

PERSPEKTIVE IMPLEMENTACIJE
EVROPSKIH STANDARDA
U PRAVNI SISTEM SRBIJE

Knjiga 5
Zbornik radova

Priredio
Prof. dr Stevan Lilić

Beograd, 2015

**PERSPEKTIVE IMPLEMENTACIJE EVROPSKIH STANDARDARDA
U PRAVNI SISTEM SRBIJE – KNJIGA 5**

Priredivač

Prof. dr Stevan Lilić

Izdavač

Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
Centar za izdavaštvo i informisanje

Za izdavača

Prof. dr Sima Avramović, dekan

Urednik

Prof. dr Dragan M. Mitrović

Izdavanje zbornika pomoglo je
Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije

© Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2015

Sva prava zadržana. Nijedan deo ove knjige ne može biti reprodukovan, presnimavan ili prenošen bilo kojim sredstvom – elektronskim, mehaničkim, kopiranjem, snimanjem ili na bilo koji drugi način bez prethodne saglasnosti autora i izdavača.

www.ius.bg.ac.rs

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

340.137(4-672EU:497.11)(082)

PERSPEKTIVE implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije : zbornik radova. Knj. 5 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2016 (Beograd : Službeni glasnik). – 357 str. ; 24 cm. – (Biblioteka Zbornici)

Na spor. nasl. str.: Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System. – Tekst lat. i ćir. – Tiraž 150. – Str. 9–10: Predgovor / urednik ; Forward / editor. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Summaries.

ISBN 978-86-7630-600-8

1. Лилић, Стеван [уредник] [аутор додатног текста] а) Право – Хармонизација – Европска унија – Србија – Зборници

COBISS.SR-ID 222013964

Prof. dr Marija Karanikić Mirić*
Miloš Vukotić, MA **

USAGLAŠAVANJE PRAVA REPUBLIKE SRBIJE S DIREKTIVOM 2006/123/EZ O USLUGAMA NA UNUTRAŠNJEM TRŽIŠTU

Apstrakt: Program usaglašavanja srpskog prava s pravom Evropske unije predviđa da se do kraja 2015. donese krovni zakon kojim bi se Direktiva 2006/123/EZ o uslugama na unutrašnjem tržištu transponovala u srpsko pravo. Ovom Direktivom nalaže se državama članicama da u svoja nacionalna zakonodavstva unesu garancije slobode poslovnog nastanjivanja i slobode prekograničnog pružanja usluga u cilju liberalizacije unutrašnjeg tržišta usluga. Njena osobenost može se prepoznati u kombinaciji različitih regulatornih pristupa: deregulacija uslužnih delatnosti; uspostavljanje elektronske uprave i administrativne saradnje; obezbeđivanje kvaliteta usluga putem samoregulacije. Složenost pravnog režima Direktive o uslugama dodatno je uvećana velikim brojem uslužnih delatnosti i pravnih oblasti na koje se ona ne primenjuje. Pravilna implementacija Direktive o uslugama stoga predstavlja ozbiljan izazov za srpskog zakonodavca i relevantne organe javne vlasti. U ovom radu analiziraju se osnovna pravila Direktive o uslugama i pružaju smernice za njenu implementaciju u pravni sistem Republike Srbije.

Ključne reči: Poslovno nastanjivanje. – Prekogranično pružanje usluga. – Direktiva o uslugama. – Harmonizacija. – Implementacija.

1. Uvod

Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Republika Srbija je na sebe prihvatila obavezu da postepeno uskladi domaće zakonodavstvo

* Dr Marija Karanikić Mirić, vanredni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu. Rad je rezultat istraživanja u okviru projekta Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije (179059), koji podržava Ministarstvo nauke Republike Srbije.

** Miloš Vukotić, master prava.

s pravnim tekovinama Evropske unije.² Sporazumom je predviđeno da se već u prvoj fazi harmonizacije u domaće pravo transponuju osnovni elementi pravnih tekovina vezani za unutrašnje tržište i uopšte za trgovinu.³ Srbija je prihvatila da u dogovoru s Evropskom komisijom sačini program sprovođenja obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, te je već u oktobru 2008. usvojila Nacionalni program integracije Republike Srbije u Evropsku uniju za period 2008–2012.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju stupio je na snagu 1. septembra 2013, a pristupni pregovori Republike Srbije i Evropske unije zvanično su počeli u januaru 2014. Nakon toga, u julu 2014, Srbija je usvojila novi program usklađivanja domaćeg zakonodavstva s pravnim tekovinama Evropske unije.⁴ Tim novim programom je, između ostalog, predviđeno⁵ da do kraja 2015. godine Vlada Republike Srbije usvoji strateški dokument o razvoju sektora usluga u Republici Srbiji, kao i da se donese jedan krovni zakon o uslugama, kojim bi se u nacionalno pravo transponovala Direktiva 2006/123/EZ o uslugama na unutrašnjem tržištu.⁶

Uprkos nazivu koji bi mogao da navede na takav zaključak, Direktiva o uslugama ne pretenduje da neposredno uskladi nacionalna prava država članica Evropske unije u oblasti pružanja usluga. Treba je razumeti kao sredstvo negativne integracije, koje tek treba da stvori uslove za harmonizaciju nacionalnih prava u ovoj oblasti.⁷ Direktiva o uslugama je, pre svega, instrument deregulacije; ona treba da eliminiše nacionalna pravila koja predstavljaju prepreku za ostvarivanje prava na poslovno nastanjivanje i slobode prekograničnog pružanja usluga na jedinstvenom tržištu. U Preambuli Direktive

2 Zakon o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane, Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori, br. 83/2008 (u daljem tekstu: ZSSP). Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i Prelazni sporazum o trgovini i trgovinskim pitanjima potpisani su 29. aprila 2008. godine. Narodna skupština Republike Srbije ratifikovala je oba sporazuma 9. septembra 2008.

3 Vid. Član 72 ZSSP.

4 Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije za period 2014–2018 (u daljem tekstu: NPPT), www.seio.gov.rs, pristup 1. oktobra 2015.

5 NPPT, 201.

6 Directive 2006/123/EC on services in the internal market, OJ L 376, 27 December 2006, 36–68, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32006L0123>, pristup 1. oktobar 2015 (u daljem tekstu: Direktiva o uslugama).

7 Više o tome: Siniša Rodin, „Direktiva Europske unije 123/2006 o uslugama – doseg i opravdanja,“ Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 1/2009, 35 i dalje.

izražen je stav da ukidanje nacionalnih barijera za slobodno kretanje usluga ima ključnu integrativnu funkciju, ali da se ono mora sprovesti na način koji obezbeđuje osnovne ciljeve same integracije, u koje spadaju ravnomeran i održiv ekonomski i socijalni napredak, visok stepen zaposlenosti i socijalne zaštite, ravnopravnost polova, konkurentnost, zaštita životne sredine, održiv rast, podizanje životnog standarda, te ekonomska i socijalna kohezija.⁸

Direktiva o uslugama, dakle, predstavlja pokušaj da se ukinu nacionalne prepreke za slobodno kretanje usluga na zajedničkom tržištu, uz nastojanje da se pomire neki ciljevi koji su, makar na prvi pogled, suprotstavljeni: primera radi, visok stepen integracije tržišta usluga, s jedne strane, i očuvanje nacionalnih interesa država članica, s druge strane; ili, uklanjanje nacionalnih barijera uz istovremeno očuvanje visokog standarda kvaliteta pruženih usluga.⁹

2. Ciljevi i obuhvat Direktive o uslugama

Direktivom o uslugama garantovane su sloboda poslovnog nastanjanja¹⁰ i sloboda prekograničnog pružanja usluga,¹¹ koje zajedno čine slobodu kretanja usluga, kao jednu od četiri osnovne slobode unutrašnjeg tržišta.¹² Osnovni zadatak Direktive o uslugama jeste podsticanje privrednog rasta putem liberalizacije jedinstvenog tržišta usluga u Evropskoj uniji.¹³ Taj zadatak dobija na značaju kada se uzme u obzir da upravo sektor usluga predstavlja osnovni izvor bruto društvenog proizvoda i zaposlenosti u Evropskoj uniji.¹⁴

Direktiva o uslugama je posebna po horizontalnom pristupu liberalizaciji jedinstvenog tržišta usluga. Sloboda poslovnog nastanjanja i sloboda

8 Upor. Alineju 1 Preambule.

9 S. Rodin, 35–36.

10 Član 49 Ugovora o funkcionisanju EU (u daljem tekstu: UFEU). Vid. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C 326, 26 October 2012, 47–390, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12012E/TXT>, pristup 1. oktobra 2015.

11 Član 56 UFEU.

12 O tome detaljno: Catherine Barnard, *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms*, OUP, Oxford 2010, 295 i dalje.

13 Alineja 2–5 Preambule.

14 Dve trećine BDP i 9 od 10 radnih mesta u Evropskoj uniji dolaze iz sektora usluga. Tako: Emilio Fernández Corugedo, Esther Pérez Ruiz, „The EU Services Directive: Gains from Further Liberalization,” IMF Working Paper, WP/14/113, 2014, 3, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp14113.pdf>, pristup 1. oktobra 2015.

prekograničnog pružanja usluga bile su garantovane još Rimskim ugovorom iz 1957, ali je ostvarivanje ovih sloboda bilo prepušteno Evropskom sudu pravde i, počev od 1985, sektorskim direktivama, kojima je liberalizovano tržište pojedinih usluga, a ne usluga kao takvih, naročito u slučajevima kada je obavljanje određene uslužne delatnosti bilo strogo ograničeno nacionalnim propisima.¹⁵ Međutim, istraživanje koje je Evropska komisija sprovela 2002. godine pokazalo je da postoje brojne pravne i šire društvene prepreke za ostvarivanje slobode kretanja usluga na jedinstvenom tržištu i da one nalažu širu zakonodavnu akciju.¹⁶

U skladu s tim zaključkom, 2006. godine usvojena je Direktiva o uslugama, kao mera horizontalne deregulacije jedinstvenog tržišta usluga. Svrha ovog novog instrumenta ogledala se u sledećem: Trebalo je kodifikovati načela koja su ustanovljena u praksi Evropskog suda pravde u cilju zaštite slobode kretanja usluga. Isto tako, trebalo je ukloniti sve one prepreke za ostvarivanje slobode kretanja usluga koje su preostale nakon donošenja raznih sektorskih direktiva. Zbog toga je Direktiva o uslugama supsidijerna u odnosu na posebne direktive koje regulišu određene uslužne sektore ili određena pitanja u vezi s pružanjem usluga,¹⁷ kao što je, primera radi, priznavanje stručnih kvalifikacija.¹⁸ Njene odredbe tumače se u skladu s pravilima Ugovora o funkcionisanju Evropske unije koja se odnose na slobodu kretanja usluga.¹⁹

Domen primene Direktive o uslugama je značajno ograničen, na prvom mestu, njenom supsidijernom prirodom, a potom i nedostatkom političke volje, u času njenog donošenja, da se liberalizuje tržište određenih usluga koje su smatrane izuzetno važnim odnosno osetljivim.²⁰ Pravilima same

15 Više o istoriji horizontalne deregulacije: Bruno de Witte, „Setting the Scene: How did Services get to Bolkestein and Why?“, EUI Working Papers, LAW 2007/20, <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/6929>, pristup 1. oktobra 2015.

16 Report on the state of the internal market for services, COM(2002)0441, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52002DC0441>, pristup 1. oktobra 2015. Potreba za ovakvim istraživanjem prepoznata je u Strategiji za unutrašnje tržište usluga iz 2000. godine. Vid. An Internal Market Strategy for Services, COM(2000)888, 5, http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/com-2000-888/com-2000-888_en.pdf, pristup 1. oktobra 2015.

17 Član 3, stav 1 Direktive o uslugama.

18 Directive 2005/36/EC on the recognition of professional qualifications, OJ L 255, 30 September 2005, 22–142, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:255:0022:0142:en:PDF>, pristup 1. oktobra 2015.

19 Član 3, stav 3 Direktive o uslugama.

20 Kritički osvrt: Andrea Usai, „Today’s Softness is Tomorrow’s Nightmare: The Services Directive Between a Messing and Fragmented Integration and the Urgent Need of

Direktive propisana je dugačka lista usluga odnosno oblasti prava na koje se Direktiva ne primenjuje odnosno na koje ne utiče,²¹ pa se stiče utisak da ima više uslužnih delatnosti na koje se Direktiva o uslugama ne odnosi, nego onih koje su njome uređene.²² S obzirom na to da je primena Direktive o uslugama isključena ne samo za pojedine vrste usluga, nego i za pojedine oblasti prava, može da se dogodi da je određena uslužna delatnost načelno pokrivena pravilima Direktive, ali da se odredbe Direktive na nju ipak ne primenjuju kada se odlučuje o nekom pitanju koje je, bez obzira na vrstu predmetne uslužne delatnosti, isključeno iz Direktive. Dobar primer za to je oporezivanje. U takvim slučajevima primenjuju se posebni propisi Evropske unije ili načela koja su se ustalila u praksi Evropskog suda pravde.²³ Na ovaj način stvorena je jedna fragmentarna i komplikovana regulatorna struktura, uprkos tome što je cilj donošenja Direktive bilo uspostavljanje jasnog i jednostavnog pravnog okvira za slobodno pružanje usluga na jedinstvenom tržištu.²⁴

Izloženu situaciju dodatno komplikuju različita tumačenja onih odredaba Direktive kojima se pojedine usluge izuzimaju od njene primene. Primera radi, pravila Direktive o uslugama ne primenjuju se na široko definisane zdravstvene usluge.²⁵ Međutim, može da bude sporno da li se ovo isključenje odnosi samo na medicinske usluge koje pruža ovlašćeno medicinsko osoblje ili i na pomoćne uslužne delatnosti. Alineja 22 Preambule ukazuje na usko tumačenje: iz primene Direktive izuzete su samo usluge koje pripadnici regulisane medicinske profesije pružaju pacijentima radi procene i očuvanja njihovog zdravstvenog stanja, što uključuje farmaceutske, ali ne i veterinarske usluge.²⁶ U načelu, uslužne delatnosti koje su po izuzetku isključene iz

Completing the Single Market," Maastricht Faculty of Law Working Paper No. 2014-3, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2421262, pristup 1. oktobra 2015.

21 Članovi 3 i 4 Direktive o uslugama, a potom i član 17 u kojem se nalaze posebna isključenja slobode kretanja usluga.

22 „[...] these exclusions are so impressively numerous that it is almost easier to think about what the Directive does apply to.“ Damian Chalmers, Gareth Davies, Giorgio Monti, *European Union Law: Cases and Materials*, CUP, Cambridge 2010, 824.

23 *Ibid*, 825.

24 Catherine Barnard, „Unravelling the Services Directive“, *Common Market Law Review*, 45/2008, 343–344.

25 „Healthcare services whether or not they are provided via healthcare facilities, and regardless of the ways in which they are organised and financed at national level or whether they are public or private.“ Član 2, stav 2, tačka (f) Direktive o uslugama.

26 Directorate-General for Internal Market and Services, *Handbook on the Implementation of the Services Directive (Handbook)*, Luxembourg 2007, 12, <http://ec.europa.eu/>

horizontalnog režima Direktive o uslugama treba tumačiti restriktivno, tako da se Direktiva i dalje primenjuje na prateće usluge, to jest na usluge koje su povezane s pružanjem isključene uslužne delatnosti ali nisu izričito izuzete iz primene Direktive. Primera radi, Direktiva o uslugama se ne primenjuje na audiovizuelne usluge, uključujući televizijsko i radijsko emitovanje i bioskopske projekcije.²⁷ Međutim, to isključenje se ne odnosi, primerice, na prateće ugostiteljske usluge, usluge oglašavanja i iznajmljivanja bioskopskog prostora. Isto tako, pravila Direktive se ne primenjuju na usluge priređivanja igara na sreću,²⁸ ali to ne znači da su iz domena primene Direktive isključene ugostiteljske i druge prateće usluge koje pruža priređivač igara na sreću.

Usluga je definisana kao svaka samostalna privredna delatnost koja se po pravilu vrši uz naknadu, u skladu sa članom 50 Ugovora o Evropskoj uniji (sada član 57 UFEU).²⁹ Prema toj definiciji, aktivnosti u okviru radnog odnosa i aktivnosti koje nisu komercijalne prirode ne smatraju se uslugama. Komercijalna priroda aktivnosti procenjuje se na osnovu svih okolnosti slučaja, što se u suštini svodi na procenu pretežnosti komercijalnog elementa.³⁰ Odredba člana 50 Ugovora o EU (sada član 57 UFEU) sadrži negativnu definiciju prema kojoj su usluge sve one uslužne delatnosti na koje se ne primenjuju odredbe koje se odnose na slobodno kretanje robe, kapitala ili lica. Direktiva se, dakle, ne primenjuje na robu odnosno na proizvodne aktivnosti, ali se primenjuje na pomoćne aktivnosti u vezi s proizvodnjom robe, kao i na maloprodaju i distribuciju (aktivnosti koje ne spadaju u prekogranično kretanje robe). Razgraničenje između proizvodnih i uslužnih delatnosti može da predstavlja problem u određenim situacijama, što generiše neizvesnost u pogledu opsega primene Direktive.³¹ U skladu s komercijalnom definicijom usluge, Direktiva se ne primenjuje na aktivnosti koje su vezane za vršenje javne vlasti, što obuhvata sve aktivnosti kojima se vrše preneti ili poverena

internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_en.pdf, pristup 1. oktobra 2015. Ni usluge sportskih klubova, spa, fitnes i relaksacionih centara nisu izuzete iz primene ovog zakona. Isto važi za slučajeve kada zdravstvena ustanova nije pružalac usluge nego je ona korisnik usluge (čišćenja, održavanja medicinske opreme i drugo).

27 Član 2, stav 2, tačka (g) Direktive o uslugama.

28 Član 2, stav 2, tačka (h) Direktive o uslugama.

29 Član 4, stav 1, tačka 1 Direktive o uslugama.

30 Vid. Alineju 34 Preambule. Ako se određena delatnost finansira iz javnog budžeta, pri čemu korisnici plaćaju samo doprinos za tekuće troškove, smatraće se da ta delatnost nije usluga u smislu Direktive o uslugama.

31 Vid. C. Barnard (2008), 334–335.

javna ovlašćenja.³² Ipak, ovo isključenje se ne odnosi na usluge koje služe kao priprema ili podrška za vršenje javnog ovlašćenja (programiranje, obrada podataka, dizajn, održavanje i slično).

U alineji 33 Preambule navedene su, *exempli causa*, uslužne delatnosti na koje se primenjuje Direktiva o uslugama. Tu spadaju: poslovne usluge (konsalting, sertifikacija i testiranje, održavanje kancelarijskog prostora, oglašavanje, regrutovanje, posredovanje), pravno i poresko savetovanje (uključujući sve advokatske usluge), posredovanje u prometu nepokretnostima, građevinske usluge, inženjerske usluge, turističke usluge, iznajmljivanje motornih vozila, usluge fitnes i spa centara i tome slično, pomoć u domaćinstvu (ako nije medicinske prirode i ako nije obezbeđena kroz sistem socijalne zaštite), usluge distribucije (veleprodaja i maloprodaja). Očigledno je, dakle, da se Direktiva o uslugama primenjuje na veliki broj raznovrsnih uslužnih delatnosti. Pored toga, Direktiva o uslugama primenjuje se nezavisno od toga da li se korisnik usluge u konkretnom slučaju kvalifikuje kao potrošač po merilima potrošačkog prava. Treba istaći da delatnosti koje su predmet Direktive o uslugama u Republici Srbiji nisu uređene posebnim propisom, već se na njih primenjuje Zakon o trgovini i opšti propisi kojima je uređeno pravo na poslovno nastanjivanje,³³ te jedan broj sektorskih zakona.³⁴ Ni prekogranično pružanje usluga nije u Srbiji posebno uređeno.

Jedan od osnovnih ciljeva Direktive o uslugama ogleda se u deregulaciji, u smislu ukidanja uslova za obavljanje određenih uslužnih delatnosti, odnosno uslova za dobijanje saglasnosti za pružanje određenih usluga, kojima se u

32 Handbook, 12.

33 Primerice, Zakon o privrednim društvima, Službeni glasnik RS, br. 36/2011, 99/2011, 83/2014 – dr. zakon i 5/2015; i Zakon o postupku registracije u Agenciji za privredne registre, Službeni glasnik RS, br. 99/2011 i 83/2014.

34 Samo primera radi: Zakon o advokaturi, Službeni glasnik RS, br. 31/2011 i 24/2012 – odluka US; Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu, Službeni glasnik RS, br. 101/2005; Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, Službeni glasnik RS, br. 36/2009, 88/2010 i 38/2015; Zakon o zadrugama, Službeni glasnik SRS, br. 57/1989 i Zakon o zadrugama, Službeni list SRJ, br. 41/1996, oba s brojnim izmenama i dopunama; Zakon o reviziji, Službeni glasnik RS, br. 62/2013; Zakon o planiranju i izgradnji, Službeni glasnik RS, br. 72/2009 s brojnim izmenama i dopunama; Zakon o veterinarstvu, Službeni glasnik RS, br. 91/2005, 30/2010 i 93/2012; Zakon o turizmu, Službeni glasnik RS, br. 36/2009, 88/2010, 99/2011 – dr. zakon, 93/2012 i 84/2015; Zakon o tehničkim zahtevima za proizvode i ocenjivanju usaglašenosti, Službeni glasnik RS, br. 36/2009; Zakon o posredovanju u prometu i zakupu nepokretnosti, Službeni glasnik RS, br. 95/2013; itd).

nacionalnom pravu države članice neopravdano ograničavaju slobode poslovnog nastanjivanja i prekograničnog pružanja usluga. Da bi se što efikasnije ostvario ovaj cilj, Direktiva o uslugama sadrži jednu veoma široko postavljenu definiciju uslova za pružanje usluga, koja obuhvata svaku obavezu, zabranu ili ograničenje, koji su propisani zakonom, podzakonskim opštim aktom (uključujući akte autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave³⁵), aktom profesionalnog udruženja, ili proizlaze iz upravne ili sudske prakse. Samo su pravila ustanovljena kolektivnim ugovorima isključena iz ove definicije.³⁶ Ovako široko postavljena definicija uslova za dobijanje saglasnosti za pružanje usluga ograničena je u alineji 9 Preambule, gde je navedeno da se Direktiva ne primenjuje na opšte uslove koje sva lica moraju da poštuju, nezavisno od toga da li obavljaju privrednu delatnost. Primera radi, tu se navode saobraćajna pravila i pravila o izgradnji i korišćenju zemljišta. Takva pravila su isključena iz primene Direktive o uslugama, zato što nisu neposredno usmerena na regulisanje uslužne delatnosti. Međutim i ovo isključenje je otvoreno za tumačenje, kada je određen uslov samo formalno opšte prirode, a u suštini je usmeren na regulisanje uslužne delatnosti. U takvom slučaju, uslov bi trebalo da bude pokriven Direktivom.³⁷

Primena Direktive o uslugama ograničena je na usluge koje pružaju državljani država članica Evropskog ekonomskog prostora (EEP)³⁸ ili pravna lica sa sedištem u nekoj od tih država. Sedište se razume kao stvarno sedište odnosno kao registrovano sedište, mesto glavne uprave ili glavno mesto poslovanja.³⁹ Pojam korisnika usluge obuhvata državljane država članica EEP i pravna lica sa sedištem u tim državama, ali takođe i državljane trećih država kojima su propisima Evropske unije priznata posebna prava. Države članice mogu da prošire primenu Direktive na sva fizička lica koja se nađu na njihovoj teritoriji.⁴⁰ Veoma je važno da pojam korisnika usluge nije ograničen na potrošače: Odredbe kojima se štite prava korisnika usluga odnose se jednako na sva fizička i pravna lica, nezavisno od toga da li postupaju u okviru svoje poslovne delatnosti ili ne.

35 Handbook, 14.

36 Vid. Član 4, stav 1, tačku 7 Direktive o uslugama.

37 Ibid.

38 Misli se na države koje su potpisale i ratifikovale Ugovor o Zajedničkom evropskom ekonomskom prostoru (Agreement on the European Economic Area). Tu dolazi 28 zemalja članica EU i tri od četiri članice Evropske asocijacije za slobodnu trgovinu (EFTA) koje nisu istovremeno i članice EU (Island, Lihtenštajn i Norveška; Švajcarska je potpisala ovaj ugovor, ali ga nije ratifikovala).

39 Alineja 36 Preambule.

40 Ibid.

3. Predmet Direktive o uslugama

3.1. Pravila koja imaju za cilj pojednostavljenje administrativnih procedura

Direktivom o uslugama predviđeno je da se sprovede sveobuhvatna reforma javne administracije u državama članicama, sa ciljem da se pojednostave svi administrativni postupci koji se odnose na dobijanje saglasnosti za pružanje usluga. Direktiva predviđa i osnivanje jedinstvenih kontaktnih tačaka (JKT) putem kojih bi pružaoci i korisnici usluga mogli da pribave sve relevantne informacije o pružanju i korišćenju usluga, uključujući prekogranično pružanje i korišćenje usluga.⁴¹ Uz to, državama članicama nametnuta je obaveza da obezbede elektronsko sprovođenje svih administrativnih postupaka i formalnosti koje se tiču pružanja usluga – izuzev ako se ispunjenost određenog uslova za ostvarivanje prava na poslovno nastanjivanje odnosno za dobijanje saglasnosti za pružanje usluga mora neposredno proveriti, recimo, pregledom prostorija ili opreme za pružanje usluga ili procenom sposobnosti ili ličnog integriteta pružaoca usluga. Dosledna implementacija ovih pravila vodila bi uspostavljanju sasvim novog i jednoobraznog načina obavljanja poslova javne uprave, što neki autori kritikuju kao neopravdano zadiranje u nacionalnu kulturu javne uprave.⁴²

Elektronsko vođenja administrativnih postupaka preko jedinstvenih kontaktnih tačaka pretpostavlja postojanje elektronske uprave (*e-government*).⁴³ Razvoj tog sistema, međutim, zahteva mnogo vremena, iskustva, finansijskih sredstava i političke volje. Zbog toga proces implementacije Direktive o uslugama nije moguće završiti u kratkom roku. Imajući u vidu da je elektronska uprava u Republici Srbiji još uvek fragmentarna i nedovoljno razvijena,⁴⁴

41 “While the establishment and services chapters provide much doctrinal food for thought, the real importance of the Directive is elsewhere. Its proper title should perhaps be „the Directive on harmonisation and modernisation of public administration.“ Gareth Davies, „The Services Directive: extending the country of origin principle and reforming public administration,“ *European Law Review*, 32/2007, 239. Vid. Članove 5–8 Direktive o uslugama.

42 G. Davies, 240–241.

43 Dejvis prepoznaje „suptilni oblik ideološkog kolonijalizma“ u tome što Direktiva o uslugama propisuje obavezu uspostavljanja elektronske uprave – proces koji su mnoge države članice već započele – i na taj način privaja zasluge za modernizaciju koja se odvija nezavisno od zahteva Evropske unije. Vid. G. Davies, 245.

44 Njen normativni okvir za sada na prvom mestu obuhvata: Zakon o elektronskom potpisu, Službeni glasnik RS, br. 135/2004; Zakon o elektronskom dokumentu, Službeni

uspostavljanje jedinstvene kontaktne tačke moraće da bude podeljeno na dve faze: sve dok ne bude omogućeno elektronsko obavljanje upravnih postupaka koji se odnose na pružanje usluga, funkcija JKT-a biće ograničena na pružanje opštih informacija o uslovima koje pružaoci usluga moraju da ispune.

Odredbe nacionalnog prava kojima se ograničava slobodno kretanje usluga, odnosno poslovnog nastanjanja i prekograničnog pružanja usluga, obično se nalaze u velikom broju različitih opštih akata – zakona, podzakonskih akata, akata autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave, opštih akata organizacija kojima su preneti ili poverena javna ovlašćenja, opštih akata profesionalnih ili strukovnih udruženja ili organizacija, i tako dalje. Direktiva konstituiše obavezu za države članice da sprovedu analizu svojih zakonodavstava i da stave van snage odredbe koje su u suprotnosti sa Direktivom, kako na nacionalnom, tako i na lokalnom nivou; te da obavežu profesionalna i strukovna udruženja i organizacije, kao i same pružaoce usluga, da svoje opšte akte usklade sa zahtevima Direktive.⁴⁵

U jednom istraživanju koje je Evropska komisija sprovela u vreme kada se radilo na Direktivi o uslugama, uočeno je da nedovoljna obaveštenost pružalaca i korisnika usluga predstavlja značajnu vanpravnu prepreku za slobodno kretanje usluga.⁴⁶ Zbog toga je u Direktivi široko postavljena dužnost obaveštavanja, kako za organe javne vlasti, tako i pružaoce usluga.⁴⁷ Sve informacije koje su od značaja za pružanje ili korišćenje usluga treba da budu besplatno

glasnik RS, br. 51/2009; Uredbu o elektronskom kancelarijskom poslovanju organa državne uprave, Službeni glasnik RS, br. 40/2010; Zakon o centralnom registru obaveznog socijalnog osiguranja, Službeni glasnik RS, br. 30/2010, 44/2014 – dr. zakon i 116/2014; Zakon o Agenciji za privredne registre, Službeni glasnik RS, br. 55/2004, 111/2009 i 99/2011; Zakon o planiranju i izgradnji, Službeni glasnik RS, br. 72/2009 s brojnim izmenama i dopunama; Zakon o inspekcijском nadzoru, Službeni glasnik RS, br. 36/2015; Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji, Službeni glasnik RS, br. 80/2002 s brojnim izmenama i dopunama; Nacionalni okvir interoperabilnosti (koji je usvojila Vlada Republike Srbije 10. januara 2014, <http://mtt.gov.rs/download/2/ostali%20akti/NOI%20Srbija2013.pdf>, pristup 1. oktobra 2015).

45 Na više mesta u Direktivi izričito su navedena pravila koja države članice moraju da nađu i uklone iz svih propisa kojima se reguliše pružanje usluga. Vid. Članove 9, 14, 15, 19, 24–25 Direktive o uslugama.

46 “A strong theme of the responses to the consultation was the difficulty in accessing information about the regulatory framework in other Member States. This was a concern for both service providers and consumers and was considered a major disincentive to cross-border activities.” Report on the state of the internal market for services, 42.

47 Članovi 7 i 22 Direktive o uslugama.

dostupne, putem jedinstvene kontaktne tačke, svim zainteresovanim licima. Pružaoci usluga treba da budu obavješteni o uslovima i postupcima za ostvarivanje prava na poslovno nastanjivanje i prekogranično pružanje usluga, dok korisnici usluga treba da budu obavješteni o uslovima za korišćenje usluga i, posebno, o propisima koji obavezuju potencijalnog pružaoca usluge u državi sedišta – kako bi bili u stanju da donesu razumnu ekonomsku odluku o prekograničnom korišćenju usluga. Nadležni organi država članica dužni su još i da pomognu pružiocima i korisnicima usluga, na njihov zahtev, u tumačenju uslova koji se odnose na pružanje i korišćenje usluga. Ova pomoć ne obuhvata pravno savetovanje u pojedinačnim slučajevima, već se odnosi na opšte informacije o načinu na koji se uslovi uobičajeno tumače.

3.2. Sloboda poslovnog nastanjivanja

Poslovno nastanjivanje je u Direktivi o uslugama definisano kao *stvarno obavljanje uslužne delatnosti bez vremenskog ograničenja i na osnovu stabilne infrastrukture*.⁴⁸ Ova definicija oslanja se na tumačenje odredaba člana 43 (sadašnji član 49) Ugovora o Evropskoj uniji, koje je dao Evropski sud pravde.⁴⁹ Ovako široko određeno, poslovno nastanjivanje obuhvata svako stalno poslovno prisustvo pružaoca usluge, uključujući osnivanje novog pravnog lica ili ogranka, preuzimanje postojećeg pravnog lica i nastanjivanje preduzetnika. Primena pravila o pravu na poslovno nastanjivanje nije ograničena na prekogranične slučajeve, to jest na situacije u kojima pružalac usluge, koji je državljanin jedne države EU ili ima sedište u jednoj državi EU, uspostavlja stalno poslovno prisustvo na teritoriji druge države članice. Naprotiv, ova pravila primenjuju se i na poslovno nastanjivanje domaćih pružalaca usluga, to jest, na poslovno nastanjivanje u državi u kojoj pružalac usluge već ima sedište odnosno čiji je državljanin.⁵⁰ Uprkos tome što Ugovor o funkcionisanju

48 Član 4, stav 1, tačka 5 Direktive o uslugama.

49 Factortame II, C-221/89, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61989CJ0221>, pristup 1. oktobra 2015; Gebhard, C-55/94, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61994CJ0055>, pristup 1. oktobra 2015.

50 Handbook, 24. Vid. takođe: C. Barnard (2010), 349–350. Barnard ističe da je Direktiva o uslugama u tom smislu pandan direktivama kojima se harmonizuju nacionalni standardi u pogledu robe; iako se te direktive zasnivaju na članu 34 UFEU, kojim je garantovana sloboda prekograničnog kretanja robe, harmonizovani standardi važe za svu robu proizvedenu ili stavlenu u promet u EU.

Evropske unije garantuje slobodno kretanje usluga preko državnih granica – što je ograničilo praksu Evropskog suda pravde na prekogranične slučajeve – smatra se da Direktive o uslugama nalaže univerzalnu primenu njenih pravila o poslovnom nastanjivanju.⁵¹ Drugačije tumačenje generisalo bi nejednakost na jedinstvenom tržištu.⁵² Uostalom, malo je verovatno da bi bilo koja država članica prihvatila obrnutu diskriminaciju, to jest, da na njenoj teritoriji važe stroži uslovi za domaće pružaoce usluga nego za pružaoce usluga iz drugih država članica.

Široko postavljena definicija poslovnog nastanjivanja, usmerena na faktičko prisustvo pružaoce usluge na teritoriji države članice, veoma je značajna za sprečavanje zloupotrebe slobode prekograničnog pružanja usluga. Nezavisno od prakse Evropskog suda pravde o dozvoljenosti prekograničnog pružanja usluge koje za cilj prvenstveno ima izbegavanja restriktivnih uslova za pružanje usluga u određenoj državi članici,⁵³ kada pružalac usluga ima stalno poslovno prisustvo na teritoriji jedne države članice, on se može smatrati poslovno nastanjenim, što daje mogućnost toj državi da na njega primeni svoje nacionalne propise.⁵⁴

Direktiva o uslugama štiti slobodu poslovnog nastanjivanja tako što postavlja pravila u pogledu opravdanosti i transparentnosti postupaka za dobijanje saglasnosti za pružanje usluga.⁵⁵ Prema članu 9 Direktive, u kojem

51 G. Davies, 241–243.

52 Ibid.

53 U slučajevima Veronica, C-148/91, i TV10, C-23/93, Evropski sud pravde dozvolio je ograničenje slobode prekograničnog pružanja usluga u cilju sprečavanja njene zloupotrebe. U oba slučaja radilo se o televizijskim stanicama koje su emitovale program namenjen holandskoj publici, a poslovno su se nastanile izvan Holandije. Sud je, međutim, odlučio suprotno u slučaju VT4, C-56/96, smatrajući da pružalac usluge ima pravo da koristi slobodu prekograničnog pružanja usluga i ako ne pruža usluge u državi u kojoj je nastanjen, to jest, ako je u njoj samo formalno poslovno nastanjen. Prema tome, ne može se sa sigurnošću odgovoriti na pitanje da li Evropski sud pravde dozvoljava ograničenja slobode prekograničnog pružanja usluga kada se ona koristi samo radi izbegavanja uslova koje postavlja pravo države u kojoj se usluge pružaju. Vid. C. Barnard (2010), 391–392

54 Ovo rešenje je u skladu s ranijom praksom Evropskog suda pravde, vid. slučajeve: Binder C-205/94 i Van Binsbergen C-33/74.

55 Postupak za dobijanje saglasnosti definisan je široko, tako da obuhvati svaki postupak pred nadležnim organom javne vlasti koji pružalac usluge mora da obavi da bi dobio saglasnost za pružanje usluge. Vid. Član 4, stav 1, tačku 6 Direktive o uslugama. Upor. Opšta načela upravnog postupka sadržana u Zakonu o opštem upravnom postupku, Sl. list SRJ, br. 33/97 i 31/2001, Sl. glasnik RS, br. 30/2010.

su zapravo kodifikovana starija shvatanja Evropskog suda pravde,⁵⁶ država članica može da propiše postupak za dobijanje saglasnosti za pružanje usluge samo ako je takav postupak nediskriminatoran po osnovu državljanstva ili sedišta pružaoca usluge, ako je opravdan razlozima javnog interesa i ako se javni interes koji ga opravdava ne može ostvariti manje restriktivnom merom.

Pored toga, predviđen je niz pravila koja treba da obezbede da postupak za dobijanje saglasnosti bude transparentan i efikasan, a saglasnost neograničena.⁵⁷ Među ovim pravilima naročito je značajno pravilo iz člana 10, stav 3 Direktive, koje ne dozvoljava da se od pružaoca usluge zahteva da ispuni određene uslove ako je već ispunio funkcionalno ekvivalentne uslove u istoj ili drugoj državi članici EU. Ovo pravilo je izraz principa međusobnog priznanja (*mutual recognition*), koje takođe potiče iz prakse Evropskog suda pravde.⁵⁸ Efikasna primena ovog pravila zavisi od uspešne administrativne saradnje nadležnih organa država članica. Pored opštih pravila o postupcima za dobijanje saglasnosti, u članu 14 Direktive propisana je lista apsolutno zabranjenih uslova, a u članu 15 lista uslova koje, ako postoje u nacionalnom zakonodavstvu, treba preispitati u svetlu tri opšta pravila o dopuštenosti ograničavanja prava na poslovno nastanjivanje (nediskriminacija, javni interes i srazmernost).

Smatra se da je pravilima Direktive pravo na poslovno nastanjivanje slabije zaštićeno od prava na prekogranično pružanje usluga: Osim uslova iz člana 14 Direktive, koji su apsolutno zabranjeni, država članica može da postavi uslove za poslovno nastanjivanje na svojoj teritoriji ako utvrdi da za to postoji javni interes, koji se u te svrhe razume prilično široko.⁵⁹ Nasuprot

56 Direktiva preuzima pravila o slobodi poslovnog nastanjivanja koja su ustanovljena u sudskoj praksi Evropskog suda pravde, vid. Gebhard, C-55/94. Takav pristup, međutim, ne treba smatrati besmislenim ponavljanjem – pretakanje sudskih pravila u Direktivu olakšava pristup tim pravilima i povećava njihov autoritet u faktičkom smislu, vid. G. Davies, 234.

57 Čl. 10–13 Direktive o uslugama.

58 C. Barnard (2008), 354.

59 D. Chalmers, G. Davies, G. Monti, 868. Pod javnim interesom se, prema pravilima Direktive, ovde misli na opšti društveni interes, što obuhvata: javni poredak, javnu bezbednost, javnu zaštitu, javno zdravlje, očuvanje finansijske ravnoteže sistema socijalne zaštite, zaštitu potrošača, korisnika usluga i radnika, poštovanje načela savesnosti i poštenja u poslovnim odnosima, sprečavanje prevarnog postupanja, zaštitu životne sredine i zdravlja životinja, zaštitu intelektualne svojine, očuvanje istorijske i kulturne baštine, ciljeve socijalne i kulturne politike.

tome, sloboda prekograničnog pružanja usluga može da se ograniči samo ako postoji jedan od četiri izričito navedena razloga javnog interesa – ako je to neophodno za zaštitu javnog poretka, javne bezbednosti, javnog zdravlja ili životne sredine od stvarne i ozbiljne opasnosti. Ova razlika proizlazi iz tzv. *home state* pristupa – shvatanja da su pružaoci usluga slobodno izabrali državu u kojoj će se poslovno nastaniti i da ona zadržava pravo da uredi pružanje usluge (u okvirima koje pravo EU to dopušta), a da nametanje ograničenja u prekograničnom pružanju usluga treba da bude izuzetak.⁶⁰ Novina Direktive u odnosu na zatečenu praksu Evropskog suda pravde ogleda se u proširenom obimu slobode poslovnog nastanjivanja: kao što smo videli, prema pravilima Direktive, ova sloboda obuhvata i unutrašnje situacije – kada pružalac usluge želi da se poslovno nastani u svojoj državi.⁶¹

3.3. Sloboda prekograničnog pružanja usluga

Direktiva o uslugama ne sadrži definiciju prekograničnog pružanja usluge. Iz definicije poslovnog nastanjivanja može se zaključiti da prekogranično pružanje usluge podrazumeva privremeno pružanje usluge u državi članici u kojoj pružalac usluge nije nastanjen. Prekogranično pružanje usluge razlikuje se od poslovnog nastanjivanja po tome što pružalac usluge nema stalno i stabilno prisustvo na tržištu države članice u kojoj pruža uslugu.⁶² Prema praksi Evropskog suda pravde, razlikovanje prekograničnog pružanja usluge od poslovnog nastanjivanja zavisi od okolnosti datog slučaja: ne samo od trajanja, već i od učestalosti pružanja usluge.⁶³ Primera radi, *privremeno* pružanje usluga koje su povezane s izgradnjom nekog objekta može da traje nekoliko godina, i da se pri tom ne smatra da je pružalac ovih usluga nastanjen na teritoriji države članice u kojoj se gradi objekat.⁶⁴ Ukratko, prekogranično

60 Ibid.

61 Ibid.

62 Handbook, 36.

63 “[...] the temporary nature of the activities in question has to be determined in the light, not only of the duration of the provision of the service, but also of its regularity, periodicity or continuity.” Gebhard, C-55/94, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61994CJ0055>, pristup 1. oktobra 2015.

64 “[...] services within the meaning of the Treaty may cover services varying widely in nature, including services which are provided over an extended period, even over several years, where, for example, the services in question are supplied in connection

pružanje usluge je svako pružanje usluge koje nije dovoljno stalno i stabilno da bi se smatralo poslovnim nastanjivanjem.

Prvobitni nacrt Direktive iz 2004. godine, poznat kao Bolkestajnov nacrt (*Bolkestein Draft*), predlagao je regulisanje prekograničnog pružanja usluga na osnovu načela države porekla (*country of origin principle*), što znači da bi pružaoci usluga morali da ispune samo uslove koji su propisani u pravu države članice u kojoj su nastanjeni. Ostale države članice ne bi mogle da dodaju svoje uslove za prekogranično pružanje usluga na njihovoj teritoriji, osim izvanrednih mera u naročito opasnim situacijama.⁶⁵ Štaviše, nadzor nad pružaocima usluga bio bi rezervisan za državu u kojoj su nastanjeni, čak i kada pružaju usluge prekogranično.⁶⁶ Takvo rešenje bi značilo potpunu liberalizaciju prekograničnog pružanja usluga i uspostavljanje regulatorne konkurencije među državama članicama: stvorio bi se podsticaj za pružaoce usluga da se nastane u državama članicama s povoljnijom regulativom, kao i podsticaj za države članice da ne pooštravaju svoje propise. Zbog nedostatka političke spremnosti da se ovakva liberalizacija sprovede, Direktiva o uslugama garantuje slobodu prekograničnog pružanja usluga utoliko što prihvata pravila koja su već ustanovljena u praksi Evropskog suda pravde.⁶⁷

Razlika između Bolkestajnovog nacrta i Direktive o uslugama u pogledu slobode prekograničnog pružanja usluge nije suštinska.⁶⁸ Može se reći da Direktiva i dalje sadrži načelo države porekla, ali u oslabljenom vidu. Državama članicama je dozvoljeno da postavljaju uslove za prekogranično pružanje usluga samo u veoma ograničenom broju slučajeva. Za razliku od slobode poslovnog nastanjivanja, koja može da se ograniči nacionalnim propisima

with the construction of a large building.“ Schnitzer, C-215/01, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62001CJ0215>, pristup 1. oktobra 2015.

65 Prvobitna verzija člana 16 je glasila: „Member States shall ensure that providers are subject only to the national provisions of their Member State of origin which fall within the coordinated field. Paragraph 1 shall cover national provisions relating to access to and the exercise of a service activity, in particular those requirements governing the behaviour of the provider, the quality or content of the service, advertising, contracts and the provider's liability.“ COM(2004) 2, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52004PC0002>, pristup 1. oktobra 2015.

66 Ibid.

67 Thomas Papadopoulos, „An Overview of the Services Directive,“ *Inter alia*, 7/2010, 67–70, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1957056, pristup 1. oktobra 2015.

68 C. Barnard (2008), 360–364.

uvek kada to nalaže javni interes, kao jedna široko postavljena opšta kategorija – nacionalni uslov za prekogranično pružanje usluga može da se propiše samo ako to nalaže neka od četiri posebne kategorije javnog interesa (zaštita javnog poretka, javne bezbednosti, javnog zdravlja ili životne sredine, od stvarne i ozbiljne opasnosti). Kada se Direktiva sistemski tumači, jasno je da njena pravila bolje štite slobodu prekograničnog pružanja usluge nego slobodu poslovnog nastanjivanja.⁶⁹ Neki autori tvrde da načelo države porekla i nije izostavljeno iz Direktive o uslugama, već je ograničeno isključivanjem brojnih usluga iz domena njene primene.⁷⁰

Najveći broj srpskih propisa uopšte ne uzima u obzir mogućnost prekograničnog pružanja usluga. Za skoro sve regulisane uslužne delatnosti predviđa se obaveza registracije pružaoca usluge.⁷¹ Drugim rečima, nema izričite zakonske odredbe kojom se prekogranično pružanje usluga uslovljava poslovnim nastanjivanjem na teritoriji Republike Srbije, što bi bilo u suprotnosti s članom 16 Direktive o uslugama; prekogranično pružanje usluga se obično i ne pominje u sektorskim propisima, a posebnih odredaba o prekograničnom obavljanju uslužnih delatnosti posebno i nema.

Direktiva sadrži posebna pravila o postupku administrativne saradnje između organa javne vlasti država članica u slučaju kada prekogranično pružanje konkretne usluge generiše stvarnu i ozbiljnu opasnost po javno zdravlje ili životnu sredinu.⁷² Ako je pružalac usluge nastanjen u jednoj državi članici, a u drugoj obavlja svoju delatnost na nebezbedan način, država u kojoj on pruža usluge može protiv njega da povede postupak i izrekne mere radi sprečavanja ili otklanjanja date opasnosti u skladu sa svojim unutrašnjim propisima. Pokretanje postupka i izricanje mere po nacionalnom pravu države u kojoj se pruža usluga dozvoljeno je ako na nivou Evropske unije nije izvršeno usklađivanje propisa o bezbednosti usluge o kojoj je reč; ako izrečena mera

69 Vid. G. Davies, 234–236.

70 Rachael Craufurd Smith, „Old Wine in New Bottles: From the Country of Origin Principle to Freedom to Provide Services in the European Community Directive on Services in the Internal Market,“ Mitchell Working Paper Series, 6/2007, 23, http://www.europa.ed.ac.uk/__data/assets/pdf_file/0006/110976/35_oldwine-innewbottlesfromthecountryoforiginprincipletofreedomtoprovideservicesinth.pdf, pristup 1. oktobra 2015.

71 Vid. primera radi: izradu planskih dokumenata po Zakonu o planiranju i izgradnji; pružanje turističkih usluga po Zakonu o turizmu; pružanje usluge oglašavanja po Zakonu o oglašavanju.

72 Članovi 18 i 35 Direktive o uslugama.

obezbeđuje efikasniju zaštitu od mere koja se može preduzeti po pravu države sedišta pružaoca usluge; i ako država sedišta pružaoca usluge nije preduzela nikakve mere ili su mere koje je preduzela nedovoljne za otklanjanje opasnosti koja preti. Uz to, izrečena mera mora da bude srazmerna opasnosti koja preti. Međutim, pre nego što uopšte pokrene postupak po pravilima sopstvenog prava, država članica u kojoj pružalac obavlja uslužnu delatnost na nebezbedan način mora da sprovede postupak uzajamne pomoći koji je predviđen Direktivom o uslugama. Postupak uzajamne pomoći podrazumeva da država u kojoj se usluga pruža zahteva od države sedišta pružaoca usluge da preduzme zaštitne mere prema pružaocu. Ako država u kojoj se usluga pruža smatra da preduzete mere nisu dovoljne, dužna je da o tome obavesti državu sedišta i Evropsku komisiju, a tek po isteku roka od petnaest dana od tog obaveštenja može da izrekne mere po svom pravu. U tom roku Evropska komisija može da ispita saglasnost predloženih mera sa komunitarnim pravom. Postupak uzajamne pomoći može da se zanemari samo u hitnim slučajevima, što Direktiva o uslugama detaljno uređuje. Drugim rečima, u izuzetnim slučajevima, kada određena prekogranična uslužna delatnost stvara opasnost štete, država članica može da ograniči slobodu pružanja takve usluge izricanjem zabrana i drugih zaštitnih mera, ali samo kao *ultima ratio*, ako su mere države sedišta nedovoljne da garantuju bezbednost.

3.4. Prava korisnika usluga

U cilju stvaranja potpuno integrisanog i slobodnog tržišta usluga, Direktiva o uslugama propisuje obavezu države članice da obezbedi jednake uslove za *korišćenje* usluga na svojoj teritoriji, nezavisno od toga ko obavlja predmetnu uslužnu delatnost – domaći pružalac ili pružalac iz druge države članice. Sloboda prekograničnog pružanja usluga podrazumeva slobodu prekograničnog korišćenja usluga. U tom smislu, Direktiva o uslugama zabranjuje diskriminaciju korisnika usluga po osnovu: države sedišta odnosno državljanstva, prebivališta ili boravišta samog korisnika; države sedišta odnosno državljanstva pružaoca, čiju uslugu on koristi ili namerava da koristi. Odredbom člana 19 Direktive zabranjeno je državi članici da svojim nacionalnim propisima ograničava pravo korisnika usluge da uslugu pribavi kod pružaoca koji je nastanjen u drugoj državi članici. Prekogranično korišćenje usluge ne može da se uslovi dobijanjem saglasnosti od organa javne vlasti,

odnosno davanjem izjave pred tim organom, osim ako se isto zahteva za pribavljanje iste usluge kod domaćeg pružaoca. Isto tako, Direktiva zabranjuje državi članici da korisniku usluge onemogući ili oteža dobijanje finansijske pomoći za pribavljanje određene usluge, na osnovu činjenice što pružalac usluge nema sedište u istoj toj državi, odnosno na osnovu mesta pružanja predmetne usluge. Primera radi, nedozvoljena diskriminacija korisnika usluge postoji ako država članica propiše da se troškovi obuke ne kvalifikuju kao oporezivi prihod samo ako je obuka obavljena na teritoriji iste te države.⁷³

Zabrana diskriminacije korisnika usluga ne odnosi se samo na postupanje države odnosno organa javne vlasti, nego i na postupanje pružalaca usluga: Opšti uslovi poslovanja pružaoca usluge mogu da sadrže posebne uslove za korišćenje usluga s obzirom na državljanstvo, prebivalište ili boravište korisnika usluge samo ako za to postoje opravdani razlozi. Recimo, moguće je da postoji opravdana razlika u tarifi zbog troškova putovanja do mesta korisnika usluge, povećani troškovi zbog tehničkih uslova za pružanje usluge na određenom mestu, i tome slično.⁷⁴

Zaštita korisnika usluga ostvaruje se i putem obaveštavanja. Naime, država članica je dužna da korisnicima usluga omogući pristup informacijama o: opštim uslovima pod kojima se uslužne delatnosti obavljaju u drugim državama članicama, kako bi korisnici mogli da donose razumne ekonomske odluke o prekograničnom korišćenju usluga; pravnim sredstvima i postupcima za ostvarivanje i zaštitu prava korisnika usluga; organizacijama i udruženjima koja pružaju praktičnu pomoć korisnicima usluga te načinu na koji korisnik usluge stupa u neposredan kontakt s njima.⁷⁵ Pružaoci usluga imaju pravo da budu obavešteni o uslovima i postupcima koje oni sami moraju da ispune kako bi dobili saglasnost za pružanje usluga, odnosno kako bi pružali usluge u državi članici. Za razliku od toga, obaveštenja na koja imaju pravo korisnici usluga uvek su opšte prirode. Njihov smisao redovno se ogleda u tome da se poveća pouzdanje korisnika usluga u prekogranično pribavljanje odnosno korišćenje usluga.⁷⁶

Država članica ima slobodu da odredi subjekta koji će biti zadužen za obaveštavanje korisnika.⁷⁷ Organizacioni razlozi govore u prilog tome da se

73 Vestergaard, C-55/98, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61998CJ0055>, pristup 1. oktobra 2015.

74 Vid. Alineju 95 Preambule.

75 Član 21 Direktive o uslugama.

76 C. Barnard (2008), 374.

77 Član 21, stav 2 Direktive o uslugama.

obaveštavanje korisnika sprovodi kroz jedinstvenu kontaktnu tačku, dakle, istim putem kojim se obaveštavaju i pružaoci usluga. Obaveštavanje korisnika usluga bi moglo da se poveri i organizacijama za zaštitu potrošača, uz oprez zbog toga što je pojam korisnika usluge prema Direktivi o uslugama značajno širi od pojma potrošača. Naime, u poziciji korisnika usluge mogu da se nađu i pravna lica, kao i fizička lica koja postupaju u profesionalnom odnosno poslovnom kapacitetu. Nadležni subjekt ne mora da poseduje sve podatke koje je dužan da obezbedi korisnicima usluga, dovoljno je da u svakom pojedinačnom slučaju pribavi te podatke od nadležnih organa države sedišta pružaoca usluge, ali puko upućivanje na jedinstvenu kontaktnu tačku države sedišta ne smatra se dovoljnim.⁷⁸

3.5. Kvalitet usluga

Direktiva o uslugama propisuje dužnost predugovornog obaveštavanja korisnika usluga. Ta dužnost pada na pružaoca usluge i odnosi se na podatke koje je on svakako dužan da stavi na raspolaganje korisniku usluge pre zaključenja ugovora, odnosno pre početka pružanja usluge ako se ugovor ne zaključuje u pisanoj formi, i na podatke koje je dužan da pruži korisniku usluge samo na zahtev korisnika. Ova pravila Direktive imaju zaštitnu funkciju: zasnivaju se na shvatanju da je potpuna obaveštenost korisnika usluge najbolji način da se on zaštiti od štetnih odluka u pravnom prometu.⁷⁹ Pravila Direktive o predugovornom obaveštavanju imaju za cilj minimalnu harmonizaciju nacionalnih propisa, što znači da su države članice slobodne da pooštre ta pravila odnosno da prošire obavezu predugovornog obaveštavanja.⁸⁰

Pored toga, Direktiva o uslugama predviđa mogućnost da država članica obaveže pružaoca opasnih usluga da zakluče ugovor o obaveznom osiguranju od odgovornosti odnosno da pruže dovoljno obezbeđenje za obavezu naknade štete. Pod opasnom uslugom misli se na uslužnu delatnost koja pri normalnom obavljanju neposredno izaziva povećanu opasnost od smrti, telesne povrede ili oštećenja zdravlja korisnika usluge ili trećeg lica, ili pretili da

78 Handbook, 46.

79 Ista ideja prihvaćena je u evropskom i srpskom potrošačkom pravu, vid. Marija Karanikić Mirić, „Dužnost obaveštavanja u srpskom potrošačkom pravu,“ u: Stevan Lilić (ur.), *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije – knjiga 2*, PFBG, Beograd 2012, 199 i dalje.

80 Član 22, stav 5 Direktive o uslugama.

ozbiljno naruši imovinsko stanje korisnika usluge. Ako država članica odluči da propiše obavezu osiguranja od odgovornosti za štetu od opasne usluge, dužna je da prihvati osiguranje koje pružalac usluge donosi iz druge države članice u kojoj je poslovno nastanjen.

Direktiva o uslugama sadrži i odredbe koje nalažu državama članicama da stave van snage unutrašnje propise kojima se neopravdano ili na diskriminatoran ili nesrazmeran način zabranjuje ili ograničava pravo pripadnicima regulisanih profesija da promovišu svoje usluge i dobar poslovni ugled. Iz pravila direktive proizlazi da lice koje se bavi regulisanom profesijom ima pravo da promoviše svoje usluge i dobar poslovni ugled u skladu s pravilima struke i profesionalne etike, na način koji odgovara prirodi date regulisane profesije, čuvajući poslovnu tajnu i dostojanstvo, samostalnost i nezavisnost svoje profesije. Kada to nalaže javni interes, poslovna komunikacija lica koja se bave određenom regulisanom profesijom može da se ograniči pravilima struke odnosno kodeksom profesionalne etike, na srazmeran i nediskriminatoran način.

Direktiva o uslugama garantuje i slobodu pružanja mešovite usluge (*multidisciplinary service*), to jest usluge koja se sastoji od barem dve različite samostalne uslužne privredne delatnosti, koje zajedno obavljaju dva ili više pružalaca usluga. Lica koja se bave regulisanim profesijama, kao i lica koja obavljaju poslove akreditacije, izdavanja sertifikata, tehničkog nadzora, ispitivanja ili testiranja, mogu da učestvuju u pružanju mešovitih usluga pod uslovom da ne postoji sukob interesa odnosno nespojivost lica koja zajedno pružaju mešovitu uslugu, da je osigurana samostalnost i nezavisnost uslužne delatnosti za koju je zakonom propisano da je samostalna i nezavisna, te da su pravila struke i profesionalne etike, a naročito pravila o profesionalnoj tajni, koja obavezuju pružaocima mešovite usluge međusobno usklađena. Smatra se da bi ova pravila trebalo da olakšaju obavljanje uslužnih delatnosti, uvećaju raznovrsnost usluga i podstaknu razvoj novih poslovnih modela.⁸¹

Odredbe Direktive o uslugama koje se tiču kvaliteta usluga u najvećem broju nisu obavezujuće, nego upućuju na alternativne načine normiranja (*soft law*).⁸² Direktiva o uslugama poziva države članice da preduzmu mere kojima se pružaoci usluga i profesionalna i strukovna udruženja i organizacije podstiču da vode brigu o kvalitetu usluga.⁸³ Samoregulacija bi trebalo da se

81 Handbook, 49.

82 Vid. C. Barnard (2008), 379–381.

83 Član 26 Direktive o uslugama.

ostvari putem dobrovoljne sertifikacije, kao i poveljama o kvalitetu usluga i kodeksima profesionalne etike, koje donose ili kojima pristupaju profesionalna i strukovna udruženja i organizacije.

3.6. Administrativna saradnja

Direktiva o uslugama predviđa sveobuhvatnu obavezu saradnje organa javne vlasti država članica u sprovođenju nadzora nad pružaocima usluga.⁸⁴ Takva saradnja je neophodna da bi se na otvorenom jedinstvenom tržištu obezbedili kvalitet i bezbednost pruženih usluga. Direktiva o uslugama garantuje slobodu prekograničnog pružanja usluga na način koji je veoma blizak već izloženom načelu države porekla, pa efikasna administrativna saradnja između države sedišta i države u kojoj se usluge pružaju predstavlja jedini način da se osigura zakonito i bezbedno obavljanje uslužnih delatnosti. U skladu s tim, Direktiva obavezuje organe javne vlasti država članica da razmenjuju informacije o pružaocima usluga, kao i da sprovedu nadzor nad pružaocem usluga kada to od njih zahteva nadležni organ druge države članice. Ova obaveza podjednako pada na organe javne vlasti države sedišta i organe javne vlasti države u kojoj se predmetna usluga prekogranično pruža. Kako bi se osigurala efikasna razmena informacija, predviđeno je uspostavljanje zajedničkog informacionog sistema.⁸⁵ Pored toga, svaka država članica dužna je da odredi tačku za povezivanje (*liaison point*) – telo koje će delovati kao posrednik između organa javne vlasti te države i nadležnih organa drugih država kada postoje poteškoće u njihovoj neposrednoj komunikaciji. Međutim, zarad efikasnosti razmene podataka, Direktiva predviđa primarni značaj neposredne saradnje nadležnih organa država članica.⁸⁶

84 Članovi 28–35 Direktive o uslugama.

85 Evropska komisija razvila je Informacioni sistem unutrašnjeg tržišta (Internal Market Information System), poznatiji kao IMI sistem. Reč je o elektronskom sistemu za administrativnu saradnju u različitim oblastima (uključujući sektor usluga i priznanje stručnih kvalifikacija), uz korišćenje unapred prevedenih obrazaca i mogućnost mašinskog prevođenja. IMI sistem olakšava kontrolu bezbednosti usluga, doprinosi pojednostavljenju postupaka za dobijanje saglasnosti za pružanje usluga, umanjuje troškove pristupa uslugama, doprinosi zaštiti potrošača. Vid. Regulation No. 1024/2012 on administrative cooperation through the Internal Market Information System (the IMI Regulation), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32012R1024>, pristup 1. oktobra 2015.

86 Alineja 107 Preambule.

Direktiva o uslugama predviđa obavezu države članice da nastavi da nadzire pružaoca usluge koji je u njoj poslovno nastanjen i ako on svoju uslužnu delatnost obavlja prekogranično, te da sprovede nadzor nad tim pružaocem na obrazloženi zahtev države članice u kojoj se usluga pruža.⁸⁷ Uz to, država članica je dužna da upozori ugroženu državu članicu, kao i Evropsku komisiju, o svome saznanju da određena uslužna delatnost ugrožava ili pretili da ugrozi zdravlje ili bezbednost ljudi ili životnu sredinu u toj drugoj državi.⁸⁸

4. Usklađivanje nacionalnog prava s Direktivom o uslugama

Direktiva o uslugama propisuje različite načine regulisanja sektora uslužnih delatnosti, a njena implementacija podrazumeva da država članica preduzme više različitih mera.⁸⁹ To podrazumeva donošenje zakona kojim se garantuju i štite sloboda poslovnog nastanjivanja i sloboda prekograničnog pružanja usluga, kao i analizu vlastitog zakonodavstva, u cilju prepoznavanja i stavljanja van snage propisa kojima se, protivno pravilima Direktive o uslugama, ograničava slobodno kretanje usluga. Ovo „pročišćavanje” nacionalnih propisa treba da obuhvati ne samo zakone i podzakonske opšte akte Republike Srbije, nego i opšte akte autonomnih pokrajina, jedinica lokalne samouprave, organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, te opšte akte profesionalnih i strukovnih udruženja i organizacija, jer svi ti propisi mogu, suprotno pravilima Direktive o uslugama, da ograniče slobodno kretanje usluga na jedinstvenom tržištu. Osim ovih normativnih mera, države članice treba da sprovedu reformu javne administracije koja bi omogućila jednostavno i brzo obavljanje svih postupaka elektronskim putem. Taj deo posla svakako zahteva jaku političku volju i značajna finansijska sredstva jer države članice moraju da obezbede prikladne informacione sisteme, kao i neophodnu obuku za službenike koji će upravljati jedinstvenom kontaktnom tačkom i starati se o razmeni informacija s drugim državama članicama. U cilju pouzdanog i potpunog informisanja pružalaca i korisnika usluga o nacionalnim uslovima koji se odnose na pružanje usluga, države članice moraju jasno da definišu saradnju

87 Čl. 29 i 30 Direktive o uslugama.

88 Čl. 32 Direktive o uslugama.

89 C. Barnard (2008), 392–393

u razmeni informacija između tela zaduženog za upravljanje jedinstvenom kontaktnom tačkom i drugih organa javne vlasti. Pored normativnih i administrativnih reformi, države članice treba kontinuirano da rade na poboljšanju kvaliteta usluga, merama i aktivnostima koje podstiču samoregulaciju, te da saraduju s drugim državama članicama u nadzoru nad pružaocima usluga.

Kao što smo videli, novi Nacionalni program Republike Srbije za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije predviđa preduzimanje različitih mera i aktivnosti u cilju potpune implementacije Direktive o uslugama.⁹⁰ Stvarna implementacija Direktive, međutim, zavisi od postojanje jake političke volje i neophodnih investicija u opremanje i edukaciju relevantnih organa javne vlasti. To je proces koji će trajati dugo nakon usvajanja zakona kojim se u pravo Republike Srbije transponuje Direktiva o uslugama.

5. Zaključak

Direktiva o uslugama je složeni horizontalni propis koji, uprkos odredbama kojima se propisuju značajni izuzeci od njene primene, utiče na veoma veliki broj različitih uslužnih delatnosti. Ona sadrži pravila i pojmove koje treba tumačiti u skladu sa odredbama Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, odnosno u skladu sa praksom Evropskog suda pravde. Povrh toga, Direktiva o uslugama predviđa dalekosežnu reformu javne administracije, što je tehnički i finansijski veoma zahtevan poduhvat. Zbog svega toga, implementacije Direktive o uslugama predstavlja veliki izazov za države članice. Usklađivanje nacionalnog prava sa Direktivom o uslugama predstavlja tek prvi korak u tom smeru.

Implementacija Direktive o uslugama, a naročito njenih odredaba koje se odnose na osnivanje i održavanje jedinstvene kontaktne tačke i pojednostavljenje administrativnih procedura, zahteva kontinuirani rad upravnih organa i edukaciju državnih službenika o značaju i metodama elektronske uprave, ali i normativnu podršku u vidu propisa koji bi morali da se donose ili menjaju nakon usvajanja krovnog zakona u ovoj oblasti. Neophodno je, dakle, da se zahtevi Direktive o uslugama, odnosno novog pravnog okvira za pružanje usluga u Republici Srbiji, adekvatno publikuju i objasne zainteresovanoj stručnoj javnosti, ali i da se, u anticipaciji dalekosežnih posledica koje implementacija Direktive o uslugama sa sobom nosi, preispita politika regulisanja uslužnih delatnosti.

90 NPPT, 199–203.

Prof. dr Marija Karanikić Mirić*
Miloš Vukotić, MA**

HARMONIZATION OF SERBIAN LAW WITH DIRECTIVE 2006/123/EC ON SERVICES IN THE INTERNAL MARKET

Summary

According to the programme of harmonization of Serbian law with the law of the European Union, an umbrella legislation should be adopted by the end of 2015, which would transpose Directive 2006/123/EC on services in the internal market into Serbian law. This Directive requires member states to introduce guarantees of the freedom of establishment and the freedom of cross-border provision of services into their national legislation, with the aim of liberalisation of the internal market for services. Its main characteristic may be recognized in a combination of different regulatory approaches: deregulation of service activities; establishment of electronic governance and administrative cooperation; ensuring the quality of services through self-regulation. The complexity of the legal regime of the Services Directive is further increased by a large number of service activities and legal areas to which it does not apply. Effective implementation of the Services Directive, therefore, represents a serious challenge for the Serbian legislator and for the relevant public authorities. This paper analyses the main provisions of the Services Directive and offers guidelines for its implementation in the legal system of the Republic of Serbia.

Key words: Establishment. – Cross-border provision of services. – Services Directive. – Harmonization. – Implementation.

* Marija Karanikić Mirić, LL.M, PhD. Associate Professor Faculty of Law University of Belgrade. This article is the result of research within the project Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System (179059), supported by the Ministry of Education, Science and Technological Development of the Republic of Serbia.

** Miloš Vukotić, LL.M.