sa brojnim direktivama kojima se štiti potrošač, prenos te direktive ne bi trebalo da stvara veće poteškoće.

Na kraju, ako mi dozvolite jedan savjet - kod prenosa direktive uzmite u obzir dobru praksu država koje već primjenjuju direktivu i na vrijeme počnete široku medijsku kampanju, kako biste upoznali potrošače i trgovce sa njihovim pravima i obavezama.



