



**Влада Републике Српске
Министарство за економске односе и
регионалну сарадњу**

АДУ/ADU

РЕПУБЛИКА СРПСКА | REPUBLIKA SRPSKA
АГЕНЦИЈА ЗА ДРЖАВНУ УПРАВУ | AGENCIJA ZA DRŽAVNU UPRAVU

Агенција за државну управу

ВОДИЧ КРОЗ ДИРЕКТИВУ О УСЛУГАМА НА УНУТРАШЊЕМ ТРЖИШТУ

Аутор: Радмила Драгишић



Бања Лука, фебруар 2013. године

Аутор:

Радмила Драгишић, начелник Одјељења за усклађивање законодавства Републике Српске
са прописима Европске уније у Министарству за економске односе и регионалну сарадњу

Издавач:

Агенција за државну управу Републике Српске
Владике Платона бб
78 000 Бања Лука
Web сајт: www.adu.vladars.net
Електронска пошта: adurs@adu.vladars.net

Рецензент:

мр Борис Тучић

Дизајн корица:

Сњежана Кесић

Штампа:

MARKOS DESIGN&PRINT STUDIO

Тираж:

50

ВОДИЧ КРОЗ ДИРЕКТИВУ О УСЛУГАМА НА УНУТРАШЊЕМ ТРЖИШТУ

Бања Лука

март 2013. године

САДРЖАЈ

I Предговор.....	6
II Кратко подсећање на Приједлог директиве о услугама на унутрашњем тржишту.....	7
III Релевантне одредбе Споразума о стабилизацији и придруживњу.....	11
а) Пословно настањивање.....	12
б) Пружање услуга.....	13
IV Директива о услугама на унутрашњем тржишту.....	14
а) Основ за доношење Директиве (веза са Уговором о функционисању Европске уније)...	17
б) Имплементацијски период.....	18
в) Проведбена легислатива и метод имплементације.....	21
V Структура Директиве.....	23
VI Предмет и област примјене Директиве о услугама, однос са другим прописима	
Уније и одређење појмова.....	25
а) Предмет уређивања.....	25
б) Област примјене.....	26
1. Сегменти на које се примјењује Директива о услугама.....	26
2. Услуге које су изузете из досега Директиве о услугама.....	27
➤ Не-економске услуге од општег интереса.....	27
➤ Финансијске услуге.....	28
➤ Електроничко-комуникацијске услуге и мреже.....	28
➤ Услуге у области транспорта.....	29
➤ Услуге агенција за привремено запошљавање.....	29
➤ Услуге здравствене његе.....	29
➤ Аудиовизуелне и радиодифузне услуге.....	30
➤ Игре на срећу.....	30
➤ Услуге повезане са вршењем службених овлашћења.....	31
➤ Социјалне услуге у области становања, бризи о дјечи, те помоћи породицама и лицима која требају трајну или привремену помоћ.....	31
➤ Услуге приватног осигурања.....	32
➤ Услуге нотара и судских извршилаца.....	32
➤ Област опорезивања.....	32
➤ Област слободе кретања роба.....	33
в) Веза са специфичним правним областима или политикама.....	33
г) Однос Директиве са другим прописима Европске уније.....	35
д) Значење појмова који се користе у Директиви о услугама.....	36
➤ Дефиниција „услуга“.....	36
➤ Пружаоци услуга на које се примјењује Директива.....	37
➤ Прималац услуга.....	37
➤ Држава чланица пословног настана.....	38
➤ Пословни настан.....	38

➤ Поступак одобравања.....	39
➤ Захтјев.....	39
➤ Преовладавајући разлози који се односе на јавни интерес.....	39
➤ Надлежно тијело.....	40
➤ Држава чланица у којој се пружа услуга.....	40
➤ Регулисана струка.....	40
➤ Пословна комуникација.....	40
VII Административно поједностављење.....	41
а) Поједностављење поступака и формалности (члан 5).....	41
б) Јединствене контактне тачке.....	43
в) Право на информације.....	45
г) Поступци електроничким путем.....	46
VIII Слобода пословног настанивања за пружаоце услуга.....	47
а) Давање одобрења.....	47
1. Поступци одобравања.....	47
2. Услови за издавање одобрења.....	47
3. Трајање одобрења.....	48
4. Одабир између више кандидата.....	49
5. Поступци издавања одобрења.....	49
б) Забрањени захтјеви или захтјеви који подлијежу оцјењивању.....	50
1. Забрањени захтјеви.....	50
2. Захтјеви који се требају оцијенити.....	54
IX СЛОБОДНО КРЕТАЊЕ УСЛУГА.....	56
а) Слобода да се пружају услуге и повезана одступања.....	56
1) Слобода пружања услуга.....	56
2) Додатна одступања од слободе пружања услуга.....	57
3) Одступања у појединачним случајевима.....	59
б) Права прималаца услуга.....	59
1. Забрањена ограничења.....	59
2. Забрана дискриминације.....	59
3. Помоћ примаоцима услуга.....	61
X КВАЛИТЕТ УСЛУГА.....	62
а) Информације о пружаоцима и њиховим услугама.....	62
б) Осигурање и јемства професионалне одговорности.....	63
в) Пословне комуникације регулисаних струка.....	64
г) Мултидисциплинарне дјелатности.....	64
д) Политика квалитете услуга.....	65
ђ) Рјешавање спорова.....	65
XI АДМИНИСТРАТИВНА САРАДЊА.....	67
а) Узајамна помоћ – опште обавезе.....	67

б) Узајамна помоћ – опште обавезе за државу чланицу пословног настана.....	67
в) Надзор од стране државе чланице пословног настана у случају привременог пресељења пружаоца услуге у другу државу чланицу.....	68
г) Надзор од стране државе чланице у којој је услуга извршена у случају привременг пресељења пружаоца услуге.....	68
д) Механизми за узбуњивање.....	69
ђ) Информације о доброј репутацији пружаоца услуге.....	69
е) Пратеће мјере.....	70
ж) Узајамна помоћ у случају „case-by-case“ одступања.....	70
з) Спровођење мјера.....	70
XII Програм конвергенције.....	71
а) Правила понашања на нивоу Уније.....	71
б) Додатно усклађивање.....	71
в) Узајамна евалуација.....	72
XIII Закључна разматрања.....	73
XIV Одабрани извори.....	74

I ПРЕДГОВОР

Овај водич је превасходно намијењен колегама правницима који су инволвирани у процес транспозиције прописа ЕУ у домаћи правни систем. Међутим, конципиран је на начин који читаоцу, поред детаља везаних за транспозицију, може пружити и друге занимљиве информације о процесима услјед којих је донесена Директива о услугама на унутрашњем тржишту, као и о реперкусијама које је она изазвала, те стога може бити занимљив и ширем кругу читалаца.

При његовој изради коришћена је извјесна теоријска литература, те медијски прикази, коментари и изјаве који су наведени у прилогу.

II КРАТКО ПОДСЈЕЋАЊЕ НА ПРИЈЕДЛОГ ДИРЕКТИВЕ О УСЛУГАМА НА УНУТРАШЊЕМ ТРЖИШТУ

Европска комисија је 13. јануара 2004. године представила Приједлог директиве о услугама на унутрашњем тржишту у намјери да успостави општи правни оквир који би омогућио „*право унутрашње тржиште*“¹ у области услуга као кључни циљ Стратегије из Лисабона². Предметна стратегија представљала је својеврстан доказ о томе да се, у циљу повећања конкурентности и запослености, покушава изнаћи пролаз за структуралне либерализацијске реформе, уз истовремено задржавање одговарајућег социјалног модела. Иста је обухватала широк програм реформи, при чему је било потпуно јасно да ће употпуњавање јединственог тржишта, посебно у области услуга, регулисаних професија и финансијских услуга остати кључни задатак³.

Конкурентно тржиште услуга одувјек је било од суштинске важности за подстицање привредног раста и стварање нових радних мјеста у Европској унији⁴. Међутим, због бројних препрека, пружаоци услуга, посебно мала и средња предузећа⁵, били су спријечени да прошире дјеловање изван својих држава, те да, у том смислу, у потпуности искористе предности унутрашњег тржишта⁶. С тим у вези, било је веома тешко у овом сегменту унутрашњег тржишта остварити „*подјелу надлежности*“ између Уније и држава чланица. Наиме, управо зато што су услуге појединачно најдинамичнија привредна активност у Европској унији⁷, фрагментација унутрашњег тржишта у овом сегменту показала се веома штетном.

Будући да се већ тада наслућивало да ће предметна директива озбиљно утицати на планирање и провођење политика држава чланица у области пружања услуга, иста је искориштена за негативну кампању и неуспјешну комуникацију⁸ приликом референдума о

¹ У складу са чланом 26. став 2. Уговора о функционисању Европске уније, унутрашње тржиште чини простор без унутрашњих граница у којем је обезбијеђено слободно кретање роба, људи, капитала и услуга. Иначе, основе унутрашњег тржишта уређене су чланом 21, Поглавље II УФЕУ, те Поглављем III - Насловом 2 о слободи кретања роба, Насловом 4 о слободи кретања људи, услуга и капитала, Насловом 5 у дијелу који се односи на питања виза, азила, имиграцијске и друге политике везане за слободу кретања лица, те чл. 114. и 115. УФЕУ.

² Усвојена је на Европском савјету у Лисабону 2000. године у циљу да ЕУ „до 2010. године постане најконкурентнија и најдинамичнија привреда свијета утемељена на знању, способностима за одржив привредни раст са већим бројем и квалитетнијим радним мјестима, те већом социјалном кохезијом“.

³ На примјер, видјети презентацију Хенрија Оливијера, Генералног секретара Европске федерације рачуновођа, под називом „*Признавање професионалних квалификација у оквиру јединственог европског тржишта*“ (siteresources.worldbank.org).

⁴ Дужи период је европска интеграција била позната под називом Европска заједница. Међутим, услјед институционалних промјена до којих је дошло ступањем на снагу Уговора из Лисабона 1. децембра 2009. године, умјесто наведеног назива користи се назив Европска унија, те се исти у овом раду претежно и употребљава.

⁵ Европска унија препознала је мала и средња предузећа као средишњи дио своје економије. С тим у вези, у јуну 2008. године Унија је представила „*Повељу о малим предузећима*“. Међутим, имплементација Повеље није била једнообразна.

⁶ Принцип слободе пружања услуга омогућава пословном субјекту који пружа услуге у једној од држава чланица да понуди своје услуге на привременој основи клијенту у другој држави чланици, без потребе да региструје своју активност у тој држави.

⁷ Услуге представљају покретач привредног раста и чине 70% БДП и запослености у већини држава чланица, па се, стога, сматрало да би уклањање ограничења у прекограничном пружању услуга, уз истовремено повећање транспарентности и бољу информисаност потрошача, осигурало и шири избор за потрошаче и боље услуге, уз ниже цијене.

⁸ У сврху унапређења комуникације, Комисија је 2005. године усвојила Акциони план који је садржавао 50 конкретних мјера везаних за приступ Комисије у области комуникација. *José Manuel Durão Barroso* био је први предсједник Комисије за чијег предједавања је именован посебан потпредсједник за комуникације. Наиме, у вријеме док је Комисијом предједавао *Barroso*, Директива о услугама на унутрашњем тржишту сматрана је једним од основних

Уговору о Уставу за Европу 2005. године у Француској и Холандији. Највеће полемике изазвало је тзв. „*начело државе поријекла*“⁹ према којем пословни субјекат може пружати услуге у било којој држави чланици и, при том, поступати у складу са прописима државе у којој је регистрован, а не и оне у којој се услуга обавља. Наиме, заговорници Приједлога директиве су ово начело сматрали превасходно важним за прекогранично обављање услуга. Међутим, истраживања показују да одредбе Приједлога нису доприносиле успостављању повјерења између држава чланица које је неопходно да би се примјењивало поменуто начело. За успостављање повјерења, у напријед поменутом смислу, било је неопходно осигурати висок степен заштите циљева од јавног интереса, а посебно заштиту потрошача. Наиме, код „*старих држава чланица*“¹⁰ појавио се страх од тзв. „*социјалног дампинга*“, што значи да би пословни субјекти из „*нових држава чланица*“ у којима постоји нижи степен заштите социјалних и радних права, могле угрозити домаће пословне субјекте и тако проузроковати губитак радних мјеста.

Као што смо напријед истакли, отпора према Приједлогу директиве било је у Француској. Тако је, на примјер, „*пољски водоинсталатер*“ истакнут као непосредна пријетња француским радницима и постао је симбол страха Западних Европљана од јефтине радне снаге из источних европских држава¹¹. Извјестан број држављана Пољске затечен је у радничким логорима на југу Италије¹². Ни Холанђани нису подржали Приједлог¹³, а у Белгији су 4. јуна 2004. године синдикати организовали протесте против

правних аката, премда је иницијално „*стављена на сто*“ још почетком 2004. године када је Комисијом председавао *Romano Prodi*.

⁹ Међу научницима је настала жупра расправа о томе да ли „*Начело државе поријекла*“, које је касније замијењено тзв. „*начелом неопструкција*“ (енг. „*Principle of non obstruction*“) има правни основ у Уговору. Неки су сматрали да је оно садржано у члану 49. *ТЕС* (сада члан 56. *УФЕУ*) у дијелу у којем се говори о услугама и који треба разматрати у уској вези са чланом 10. *ТЕС* који обавезује државе чланице на сарадњу у циљу испуњавања обавеза које проистичу из Уговора. Ово становиште је нападнуто од стране оних који сматрају да ово начело нема правни основ у Уговору и, стога, мора бити експлицитно промовисано путем секундарне легислативе. „*Начело државе поријекла*“ је у прошлости кориштено у неколико специфичних легислативних области. Представљање овог начела у законодавној пракси Европске уније прошло је кроз двије фазе. У првој фази је ово начело било представљено кроз директиве у области осигурања, банкарства и финансијских услуга. Друга фаза односи се на примјену овог начела кроз Директиву 97/36/ЕС (*OJ* 1997 L202/60-70), Директиву 1999/93/ЕС (*OJ* 2000 L13/12-20), Директиву 2000/31/ЕС (*OJ* 2000 L178/1-16) и Директиву 2002/58/ЕС (*OJ* 2002 L201/37-47).

¹⁰ И у Белгији су синдикати тврдили да се „*начелом државе поријекла*“ које је заступљено у Приједлогу директиве, заправо, даје подстицај компанијама да се премјесте у државе са најмање рестриктивним законодавством у области социјалне и фискалне политике, те у области екологије. На тај начин ће се, према њиховом мишљењу, радничка права и социјална заштита ставити под још већи притисак.

¹¹ Пољски аналитичар *Peter Gentl* изјавио је: „*Пољски водоинсталатер је симбол за оно што евроскептични француски медији називају масовним приливом робе, услуга и радне снаге из Источне Европе, од проширења Уније прошлог маја. Због десетопроцентне незапослености и скоро непостојећег привредног раста, пољски водоинсталатер постао је баук у Француској, зато јер је вреднији, квалитетнији и јефтинији од многих својих западних колега*“.

¹² Поводом 113 пољских грађана који су затечени у радним логорима на југу Италије, талијански тужитељ *Piero Grasso* је на једној конференцији за новинаре у Барију изјавио: „*То што смо открили потпуно је непоштовање људског достојанства. Ти су људи били робови у нашој држави*“.

¹³ Име бившег комесара за унутрашње тржиште повезано је са приједлогом ове директиве која је прозвана „*Болкеништајновом директивом*“. Управо ова бука око директиве нагнала је Европску комисију да се мало повуче и истакне како се иста неће проширити на јавне услуге (попут здравствених), те да се тржиште неће отворити за конкуренцију у оним државама чланицама у којима те услуге пружају искључиво органи државне управе. У овом дијелу интересантан поглед на Директиву о услугама дала је Сузан Џори, председница Савјета транс-националног института и почасна председница АТТАЦ-а Француска (Удружења за опорезивање финансијских трансакција да би се помогло грађанима), у тексту под називом „*Европа уједињује слабе*“. Извадак из наведеног текста је сљедећи: „*Европска унија*

истог. Протести су били подржани од коалиције лијево оријентисаних политичких партија и невладиних организација под водством двије највеће организације синдиката – Конфедерације хришћанских синдиката¹⁴ и Белгијске опште федерације рада¹⁵. Демонстрације синдиката одржане су и у Финској.

Једна од кључних примједби изнесених у току напријед наведених протеста односила се на тврдњу да се предложеном директивом покушава ограничити најважнија улога сваке државе чланице, те регионалне и локалне власти у области услуга од општег интереса¹⁶, а посебно социјалних и здравствених¹⁷.

У многим државама чланицама, попут Њемачке, Шпаније, Аустрије, Велике Британије и Белгије, регије су надлежне за уређивање области које су у досегу Директиве о услугама¹⁸. Међутим, приликом израде Приједлога директиве о услугама, компетенције регија нису уобзирене, те се реакције држава чланица са сложеним државним уређењем нису могле компримирати. Дакле, није уобзирена чињеница да регионални органи власти уређују предметну област, између осталог, и на начин што издају дозволе за обављање услужне дјелатности. Надаље, одредбе Приједлога нису предвиђале могућност да држава

није демократски ентитет. Принуђени смо да гласамо онако како она то жели или наш глас ништа не вриједи. Гинтер Ферхаген, европски комесар је овако прокоментарисао француско и холандско „Не“ (европском уставу): „Не смијемо им допустити да нас уцењују“. - То је веома забрињавајуће. Одбацује се право народа да одлучује о томе како се њиме влада. Анти-демократске вриједности данас преваладају. Ми смо постали акционари уместо грађани, потрошачи уместо суверени народ, нуди нам се право да будемо консултовани, а ускраћује суверенитет...“. Поред евидентног демократског дефицита – највише сам забринут што Лисабонски споразум ставља Европу под кирибран НАТО и тиме под војну контролу САД, па отуда и под власт главнокомандујућег америчке армије. Споразум посебно наглашава да „за државе које су чланице (НАТО)“, што је велика већина ЕУ-27, учешће у НАТО је „темељ њихове колективне одбране и представља форум за његову примјену“. Обама је можда бољи главнокомандујући од Буша, али то и даље значи да смо под паском свакога ко дође на власт у САД. Споразум, такође, потврђује потребу да се настави даља приватизација јавних служби. Он афирмише опредјељење Европе за „конкуренцију без уплитања“ и отварање свих „служби од општег интереса“ за конкуренцију. Пошто у готово свим јавним службама постоје економски интереси, то ће довести до предаје јавних служби приватном сектору (с малим изузетком судства, полиције, војске итд). Оно што су учинили са телекомуникацијама сада желе да учине са здравством, водоснабјевањем и образовањем. Европска унија ће искористити сва могућа средства да оствари те циљеве. Типичан примјер је Болкеништајнова директива, која је још један дугачак и сложен текст, али с намјером да се европски радници подвргну радном законодавству и условима који постоје у њиховим „државама поријекла“. На примјер, радник из Литваније који се запосли у Скандинавији би по томе остао под ингеренцијом радних закона у Литванији. Раднички синдикати одговарају да ће то раднике из Литваније ставити у конкурентске односе са скандинавским радницима, али додјељујући им ниже радне стандарде... Мислим да је оно с чим се суочавамо катастрофалније од периода Херберта Хувера из 1930-1931, када је америчка елита вјеровала да ће, ако се ништа не предузима, доћи до спасења и да ће кресањем потрошње извести државу из депресије...“.

¹⁴ Confédération des Syndicats Chrétiens/Algemeen Christelijk Vakverbond, CSC/ACV

¹⁵ Fédération Générale du Travail de Belgique/Algemeen Belgisch Vakverbond, FGTV/ABVV

¹⁶ Европски парламент је експлицитно објаснио зашто се услуге од општег интереса морају изузети из досега Директиве о услугама: „Услуге од општег интереса [...] обављају и утврђују државе чланице у складу са својим обавезама да штите јавни интерес. Ове активности нису садржане у дефиницији из члана 50. Уговора и, стога, не улазе у досег ове директиве. Одредбе директиве примјењују се само у оном сегменту у којем су релевантне активности отворене за конкуренцију, и не захтијевају да државе чланице либерализују услуге од општег интереса, приватизују постојећа јавна тијела или укину постојеће монополе, као што су лутрија и одређене дистрибуцијске услуге. У том смислу, одредбе Директиве би се примјењивале само на оне услуге од општег интереса које имају економску природу и отворене су за конкуренцију“.

¹⁷ Премда, касније се показало да је Холандија, заједно са Великом Британијом, оцијењена као држава са најбољим „јединственим контактним тачкама“.

¹⁸ Видјети: Edinburgh Europa Institute - Mitchell Working Paper Series – Regional Rescue of the Nation-State: Changing Regional Perspectives on Europe, Charlie Jeffery, 5/2007

чланица, у складу са својим обликом уређења, може предузети мјере административног поједностављивања, као што је „*јединствена контакт тачка*“.

Све наведено упућује на закључак да није било довољних гаранција о уважавању надлежности држава чланица¹⁹, а што је, између осталог, у супротности и са *Бијелом књигом Европске комисије*²⁰ у којој се инсистира на уважавању „*начела супсидијарности*“²¹. У складу са овим начелом, у сегментима који не спадају у њену искључиву компетенцију, Унија смије дјеловати само онда и уколико циљеви предложеног дјеловања не могу бити остварени од стране држава чланица, било на централном, било на регионалном или локалном нивоу, али могу, због обима и природе предложеног дјеловања, бити боље остварени на нивоу Уније²². У том смислу, појавила се и сумња у то да ли је задовољено „*начело пропорционалности*“²³ које имплицира дискрецију у избору и према којем садржај и облик Уније не смије прелазити оно што је нужно да би се остварили циљеви Уговора. Истина, Приједлог није садржавао аброгационе одредбе којима би се државе чланице присилиле на отварање услуга од општег интереса конкуренцији. Међутим, не може се пренебрегнути факт да, иако већина држава чланица потпуно јасно одваја јавни од приватног сектора, постоје и оне у којима је пружање одређених услуга организовано преко непрофитних организација које примају подстицаје од државе. У том случају, постојала је могућност угрожавања система субвенција држава чланица на начин што ће се услуге из области социјалног осигурања отворити слободној конкуренцији, док је у области запошљавања постојала опасност од онемогућавања да пружалац услуга испуњава услове као што су ауторизација²⁴, регистрација, итд.

Постојала је и неусклађеност између Приједлога директиве о услугама и других аката Заједнице. Са једне стране, Приједлог је дјелимично обухватао, а дјелимично долазио у сукоб са одређеним одредбама постојећих аката Заједнице, као што је, на примјер, Регулатива ЕЕС 1408/71 Савјета од 14. јуна 1971. године о примјени система социјалног осигурања на запослена лица и чланове њихових породица који се крећу

¹⁹ Углавном, показало се неопходним да се одредбе Директиве о слободи пословног настанивања и слободном кретању услуга примјењују у оном обиму у којем су предметне дјелатности отворене за тржишну конкуренцију. Наиме, државе чланице су страховале да ће морати либерализовати услуге од општег економског интереса, приватизовати државна предузећа која пружају такве услуге и, евентуално, укинути постојеће монополе за друге дјелатности или одређене дистрибуцијске услуге.

²⁰ Видјети: *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions (White Paper on services of general interest)*, Brussels, 13. 5. 2004. COM(2004) 374 final

²¹ О томе како је Унија изграђена на федералном принципу субсидијарности писао је, додуше са аспекта финансијског извјештавања, Jochen Zimmermann у раду „*EU Federalism and the Governance of Financial Reporting*“

²² Видјети *PROTOCOL (No 2) ON THE APPLICATION OF THE PRINCIPLES OF SUBSIDIARITY AND PROPORTIONALITY* – протокол усвојен уз текст Уговора о Европској унији и Уговора о функционисању Европске уније којим се настоји осигурати досљедно поштовање принципа супсидијарности и пропорционалности, а у складу са чланом 5. Уговора о Европској унији.

²³ У вези са овим начелом видјети, на примјер, члан 52. став 1. Повеље о основним правима Европске уније, као и предмет C-112/00 *Schmidberger Internationale Transporte und Planzuge v Austria* [2003] ECR I-5659

²⁴ *Лат. овлашћење, опуномоћење*

унутар Заједнице²⁵. Са друге стране, Приједлог је изискивао низ даљих реакција Уније везаних за измјену постојећих или доношење нових прописа (нпр. измјену Комисијине бијеле књиге о услугама од општег интереса, израду Приједлога директиве о признавању професионалних квалификација и Приједлога директиве о радним условима привремених радника, итд.). Истовремено, постојала је „легална тензија“ између Приједлога и Уговора коју није било могуће избјећи без даљег усаглашавања. Такође, Приједлогом се покушала редуковати област примјене „разумног приступа“²⁶.

III РЕЛЕВАНТНЕ ОДРЕДБЕ СПОРАЗУМА О СТАБИЛИЗАЦИЈИ И ПРИДРУЖИВАЊУ

Споразуми о стабилизацији и придруживању припадају новој, трећој генерацији споразума о придруживању Европској унији који су намијењени искључиво државама обухваћеним процесом стабилизације и придруживања и који овим државама омогућава успостављање трајног односа са Унијом, те чланство у истој²⁷. Уз придруживање, овај споразум садржи елементе стабилизације (безбједносна, политичка и економска стабилизација) и регионалне сарадње²⁸. Исти је, *ad exemplum*, Комесар за иностране односе *Chriss Patten* означио кључним сегментом који садржи основе чланства, а сам процес стабилизације и придруживања, према њему, представља више од билатералног процеса.

²⁵ Енг. *Regulation (EEC) No 1408/71 of the Council of 14 June 1971 on the application of social security schemes to employed persons and their families moving within the Community*

²⁶ Енг. *rule of reason* представља приступ који је развио Суд правде и који је први пут примјењен у раду на предмету *Cassis de Dijon (C-120/78)*. Према овом приступу правне норме држава чланица које су у супротности са било којом од четири слободе (па тако и слободном пружања услуга) могу бити оправдане ако су задовољени одређени услови, при чему примјена дискриминационог правила државе чланице мора бити неопходна за остварење циља који треба постићи и размјерна томе циљу. Суд правде је у више случајева примјењивао овај приступ и у већини предмета није прихватао разлоге за оправдање неједнаког поступања које су износиле државе чланице, али је у појединим предметима неке од тих разлога ипак и уважавао. Тако је било, на примјер, у предмету *Bachmann (C-204/90)* у којем је, као оправдано образложење за неједнако поступање, прихваћена потреба за очувањем кохеренције пореског система. Наиме, њемачки држављанин *H. M. Bachmann* преселио се због запослења у Белгију. Ријеч је о запослењу које је требало трајати пет година. Прије пресељења закључио је у Њемачкој полисе осигурања за случај болести и инвалидности, те полису животног осигурања. Међутим, белгијски порески систем признаје (као порески признати издатак) премије уплаћене по тим полисама само ако су исте уплаћене белгијским осигуравачима. Белгија је истакла три оправдања за неједнак приступ, при чему је Суд правде уважио оно које се односило на потребу да се очува кохеренција пореског система, која и није могла бити очувана другачије но одрицањем тужитељу права на признање уплаћених премија страном осигуравачу као порески признатог издатка.

²⁷ У вези са „*self-executing*“ природом споразума видјети, на примјер, предмет Суда правде C-12/86 *Meryem Demirel v Stadt Schwäbisch Gmünd*

²⁸ Више о томе видјети у раду Проф. др Милице Делевић-Ћилас под називом „Европска унија и политика условавања“, на примјер: „Најзад, процес стабилизације и придруживања није једноставно билатерални однос Уније и сваке поједине земље. Регионална сарадња је дио уговора Уније са земљама југоисточне Европе, па тако и сваки поједини уговор укључује јасну обавезу међусобне сарадње. Циљеви процеса стабилизације и придруживања у овој области су: охрабривање земаља региона да развију онај ниво међусобне сарадње који би имали да су чланови ЕУ, затим развијање мреже компатибилних билатералних уговора о зонама слободне трговине, што ће омогућити слободно кретање робе између земаља региона и ЕУ и интензивирање сарадње у области правосуђа и унутрашње управе у борби против безбедносних претњи (криминал, илегалне имиграције) у региону.“ (стр. 32. и 33).

Споразум о стабилизацији и придруживању између европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Босне и Херцеговине, са друге стране (у даљем тексту: ССП) БиХ је ратификовала након давања сагласности оба дома Парламентарне скупштине БиХ²⁹, Одлуком Предсједништва БиХ од 6. новембра 2008. године.

Обавеза усклађивања законодавства произлази из члана 70. ССП, при чему треба имати на уму да је у одредби из става 3. наведеног члана одређено да ће се усклађивање у својој раној фази фокусирати на основне елементе правне тековине (*acquis*) који се односе на унутрашње тржиште. Праћење напретка у усклађивању и провођењу правне тековине ЕУ, *ex lege*, траје од потписивања ССП, иако ће коначна оцјена усклађености домаћег законодавства са правном тековином ЕУ и њених provedбених капацитета бити могућа тек у каснијој фази придруживања.

У наставку наводимо одредбе ССП које су релевантне у сегментима пословног настањивања и пружања услуга.

а) Пословно настањивање³⁰

Слобода пословног настањивања једна је од основних слобода на којима се заснива ефикасно функционисање унутрашњег тржишта у Унији. Иста представља право које је у ССП уређено у оквиру Поглавља II и то чл. 50. до 56. Према предметним одредбама сваком привредном субјекту, без обзира да ли је ријеч о правном или физичком лицу, неопходно је омогућити да стабилно и континуирано обавља привредну дјелатност у једној или више држава чланица. Значајан допринос у одређивању појма „*пословно настањивање*“ дао је и Суд правде³¹.

Према одредби из члана 51. ССП, по ступању на снагу ССП, БиХ ће бити дужна да олакша отпочињање пословања на својој територији компанијама из Уније и samozапосленим лицима. Такође, уговорне стране су се обавезале да неће усвајати нове прописе или мјере којима се уводи дискриминација у погледу пословног настањивања

²⁹ Представнички дом 22. октобар 2008. године и Дом народа 28. октобра 2008. године

³⁰ Област пословног настањивања у државама чланицама, између осталог, уређена је одредбама чл. 49. до 55. УФЕУ. Према наведеним одредбама забрањено је ограничавање слободе оснивања за држављане једне државе чланице на територији друге државе чланице. Та се забрана односи и на ограничавање оснивања агенција, огранака или пословних јединица привредних друштава од стране држављана било које државе чланице који су искористили право оснивања на територији неке друге државе чланице. Слобода оснивања привредних субјеката укључује право покретања и обављања самосталне дјелатности, те оснивање и управљање привредним друштвима, посебно друштвима или компанијама које су основане у складу са правним нормама грађанског или привредног права, укључујући и задруге, те остала правна лица која су основана на основу прописа из области јавног или приватног права, осим привредне дјелатности непрофитних организација. Иначе, сам термин „*пословно настањивање*“ је термин који није увријежен у нашем правном ријечнику и исти се, сем у документима везаним за претприступне преговоре са Европском унијом, користи и у релевантним сегментима правне тековине ЕУ.

³¹ Суд правде је, у предмету C-221/89 *R. v. Secretary of State for Transport, ex p. Factortame (Factortame II)*, у параграфу 20, дефинисао пословно настањивање као: „стварно предузимање привредне дјелатности путем сталног пословног настана у другој држави чланици на неодређено вријеме, док је још 1974. године, у предмету 2/74 *Reyners v. Belgium* утврдио да члан 43. Уговора о ЕЗ има непосредно дејство, у смислу да додјељује субјективна права на која се појединци могу позивати пред националним судовима.

друштва било које уговорне стране на њиховој територији или у вези са њиховим пословањем када се оснују, у поређењу са својим друштвима.

б) Пружање услуга

У ССП услуге су дефинисане поглављем III (чл. 57-59), те Анексом VI о финансијским услугама³². Према одредбама из члана 57. ССП, Заједница и БиХ су се обавезале да ће предузети неопходне кораке како би се постепено омогућило да услуге пружају друштва Заједнице или БиХ или држављани Заједнице, односно БиХ који имају пословни настан на територији стране којој не припада лице којем су те услуге намијењене. Упоредо са процесом либерализације, у напријед поменутом смислу, стране су се обавезале да ће дозволити привремено кретање физичких лица која пружају услуге или која запошљава пружалац услуга као кључно особље, како је утврђено у члану 56. став 2. ССП³³, укључујући физичка лица која заступају друштво или држављанина Уније или БиХ и која траже привремени улазак ради преговарања о продаји услуга или склапања споразума о продаји услуга за тог пружаоца услуга, када ти представници нису укључени у обављање директне продаје корисницима или у самостално пружање услуга. Такође, договорено је да ће, четири године од ступања на снагу ССП, Савјет за стабилизацију и придруживање предузети неопходне мјере за постепено извршавање напријед преузетих обавеза, при чему ће се водити рачуна о напретку који су стране постигле у усклађивању својих закона.

IV ДИРЕКТИВА О УСЛУГАМА НА УНУТРАШЊЕМ ТРЖИШТУ

³² У сегменту финансијских услуга подсећамо да је члном 52. став 2. ССП експлицитно прописано следеће: „У погледу финансијских услуга, без обзира на остале одредбе овог споразума, ниједна страна неће бити спријечена да предузима мјере из опреза, укључујући мјере за заштиту улагања, депонената, осигураника или лица према којима институција која пружа финансијске услуге има фидуцијарну обавезу, или да обезбједи цјелокупност и стабилност финансијског система. Такве мјере неће се користити као средство за избегавање обавеза које је страна преузела овим споразумом“. Такође, у одредбама члана 89. ССП стоји: „Сарадња између БиХ и Заједнице биће усмјерена на приоритете правне тековине (acquis) Заједнице у области банкарства, осигурања и других финансијских услуга. Стране ће сарађивати како би се успоставио и развио одговарајући оквир за подстицање сектора банкарства, осигурања и осталих сектора финансијских услуга у БиХ“.

³³ Члан 56. став 2. ССП гласи: „Кључно особље поменутих друштава (у даљем тексту: организација) јесу лица премјештена унутар друштва у смислу тачке (в) овог става, а у оквиру следећих категорија, под условом да је организација правно лице, те да су та лица у њој била запослена или да су дјеловала као партнери (с изузетком већинских акционара) најмање годину дана непосредно прије премјештаја: (а) лица која у организацији имају виши положај, која у првом реду управљају пословањем привредног друштва и која се, углавном, налазе под општим надзором или руководством управе или акционара привредног друштва, односно једнако позиционираних лица, укључујући: (1) управљање оснивањем одјела или пододјела привредног друштва, (2) праћење и надзирање рада других запослених који обављају надзорне, стручне или руководеће послове и (3) овлашћења да лично запошљавају и отпуштају запослене, односно дају препоруке везано уз запошљавање, отпуштање или друге кадровске мјере; (б) лица која раде у организацији, која посједују посебна знања битна за пружање услуга, коришћење опреме за истраживање, примјену техника или вођење пословања привредног друштва. Осим знања уско везаних уз то друштво, оцјена таквих знања може одражавати и висок степен стручне оспособљености у односу на одређену врсту посла или дјелатности која захтијева тачно одређено стручно знање, укључујући чланство у овлашћеном струковном удружењу и (в) лице премјештано унутар друштва је физичко лице које ради у одређеној организацији на територији једне од страна, али је у обављању привредних дјелатности привремено премјештено на територију друге стране. Та организација мора имати своје главно мјесто обављања пословне дјелатности на територији једне од страна, а премјештај се мора обавити у друштво (пословницу, супсидијарно друштво) које је дио те организације и које се бави сличним привредним дјелатностима на територији друге стране“.

Европски парламент³⁴ је у другом читању усвојио Директиву о услугама на унутрашњем тржишту у новембру 2006. године. На тај начин је отклоњена прилично дуга и контроверзна расправа у вези са реперкусијама које је предметна директива могла имати на индустријски сектор. Наиме, Директива о услугама на унутрашњем тржишту резултат је компромиса држава чланица који је постигнут ради остваривања слобода унутрашњег тржишта³⁵.

Комисија³⁶ је инкорпорисала основне измјене и допуне које је захтијевао Европски парламент, и то, прије свега, оне које су се односиле на редукцију досега Директиве,

³⁴ Директива о услугама је била предмет тзв. „*co-decision*“ процедуре, према којој је Европски парламент имао моћ да стави вето на Приједлог. Ово свакако значи да су измјене и допуне предложене од стране Европског парламента морале бити узете у обзир у већој мјери, а у циљу постизања компромиса. Прије разматрања у Европском парламенту обављене су одређене анализе од стране Европског економског и социјалног комитета и Комитета региона. Економски и социјални комитет, у свом мишљењу о Приједлогу директиве, дао је подршку елиминисању препрека слободном пословном настањивању за пружаоце услуга и слободи прекограничног пружања услуга. Међутим, исти је у великој мјери искритиковао Приједлог директиве. Основна примједба односила се на „*начело државе поријекла*“. Наиме, Комитет је изразио бојазан да усклађивање законодавства нема задовољавајући напредак у Европској унији, тако да универзална примјена наведеног начела може резултирати угрожавањем конкурентности, социјалним дампингом и смањењем повјерења потрошача. Став Комитета је био да се потребе јединственог тржишта у дијелу усклађивања најбоље могу остварити усклађивањем на тзв. „*sector-by-sector*“ бази. Штавише, строго је подвучено да Директива не треба да тангира синдикална права и, иначе, права радника да се организују. Надаље Комитет је сматрао да Директива не треба укључивати социјалне и здравствене услуге, економске и неекономске услуге од општег интереса и аудио-визуелне услуге. Комитет је, истовремено, подвукао да је израђивач Приједлога пропустио да узме у обзир да у појединим државама чланицама, колективни уговори имају исту правну снагу као и конвенционално законодавство. Мишљење Комитета региона садржавало је једнаке резерве на Приједлог директиве. Међутим, насупротив Економском и социјалном комитету, Комитет региона је фаворизовао „*начело државе поријекла*“. У сваком случају, овај комитет је стао на стајалиште да ни садржај ни предмет примјене нису јасно дефинисани у Приједлогу и аброгационо је захтијевао да социјалне и здравствене услуге, те услуге од општег интереса буду стављене ван досега ове директиве. Мишљење о Приједлогу дало је и девет одбора Европског парламента (*Одбор за буџетску контролу, Одбор за економске и монетарне послове, Одбор за запошљавање и социјална питања, Одбор за животну средину, јавно здравље и сигурност хране, Одбор за индустрију, истраживање и енергију, Одбор за културу и образовање, Одбор за правне послове, Одбор за права жена и родну равноправност и Одбор за петиције*).

³⁵ Унутрашње тржиште је, кроз Споразум о Европском економском простору, проширено и на три државе ЕФТА: Исланд, Лихтенштајн и Норвешку.

³⁶ Европска комисија је организационо подијељена на генералне директорате. Генерални директорат за унутрашње тржиште и услуге један је од њих и његова је главна улога да координира Комисијину политику на јединственом тржишту ЕУ, те да ради на отклањању неоправданих препрека слободној трговини, посебно на тржишту услуга и на финансијском тржишту. У оквиру наведеног директората, чије је сједиште у Бриселу, налазе се Канцеларија генералног директора и осам директората и то како слиједи: Директорат А – за ресурсе и комуникације који у свом саставу има четири јединице (Јединицу А1 – за људске ресурсе и планирање, Јединицу А2 – за финансијске ресурсе и интерну контролу, Јединицу А3 – за информационе технологије, управљање документима и безбједност и Јединицу А4 – за управљање јединственим тржиштем); Директорат Б – за управљање јединственим тржиштем који у свом саставу има 5 јединица (Јединицу Б1 – за информациони систем јединственог тржишта, Јединицу Б2 – за анализу, утицај и евалуацију, Јединицу Б3 – за примјену прописа у области унутрашњег тржишта, Јединица Б4 – за међународне односе и Јединицу Б5 – радна група за јединствено тржиште и SOLVIT („*on-line*“ мрежа помоћу које државе чланице ЕУ раде заједно у настојању да, без правних процедура, ријеше проблеме узроковане непримјењивањем прописа из области унутрашњег тржишта од стране јавних органа); Директорат Ц – за јавне набавке који у свом саставу има четири јединице (Јединицу Ц1 – за међународну димензију јавних набавки, Јединицу Ц2 – за прописе у области јавних набавки I, Јединицу Ц3 – за прописе у области јавних набавки II, Јединица Ц4 – за економску анализу и е-набавке); Директорат Д – за интелектуалну својину који у свом саставу има три јединице (Јединицу Д1 – за ауторско право, Јединицу Д2 – за индустријску својину и Јединицу Д3 – за борбу против кривотворења и пиратерије); Директорат Е – за услуге који у свом саставу има четири јединице (Јединицу Е1 – за „*Business-to-consumer*“ услуге у чијој су надлежности питања уређена Директивом о услугама на унутрашњем тржишту, коцкање и спортске активности, Јединицу Е2 – за „*Business-to-consumer*“ услуге у чијој су надлежности Директива о услугама и трговина на мало, Јединицу Е3 – за „*on-line*“ услуге и Јединица Е4 – за професионалне квалификације); Директорат Ф – за капитал и привредна друштва који у свом саставу има четири јединице (Јединицу Ф1 – за слободно кретање капитала, Јединицу Ф2 – за корпоративно управљање

замјену „*начела државе поријекла*“ правом пружаоца услуга да обавља услуге и изван државе чланице у којој је основан, успостављање јасне релације између Директиве о услугама и других прописа Европске уније и брисање одредби о накнади трошкова здравствене заштите у другој држави чланици. Међутим, неке амандмане Комисија није могла инкорпорисати у Директиву. Ријеч је, наиме о три групе амандмана које је изјавио Европски парламент, а тичу се обавезе евалуације захтјева са сиве листе за услуге од општег интереса, измјене дефиниције „*преовладавајућих разлога од јавног интереса*“³⁷, те административне сарадње у области заједничког поступања.

Савјет Европске уније је, у великој мјери, усвојио измјене и допуне предложене од стране Европског парламента и Комисије кроз ревидирану директиву. Само је неколико додатних одредби предложено од стране Савјета и то, прије свега, у дијелу слободне пословног настањивања, те су додатно појашњене одредбе у вези са прећутним одобравањем (*ћутање администрације*).

Иманентном интерпретацијом Директиве може се доћи до закључка да је њен основни циљ да се пружи подршка развоју интегралног тржишта у области услуга кроз поједностављење административних процедура, отклањање препрека за обављање услужне дјелатности, ојачавање међусобног повјерења између држава чланица и повјерења између пружалаца и прималаца услуга³⁸. У том смислу, она се примјењује на широк спектар услужних активности, а њене се одредбе, у највећем дијелу, оснивају на судској пракси Суда правде у областима пословног настањивања³⁹ и слободног пружања услуга⁴⁰. Поред наведеног, а будући да припада прописима тзв. „*изведеног права*“⁴¹,

и социјалну одговорност, Јединицу Ф3 – за рачуноводство и финансијско извјештавање и Јединицу Ф4 – за књиговодство); Директорат Г – за финансијско тржиште који у свом саставу има четири јединице (Јединицу Г1 – за анализу финансијског тржишта, Јединицу Г2 – за инфраструктуру финансијског тржишта, Јединицу Г3 – за сигурност тржишта и јединицу Г4 – за управљање имовином); Директорат Х – за финансијске институције који у свом саставу има четири јединице (Јединицу Х1 – за банке и финансијске конгломерате, Јединицу Х2 – за осигурање и пензионе фондове, Јединицу Х3 – за трговину финансијским услугама и потрошачку политику и Јединицу Х4 – за финансијску стабилност).

³⁷ У погледу „*преовладавајућих разлога од јавног интереса*“, Комисија је упутила на судску праксу суда правде.

³⁸ Видјети говор који је Проф. др Martin Henssler одржао на скупу геодета, под називом: „*Услови за прекограничну дјелатност геодета сагласно европском законодавству*“: „*Насупрот јемствима која су изложена у примарном закону, Директива 2006/123/ЕС, која се често двосмислено назива 'Директива о услугама', не регулише само привремене прекограничне услуге у држави чланици домаћину - док у исто вријеме задржава професионалну базу у држави поријекла, већ такође и трајни пословни настан у држави чланици која није држава поријекла. Циљ Директиве о услугама је да се у основи регулише судска пракса Суда правде везана за слободу пружања услуга и право пословног настањивања. Као резултат регулације, ова судска пракса постаје опште примјењива. Но, Директива о услугама, такође, унапређује судску праксу Суда правде везано за слободу пружања услуга и право пословног настањивања, ограничавајући темеље за оправдавање ограничавања слобода пружања услуга и постављајући правила која, у основи, служе за заштиту потрошача. Надаље, Директива о услугама обавезује државе чланице да идентификују и уклоне препреке за прекограничну размјену услуга које узрокују прописи држава чланица. Ако се специфично занимање може квалификовати као услуга, сви пружаоци услуга, у принципу, спадају под Директиву о услугама, без обзира да ли обављају исту професију или припадају истом сектору. То значи да се, у складу с либералним приступом Директиве, прекогранична дјелатност као таква подстиче. Стога, док год пружање специфичне услуге није резервисана задаћа у држави чланици домаћину, стручно лице се, такође, може такмичити са пружаоцима услуга који су чланови професије која директно не одговара истој професији у држави чланици из које потиче*“.

³⁹ Право пословног настањивања уређено је, између осталог, чланом 49. УФЕУ и чл. 50-56 ССП.

⁴⁰ Судска пракса Суда правде која се доводи у везу са слободом пружања услуга, основана је на принципима који су се, *a priori*, развили у области слободног кретања добара. У том смислу, кључан предмет који се суочио са препрекама слободном кретању добара био је *Cassis de Dijon*. Одлука у овом предмету била је веома важна зато што је установила

предметна директива употпуњује постојеће инструменте Уније на начин што они постају у потпуности примјењиви. Иста уважава различита обиљежја сваке дјелатности или професије и њихов систем уређивања. „Директива не представља покушај хармонизације националног права у подручју услуга. Она је инструмент негативне интеграције која тек ствара услове за будућу хармонизацију. Темели се на добро утврђеној судској пракси Суда правде развијеној у подручју слободе кретања услуга. При томе, покушава наћи равнотежу између УЕЗ који у члану 14. став 2. дефинише унутрашње тржиште које се састоји од подручја без унутрашњих граница у којему је осигурана слобода кретања услуга, те полази од претпоставке да је укидање баријера за кретање услуга преко државних граница кључно за јачање интеграције европских народа и промовисање одрживог економског и друштвеног напретка“.⁴²

Поред тога што поставља конкретне легислативне захтјеве државама чланицама и тангира различита обиљежја сваке дјелатности или професије и њихов систем уређења, Директива садржи и захтјеве за установљење низа практичних мјера попут „*points of single contact*“ за пружаоце услуга, електронске размјене података и административне сарадње.

Да би се остварили постављени циљеви, од суштинске је важности било да се изврши потпуна и благовремена транспозиција Директиве. Из наведеног разлога, Европски савјет је на самиту у марту 2007. године усвојио закључак према којем: „недавно усвојена Директива о услугама представља кључно оруђе којим ће се европски сектор услуга учинити у потпуности доступним. Основни приоритет треба да представља досљедна, потпуна, сувисла и благовремена транспозиција њених одредби“.

Сматрало се да ће правилна транспозиција Директиве помоћи државама чланицама да осавремене своје администрације и регулаторне оквире. У том смислу, неке су државе чланице искористиле транспозицију Директиве за имплементацију далекосежних промјена у области домаћег управно-процесног законодавства. Међутим, неке државе чланице су се кретале само унутар оквира и захтјева постављених Директивом.

Веома је важно истаћи да државе чланице примјењују одредбе Директиве о услугама у складу са одредбама УФЕУ о праву пословног настањивања и слободном кретању услуга, те да је у праву Уније појам слободе пружања услуга одређен садржајно, тј. на начин да се одређује које дјелатности та слобода обухвата.

а) Основ за доношење Директиве (веза са Уговором о функционисању Европске уније)

основу за доктрину „узајамног признавања“, која гарантује слободно кретање добара без потребе усклађивања легислатива држава чланица. Предметна доктрина касније је проширена и на сегмент услуга (видјети, на примјер, предмет C-76/90, *Manfred Säger v Dennemeyer & Co. Ltd.*, par. 12).

⁴¹ Право које сублимира секундарне изворе или изворе слабије правне снаге од примарних извора

⁴² Проф. др. сц. Синиша Родин, „Директива Европске уније 123/2006 о услугама – досег и оправдања“, стр. 35.

Сваки секундарни извор права Европске уније сагледава се и интерпретира у контексту примарних извора права⁴³. С тим у вези, потпуно је јасно да сегменти који су изузети из досега Директиве о услугама остају уређени одредбама чл. 49⁴⁴. и 56.⁴⁵ Уговора о функционисању Европске уније (у даљем тексту: *УФЕУ*). Истовремено, није спорно да препреке слободном пословном настањивању за пружаоце услуга у државама чланицама и препреке слободном кретању услуга између држава чланица није могуће уклонити поуздавајући се искључиво у непосредну примјену наведених одредби *УФЕУ*⁴⁶, те су, стога, у овом сегменту веома значајни принципи које је развио Суд правде на основу примјене наведених одредби *УФЕУ*⁴⁷. На државама чланицама је да осигурају да су њихова законодавства са истима усклађена, при чему увијек треба имати у виду интерпретацију предметних одредби коју је извршио Суд правде⁴⁸.

Подсећамо да је Комисија, у складу са својим дјелокругом послова, задужена да пружа помоћ државама чланицама у процесу транспозиције и да, самим тим, обавља функцију „чуvara Уговора“. Такође, иста је, у складу са чланом 27. *УФЕУ*, задужена да при изради приједлога прописа чији је циљ постизање унутрашњег тржишта у којем ће се осигурати слободно кретање роба, лица, услуга и капитала, узме у обзир ниво напора који ће одређене привреде које показују разлике у развоју морати уложити⁴⁹.

б) Имплементацијски период

Према члану 291. став 1. *УФЕУ* државе чланице су се обавезале да ће у својим правним системима усвојити све неопходне мјере ради имплементације обавезујућих

⁴³ Иницијално „слобода пружања услуга“ била је дио Римског уговора из 1957. године у којем је одређено да ће Заједница радити на укидању препрека слободном кретању лица, услуга и капитала.

⁴⁴ Члан 49. *УФЕУ*: „(1) У оквиру одредби које су садржане у наставку, забрањено је ограничавање слободе оснивања за држављане једне државе чланице на територији друге државе чланице. Ова забрана односи се и на ограничавање оснивања агенција, огранака или пословница привредног друштва од стране држављана било које државе чланице који су искористили право оснивања на територији неке друге државе чланице. (2) Слобода оснивања привредног друштва укључује и право покретања и обављања самосталне дјелатности, те оснивања и управљања привредним друштвима, у смислу члана 54. став 2, под условима које закон прописује за сопствене држављане у држави у којој се такво оснивање изврши, а који подлијежу одредбама из поглавља везаног уз капитал“.

⁴⁵ Члан 56. *УФЕУ*: „(1) У оквиру одредби које су садржане у наставку, забрањено је ограничавати слободу пружања услуга унутар Уније када се ради о држављанима из држава чланица који су основали привредна друштва у држави чланици Уније која није држава лица којем су услуге намијењене. (2) Европски парламент и Савјет могу, дјелујући у складу са редовном законодавном процедуром, проширити примјену одредби овог поглавља на држављане трећих држава који пружају услуге и који имају основано привредно друштво унутар Уније“.

⁴⁶ Европски парламент и Савјет Европске уније мишљења су да би уклањање наведених препрека кроз појединачно рјешавање случајева, тј. кроз поступке против дотичних држава чланица, посебно услјед проширења, било изнимно компликовано за институције држава чланица и институције Уније, док, са друге стране, уклањање низа препрека захтијева претходно усклађивање домаћих правних система и успостављање административне сарадње.

⁴⁷ Можда је интересантно поменути да је структура *УФЕУ* таква да исти у различитим поглављима тангира услуге, док се у ССП уговорне стране дотичу свих наведених области у поглављу у којем се говори о услугама.

⁴⁸ У складу са судском праксом Суда правде потребно је на појединачној основи оцијенити могу ли се одређене дјелатности, посебно оне које се финансирају из јавних прихода или их пружају државни органи, сматрати „услугама“ с обзиром на сва њихова обиљежја, а посебно с обзиром на начин на који се пружају, њихову организацију и финансирање у дотичној држави чланици.

⁴⁹ Иницијално је наведена обавеза Комисије утврђена још Јединственим европским актом, Поглавље II (Одредбе о измјени уговора о оснивању Европске економске заједнице), Одјељак II (Одредбе које се односе на темеље и политику Заједнице), Пододјељак I (Унутрашње тржиште), члан 15.

аката Уније⁵⁰. Када је ријеч о Директиви о услугама на унутрашњем тржишту, потребно је подсјетити да је рок за њену имплементацију износио три године (тзв. „*имплементацијски период*“⁵¹). Међутим, већина држава чланица ни 27. децембра 2009. године (дан прије истека рока) није обавијестила Комисију о предузетим мјерама у циљу имплементације. Три године имплементацијског периода истекло је 28. децембра 2009. године, а први поднесак којим Комисија тражи извјештај о мјерама усвојеним ради имплементације Директиве о услугама⁵² упућен је државама чланицама крајем јануара 2010. године. У јуну 2010. године Комисија је, у форми „*образложених мишљења*“⁵³, захтијевала од држава чланица (посебно од Аустрије, Белгије, Кипра, Француске, Њемачке⁵⁴, Грчке, Ирске,

⁵⁰ О значају благовремене транспозиције директива за сувислост и јединство „*процеса европске изградње*“ видјети, на примјер, Декларацију о имплементацији права Заједнице од 7. фебруара 1992. године (Maastricht).

⁵¹ „*Покретање јединственог тржишта у смјеру реализације циљева Стратегије „Европа 2020“ захтева функционална и добро повезана тржишта на којима конкуренција и приступ потрошачима стимулишу раст и иновације. Неопходно је створити отворено и јединствено тржиште услуга у складу са Директивом о услугама, обезбеђујући истовремено квалитет услуга које се нуде потрошачима. Потпуна имплементација Директиве о услугама могла би повећати трговину комерцијалним услугама за 45%, а стране директне инвестиције за 25%, што би довело до пораста БДП између 0,5% и 1,5%*“ – извадак из Обавјештења Комисије „Европа 2020“, Стратегија паметног, одрживог и инклузивног раста; Брисел, 3. март 2010. године, COM(2010) 2020.

⁵² На примјер, за Шпанију је транспозиција представљала велики изазов и захтијевала значајне напоре при преиспитивању шпанског модела економске интервенције. Прелиминарни резултати су били позитивни. Наиме, извјештај Европске комисије показује да је Шпанија међу најнапреднијим државама чланицама када говоримо о легислативним измјенама и промоцији иницијативе о „*the point of single contact*“ и административној сарадњи. Наведени извјештај се, свакако, одразио на сам процес као подстицај да се изврши далекосежна реформа највећег сектора шпанске економије кроз креирање бољег и транспарентнијег регулаторног оквира за обављање услужних активности. Сматрало се да ће такав нови оквир допринијети повећаној ефикасности и продуктивности, те да ће се повећати врста и квалитета услуга доступних предузетницима и јавности. Транспозиција на централном, владином, нивоу одвијала се уз помоћ Закона о слободном приступу услужним активностима и извршењу („*кишобран закон*“) 17/2009 којим су у унутрашње шпанско право транспоновани генерални принципи Директиве. Додатно, 50 закона и 118 краљевских декрета је измјењено. Међутим, за два закона је реформа извршена одвојено. Ријеч је, наиме, о Закону о малопродаји и консолидованом тексту Закона о процјени утицаја на животну средину. У свом дијелу, локалне заједнице измјениле су 199 регионалних закона, 546 декрета (укључујући и седам прописа које је требало измијенити у граду *Melilla*), 174 наредбе и шест одлука (видјети извјештај о транспозицији директиве о услугама у Шпанији од 28. априла 2010. године – ec.europa.eu/internal_market/services/.../services-dir/.../20100429_final_en.pdf).

⁵³ Свака држава чланица одговорна је за примјену прописа Уније (*тј. усвајање мјера прије одређеног датума, прилагођавање и исправно примјењивање*) у оквиру свог правног система. У складу са уговорима (чланом 258. УФЕУ и чланом 141. *EURATOM* уговора), Комисија надзире исправност примјене прописа Уније. Сходно томе, у погледу држава чланица које се не ускладе са прописом Уније, Комисија има овлашћење да реагује како би спријечила кршење прописа, те да, у случају кад је то неопходно, упути предмет Суду правде. Неусклађеност представља кршење обавезе из прописа Уније, које се може засновати на чињењу или пропуштању. Сходно „*процедури о неповлађивању*“ коју покреће Комисија, прва фаза у таквим случајевима је претпарнична административна фаза тзв. „*поступак због повреде*“. Сврха ове фазе јесте омогућити држави чланици да се добровољно прилагоди захтјевима уговора. Формална обавијест представља прву фазу у претпарничној процедури, током које Комисија тражи од државе чланице да изнесе своје виђење откривеног „*проблема*“. Сврха образложеног мишљења (*reasoned opinion*) јесте излагање Комисијиног става о кршењу и одређивање садржаја неке акције, као и упућивање захтјева држави чланици да се усклади у траженом року. Образложено мишљење мора садржавати кохеренте и детаљне наводе, у форми службене обавијести о разлозима због којих је дошло до закључка како је предметна држава чланица пропустила испунити једну или више обавеза из уговора или секундарног законодавства. Упућивањем предмета Суду правде започиње парнична процедура. У погледу овога, у складу са утврђеном праксом Суда правде, Комисија мора упозорити да она ужива дискреционо право при одлучивању хоће ли или неће започети „*Поступак због повреде*“, те хоће ли упутити предмет Суду правде. Веома је важно истаћи да Одлука о другом упућивању Суду правде на основу члана 260. УФЕУ мора увијек бити праћена приједлогом казне и/или паушалне исплате. Израчунавање казненог плаћања оснива се на методи која узима у обзир озбиљност кршења прописа, има у виду важност прекршеног прописа, те дејство начињене повреде на опште и појединачне интересе, затим трајање прекршаја, могућност државе чланице да плати казну, све са наміјером да се обезбиједи да сама казна превентивно утиче на будуће прекршиоце.

⁵⁴ Основна препрека за имплементацију Директиве у Њемачкој била је обавеза да се успостави тзв. *points of single contact* путем којег пружаоци услуга имају приступ информацијама и административним формалностима. Захваљујући

Луксембурга, Португала, Румуније, Словеније⁵⁵ и Велике Британије) да доставе извјештај о мјерама које су усвојиле у циљу имплементације Директиве о услугама. У то вријеме, дио држава чланица већ је усвојио „хоризонталну“ имплементирајућу легислативу⁵⁶. У априлу 2011. године Комисија је послала допунско образложено мишљење државама чланицама, упозоравајући их на могуће изрицање новчаних казни у случају упућивања предмета Суду правде. Европска комисија донијела је Одлуку да пред Судом правде тужи Њемачку, Аустрију и Грчку⁵⁷, те да захтјева изрицање казни овим државама због тога што су само дјелимично транспоновале Директиву о услугама у своје правне системе. По први пут Комисија је искористила нови механизам понуђен Лисабонским уговором⁵⁸ који

федералном систему од 16 држава (*Bundesländer*), постојале су различите регулације. Социјалиста *MEP Evelyn Gebhardt* сусретао се са прописима из области услуга већи број година као извјештач у Европском парламенту и рекао је да федерални систем чини имплементацију веома компликованом. То је представљало потешкоћу за предузетнике из иностранства. Различите њемачке покрајине нису уистину извршиле транспозицију Директиве. Федерално Министарство за економске односе у Берлину започело је координацију заједно са 16 њемачких покрајина. Представници покрајина изјавили су да ће стимулисати бољу сарадњу, али напослијетку сви су знали да ће њемачке покрајине ионако урадити по свом. Можда је претјерано говорити о координацији. Многи су службеници у Берлину сматрали зачуђујућим и, донекле, чак ироничним да се нове источно-европске државе чланице – Пољска, на примјер – снажно залажу за даљу либерализацију.

⁵⁵ У августу 2010. године Влада Републике Словеније усвојила је одговор на друго упозорење Комисије из јуна 2010. године које је упућено због тога што Словенија није транспоновала Директиву о услугама у свој правни систем. Влада је признала да је дошло до одлагања транспозиције, али је изразила и очекивања да ће Директива бити потпуно транспонована крајем 2010. године. Уколико Словенија, у року од два мјесеца, не поступи у складу са образложеним мишљењем, Комисија има могућност да покрене поступак пред Судом правде. Друго по реду мишљење достављено је Словенији у јуну 2010. године јер још није обавијестила Комисију о усвајању свих регулаторних промјена које је до краја 2009. године било неопходно извршити у складу са Директивом о услугама. Влада је саопштила да су иницијално слијеђене препоруке из Брисела, те да се започело са транспозицијом на начин да се приступило изради посебног хоризонталног закона којим ће се уредити област услуга на домаћем тржишту. Планирано је да се једним оваквим законом Директива транспонује у цјелости. Међутим, Нацрт није усвојен, већ је Влада усвојила закон којим је уредила област услуга на унутрашњем тржишту Словеније на начин да је извршена само дјелимична транспозиција одредби Директиве. Закон је у марту 2010. године усвојен у Народној скупштини, о чему је Влада упознала Комисију 5. августа 2010. године. Преостали дијелови Директиве требали су бити транспоновани кроз измјене постојеће легислативе којима је уређена предметна област, те су у том смислу обавезана надлежна министарства да израде нацрте измјена и допуна правних аката до 30. септембра 2010. године.

⁵⁶ Директива о услугама је у Пољској транспонована путем посебног закона. Имплементација је текла без потешкоћа у Чешкој. Чешки парламент усвојио је Закон о слободном кретању услуга 17. јуна 2009. године и исти је ступио на снагу шест мјесеци касније, 28. децембра 2009. године. Од тада, страни привредни субјекти могу привремено нудити своје услуге у Републици Чешкој под условом да имају дозволу од стране власти у њиховој држави. Поврх тога, „*single contact points*“, успостављене су у локалним трговинским пословницама, гдје су привредни субјекти могли добити све информације неопходне за оснивање пословног субјекта (контакт тачки се може приступити и електронским путем). Закон је укључивао и принцип прећутног одобрења и много других поједностављених административних процедура, понајприје признавање извјесних докумената – докумената из области осигурања из иностранства. Стручњаци из области пословања тврде да Закон испуњава све захтјеве Директиве о услугама. Предсједавајући Интернационалне трговинске коморе, *Jaromir Drabek*, потврдио је да није било проблема ни у легислативном поступку ни у имплементацији Закона. Такође, он је подсјетио да неке европске државе, понајприје Аустрија, још увијек морају своју легислативу ускладити са дијеловима Директивних принципа. У Румунији су генерални принципи Директиве транспоновани прије истека рока за транспозицију. За имплементацију и праћење легислативе Европске уније у Румунији задужено је Владино одјељење за европске послове. Словачка влада усвојила је Закон о услугама на унутрашњем тржишту 13. јануара 2010. године.

⁵⁷ Европска комисија – новинско издање – Директива о услугама: Комисија упућује Њемачку, Аустрију и Грчку на Суд правде ради непотпуне транспозиције Директиве – Брисел, 27. октобра 2011. године

⁵⁸ Члан 260. став 3. УФЕУ: „*Кад Комисија упутити предмет Суду правде на основу члана 258. због тога што држава чланица није испунила обавезу да обавијести о мјерама преноса директиве у домаће законодавство која је донесена сагласно законодавном поступку, може, ако то сматра примјереним, утврдити паушални износ или новчану казну коју дотична држава треба платити и коју сматра примјереном с обзиром на околности. Ако утврди да је дошло до повреде, Суд може дотичној држави чланици наложити плаћање паушалног износа или новчане казне која не*

омогућује да се захтјева од Суда правде, овисно о случају који се рјешава, да уведе дневне новчане казне државама које у остављеном року нису потпуно транспоновале Директиву, с тим да се наведене казне почну примјењивати од дана достављања пресуде. Новчане казне које су затражене пред Судом правде су 44 876.16 еура за Аустрију, 141 362.55 еура за Њемачку и 51 200.10 еура за Грчку. Ове казне одређене су на начин што су узети у обзир различите прилике у државама чланицама и озбиљност повреде права Европске уније. Затражене новчане казне састављене су од новчаних казни које се требају платити од дана доношења пресуде (уз претпоставку да од тада више неће бити притужби Комисији), па до тренутка када ће транспозиција бити у потпуности завршена. Три државе чланице на које се односила Одлука Комисије већ су извјестиле о извјесном броју мјера које су усвојиле ради имплементације Директиве о услугама, међутим, и поред тога, све потребне имплементацијске мјере нису усвојене.

На примјер, у циљу имплементације Директиве у Аустрији⁵⁹ било је неопходно измијенити Устав уношењем у релевантном дијелу „*клаузуле надлежности*“, а потом извршити цијелокупну хоризонталну транспозицију прописа. Иновације у аустријском управном процесном праву које је, у складу са захтјевима Директиве, било неопходно начинити, односиле су се на мјере попут „*points of single contact*“, „*Tacit authorisation*“ (прећутно одобрење) и мјере транснационалне административне помоћи. У процес транспозиције укључена су надлежна министарства на федералном нивоу, друга државна јавна тијела, представници аустријских градова и општина, као и привредне коморе, те разне интересне групе. Процесом је координирало Министарство за економију, породицу и младе. Аустријски легислатор се коначно одлучио на имплементацију Директиве кроз усвајање потпуно нових легислативних аката и измјене постојећих прописа у оној мјери у којој су одредбе истих у супротности са одредбама Директиве. У том смислу су одредбе којима је имплементирана Директива представљале *lex specialis*.

Углавном, Комисија је 31. маја 2012. године обуставила поступак због „*кршења права*“ против Грчке будући да је примила нотификацију да је Грчка усвојила све неопходне мјере у циљу потпуне транспозиције Директиве. Од тог датума сматра се да су све државе чланице формално транспоновале предметну директиву. Наиме, поступак „*кршења права*“ против Њемачке обустављен је 26. јануара 2012. године, а против Аустрије 26. априла 2012. године.

премањује износ који је утврдила Комисија. Обавеза плаћања почиње тећи од датума који Суд утврди у својој пресуди“.

⁵⁹ У оквиру аустријског управно-правног система надлежности су подијељене између различитих нивоа власти, на примјер између федералних, државних и локалних органа, те су различити територијални органи власти одговорни за усклађеност процесних и материјалних прописа са захтјевима Директиве о услугама. Према Одлуци аустријске владе од 12. марта 2008. године, надлежни органи на федералном и државном нивоу требају извршити аналитички преглед релевантне легислативе из свог дјелокруга послова до 31. августа 2008. године и извршити измјене респектабилних прописа у случају неусклађености. На федералном нивоу, министарства су требала извршити анализу законодавства у својим дјелокрузима, итд. Као координатор процеса имплементације, Министарство економије, породице и младих успоставило је сарадњу и са Универзитетом у Салзбургу како би се идентификовали захтјеви за измјене легислативе на свим нивоима и дефинисао најпримјеренији униформни приступ према обавезама извјештавања у смислу члана 39. Директиве.

в) Проведбена легислатива и метод имплементације

Из судске праксе Суда правде, јасно је да „у настојању да се омогући да се директиве у потпуности примјењују у ствари као и закони, државе чланице морају усвојити прецизан правни оквир у релевантном случају“ који ће омогућити „појединцима да знају своја права и да их могу остваривати пред домаћим судовима“⁶⁰.

Транспозицију директиве неопходно је вршити кроз измјене и допуне извјесног дијела легислативе, као на примјер оне којом је уређено издавање извјесних дозвола, те се у том случају приступа измјенама и допунама домаћих прописа у области административних процедура. Поред наведеног, транспозиција се врши и доношењем хоризонталног *ius generalis* закона (нпр. ако је ријеч о одредбама из чл. 16. до 20. Директиве)⁶¹. Законодавство хоризонталне природе⁶², *ad exemplum*, може бити веома корисно због потребе да се осигура заштита против одредаба које у посебном дијелу легислативе нису испитане у смислу усклађености, те да се осигура да услужне дјелатности које се могу развити убудуће буду уређене. Из искустава држава чланица које су се определијиле за овакво нормирање, видљиво је да су исте морале осигурати да хоризонтална легислатива има предност над посебном, што није било лако. Надаље, мораће се мијењати, допуњавати, па чак и ставити ван снаге прописи у погледу специфичних захтјева који су ограничавали слободу пословног настањивања. То се тиче, *ad exemplum*, чл. 8, 14. и 15. Директиве. Сљедећи примјери су чл. 24. и 25. Директиве који су у вези са пословном комуникацијом регулисаних професија и мултидисциплинарним дјелатностима.

Када говоримо о државама чланицама, потребно је нагласити да је, приликом транспозиције, посебна пажња била усмјерена на прописе који садрже специфична правила за пружаоце услуга настањене у другим државама чланицама. Све док су ова правила у нескладу са Директивом и нису основана на другим захтјевима Уније, она морају бити измијењена и допуњена. Државе чланице морају, *ad exemplum*, доказати да ли је у њиховој легислативи садржана обавеза регистрације захтјева које морају испунити пружаоци услуга основани у другој држави чланици и који желе пружати услуге на њеној територији. Ако такви захтјеви немају упориште у другим инструментима Уније или нису подведени под чл. 16. и 17. Директиве, они морају бити уклоњени.

⁶⁰ Видјети Случај C-162/99 – *Judgement of the Court (Sixth chamber) of 18 January 2001 – Commission of the European Communities v Italian Republic – Failure by a Member State to fulfill its obligations – Freedom of movement for workers – Freedom of establishment – Dentists – Residence conditions*

⁶¹ Нпр. имплементација Директиве 2000/31/ЕС од 8. јуна 2000. године о одређеним правним аспектима услуга информацијског друштва на унутрашњем тржишту, посебно електроничке трговине (тзв. „Директива о електроничкој трговини“) представља примјер у којем је такав приступ био успјешан. Ријеч је, наиме, о директиви која за циљ има да се придонесе правилном функционисању интернет трговине осигуравањем слободног кретања услуга информацијског друштва између држава чланица.

⁶² Иницијално је Комисија промовисала идеју како је Директиву о услугама најбоље транспоновати путем једног хоризонталног прописа, што је изазвало бурне реакције.

Имплементација Директиве о услугама нужно захтијева да се комбинују легислативне и нелегислативне, тј. организационе и практичне мјере⁶³. Директива је хоризонталан инструмент који покрива велики распон различитих услуга и који ће тангирати извјестан већи број домаћих прописа. Из тог разлога, када је у питању транспозиција Директиве, потребно је користити посебне и хоризонталне легислативне мјере, које ће укључивати измјене постојећих прописа, као и усвајање нове посебне легислативе и хоризонталног „*omnibus*“⁶⁴ имплементацијског закона.

Можда је интересантно поменути да, слобода у избору начина транспозиције предметне директиве, доприноси заштити различитих правних традиција⁶⁵ којој теже све државе чланице, државе кандидати и државе потенцијални кандидати за чланство у Унији, те да Лисабонски уговор садржи захтјеве за, својеврсним, већим поштовањем фундаменталних структура држава чланица.

V СТРУКТУРА ДИРЕКТИВЕ

Преамбула⁶⁶ Директиве сачињена је од 118 тачака. Нормативни дио Директиве сачињен је од 46 чланова који су распоређени у осам поглавља.

Поглавље I Директиве о услугама, које је углавном техничке природе, обухвата опште одредбе којима се уређују предмет и област њене примјене, те њена веза са другим одредбама *acquis* и дефиниције.

⁶³ Имплементација Директиве била је изазов, посебице због свог широког досега. Она покрива око 65% услужних активности унутар услужног сектора. Активности које су покривене представљају око 45% цјелокупног ДБП Уније, те исто толико у сектору запошљавања. Оне укључују пословне услуге (11,7% на додатну вриједност), непокретности (11,8%), малопродају и veleпродају (11,1%), грађеве (6,43) и туризам (4,4%). Корист од специфичног и свеобухватног регулаторног оквира на нивоу Уније има већи дио услужних сектора који нису обухваћени Директивом о услугама (или су обухваћени само маргинално, као, на примјер, енергетске и поштанске услуге). Овакав је случај са финансијским и услугама у сегменту осигурања (5,7% на додатну вриједност), мрежне услуге (4,7% укључујући телекомуникације, поштанске услуге и енергетске услуге) и транспорт (3,1%). Преостали сектори услуга су услуге у државном сектору (14,4% од додатне вриједности, попут одбране и јавног образовања) – које, генерално, не улазе у досег права Европске уније (као „неекономске услуге“) – и здравствене услуге (око 7,6%), на које се, чак и у одсуству свеобухватног ЕУ оквира, многобројни ЕУ прописи примјењују почев од признавања професионалних квалификација, па до права пацијената.

⁶⁴ Лат. „*omnibus*“ – свима, за све

⁶⁵ У овом дијелу видјети члан 4. став 2. Уговора о Европској унији

⁶⁶ Преамбула општих правних аката Европске уније у великој мјери разликује се од преамбуле домаћих правних аката, како по своме обиму тако и по садржају. Преамбула садржи правни основ за доношење правног акта, назив органа и одредбу на основу које је исти надлежан за доношење правног акта. Такође, у преамбули су наведени припремни правни акти попут мишљења Европског парламента, Економско-социјалног комитета, Комитета региона и др., те разлози доношења датог правног акта којима су образложени потреба и повод за његово доношење. Више о структури правних аката ЕУ видјети у Методологији усклађивања законодавства Републике Српске са прописима Европске уније („Службени гласник Републике Српске“, број 46/11).

Поглавље II Директиве о услугама (чл. 5. до 8.) посвећено је успостављању амбициозног програма административног поједностављења и модернизације. Наведеним одредбама захтјева се од држава чланица да поједноставе административне процедуре и да успоставе „јединствене контакт тачке“ као појединачне интерлокаторе за пружаоце услуга који ће омогућити провођење процедура на даљину путем електроничких уређаја и омогућити пружање информација о захтјевима и процедурама на једноставан и приступачан начин за пружаоце и примаоце услуга. Дакле, према рјешењима садржаним у овим одредбама предвиђено је да се преко „јединствене контакт тачке“ на даљину, електроничким путем, обаве сви управни поступци и испуне сви услови за приступ и обављање услужне дјелатности. Изузетак ће представљати поступци које, због саме њихове природе, није могуће ријешити на даљину. „Јединствена контакт тачка“ има за сврху да обезбједи управно поједностављење кроз лаган и брз приступ информацијама о пружаоцима услуга и услугама које пружају. Међутим, наведене информације не укључују правно савјетовање. Наведене одредбе примјењују се на све процедуре и формалности неопходне за приступ и извођење услужне дјелатности, за све услуге које улазе у дјелокруг примјене Директиве, било да су исте уређене на централном, регионалном или локалном нивоу. Исте не праве разлику између домаћих и страних пружалаца, па се, стога, примјењују на једнак начин на пружаоце услуга који су настањени у другој држави чланици и на пружаоце услуга настањене (или на оне који се желе настанити) на територији своје властите државе. Штавише, ове одредбе примјењују се на све процедуре које пружалац услуге треба обавити како би остварио пословни настан у држави чланици или пружао прекограничне услуге. У циљу остварења конкурентности, потребно је размотрити и могућност примјене неких или свих одредби из овог поглавља и на услуге и области које нису обухваћене овом директивом. Овдје посебно мислимо на одредбе о „јединственој контакт тачки“.

Поглавље III садржи одредбе које се примјењују на случај када пружалац услуга жели да оствари пословни настан у држави чланици. Веома је важно имати на уму да се исто односи и на ситуацију у којој пружалац услуга жели да оствари пословни настан и у другој држави чланици, као и у случају када он исти жели остварити у својој властитој држави. Ово поглавље садржи два одјелка која се односе на овлаштења и захтјеве који су предмет забране или оцјењивања. У оквиру одјелка који се односи на овлаштења садржане су одредбе из чл. 9. до 13. и истима се, између осталог, прописују различити услови који могу бити захтјевани од стране држава чланица и које пружалац услуга мора испунити уколико жели да оствари пословни настан на њиховој територији. Укратко, Директива „избацује“ све мјере које су дискриминаторне према пружаоцу услуга и које нису објективно и превасходно оправдане разлозима везаним за јавни интерес⁶⁷. У оквиру

⁶⁷ Овај је термин у Директиви о услугама дефинисан како слиједи: „разлози који су као такви препознати у судској пракси Суда правде, укључујући подручја: јавне политике; јавне сигурности; јавног здравља; очувања финансијске равнотеже система социјалног осигурања; заштите потрошача, прималаца услуга и радника; правичност трговинских трансакција; борбе против криминала; заштите животне средине и урбаног окружења; здравља животиња; заштита

одјелка о захтјевима који су предмет забране или оцјењивања садржане су одредбе из чл. 14. до 15. и исте се баве захтјевима који се односе на мигранте из других држава чланица који желе остварити право пословног настањивања. Ријеч је, наиме, о захтјевима које државе чланице не смију постављати, дакле о забрањеним захтјевима. У овом сегменту дужни смо поновити да су рестрикције при остваривању пословног настањивања или започињања са пружањем услуга у својству самостално запосленог лица могуће само у стриктно одређеним случајевима и морају вриједити једнако за све, независно о држављанству или пребивалишту.

Поглавље IV (*слободно кретање услуга*) садржи два одјелка која се односе на слободу пружања услуга и повезана одступања, те на права примаоца услуга. Наиме, ријеч је о одредбама чл. 16. до 21.

Поглавље V односи се на квалитету услуга и инкорпорише чл. 22. до 27. Наведене одредбе односе се на информације о пружаоцима и њиховим услугама, осигурање и јемства професионалне одговорности, пословне комуникације регулисаних професија, мултидисциплинарне дјелатности, политику квалитете услуга и рјешавање спорова.

Поглавље VI уређује административну сарадњу и сачињено је из одредаба чл. 28. до 36, којима су уређени међусобна помоћ и опште обавезе држава чланица (посебно у сегменту пословног настањивања), надзор државе чланице пословног настана у случају привременог премјештања пружаоца у другу државу чланицу, надзор државе чланице у којој се пружа услуга у случају привременог премјештања пружаоца, механизми упозоравања, информације о добром гласу пружаоца, пратеће мјере, међусобна помоћ у случају појединачних одступања и provedбене мјере.

У VII поглављу садржани су чл. 37. до 43, који су сачињени од одредаба о правилима понашања на нивоу Уније, додатном усклађивању, међусобном оцјењивању, поступку Одбора, клаузули о прегледу, измјени и допуни Директиве 98/27/EЗ и заштити личних података.

У поглављу VIII садржани су чл. 44. до 46, који се односе на рок за транспозицију, ступање на снагу и адресате којима је Директива упућена.

VI ПРЕДМЕТ И ОБЛАСТ ПРИМЈЕНЕ ДИРЕКТИВЕ О УСЛУГАМА, ОДНОС СА ДРУГИМ ПРОПИСИМА УНИЈЕ, ТЕ ОДРЕЂЕЊЕ ПОЈМОВА

а) Предмет уређивања

Одредбама члана 1. Директиве детерминисан је предмет њеног уређивања и установљене су опште одредбе које промовишу право пословног настањивања за пружаоце услуга и право пружања услуга у другој држави без потребе да се у истој

интелектуалне својине; чувања националног историјског и умјетничког наслеђа, циљева социјалне политике и циљева културне политике“.

оствари право пословног настањивања. У одредбама овог члана Директиве садржани су и генерални изузеци од њене примјене. У том смислу, експлицитно се утврђује да се ова директива не односи на либерализацију услуга од општег економског интереса, резервисаних за јавна и приватна тијела, нити на приватизацију јавних тијела која пружају услуге. Поред наведеног, иста се не бави укидањем монопола у области пружања услуга, нити подстицајима које додјељују државе чланице, а који су обухваћени прописима Уније о тржишној конкуренцији⁶⁸. Такође, она не утиче на слободу држава чланица да, у складу са прописима Уније, саме садржински одреде услуге које сматрају услугама од општег економског интереса, начине на који се оне организују и финансирају, сагласно прописима о државној помоћи⁶⁹, те специфичне обавезе којима подлијежу. Исто тако, ова директива не утиче на мјере које се, у складу са прописима Уније, предузимају на нивоу Уније или на нивоу држава чланица ради заштите или промовисања културне или језичке разноликости, те плурализма медија. Директива не тангира прописе из кривичног права држава чланица, с тим да је одређено да државе чланице не смију ограничити слободу пружања услуга примјеном одредби кривичног права које аброгационо уређују или утичу на приступ или извођење услужне дјелатности избјегавајући правне норме садржане у овој директиви. На прописе из области рада Директива, такође, не утиче. Она не утиче нити на било коју законску или уговорну одредбу која се односи на услове запошљавања, радне услове, укључујући здравствене и безбједносне стандарде на радном мјесту, те однос између послодаваца и запослених, коју државе чланице примјењују у складу са домаћим законодавством које је усклађено са правом Уније. Поред наведеног, ова директива не утиче на прописе држава чланица о социјалној сигурности. У коначници, она не утиче на остваривање основних права која су призната у државама чланицама и законодавству Уније, као нити на право на преговоре, закључивање и спровођење колективних уговора, те на индустријску акцију у складу са законодавством држава чланица и праксама, усклађеним са законодавством Уније.

б) Област примјене

1. Сегменти на које се примјењује Директива о услугама

Директива о услугама примјењује се само на захтјеве који утичу на приступ или извођење услужне дјелатности⁷⁰. Она се, стога, не примјењује на захтјеве који су садржани у прописима о друмском саобраћају, прописима везаним за развој или употребу земљишта, урбано и просторно планирање, грађевинске норме, те административне санкције које се изричу за непоштовање таквих прописа, који аброгационо не уређују нити

⁶⁸ Видјети чл. 101. до 106. УФЕУ и члан 71. ССП

⁶⁹ Видјети чл. 107. до 109. УФЕУ

⁷⁰ Веома је важно истаћи да је ова директива у потпуности у складу са иницијативама из члана 153. УФЕУ које су усмјерене остваривању циљева из члана 136. истог. Наиме ријеч је о одредбама чија је основна сврха подстицање запошљавања, те стварање бољих животних и радних услова.

утичу на услужну дјелатност, али их током извођења привредне дјелатности пружаоци услуга морају поштовати.

Ова директива односи се искључиво на пружаоце услуга са пословним настаном у државама чланицама и не покрива спољне аспекте, те се она стога не односи на преговоре о трговини услугама у оквиру међународних организација, а посебно у оквиру Општег споразума о трговини услугама (GATS⁷¹).

Услуге које су у досегу ове директиве обухватају најразноврсније дјелатности, укључујући услуге попут управног савјетовања, сертификација и тестирања, управљање објектима, одржавање канцеларије, оглашавање, запошљавање, те услуге трговачких посредника⁷². Укључене су, такође, и услуге правног и пореског савјетовања, услуге које се односе на прометовање непокретности, грађевинарство, укључујући услуге архитеката, дистрибуцијску трговину, организацију трговачких сајмова, најам аутомобила, путничке агенције. Обухваћене су, такође, потрошачке услуге, као што су услуге у области туризма, укључујући услуге туристичких водича, рекреацијске услуге, услуге спортских центара и забавних паркова, и, у оној мјери у којој улазе у област примјене ове директиве, помоћне услуге у домаћинству, као што је помоћ старијим лицима. Ове дјелатности могу укључити услуге које захтијевају непосредну присутност пружаоца и примаоца услуге, али и услуге које се могу пружати на даљину, као и путем интернета⁷³.

2. Услуге које су изузете из досега Директиве о услугама

Директива о услугама експлицитно, кроз одредбе члана 2, искључује бројне услуге из свог досега. Ова искључења су опциона, у смислу да држава чланица може, уколико то жели, примијенити неке генералне принципе и рјешења предвиђена у Директиви о услугама, као што је „јединствена контакт тачка“, на поједине или на све изузете услуге. У овом дијелу, потребно је подсјетити да домаћи прописи којима је уређено обављање услуга које су у овом смислу изузете, морају бити у складу са другим прописима Европске уније, посебно са прописима у области слободе пословног настањивања и слободе пружања услуга које су гарантоване чл. 49. и 56. УФЕУ. Уједно,

⁷¹ GATS је први мултилатерални споразум о трговини услугама који је договорен за вријеме задњих мултилатералних трговачких преговора, тзв. Уругвајског круга, а примјењује се од 1995. године. GATS представља оквирна правила којима се уређује трговина услугама, успостављају механизми по којима се поједине државе обавезују на либерализацију трговине услугама, а има и дјелотворан механизам за рјешавање спорова између различитих држава.

⁷² Проф. др. Александар Ћирић, „Карактеристике јединственог тржишта Европске уније“, стр. 19, први и други пасос: „Термин ‘услуге’ обухвата најразнородније врсте дјелатности у најразличитијим гранама трговине на унутрашњем тржишту Уније. За разлику од високо оствареног промета у трговини робом и високог нивоа унификације права у тој области, значај сектора услуга је у правним документима ЕУ више наговештаван. У тој области се осетила потреба за веома озбиљном доградњом формално-правног оквира и за успостављањем истинског и стварног унутрашњег тржишта у промету услуга, које чини највећи потенцијал у сектору европске привреде и бизниса“.

⁷³ Иако услуге заузимају веома важно мјесто у привреди Уније, неоправдани и несразмјерни административни захтјеви још увијек чине главну кочницу развоју услужних активности. Произвођачи, посебно они мањи, нису у прилици да искористе расположиве могућности, било да желе пословати код куће или у иностранству. Грађанима је, стога, ускраћен приступ ширем и бољем асортиману услуга. Према конзервативним процјенама, потенцијалне економске користи од Директиве о услугама су негдје у распону од 60 до 140 билиона еура, представљајући годишњи потенцијални раст од 0.6 до 1.5 % GDP Европске уније.

напомињемо да постоје и размишљања према којима државе чланице, због ситуације да се наведени чланови *УФЕУ* директно примјењују, не морају транспоновати одредбе о ексклудирању из члана 2. Директиве. Било како било, није спорно да у области услужних дјелатности постоји значајан корпус прописа Европске уније и да ова директива употпуњује правну тековину. Одредбама о ексклудирању, о којима ће бити ријечи у наставку, настоји се ријешити евентуална неусклађеност између ове директиве и других прописа Европске уније. У наставку наводимо услуге на које се Директива не односи:

➤ **Не-економске услуге од општег интереса**

Искључење у смислу члана 2. став. 2. тачка а) Директиве уско је везано са концептом „услуге“. Термин „неекономске услуге“ односи се на услуге које нису подобне за разматрање у економском смислу. Овим активностима не установљава се услуга у смислу члана 57. *УФЕУ* и, према томе, исте не улазе у досег Директиве о услугама. Међутим, сама чињеница да се активност проводи од стране државе, органа управе или непрофитне организације не значи да се истом не установљава услуга у смислу *УФЕУ* и Директиве о услугама. У сваком случају, при одређивању да ли је услуга, коју држава чланица детерминише као услугу од општег интереса, економске или неекономске природе потребно је имати у виду судску праксу Суда правде⁷⁴ који је, примјерице, утврдио да наставна или уписна накнада⁷⁵, коју ученици или њихови родитељи понекад морају платити у оквиру образовне шеме, у намјери да на извјестан начин учествују у трошковима, не подразумеива накнаду подобну за подвођење под појам услуге која би била економске природе. Међутим, треба имати на уму да државе чланице немају слободу да све услуге у појединим областима, на примјер у области услуга у образовању, подводе под не-економске услуге од општег интереса⁷⁶.

➤ **Финансијске услуге**

Искључење у смислу члана 2. став. 2. тачка б) Директиве односи се на све финансијске услуге⁷⁷, укључујући банкарске услуге, кредитне услуге, услуге у области хартија од вриједности, инвестицијских фондова и услуге из области осигурања, те услуге које пружају пензиони фондови. Ово укључује услуге садржане у Прилогу I Директиве 2006/48/ЕС Европског парламента и Савјета од 14. јуна 2006. године која се односи на преузимање и вођење кредитних послова⁷⁸, као што су услуге из потрошачких кредита, хипотекарних кредита, финансијског лизинга, издавања и управљања средствима плаћања.

⁷⁴ Видјети *European Parliament Resolution of 13 January 2004 on the Green Paper on services of general interest* (параграф 22) у којој је заузет став да неке услуге од општег интереса треба изузети из примјене правила о тржишном такмичењу.

⁷⁵ Битно је својство накнаде да она представља противчинидбу за обављену услугу.

⁷⁶ Повеља о основним правима Европске уније у члану 36. прописује да Унија признаје и поштује приступ услугама од општег економског интереса како би подстицала социјалну и друштвену кохезију Уније.

⁷⁷ Финансијске услуге су дјелатности које су уређене посебним изворима *EU acquis* који су, као и ова директива, усмјерени на постизање правог унутрашњег тржишта услуга

⁷⁸ Енг. *Annex I to Directive 2006/48/EC of the European Parliament and the Council of 14 June 2006 relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions*

Искључењу нису подвргнуте услуге које, *stricto sensu*, не представљају финансијске услуге, као што су услуге из оперативног лизинга које се састоје у изнајмљивању добара, те је неопходно да се исте у државама чланицама обављају у складу са Директивом о услугама.

➤ **Електроничко-комуникацијске услуге и мреже**

Искључење у смислу члана 2. став. 2. тачка ц) односи се на електроничко-комуникацијске услуге и мреже, припадајућа посторјења и услуге. Ријеч је, наиме, о искључењу које се односи на питања електроничких комуникацијских услуга из одређених секундарних извора *EU acquis* (пет директива)⁷⁹. Поред наведеног, искључење се не примјењује само на питања којима се баве наведени секундарни извори, него и на питања за која исти аброгационо остављају могућност државама чланицама да саме усвоје извјесне мјере. У сваком случају, ове услуге изузете су само у дијелу у којем су уређене са пет директива укључујући и тзв. „телеком-пакет“. У дијеловима у којима исте нису уређене са пет директива, као што су „јединствена контакт тачка“ или електроничке процедуре, примјењује се Директива о услугама. Државе чланице, према томе, морају осигурати да се ове активности унаприједи у смислу одредаба Директиве о услугама, било измјеном посебне легислативе у телекомуникацијском сектору или уређивањем путем хоризонталне оквирне легислативе којом ће се имплементирати Директива.

➤ **Услуге у области транспорта**

Искључење у смислу члана 2. став. 2. тачка д) односи се на услуге у области транспорта које су уређене одредбама садржаним у оквиру Наслова VI УФЕУ. Дакле, обухвата ваздушни, поморски и саобраћај унутрашњим воденим путевима, укључујући и лучке услуге, као и друмски и жељезнички саобраћај, укључујући нарочито градски саобраћај, такси превоз и амбулантни транспорт (санитетски превоз болесних, тешко покретних и непокретних лица). У овом сегменту, искључење се не односи на услуге које нису, *stricto sensu*, транспортне услуге попут услуга ауто-школа, услуга сељења, *Rent-a-Car* услуга, погребних услуга или услуге фотографисања из ваздуха. Оно не обухвата ни комерцијалне активности у лукама и аеродромима које се обављају у трговинама и ресторанима, те се ове услужне активности морају посматрати у контексту Директиве о услугама.

⁷⁹ Директива 2002/19/ЕЗ Европског парламента и Савјета од 7. марта 2002. године о приступу и међусобном повезивању електроничких комуникацијских мрежа и припадајућих уређаја (*Директива о приступу*), Директива 2002/20/ЕЗ Европског парламента и Савјета од 7. марта 2002. године о одобравању електроничких комуникацијских мрежа и услуга (*Директива о одобравању*), Директива 2002/21/ЕЗ Европског парламента и Савјета од 7. марта 2002. године о заједничком регулаторном оквиру за електроничке комуникацијске мреже и услуге (*Оквирна Директива*), Директива 2002/22/ЕЗ Европског парламента и Савјета од 7. марта 2002. године о универзалној услузи и потрошачким правима у односу на електроничке комуникацијске мреже и услуге (*Директива о универзалној услузи*) и Директива 2002/58/ЕЗ Европског парламента и Савјета од 12. јула 2002. године о обради личних података и заштити приватности у сектору електроничких комуникација (*Директива о приватности и електроничким комуникацијама*).

➤ **Услуге агенција за привремено запошљавање**

Искључење у смислу члана 2. став. 2. тачка е) односи се на услуге агенција за привремено запошљавање радника. Друге услуге, осим услуга запошљавања радника, као што су услуге смјештаја или окрепљења улазе у досег Директиве о услугама.

➤ **Услуге здравствене његе⁸⁰**

Искључење у смислу члана 2. став. 2. тачка ф) односи се на здравствену заштиту и фармацеутске услуге које пацијентима пружају професионални здравствени радници ради оцјене, одржавања или побољшања њиховог здравственог стања, уколико су ове услуге резервисане за регулисану здравствену професију⁸¹ у држави чланици у којој се обављају. Услуге које се могу пружати без посебне професионалне квалификације улазе у досег ове директиве. Исто тако, услуге које се не пружају пацијентима већ здравственом професионалцу лично или болници, као што су рачуноводствене услуге, услуге чишћења, секретарске или административне услуге, услуге обезбјеђивања и осигурања медицинске опреме, као и услуге медицинских истраживачких центара, нису обухваћене искључењем. Надаље, искључење се не односи на услуге које нису усмјерене на одржавање, процјену или довођење у нормално стање пацијентовог здравља. На примјер, активности које су установљене ради интензивирања *wellness* или релаксације, као што су активности које обављају спортски и фитнес клубови, у досегу су Директиве о услугама⁸². Дакле, искључење здравствених услуга покрива само активности које су резервисане за уређене здравствене професије у државама чланицама у којима се услуге пружају. Услуге које се могу пружати без посебне професионалне квалификације улазе у досег ове директиве. У коначници, треба да је јасно да се искључење здравствених услуга дотиче услуга које су везане за здравље људи. Веома је важно то што се искључење не односи на ветеринарске услуге и, према томе, ове услуге улазе у досег Директиве.

➤ **Аудиовизуелне и радиодифузне услуге**

Искључење у смислу члана 2. став. 2. тачка г) односи се на аудиовизуелне услуге, то јест услуге чији је основни задатак емитовање покретних слика са или без звука, укључујући телевизију и приказивање филмова у биоскопима, неовисно од начина продуцирања, дистрибуције или трансмисије. Оно се, такође, односи и на радиодифузне услуге. Остале услуге повезане са аудиовизуелним услугама или радиодифузним

⁸⁰ Подсјећамо да се иницијално мислило да ће здравствене услуге бити укључене у ширу „*Bolkenstein*“ директиву о услугама на унутрашњем тржишту. Та иницијатива је била одбијена од стране Савјета министара и од европског парламента због специфичности здравствених услуга како у техничком погледу, тако и у механизму финансирања.

⁸¹ Регулисана професија је професија за чије вршење су потребне квалификације које обухватају формално образовање, као и стручно оспособљавање, односно радно искуство након завршетка формалног образовања, у складу са законом.

⁸² На примјер, у предмету *36/74 Walrave and Koch v Union Cycliste Internationale* Суд правде је заузео став да је бављење спортом предмет права Заједнице само у оној мјери у којој представља економску активност у смислу Уговора, а што се цијени према конкретним околностима. Међутим, уколико таква активност има карактер запослења уз накнаду или уз наплаћивање услуге, она улази у релевантне одредбе Уговора, док у супротном она не задира у правни простор Европске уније.

услугама, као што су услуге оглашавања или продаје пића и хране у биоскопима нису изван досега ове директиве.

Као што је напријед речено, Директива о услугама не примјењује се на подстицаје које државе чланице додјељују, а који су обухваћени прописима ЕУ из области конкуренције, па се, у том смислу, не примјењује ни на подстицаје које државе чланице додјељују у аудиовизуелном сектору.

➤ **Игре на срећу**⁸³

Искључење у смислу члана 2. став 2. тачка х) односи се на клађење са удјелом у играма на срећу, укључујући нарочито низ игара као што су лото, греб-срећке, услуге коцкања које се нуде у казинима или за то лиценцираним просторијама, услуге клађења, бинго-услуге и услуге коцкања које се обављају у добротворне сврхе од стране добротворних или непрофитних организација. Супротно, игре вјештина, игре на машинама за приређивање игара на срећу којима се не нуде награде или којима се нуде награде само у форми бесплатних и промоционих игара чији је ексклузивни задатак да охрабре продају роба или услуга нису обухваћене искључењем. Поред наведеног, и остале услуге које се пружају у казинима, на примјер продаја хране и пића, улазе у досег Директиве.

Искључење, у напријед наведеном смислу, постоји због специфичне природе предметних дјелатности, која изискује провођење политика о јавном реду и заштити потрошача од стране држава чланица.

➤ **Услуге повезане са вршењем службених овлаштења**

Искључење у смислу члана 2. став 2. тачка и) односи се на члан 51. УФЕУ, а то значи да активности које су повезане са извршавањем службеног овлаштења не улазе у досег Директиве, односно не улазе у области слободе пословног настањивања и слободе пружања услуга. Ово искључење, у складу са судском праксом Суда правде, односи се само на посебне активности и не укључује цјелокупну професију. Да ли су или нису посебне активности директно или специфично повезане са обављањем службеног овлаштења не може бити унилатерално одређено од стране државе чланице, већ мора бити оцијенено на бази генералног критеријума успостављаног од стране Суда правде. Тако, пресудна чињеница, према којој држава чланица утврђује да ли се активност има сматрати службеном или да ли је иста проведена од стране државе, органа управе или другог органа који врши јавна овлаштења, не значи да је та активност покривена чланом 51. УФЕУ. Када је суочена са овим случајевима у којима је, *per se*, неопходно оцијенити да ли је услужна

⁸³ Из извјештаја Европског парламента од 20. децембра 2006. године може се видјети да су поједини извјестиоци у Европском парламенту нарочито поздравили искључење игара на срећу из досега Директиве о услугама. На примјер, *James Allister*, извјестилац из Велике Британије, изјавио је да ће њихово искључење спријечити раст ове деструктивне индустрије која је скопчана са биједом и социјалном нестабилношћу.

активност такве природе да се може посматрати у контексту члана 51. УФЕУ и да ли је изузета из досега Директиве, држава чланица треба имати у виду тумачење које је дао Суд правде у вези са предметним чланом УФЕУ⁸⁴.

➤ ***Социјалне услуге у области становања, бризи о дјечи, те помоћи породицама и особама које требају трајну или привремену помоћ***

Социјалне услуге из члана 2. став. 2. тачка ј) Директиве изузете су из њеног досега захваљујући томе што се исте пружају од стране саме државе, или лица која су од исте за то овлаштена. Међутим, у овај сегмент улазе и услуге које пружају добротворне организације признате од стране државе. Појам „добротворне организације признате од стране државе“ укључује цркве и црквене организације које служе у добротворне и благодјелне сврхе. Премда, потпуно је јасно да овакве услуге нису ексклудирани ако их пружају други пружаоци, на примјер, приватни оператори који дјелују без овлаштења државе, као што су приватне дадиле или други вид услуга у тој области (*нпр. љетни кампови*). Слично томе, изузете су и социјалне услуге повезане са подршком породицама или особама које су стално или привремено под заштитом државе ради недовољних породичних примања или тоталног, односно дјелимичног недостатка пословне способности. Услуге везане за бригу о старијој генерацији или услуге усмјерене на помоћ незапосленима, ексклудирани су од примјене само ако је тако одређено прописима државе чланице. Тако, на примјер, одржавање домаћинства од стране приватних лица није изузето из досега Директиве.

Ова директива не односи се на финансирање социјалних услуга и с њима повезаних система помоћи, те не утиче на критеријуме или услове које су државе чланице одредиле како би осигурале да социјалне службе дјелотворно обављају свој посао у друштвеном интересу и у корист социјалне кохезије. Поред наведеног, иста не утиче на „*начело универзалне услуге*“ у оквиру социјалних услуга држава чланица.

➤ ***Услуге приватног осигурања***⁸⁵

Искључење у смислу члана 2. став 2. тачка к) односи се на услуге попут обезбјеђења имовине и просторија, заштите лица (*bodyguards*), сигурносних патрола или надзора зграда као и депозитура, чувања, транспорта и дистрибуције готовине и драгоцености.

⁸⁴ Видјети, на примјер, предмет Суда правде C-3/88 (*Commission v. Italy*) инициран потребом за измјеном прописа садржаном у италијанском правном систему, према којима италијанска државна администрација има право да закључи споразуме у неколико јавних области, као што су опорезивање, здравство, пољопривреда и градска имовина, само са предузећима у којима је цјелокупан или већински капитал директно или индиректно у државном власништву. Комисија је сматрала да су та правила у супротности са *acquis* и поднијела је тужбу Суду правде. Став Комисије је био да су те одредбе супротне праву ЕУ, јер су дискриминаторне и ометају слободу пословног настановања и пружања услуга.

⁸⁵ Видјети предмет Суда правде број C-355/98

Услуге које нису „услуге приватног осигурања“ попут, на примјер, продаје, доставе, инсталирања и одржавања техничких сигурносних уређаја, нису ексклудиране од примјене ове директиве и оне улазе у њен досег⁸⁶.

Ово подручје покрива широк спектар услуга, од личних служби безбједности до заштите изнимно важне инфраструктуре коју користе јавни органи и организације⁸⁷.

➤ **Услуге нотара и судских извршилаца**

Искључење у смислу члана 2. став 2. тачка л) односи се на услуге нотара и судских извршилаца који су именовани службеним актом извршне власти, неовисно од тога да ли се може сматрати да су повезане са извршавањем службених овлашћења у смислу члана 51. УФЕУ⁸⁸. Ово, на примјер, укључује аутентификацију⁸⁹ коју у сегменту услуга врше нотари, као и одузимање имовине од стране судских извршилаца.

➤ **Област опорезивања**

Као што је прописано у члану 2. став 3, одредбе ове директиве не односе се на област опорезивања, односно не односе се на прописе у области пореза, као и административне захтјеве неопходне за спровођење истих, као што је нпр. додјеливање ПДВ бројева. Премда, држава чланица може примјењивати извјесне одредбе Директиве на област опорезивања. На примјер, може да обезбиједи додјелу ПДВ бројева кроз „јединствену контакт тачку“ и посредством електроничких средстава.

➤ **Област слободе кретања роба**

Као што је речено у тачки 76. преамбуле Директиве, она се не односи на спровођење чл. 28. до 30. УФЕУ⁹⁰ о слободном кретању роба. Према томе, Директива се не примјењује на захтјеве који су, у оквиру УФЕУ, садржани у одредбама којима се уређује слободно кретање добара и које не утичу на приступ или извршавање услужних

⁸⁶ Видјети Confederation of European Security Services: „*The Impact of the Draft Directive on Services on the European Private Security Industry*“.

⁸⁷ Видјети *Question for written answer to the Commission Rule 117*, Philippe Juvin (PPE), Malcolm Harbour (ECR), Jürgen Creutzmann (ALDE), Andreas Schwab (PPE) и Malgorzata Handzlik (PPE), предмет: „*Follow-up to the exemption for private security services from the EU directive on services in the internal market*“.

⁸⁸ Члан 51. УФЕУ: „Одредбе овог поглавља не односе се, без обзира о којој држави чланици је ријеч, на дјелатности које су у тој држави повезане, макар и повремено, са вршењем службених овлашћења. Европски Парламент и Савјет, поступајући у складу са оридинарном (уобичајеном) законодавном процедуром, могу прописати да се одредбе овог поглавља неће примјењивати на одређене дјелатности“.

⁸⁹ Идентификацију и верификацију

⁹⁰ Члан 28. УФЕУ: „Унија се темељи на царинској унији која обухвата сву трговину роба и укључује забрану царинских дажбина на увоз и извоз, те свих мјера са једнаким дејством међу државама чланицама, као и усвајање заједничке царинске тарифе у њиховим односима са трећим земљама. Одредбе члана 30. и Поглавља 2. ове главе односе се на производе који потичу из држава чланица и на производе који долазе из трећих земаља и у слободном промету у државама чланицама“. Члан 29. УФЕУ: „Сматра се да су производи из треће земље у слободном промету у држави чланици ако су испуњене увозне формалности и ако су у тој држави чланици убране све царинске дажбине или намети са једнаким дејством, те ако се за такве производе није искористила повластица потпуног или дјелимичног поврата дажбина или намета“. Члан 29. УФЕУ: „Забрањене су царинске дажбине на увоз и извоз, те мјере са једнаким дејством између држава чланица. Ова се забрана односи и на царинске дажбине фискалне природе“.

активности, као што су захтјеви у погледу означавања производа, грађевинских материјала или кориштење пестицида. Међутим, захтјеви у погледу ограничења употребе опреме која је неопходна за пружање услуга утичу на вршење услужне активности и као такви су обухваћени овом директивом.

в) Веза са специфичним правним областима или политикама

У тачки 12. преамбуле Директиве, као што смо напријед истакли, одређено је да она има за циљ стварање правног оквира који ће осигурати слободу пословног настањивања и слободно кретање услуга међу државама чланицама, међутим, њена сврха није да тежи усклађивању или да се дотиче области кривичног права. Истовремено, потпуно је извјесно да се правне норме кривичног права не могу користити како би се ограничиле основне слободе гарантоване правом Уније и да државе чланице не могу заобићи или спријечити примјену одредби Директиве злоупотребом одредби кривичног законодавства.

Директива не утиче на одредбе радног законодавства и услове запошљавања, па самим тим нити на одредбе о максималним радним периодима и минималним периодима одмора, минимално плаћеним празницима годишње, минималним платама, као и здравственим безбједносним и хигијенским условима на радном мјесту, које државе чланице примјењују у складу са законодавством Уније, нити утиче на односе између социјалних партнера, укључујући право на преговарање и закључивање колективних уговора, право на штрајк и средства синдикалне борбе у складу са законодавствима држава чланица и законодавном праксом Уније, нити се односи на услуге које пружају привремене агенције за запошљавање. Ова директива не утиче на законодавство држава чланица које се односи на законодавство у области социјалног осигурања.

Одредбом из члана 1. став 7. Директиве одређено је да она уважава основна права која су на снази у државама чланицама и која су призната правом Уније, међутим, у овом сегменту није специфицирано шта се под истима подразумијева, те је у ту сврху неопходно консултовати тачку 15. преамбуле Директиве, из које произилази да се овдје, заправо, мисли на права призната Повељом о основним правима Европске уније и пратећа објашњења, те на слободе из чл. 49. и 50. УФЕУ.

Као што је наведено у члану 3. став 2. Директиве, она не утиче на правила међународног приватног права. Наиме, правила међународног приватног права, укључујући Римску конвенцију о мјеродавном праву за уговорне обавезе из 1980. године (и будуће Регулативе Рим I и Рим II), одређују која међународно приватна правила су мјеродавна, посебно у уговорним и неговорним облигацијама, у случају спора између пружаоца и примаоца услуга или других пружалаца. У члану 17. тачка 15), предвиђајући одређена одступања од клаузуле слободног пружања услуга, Директива осигурава да норме међународног приватног права неће бити прекршене имплементацијом Директиве о

услугама. Наведено вриједи за сва правила међународног приватног права, укључујући и она из члана 5. Римске Конвенције⁹¹, који одређује да се у одређеним случајевима који се тичу Закона о заштити потрошача, има примјењивати право државе редовног боравишта⁹² потрошача. Потребно је нагласити да међународно приватно право својим правилима само одређује које ће се приватно-правне норме примењивати на уговорне и вануговорне односе, укључујући оне између пружаоца и потрошача. Оно, на примјер, не одређује која правила јавног права се примјењују.

У коначници, Директива се не односи на надлежност судова. Наиме, иста је на нивоу Уније уређена Регулативом која се тиче надлежности, признавања и извршења пресуда у цивилним и трговачким стварима⁹³.

2) Однос Директиве са другим прописима Европске уније

Одредбом из члана 3. Директиве о услугама одређено је да, уколико су одредбе Директиве у супротности са одредбом неког другог прописа Уније који уређује посебне аспекте приступа или извођења услужне дјелатности у специфичним секторима или за специфичне професије, предност има одредба другог акта Уније која се примјењује на те специфичне секторе или професије⁹⁴. Из наведеног произлази да Директива о услугама има комплементарни карактер, тј. да представља комплементаран пропис.

Директива о услугама и Директива о признавању професионалних квалификација међусобно су усклађене. Наиме, Директива о услугама уређује области које се не односе на професионалне квалификације, као на примјер осигурање професионалне

⁹¹ Члан 5. Конвенције гласи: „(1) Овај члан примјењује се на уговоре о испоруци покретних ствари или на уговоре о пружању услуга некој особи, потрошачу, са циљем који је изван њене професионалне дјелатности, или на уговоре о финансирању таквог посла. (2) Без обзира на члан 3, избором мјеродавног права који су учиниле странке, не смије се потрошачу одузети заштита коју му дају принудни прописи државе у којој има редовно боравиште: а) ако је закључењу уговора претходила изричита понуда или рекламирање у тој држави и ако је потрошач предузео у тој држави правне радње потребне за закључење уговора или б) ако је друга уговорна страна или њен заступник примио наруџбу потрошача у тој држави или в) ако се ради о уговору о продаји робе, па је потрошач из те државе отпутовао у другу државу и тамо предао наруџбу, уколико је продавац организовао то путовање у намјери да потакне потрошача на закључење уговора. (3) Без обзира на члан 4, те ако не постоји избор права по члану 3, за уговоре који су закључени под околностима наведеним у ставу 2, мјеродавно је право потрошачева редовног боравка. (4) Овај члан се не примјењује а) на уговоре о превозу, б) на уговоре о пружању услуга кад се услуга потрошачу треба искључиво пружити изван државе у којој он има своје редовно боравиште. (5) Без обзира на став 4, овај члан примјењује се на уговоре који уз паушалну цијену предвиђају комбиноване услуге превоза и смјештаја.

⁹² Проф. др Валерија Шаула, „Основи Међународног приватног права Републике Српске“, друго измијењено и допуњено издање, Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, Бања Лука, 2011 године, стр. 160: „Концепт редовног боравишта за физичка лица је већ одавно у употреби у земљама чланицама Европске заједнице. То је фактички, а не правни појам, а закључак о њему се изводи у сваком конкретном случају. Поред трајности и релативне стабилности (редовности) боравка не траже се елементи везани за намјеру или неке друге психолошке показатеље лица о којем се ради (као што је случај са пребивалиштем). Пракса држава показује да је годину дана непрекинутог боравка на одређеном подручју довољно за успостављање редовног боравишта“.

⁹³ Council Regulation (EC) No 44/2001 of 22 December 2000 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters, OJ L 12, 16.1.2001, cmp 1.

⁹⁴ Наведено укључује Директиву 76/71/ЕС, Регулативу 1408/71/ЕЕС, Директиву Савјета 89/552/ ЕЕС од 3. октобра 1989. године о усклађивању одређених закона и других прописа држава чланица о извођењу телевизијског емитовања, Директиву 2005/36/ЕС Европског парламента и Савјета од 7. септембра 2005. године о признавању професионалних квалификација

одговорности, пословну комуникацију, мултидисциплинарне дјелатности и административно поједностављење. У том смислу, одредбе о привременом пружању прекограничне услуге и извјесна рјешења садржана у Директиви о услугама, осигуравају да се не доведу у питање одредбе о слободном пружању услуга из Директиве о професионалним квалификацијама⁹⁵. Према томе, одредба о слободи пружања услуга не утиче на мјере које се према Директиви о професионалним квалификацијама могу примијенити у држави чланици у којој се пружа услуга.

Међутим, постоје нека значајна преклапања у појединим питањима која уређују ове двије директиве. Нажалост, идентични термини (понекад са различитим дефиницијама) кориштени су у неким њиховим дијеловима, а у сврху идентификације различитих области. Опис и објашњење идентичних услова, који описују различите прилике, су стога есенцијални за илустрацију различитих циљева ових директива. Изнесена примједба се, *a priori*, односи на одредбе о „јединственој контакт тачки“ из члана 6. Директиве о услугама, које су у својеврсној колизији са одредбама из члана 57. Директиве о професионалним квалификацијама, те на дефиницију „овлашћених тијела“ из члана 4. Директиве о услугама која је у колизији са одредбама члана 3. став 1. и члана 56. Директиве о професионалним квалификацијама.

Из наведеног, ипак, можемо извести генерални закључак да је Директива о услугама усредоточена на области које су повезане са квалитетом услуга, док је Директива о признавању професионалних квалификација фокусирана на признање професионалних квалификација у сврху приступа тржишту, у свим случајевима када говоримо о регулисаним професијама⁹⁶. Тако се, на примјер, у сегменту услуга које пружају архитекте, Директива о професионалним квалификацијама бави питањима као што су „професионални профил архитекте“, „заштита титуле“, „тијело надлежно за признавање“ и „минимални захтјеви у погледу тренинга у сврху аутоматског признавања“.

Директива о услугама је усклађена са прописима Европске уније из области заштите потрошача⁹⁷.

д) Значење појмова који се користе у Директиви о услугама ⁹⁸

⁹⁵ Видјети Наслов II Директиве о професионалним квалификацијама

⁹⁶ Уколико напријед наведене примједбе о разликама између наведене двије директиве разматрамо у контексту приручника за имплементацију Директиве о услугама који је објавила Комисија и који нам је био од велике користи при изради овог водича (https://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_en.pdf), онда ћемо видјети да је могуће да државе чланице одлуче да исто тијело буде надлежно за приступ информацијама и у сегменту директиве о услугама и у сегменту директиве о професионалним квалификацијама.

⁹⁷ Видјети Директиву 2005/29/ЕЗ Европског парламента и Савјета од 11. маја 2005. године о нелојалним пословним праксама привредних друштава према потрошачима на унутрашњем тржишту (*тзв. Директива о нелојалним пословним праксама*) и Регулативу 2006/2004 Европског парламента и Савјета од 27. октобра 2004. године о сарадњи државних тијела одговорних за провођење закона о заштити потрошача (*тзв. Регулатива о сарадњи у области заштите потрошача*).

⁹⁸ Транспозиција дефиниција из члана 4. Директиве у Ирској је, на примјер, вршена директним позивањем на Директиву. Само су неке од дефиниција преузете посебним прописом и то, прије свега, ради транспарентности. Према

➤ **Дефиниција „услуга“**

У УФЕУ услуге су дефинисане на прилично широк начин. Иста је ситуација и када говоримо о релевантној судској пракси Суда правде. Наиме, услуге укључују сваку самосталну економску активност која се уобичајено обавља уз надокнаду⁹⁹, а све у складу са чланом 57. УФЕУ¹⁰⁰. Дакле, слиједом одредби УФЕУ и Директиве о услугама, у намјери да се одреди „услуга“ као активност, потребно је да иста буде извршена самостално, да буде обављена од стране физичког или правног лица и да није предмет уговора о запошљавању¹⁰¹. Такође, потпуно је природно то што се активност мора обављати уз накнаду¹⁰². Другим ријечима, она мора имати економску природу која мора бити цијењена посебно за сваку услужну активност. При том, не значи да накнаду за извршену услугу мора нужно платити онај за кога се иста обавља¹⁰³.

➤ **Пружаоци услуга на које се примјењује Директива**

Директива о услугама примјењује се на услуге које пружа физичко лице које је држављанин државе чланице или правно лице у смислу члана 54. УФЕУ¹⁰⁴. Ријеч је, наиме, о услугама које се обављају у држави чланици на основу прописа из области слободе пословног настањивања или слободног кретања услуга. Појам пружаоца услуга се, из наведеног разлога, не може ограничити искључиво на прекогранично пружање услуга у оквиру слободног кретања услуга, него укључује и случајеве у којима се привредни субјекат пословно настањује у држави чланици како би тамо развио своје услужне дјелатности.

Методологији усклађивања законодавства Републике Српске са прописима Европске уније („Службени гласник Републике Српске“, број 46/11) оваква транспозиција није правилна.

⁹⁹ Суд правде сматра да кључно обиљежје накнаде лежи у чињеници да она представља противвриједност за дотичну услугу, и констатује да то својство накнаде не постоји у случају када је активности, без накнаде, обавила држава или су обављене у њено име у контексту њених обавеза на социјалном, културном, образовном и правном пољу.

¹⁰⁰ Члан 57. УФЕУ: „(1) Услугама се, у смислу Уговора, сматрају оне услуге које се уобичајено пружају уз накнаду, уколико нису уређене одредбама које се односе на слободу кретања робе, капитала и лица. (2) Услуге посебно укључују: активности индустријске природе, активности трговачке природе, активности предузетништва и активности струковних активности. (3) Не доводећи у питање примјену одредби поглавља о праву оснивања привредних друштава, лице које пружа неку услугу може у ту сврху привремено обављати своју дјелатности у држави чланици у којој се услуга пружа, и то под истим условима које та држава прописује за своје држављане“.

¹⁰¹ Видјети пресуду од 12. децембра 1974. године, *Walrave, Case 36/74*

¹⁰² *Eng. remuneration or pay*

¹⁰³ Предмет C-157/99, *BSM Geraerts-Smits v Stichting Ziekenfonds VGZ and HTM Peerbooms v Stichting CZ Groep Zorgverzekerings*, par. 57: „First, it should be borne in mind that Article 60 of the Treaty does not require that the service be paid for by those for whom it is performed“.

¹⁰⁴ Члан 54. УФЕУ: „Друштва или предузећа формирана у складу са правом неке државе чланице, чија се регистрована канцеларија, средишња управа или главно мјесто пословања налази унутар Уније, третирају се, у сврху овог поглавља, на исти начин као и физичка лица која су држављани држава чланица. Назив „друштва или предузећа“ означавају друштва или предузећа која су основана у складу са грађанским или трговинским правом, укључујући и задруге, те остала правна лица која уређује јавно или приватно право, осим оних које су непрофитне“.

Држава чланица у којој се услуге обављају мора уважити принцип забране било каквог облика дискриминације¹⁰⁵. Поред наведеног, иста мора узети у обзир и обавезе које пружалац услуга мора испунити у држави пословног настана (на примјер социјална давања за раднике, правила која уређују обављање одређених дјелатности, надзор над пословањем, како би се избјегла вишеструка опорезивања, лиценцирања и надзор). Основни принцип код пружања услуга је принцип једнаког третмана домаћих и страних пружалаца услуга.

➤ **Прималац услуга**

Под појмом “*прималац услуге*” подразумијева се свако физичко лице које је држављанин државе чланице или свако правно лице, сагласно члану 54. УФЕУ, са пословним настаном у држави чланице, које нуди или пружа услугу. Међутим, овај појам обухвата и држављане трећих држава који су већ користили права која су им додијељена актима Уније¹⁰⁶. Поред наведеног, државе чланице могу проширити појам примаоца услуге и на држављане трећих држава који се налазе на њиховој територији.

Напомињемо да право на примање услуга није експлицитно дефинисано УФЕУ, већ је развијено, односно уређено праксом Суда правде. Наиме, ово право подразумијева и право да се услуга прими у другој држави, односно да лице привремено пресели у другу државу како би примило услугу. Исто тако, право примања услуге подразумијева и право на приступ услузи коју пружа и правно лице које није основано у држави у којој се услуга пружа.

➤ **Држава чланица пословног настана**

Појам „*држава чланица пословног настана*“ означава државу чланицу на чијој територији пружалац услуге има пословни настан. У правом смислу ријечи, а у складу са судском праксом Суда правде, то је мјесто тзв. сталног пословног настана у којем се стварно и на неодређено вријеме обавља привредна дјелатност. Међутим, у ширем контексту, пословни настан ће имати и пословни субјект који се оснива на одређено вријеме или који унајмљује простор или опрему за обављање своје дјелатности. Сматраће се да исти постоји и ако му држава чланица изда дозволу за обављање посебних услуга на ограничено вријеме¹⁰⁷.

¹⁰⁵ За забрану дискриминације по разним основама видјети предмете *C-279/80 Webb*, *C-224/97 Ciola*, *C-104/91 Colegio oficial de Agentes*, *C-376/96 Arbalde*.

¹⁰⁶ Видјети, на примјер, Регулативу 1408/71/ЕЕС, Директиву Савјета 2003/109/ЕС од 25. новембра 2003. године о статусу држављана трећих држава који имају трајно пребивалиште, Регулативу Савјета број 859/2003/ЕС од 14. маја 2003. године којом се одредбе из Регулative 1408/71/ЕЕС и Регулative 574/72/ЕЕС проширују на држављане трећих држава који не улазе у подручје примјене тих одредби искључиво на темељу свог држављанства и Директиву 2004/38/ЕС Европског парламента и Савјета од 29. априла 2004. године о праву грађана Уније и чланова њихових породица да се слободно крећу и пребивају на територију држава чланица.

¹⁰⁷ У случајевима када пружалац услуга има неколико мјеста пословног настана важно је утврдити из којег се од тих пословних настана услуга пружа. Ако је тешко утврдити из којег се од неколико пословних настана одређена услуга пружа, тада је то мјесто гдје пружалац услуга има средиште својих активности за ту услугу.

Пословни субјект не мора имати правну форму привредног друштва које ће у свом саставу имати тзв. друштва кћери, пословнице или агенције, али мора имати канцеларију којом управља његово особље или независно лице, трајно овлаштено да дјелује у име пословног субјекта. С обзиром на потребу стварног извођења привредне дјелатности у сједишту пружаоца услуге, поштански сандучић, сам по себи, не представља пословни настан. Ако пружалац услуга има неколико сједишта, важно је одредити оно у којем се пружа дотична стварна услуга.

➤ **Пословни настан**¹⁰⁸

Према чл. 49. и 54. УФЕУ, као и према одредбама Директиве о услугама, појам „пословни настан“ означава право физичких лица који су држављани држава чланица и правних лица на започињање и обављање самосталне дјелатности у другој држави чланици, те право на оснивање и управљање привредним друштвима у другој држави чланици под условима који су прописани за држављане државе чланице у којој се такав пословни настан оснива. Наиме, према члану 49. УФЕУ, потребно је да извођење привредне дјелатности буде стварно, да се одвија у неодређеном временском периоду и са сталном инфраструктуром. У складу са наведеним, оставља се привредним субјектима могућност да одаберу правну форму коју сматрају прикладном за извођење своје дјелатности.

За држављане Уније и правна лица из Уније пословни настан значи право оснивања привредних друштава, односно право започињања привредне дјелатности (индустријске, трговинске, професионалне, предузетничке) оснивањем „друштава кћери“ и пословних јединица. При томе је одлучно да, према прописима Уније, на територијама држава чланица не смије бити ограничења у остваривању пословног настана за друштва која су основана у складу са правом неке друге државе чланице и која унутар Уније имају регистровано сједиште, средиште управе или средиште из којег се обављају дјелатности. Пословни настан обухвата и право да се управља привредним друштвом у свакој појединој држави чланици под условима који у вези са тим постоје за држављане те државе.

➤ **Поступак одобравања**

„Поступак одобравања“ означава сваки поступак којим се од пружаоца или примаоца услуге тражи да предузме кораке ради прибављања дозволе од надлежних органа за вршење услужне дјелатности или за приступ истој. Исти сублимира административне поступке за давање дозволе, лиценце, одобрења или концесије које је неопходно провести како би се утврдило да је потенцијални пружалац услуге способан за обављање исте.

¹⁰⁸ Енг. „right of establishment“

Одобрење се, *in nucleo*, може дати не само на основу формалне одлуке, већ и имплицитном одлуком која настаје, на примјер, ћутањем компетентног органа или из чињенице да заинтересована страна мора чекати признавање пријема декларације како би отпочела обављање одређене активности.

➤ ***Захтјев***

„Захтјев“ је свака обавеза, забрана, услов или ограничење предвиђено законом или другим прописом државе чланице или које произлази из судске праксе, управне праксе, правила професионалних тијела или колективних правила професионалних удружења или других професионалних организација, усвојених током вршења њихове правне аутономије.

Правила садржана у колективним уговорима која су преговарали социјални партнери не сматрају се захтјевима у смислу ове директиве.

➤ ***Преовладавајући разлози који се односе на јавни интерес***

Дефиницију „преовладавајућих разлога који се односе на јавни интерес“, која се помиње у одређеним одредбама ове директиве, разрадио је Суд правде у својој судској пракси у вези са примјеном чл. 49. и 56. УФЕУ, а могућа је и њихова даља разрада¹⁰⁹.

Овај појам, у складу са релевантном судском праксом, обухвата најмање сљедеће сегменте: јавни ред¹¹⁰, јавну безбиједност и јавно здравље, у смислу чл. 52. и 62. УФЕУ; одржавање реда у друштву; циљеве социјалне политике; заштиту примаоца услуга; заштиту потрошача; заштиту радника, укључујући социјалну заштиту радника; добробит животиња; очување финансијске уравнотежености система социјалне безбиједности; спречавање превара; спречавање нелојалне конкуренције; заштиту животне средине и урбане животне средине, укључујући просторно планирање; заштиту повјерилаца; заштиту правосудног система; безбиједност на путевима; заштиту интелектуалне својине; циљеве културне политике, укључујући заштиту слободе изражавања различитих стајалишта, а посебно социјалних, културних и вјерских вриједности у друштву; потребу осигурања високог степена образованости, очување плурализма медија и промовисање материњег језика; очување националне историјске и умјетничке баштине и ветеринарску политику.

➤ ***Надлежно тијело***

¹⁰⁹ Нпр. прописи којима се уређују административне процедуре не би требали за циљ имати усклађивање тих процедура, већ отклањање прекомерних процедура и формалности које ометају слободу пословног настањивања и слободу пружања услуга.

¹¹⁰ Према тумачењу Суда правде појам „јавни ред“ обухвата заштиту од стварне и доста озбиљне пријетње неком од темељних интереса друштва а може посебице укључити питања која се односе на људско достојанство, заштиту малолетника и рањивих одраслих лица, те добробит животиња. Слично томе, појам јавне безбиједности укључује питања везана уз јавну заштиту.

„Надлежно тијело“ је свако тијело или орган власти који има надзорну или регулаторну улогу у држави чланици у погледу услужних дјелатности, укључујући, нарочито, управне органе, судове, професионална тијела, и она професионална удружења или друге професионалне организације које, у вршењу своје правне аутономије, уређују на колективан начин приступ услужним дјелатностима или њиховом обављању.

➤ **Држава чланица у којој се пружа услуга**

Под овим појмом подразумијева се држава чланица у којој услугу пружа пружалац са пословним настаном у другој држави чланици.

➤ **Регулисана професија**

Под овим појмом подразумијева се професионална активност или скуп професионалних активности из члана 3. став 1. тачка (а) Директиве 2005/36/ЕС о професионалним квалификацијама. Наиме, према наведеној одредби: „Не доводећи у питање посебне одредбе права Заједнице, те чл. 6. и 7. ове директиве, државе чланице не смију ни због којег разлога који се односи на професионалне квалификације ограничавати пружање услуга у другој држави чланици ако је давалац услуга у држави чланици основан према законским прописима за бављење истим занимањем у тој држави“.

➤ **Пословна комуникација**

Овај појам означава сваку врсту комуникације која је намијењена непосредном или посредном промовисању робе, услуга или пословног имица предузећа, организације или лица које обавља трговачку, индустријску или предузетничку дјелатност или активности прописане у оквиру одређене професије. Сљедеће активности, *per se*, не представљају пословне комуникације:

- давање информација које омогућавају непосредан приступ дјелатности привредног друштва, организације или лица, што посебно укључује назив домене или адресу електронске поште и
- комуникације у вези са робама, услугама или пословним имицом привредног друштва, организације или лица, које су прибављане независно, а посебно када се пружају без финансијске накнаде.

VII АДМИНИСТРАТИВНО ПОЈЕДНОСТАВЉЕЊЕ

а) Поједностављење поступака и формалности (члан 5)

Према одредби из члана 5. став 1. Директиве државе чланице морају испитати све процедуре и формалности које се примјењују на приступ услужној активности и њено извођење и, уколико утврде да ове процедуре нису у задовољавајућој мјери једноставне, морају их поједноставити. Укратко, захтјева се од држава чланица да уведу мјере у сврху

административног поједностављења. При увођењу предметних мјера, државе чланице морају испитати и процијенити процедуре и формалности из перспективе пружаоца услуга и, истовремено, имати у виду да ће поједностављење процедура имати за последицу смањење административних оптерећења и за саму администрацију¹¹¹. У овом дијелу веома је корисна размјена добре праксе међу државама чланицама, при чему одређену помоћ пружа и Комисија. Државе чланице могу размотрити поједностављене административне процедуре успостављене у другим државама чланицама и размијенити најбољу праксу, а Комисија ће настојати да пружи помоћ у том смислу.

Концепт процедура и формалности је широк и укључује сваки административни корак који пословни субјекти морају предузети, као што је, на примјер, подношење документације, попуњавање декларација или регистрација код овлаштеног тијела. Он покрива не само процедуре и формалности које су предуслов за извођење услужне активности већ, такође, и оне одређене у каснијој фази, у току обављања дјелатности, или чак послје њевог завршетка (на примјер обавеза извјештавања на годишњој основи о детаљима обављених трансакција). У сваком случају, није спорно да сложеност, дужина и правна неизвјесност управних поступака представљају основне потешкоће са којима се код приступа услужним дјелатностима сусрећу мала и средња предузећа.

У практичном смислу, потребно је начинити процјену у смислу да ли су постојећи административни захтјеви уистину неопходни и да ли неке процедуре или дијелови истих могу бити укинати или замијењени алтернативама које представљају мање оптерећење пружаоцима услуга. Такође, потребно је извршити процјену различитих административних процедура кроз које мора проћи пружалац услуга, њихово могуће дуплирање, њихове трошкове, јасноћу и приступачност, као и одуговлачење и практичне потешкоће које ове процедуре имају за пружаоце услуга. Штавише, веома је важно процијенити да ли су сви изводи из евиденција и документи који се траже неопходни и да ли је неопходно захтијевати да их мора доставити сам пружалац услуга или извјесне информације могу бити доступне из других извора (на примјер од стране овлашћених органа). Наиме, постоје многобројне правне норме којима се од пружаоца услуга захтијева да достави све доказе из евиденција, без икакве могућности да се искористи дио оних које се већ налазе у посједу администрације. Дакле, овакве појаве се морају избјећи. Исто тако, у поступцима поводом различитих захтјева, потребно је обезбиједити да се надлежним органима доставља по један примјерак извода из релевантних евиденција.

Штавише, на основу одредбе из члана 5. став 3. Директиве, државе чланице морају прихватити документе других држава чланица који служе истој сврси или из којих је потпуно јасно да су конкретни захтјеви испуњени. Наведено имплицира напор дијела

¹¹¹ Прописи из области управног процесног права требају бити такви да не теже међусобном усклађивању, него уклањању оптерећујућих система овлашћивања, поступака и формалности који ометају слободу пословног настанивања и, сагласно томе, оснивање нових предузећа у области услуга.

администрација држава чланица да оцијене састав, а не само форму докумената издатих од стране других држава чланица. На примјер, државе чланице не могу захтијевати издавање увјерења о држављанству или о пребивалишту тамо гдје друга службена идентификациона документа (*на примјер пасош или лична карта*) већ доказују ове чињенице. Изузетно, предметна одредба не примјењује се на бројне документе који су везани за следеће инструменте Уније: Директиву о професионалним квалификацијама, Директиву о јавним набавкама¹¹², Директиву о сталном обављању адвокатске дјелатности¹¹³ и Прву и једанаесту компанијску директиву¹¹⁴.

Према одредби из члана 5. став 2. Директиве, Комисија може користити тзв. „*Комитолошку процедуру*“ одређену чланом 40. став 2. Директиве¹¹⁵ да уведе хармонизоване форме које ће служити као „*еквиваленти сертификатима, атестима и свим другим документима који се захтијевају од пружаоца услуга*“. Дакле, у складу са одредбама из члана 40. став 2. Директиве о услугама, постоји могућност увођења усклађених образаца који ће служити као једнаковриједни потврдама, атестима или другој документацији у вези са пословним настањивањем¹¹⁶.

При испитивању потребе за поједностављењем поступака и формалности, државе чланице морају узети у обзир њихову нужност, бројност, могуће подвостручење, трошкове, јасноћу и доступност као и закашњења и практичне потешкоће које могу изазвати код дотичног пружаоца. Хармонизоване форме могу бити уведене за специфичне сертификате или сличне документе, када неслагање између докумената држава чланица намијењених да служе сличним сврхама, представљају потешкоћу за надлежне органе да докуче садржину или значење сертификата. На примјер, доказ о пословном настањивању у држави чланици може бити садржан у низу различитих правних докумената, који се крећу од форме увјерења о оснивању изданог од стране јавне власти до приступа у чланство код привредне или трговинске коморе, зависно од државе чланице. Ако практично искуство показује да се пружаоци услуга и даље суочавају са мноштвом

¹¹² Енг. *Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts*, OJ L 134, 30.4.2004, p. 114.

¹¹³ Енг. *Directive 95/8/EC of the European Parliament and of the Council of 16 February 1998. To facilitate practice of the profession of lawyer on a permanent basis in a Member State other than that in which the qualification was obtained*, OJ L 77, 14.3.1998, p.36

¹¹⁴ Енг. *First Council Directive 68/151/EEC of 9 March 1968 on coordination of safeguards which, for the protection of the interests of members and others, are required by Member States of companies within the meaning of the second paragraph of Article 58 of the Treaty, with a view to making such safeguards equivalent throughout the Community*, OJ L 65, 14.3.1968, p. 8; *Eleventh Member State by certain types of company governed by the law of another State*: OJ L 395, 30.12.1989, p.36

¹¹⁵ У случају упућивања на овај став, примјењују се чл. 5. и 7. Одлуке 1999/468/ЕЗ узимајући у обзир одредбе из њеног члана 8. Период предвиђен у члану 5. став 6. Одлуке 1999/468/ЕЗ одређује се у трајању од три мјесеца.

¹¹⁶ Видјети: *Council Decision No 2006/512/EC of 17 July 2006 amending Decision 1999/468/EC laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission и Regulation (EU) No 182/2011 of the European Parliament and of the council of 16. February 2011 laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission's exercise of implementing powers.*

различитих форми (упркос помоћи понуђеној од стране администрације која ће бити формирана у складу са овом директивом), хармонизована форма може бити адекватно рјешење. Ово је, међутим, одлука која може бити донесена у каснијој фази, на бази искуства стеченог кроз примјену Директиве.

б) Јединствене контакт тачке

Јединствене контакт тачке представљају примјетну и конкретну иновацију коју је Директива о услугама увела *in favorem* пословних субјеката. Наиме, пословним субјектима ова тачка осигурава приступ јасним, ажурираним и лако доступним подацима о административним формалностима које постоје у домаћим регулаторним оквирима, као и онима који постоје у другим државама чланицама. Према одредби из члана 6. Директиве, државе чланице дужне су створити услове да пружаоци услуга могу кроз „јединствене контакт тачке“ обавити све поступке и формалности неопходне ради приступа њиховим услужним дјелатностима (овдје посебно мислимо на давање неопходних изјава, подношење пријава или захтјева за прибављање сагласности надлежних органа, укључујући и захтјев за упис у регистар, попис или базу података код професионалног тијела или удружења и посебно све изјаве, пријаве или захтјеве потребне за прибављање одобрења која издају надлежни органи, укључујући захтјев за упис у регистар, попис или базу података или за регистрацију код професионалног тијела или удружења), као и све захтјеве које је потребно испунити да би се прибавило овлаштење надлежног органа за извођење услужне дјелатности.

Треба имати у виду да одредбама Директиве није детерминисано да су државе чланице обавезне да оформе једну централизовану агенцију која ће имати задатак да се бави свим процедурама и формалностима на њеној територији. Ова тачка треба бити јединствена само у смислу да пружалац услуга мора бити у могућности да обави све захтјеване процедуре и формалности на једном мјесту. Број таквих контакт тачака у државама чланицама може се разликовати с обзиром на регионалне или локалне надлежности или дјелатности у питању. Уколико на регионалном или локалном нивоу постоји више надлежних тијела, једно од њих може преузети улогу јединствене контакт тачке и координатора. Споменуте тачке могу оснивати не само управна тијела, него и привредне и предузетничке коморе, струковне организације или приватна тијела којима држава чланица повјери наведени задатак. Јединствене контакт тачке имају важну улогу у осигурању помоћи пружаоцима услуга као тијела која су непосредно надлежна за издавање потребних докумената за приступ услужној дјелатности или као посредници између пружаоца и тијела која су непосредно надлежна.

У дијелу накнаде која се може захтијевати за услуге које се пружају путем јединствене контакт тачке, одређено је да иста мора бити сразмјерна трошковима поступка и формалности, те да државе чланице могу кроз предметне тачке прикупљати и административне таксе.

Успостава јединствених контакт тачака не доводи у питање расподелу функција и овлаштења између тијела у оквиру система држава чланица и, суштински, може се закључити да су улоге јединствених контактних тачака да потпуно и свеобухватно информишу пружаоце услуга (из других држава чланица и из своје сопствене државе) о релевантним процедурама и формалностима које је неопходно обавити ради приступа њиховим услужним активностима, да координирају захтјеве пружаоца услуга са релевантним надлежним органима, те да примају извјесна обавјештења од пружаоца у вези са захтјевима који су неопходни за обављање услужне активности. Истовремено, не смије се пренебрегнути факт да сврха јединствених контакт тачака није да стварају монопол у приступу надлежним органима и да су пружаоци услуга слободни да комуницирају непосредно са овим органима, те да предметне тачке могу представљати „путаказе“ према надлежним органима. У наведеном смислу, Комисија је појаснила да државе чланице могу одлучити да контакт тачке имају само координациону улогу, те да коначне одлуке доносе надлежни органи. Дакле, локације јединственог контакта имају двије важне улоге у пружању помоћи примаоцима услуга и то било као орган непосредно надлежан за издавање докумената који су неопходни за приступ услужној дјелатности, или као посредник између пружаоца услуге и непосредно надлежних органа власти, с тим да, ипак, није прихватљиво раздвајање индивидуалних јединствених контактних тачака у различите категорије (на примјер, подјела истих с обзиром на врсту прописа којима су уређена питања значајна за приступ и обављање услуга – привредни прописи, прописи из области професионалних квалификација, итд.).

Важно је напоменути да јединствене контакт тачке¹¹⁷ не морају нужно имати садржај датотека (тачка 48. преамбуле, члан 6. став 2), те да су модели јединствених контактних тачака у државама чланицама различити и зависе од административних и културних пракси, као и од различитих политичких структура унутар држава чланица. Из наведеног произлази да, у релевантном дијелу, усклађивање различитих карактеристика држава чланица није било постигнуто при имплементацији директиве.

в) Право на информације

Према слову Директиве, о начину информисања пружалаца и прималаца услуга, одлучује свака држава чланица понаособ. Обавеза држава чланица да пружаоцима и примаоцима услуга осигурају лак приступ информацијама и могућност да се тим

¹¹⁷ Комисија је организовала екстензиван истраживачки подухват, који је обављен је од стране *Deloitte Consulting* у 2011. години и државе чланице су партиципирале у заједничком тесту у вези међусобних јединствених контакт тачака. Углавном, пословни субјекти су оцијенили да ситуација у већим државама чланицама, свакако, може бити од интереса у смислу пословних могућности. У том смислу, треба подвући да предметне тачке у Шанији и Великој Британици веома добро функционишу, с тим да је у Шпанији неопходно унаприједити њихову функцију у сегменту прекограничних процедура. У Њемачкој је ситуација веома различита између лендера, али је просјек релативно добар. У Француској су предметне тачке добро успостављене, али све неопходне информације нису још увијек доступне, а ни све процедуре нису још обухваћене. Основну сметњу за прекогранично кориштење у Француској представља то што је портал само на француском језику. Италија је каснила у успостављању јединствених контакт тачака, али су исте убрзано унапређене. У Пољској је ситуација релативно добра за кориштење унутар државе, а унапређење је потребно за прекогранично кориштење.

информацијама приступи без препрека може се испунити тако да информације буду доступне путем интернетске странице. Све релевантне информације морају бити јасне и недвозначне. Исте, посебице, укључују информације о поступцима и формалностима које је потребно провести, контакт податке надлежних органа, услове приступа јавним регистрима и базама података као и информације о расположивим правним средствима, те контакт податке удружења и организација које пружаоцима или примаоцима услуга пружају практичну помоћ. Обавеза надлежних тијела да помажу пружаоцима и примаоцима услуга не укључује правно савјетовање у појединачним случајевима. Могу се, ипак, давати опште информације о начину на који се захтјеви обично тумаче или примјењују.

Државе чланице осигуравају да јединствене контакт тачке и надлежна тијела што брже одговоре на сваки захтјев за информацијом у напријед поменутом смислу, те да, у случају неправилног и неоснованог захтјева, о томе одмах обавијесте подносиоца захтјева. Дакле, у овом сегменту јединствене контакт тачке овисе о информацијама прибављеним од надлежних органа. Веома је важно напоменути да државе чланице и Комисија предузимају неопходне мјере у циљу подстицања јединствених контакт тачака да релевантне информације пружају и на другим службеним језицима Уније¹¹⁸. То не утиче на прописе држава чланица о употреби језика¹¹⁹.

Важно је поменути да се Директива не бави питањима одговорности за радње или пропусте „јединствених контакт тачака“, као што је, на примјер, пружање нетачних или обмањујућих информација. Наиме, исту је неопходно уредити прописима држава чланица.

г) Поступци електроничким путем¹²⁰

Према одредбама из члана 8. Директиве, државе чланице осигуравају да се сви поступци и формалности везани уз приступ и извођење услужне дјелатности могу лако обавити на даљину и електроничким путем преко припадајуће јединствене контакт тачке и при одговарајућем надлежном органу. Наведена обавеза не односи се на преглед

¹¹⁸ На примјер, држава чланица може размотрити могућност да се информације учине доступним на језицима сусједних држава чланица или језицима који се уобичајено користе у пословању на територији Уније.

¹¹⁹ Државе чланице су, у контексту одредбе из члана 7. Директиве, охрабрене да потребне информације учине доступним на језицима Уније. Постојало је много расправа на нивоу Уније око језика у контексту Директиве.

¹²⁰ Слиједећи транспозицију члана 8. Директиве у државама чланицама, потребно је истаћи да је иста детаљно истражена на нивоу Уније, те је у том смислу договорен приступ који је прихватљив за све државе чланице, укључујући и Ирску. Државе чланице требају обавијестити Комисију о тијелу које је овлаштено да надгледа „повјерљиву листу“ сертификованих пружалаца услуга. Сертификовани пружалац услуга који се налази на предметној листи мора бити под контролом државе чланице. У Ирској се, на примјер, путем Закона о електронској трговини којим је транспонована директива о електронском потпису (1999/93/EC, OJ L 13, 19.1.2000), захтјева да министар надлежан за комуникације, енергију и природне ресурсе пропише шему надзора над сертификованим пружаоцима услуга.

просторија у којима се пружа услуга нити на преглед опреме коју користи пружалац услуге, као ни на физичко испитивање способности или личног интегритета пружаоца услуга или његовог одговорног особља.

Практично, електроничке процедуре требају бити доступне за све административне поступке које пружалац мора обавити кроз јединствену контакт тачку. Поред тога, пружаоци услуга морају имати могућност да комуницирају директно са релевантним тијелом ако тако желе, на примјер у случајевима гдје је само једно тијело надлежно могуће је да је лакше вршити директну комуникацију. Према тачки 52. преамбуле Директиве, успостављање електроничких процедура ради завршетка свих неопходних поступака и формалности не значи, наравно, да државе чланице не могу користити и друге процедуре, као додатак електроничким. Напротив, различити медији за завршетак административних поступака и формалности требају коегзистирати. Међутим, у сваком случају, електроничке процедуре морају бити стављене на располагање према захтјеву пружалаца услуга.

У складу са поступком из члана 40. став 2. Директиве, Комисија усваја детаљне прописе за провођење предметне обавезе ради лакше интероперабилности информатичких система и кориштења електроничких поступака између држава чланица узимајући у обзир заједничке норме на нивоу Уније. Успостављање модела електроничких облика рјешавања поступака и формалности биће од кључне важности за модернизацију јавне администрације и управно поједностављење у области услужних дјелатности које се уводи у корист пружаоца и примаоца услуга, те у корист надлежних органа.

VIII СЛОБОДА ПОСЛОВНОГ НАСТАЊИВАЊА ЗА ПРУЖАОЦЕ УСЛУГА

а) Издавање одобрења

1. Поступци одобравања

Одредбе из Поглавља III (чл. 9. до 15) Директиве примјењују се само на пословно настањивање, а не на случајеве прекограничног пружања услуга који су уређени одредбама из Поглавља IV Директиве. Оне се, наиме, примјењују на све случајеве у којима пословни субјекти желе остварити пословно настањивање у држави чланици, неовисно о томе да ли пружалац намјерава започети нови посао или за већ постојећи посао остварити нови пословни настан, на примјер основати подружницу или филијалу. Оне се односе и на ситуацију када пружалац жели остварити пословни настан у другој држави чланици и на ситуацију када он исти жели остварити у сопственој држави чланици. Односе се на све захтјеве који су у вези са пословним настањивањем пружаоца услуга, било да су установљене на државном, регионалном или локалном нивоу. Примјењују се и на правила донесена од стране професионалних тијела или других професионалних асоцијација или организација у смислу члана 4. став 7. Директиве, које при вршењу своје

правне аутономије на колективан начин уређују приступ услужној активности или извођење исте.

Одредбама из члана 9. Директиве одређена је начелна забрана да се приступ услужној дјелатности условљава провођењем поступака за издавање одобрења. Истовремено, из предметних одредаба може се видјети да изузетак, ипак, постоји када се ради о заштити јавног интереса. Међутим, увијек се треба водити рачуна о томе да се пружалац услуга не доводи у дискриминирајући положај на основу држављанства, мјеста пребивалишта или боравишта. Надаље, мора се водити рачуна о неопходности да прибављање одобрења буде у сразмјери између заштите права странака и јавног интереса.

2. Услови за издавање одобрења

Одредбама из члана 10. Директиве детерминишу се критерији за издавање одобрења за обављање услужне дјелатности сагласно којима поступак издавања одобрења треба бити недискриминирајући, оправдан превладавајућим разлогом везаним уз јавни интерес, сразмјеран одговарајућем циљу од јавног интереса, јасан, недвозначан, објективан, претходно објављен, транспарентан и доступан.

Уколико се подноси захтјев за издавање одобрења за нови пословни настан, треба имати у виду да се не смију удвостручити захтјеви и контроле које су једнаковриједне или битно упоредиве с обзиром на њихову сврху, те којима је пружалац већ био подвргнут у другој или истој држави чланици. Путем контакт тачака из члана 28. став 2.¹²¹ Директиве и ангажмана пружаоца услуге надлежни органи добијају све потребне информације у вези са тим захтјевима. Прибављено одобрење пружаоцу омогућава приступ или извођење услужне дјелатности на цијелом државном територију, укључујући оснивање агенција, „друштвава кћери“, подружница или канцеларија, осим ако ново овлаштење за сваки пословни настан или ограничење овлаштења на одређени дио државног територија није оправдано превладавајућим разлогом који се односи на јавни интерес.

Одобрење се издаје чим се одговарајућим испитивањем утврди да су се за то стекли услови. Осим у случају издавања одобрења, свака одлука надлежних органа, укључујући одбијање или стављање ван снаге одобрења, мора се у цијелости образложити и може бити предмет спора пред судом или другим овлаштеним органима. Одредбе садржане у овом члану не доводе у питање алокацију надлежности на локалном или регионалном нивоу која је извршена од стране органа који су у државама чланицама надлежни за издавање одобрења.

Државе чланице могу ограничити територијални досег одобрења у случајевима у којима су појединачна одобрења за сваки настан, односно ограничавање одобрења на

¹²¹ Члан 28. став 2. гласи: „У смислу овог поглавља државе чланице именују једно или више контакт мјеста, чији се контакт подаци достављају другим државама чланицама и Комисији. Комисија објављује и редовито ажурира попис контактних мјеста“.

одређени дио територија оправдани разлогом везаним уз јавни интерес, те су размјерни и недискриминаторни. Појединачна одобрења за пословни настан обично су оправдана у случајевима у којима су иста везана за инфраструктуру објеката с обзиром да може бити потребна појединачна оцјена сваког објекта посебно. Ако је у држави чланици издавање одобрења за дату активност у надлежности регионалних или локалних органа власти, Директива не захтијева од држава чланица да то измијене. Иако, сама чињеница да је надлежност додјеле одобрења додијељена локалним или регионалним органима није сама по себи довољан разлог који би оправдавао територијално ограничавање ваљаности одобрења. Сасвим је природно да, једном када регионално, односно локално тијело изда одобрење, то одобрење мора бити признато од стране свих осталих нивоа власти у тој држави чланици.

3. Трајање одобрења

У члану 11. Директиве садржана је одредба о трајности, односно временској неограничености усвојеног захтјева пружаоца услуге, након што он започне обављати услужну дјелатност. Пружалац услуге је дужан путем „јединствене контакт тачке“ ставити на располагање информације о оснивању „друштва кћери“ чије дјелатности улазе у досег поступка одобравања, те информације о промјени свог правног положаја, услјед чега више нису испуњени услови за издавање одобрења. Одредбе предметног члана не доводе у питање право држава чланица да опозову издато одобрење, уколико више нису испуњени услови неопходни за његово прибављање.

4. Одабир између више кандидата

У одредбама из члана 12. Директиве, поред осталог, утврђена је обавеза спровођења транспарентног и непристрасног поступка при одабиру између више кандидата, уколико је број расположивих одобрења оправдано ограничен (због недовољно доступних природних извора или техничких капацитета). У случају ограничавања, у напријед наведеном смислу, одобрење мора имати одређено временско важење и не смије бити предмет аутоматског продужења, а пружаоцу којем је управо истекло одобрење или било којој другој особи која је посебно повезана с тим пружаоцем, не смије се давати предност. Такође, у овом случају, а у складу са одредбама из чл. 9. и 10. предметне директиве, приликом утврђивања правила за поступак одабира кандидата, државе чланице узимају у обзир јавно здравље, циљеве социјалне политике, здравље и сигурност запослених и самостално запослених лица, заштиту животне средине, очување културне баштине и друге превладавајуће разлоге везане уз јавни интерес, у складу са прописима Уније.

5. Поступци издавања одобрења

У члану 13. Директиве одређено је да поступци издавања одобрења и формалности морају бити јасни и унапријед објављени, а подносиоцима захтјева морају зајамчити објективно и непристрасно поступање по истима.

Поступци и формалности не смију имати дејство одвраћања и не смију непотребно компликовати или одлагати пружање услуге. Морају бити лако доступни, а сви трошкови које подносиоци захтјева сnose у току поступка, морају бити примјерени и сразмјерни. Прописи о поступцима одобравања и формалностима подносиоцу захтјева требају гарантовати да ће његов захтјев бити обрађен што је прије могуће, у унапријед одређеном и објављеном, разумном року. Тај рок започиње у тренутку када се достави сва документација. Надлежно тијело може једанпут одобрити продужење поменутог рока за одређено временско раздобље, ако то оправдава сложеност предмета. Продужење и трајање тог рока треба се прописно образложити и о истом се, прије истека првобитно одређеног рока, треба обавијестити подносилац захтјева. Ако се у одређеном временском року, који може бити продужен у напријед поменутом смислу, не добије одговор, одобрење ће се сматрати издатим¹²². Међутим, могу се предвидјети другачија рјешења, ако је то оправдано превладавајућим разлозима од јавног интереса, укључујући легитиман интерес трећих страна.

За све се захтјеве у најкраћем року потврђује пријем. У потврди о пријему наводе се информације о продужењу рока, правним средствима која су на располагању и, ако је потребно, изјава да се у недостатку одговора у наведеном року одобрење сматра издатим. У случају непотпуног захтјева подносиоца се што прије обавјештава о потреби да достави додатну документацију, као и о могућим посљедицама уколико тражене документе не достави. Ако се захтјев одбаци због неусклађености са захтијеваним поступцима или формалностима, подносилац се што прије обавјештава о таквом одбацивању.

б) Забрањени захтјеви или захтјеви који подлијежу оцјењивању

1. Забрањени захтјеви

Одредбе члана 14. Директиве садрже листу захтјева који су забрањени и којима се не смије условљавати приступ или извођење услужне дјелатности. Забрањена је свака врста дискриминације која се непосредно или посредно оснива на држављанству или, у случају привредних друштава, на њиховом сједишту. Индиректна дискриминација тиче се, посебно, оних захтјева који се оснивају на мјесту редовног боравишта или, у случају привредних друштава, на мјесту њиховог основног пословног настана¹²³. Међутим,

¹²² Ова се појава назива „*Tacit authorisation*“ (прећутно одобрење)

¹²³ Видјети, на примјер, предмет *C-107/94 Asscher* од 27. јуна 1996. године, у којем су Суду правде поствљена многобројна питања у вези са холандском легислативом према којој се, за обављање исте активности, примјењују различите стопе пореза за лица која немају мјесто редовног боравишта у Холандији, у односу на лица која исто имају. У својој одлуци Суд правде је, поред осталог, утврдио да се, иако директни порези спадају у надлежност држава чланица, морају поштовати одредбе *EU acquis* и мора се избјећи сваки облик дискриминације који се оснива на држављанству.

разлике у третирању, које се оснивају на другим критеријумима, такође, могу бити сматране посредном дискриминацијом на подручју држављанства. Такви критеријуми могу, на примјер, бити повезани са мјестом које у правном систему заузимају одредбе везане за обављање услужне дјелатности, или су повезани са прописом на основу којег је привредно друштво основано или, пак, чињеницом да већина акција мора бити непосредно или посредно у јавној или државној својини¹²⁴.

У одредби члана 14. став 1. Директиве експлицитно су набројани захтјеви који приступ или извођење услужне дјелатности условљавају држављанством или редовним боравком пружаоца, његовог особља, акционара, чланова управе или надзорних тијела. На примјер, одредбе према којима само привредна друштва у својини држављана одређене државе чланице могу обављати извјесне услужне активности или правила према којима менаџери морају имати трајно боравиште на њеној територији, биле би забрањене јер исте нису у сагласности са наведеном одредбом Директиве¹²⁵, која забрањује правила која би за обављање услужне дјелатности предвиђала много више препрека за стране пружаоце услуга од оних који су предвиђени за домаће. У овој секвенци мисли се, прије свега, на приступ услугама који може бити условљен имовинским разлозима или разлозима који су везани за посједовање опреме неопходне за обављање дјелатности¹²⁶. Ово је случај, поред осталог, са дискриминаторним захтјевима наметнутим од стране оператера за стицање или кориштење непокретне имовине, алата, превозних средстава, итд. (на примјер, правило према којем само држављани могу аплицирати за додјелу изложбено-продајних простора које у закуп дају градови или општине и које предузетници користе за излагање или продају својих производа). Непосредна дискриминација, која је забрањена поменутом одредбом из члана 14. став 1. Директиве, конституише се и захтјевима који су усмјерени на ограничавање пословне способности или права компанија да предузму законске мјере, на примјер, на основу правних норми садржаних у прописима друге државе чланице¹²⁷.

Одредбама из члана 14. став 2. захтијева се од држава чланица да из својих правних система одстрани прописе којима се забрањује пружаоцима услуга да остваре пословни настан у више од једне државе чланице, као и све захтјеве којима се истима забрањује упис у регистре или регистрацију код професионалних тијела или удружења у више од

¹²⁴ Видјети, на примјер, предмет Суда правде *C-3/88 Commission v Italy*

¹²⁵ Такве захтјеве је Суд правде, поступајући у многим предметима, већ оцијенио као забрањене. У том смислу погледати предмет Суда правде *Reyners C-2/74* у којем се, поред белгијског питања везаног за директну примјену одређених одредби Уговора, поставља и питање интерпретације члана 51. УФЕУ којим је одређено да се одредбе о слободи пословног настанивања не односе на дјелатности које су у држави чланици, макар и повремено, везане уз извршавање службених дужности (тзв. изнимка јавне службе).

¹²⁶ Видјети пресуду од 14. јануара 1988. године у предмету *Commission v Italy C-63/86*, у вези са приступом непокретној имовини, у којој је Суд правде у параграфу 14. утврдио да се слобода пословног настанивања односи не само на „специфична правила о обављању пословне активности, већ и на правила у вези са разним општим средствима која су од помоћи за обављање тих активности. Нека од њих су, на примјер, право на обављање, експлоатацију и трансфер непокретности и личне имовине и право добијања зајмова, а посебно приступ разним облицима кредита“.

¹²⁷ Такав је случај са захтјевом који је Суд правде анализирао у пресуди од 18. јуна 1985. године у предмету *Steinhauser v City of Biarritz C-197/84*, у вези са одредбама које су дозвољавале само држављанима да аплицирају за додјелу имовине која припада граду – изложбено-продајних простора, кориштених од стране предузетника за излагање или продају њихових производа.

једне државе чланице. Наиме, државе чланице морају идентификовати и укинути свако правило из свог правног система, укључујући и она садржана у прописима професионалних тијела или удружења, којима се пружаоцу услуга, који је регистрован у својој држави чланици, забрањује чланство у сличном удружењу у другој држави чланици¹²⁸. Штавише, државе чланице ће морати укинути сваки захтјев који обавезује пружаоце услуга да одјаве свој претходни пословни настан остварен у другој држави чланици по успостављању пословног настана на територији дотичне државе¹²⁹.

Одредбама из члана 14. став 3. Директиве детерминисано је да државе чланице морају отклонити захтјеве, који пружаоцу услуге који је већ остварио пословни настан у држави чланици, ускраћују могућност избора врсте пословног настана коју жели имати у другој држави чланици (на примјер принципални или секундарни пословни настан или специфичну врсту секундарног пословног настана, као што је пословница или филијала). Овакви захтјеви могу представљати велику препреку пружаоцу услуге и могу – посебице у случају стварања обавезе да се има основни пословни настан на територији државе чланице – захтијевати измјену локације на којој се обавља пословна активност, негирајући могућност да се оствари право пословног настана у држави чланици кроз кориштење тзв. модела секундарног пословног настана. У настојању да имплементирају ову одредбу државе чланице ће морати укинути норме којима су утврђене обавезе за пружаоце да имају основни пословни настан на њиховој територији, као што су захтјеви који резервишу приступ извођењу дате активности за правна лица која имају регистровану канцеларију у тој држави чланици. Оне ће, такође, морати укинути захтјеве који ограничавају слободу избора између различитих врста секундарног пословног настана, као што је обавеза успостављања пословнице у намјери да обављају извјесне пословне активности на њиховој територији или захтјеве који гарантују извјесну форму секундарног пословног настана као фаворизирајућег у односу на друге.

Одредбама из члана 14. став 4. забрањује се увођење захтјева према којем државе чланице морају омогућити приступ или извођење услужне активности пружаоцима услуге из друге државе чланице на основу реципроцитета. Генерално, реципроцитет није компатибилан са идејом унутрашњег тржишта основаног на принципу једнаког третмана свих субјеката на тржишту. С обзиром на наведено, Суд правде је у многим предметима утврдио да је клаузула реципроцитета у супротности са Уговором¹³⁰. У настојању да

¹²⁸ На примјер, у пресуди од 12. јуна 1984. године, у предмету *Клорр C-107/83* Суд правде утврдио је да је из националних прописа неопходно одстранити одредбе којима се забрањује упис у адвокатске коморе адвоката који су већ регистровани при таквој комори у другој држави чланици. Сличан захтјев у области овлашћених рачуновођа оцјењен је као супротан члану 49. УФЕУ у пресуди од 20. маја 1992. године у предмету *Ramrath, C-106/91*.

¹²⁹ Погледати, на примјер, пресуду Суда правде од 30. априла 1986. године у предмету *Commission v France, C-96/85*, у вези са правилима која обавезују професионалце (у овом случају стоматологе) да откажу своје чланство или регистрацију у другој држави, уколико имају намјеру да се својом професијом баве у дотичној држави чланици.

¹³⁰ Видјети пресуду Суда правде од 13. фебруара 2003. године у предмету *Commission v Italy, C-131/01*, која се тиче патентних заступника и којом је утврђено да није спојива са слободом пословног настана легислатива која дозвољава агентима који немају трајно боравиште у Италији да се упишу у регистар патентних заступника само ако су држављани државе која под истим условима то допушта држављанима Италије.

имплементирају ову одредбу, државе чланице ће, на примјер, морати укинути захтјеве према којима се пружаоц услуге који је већ остварио пословни настан у другој држави може уписати у професионални регистар на њиховој територији ако његова држава чланица првог пословног настана такође дозвољава регистрацију држављана из државе чланице у којој је регистрација затражена.

Одредбом из члана 14. став 5. захтјева се од држава чланица да укину захтјеве који могу постојати у њиховој легислативи, а које се односе на „*case-by-case*“ провођење економских провјера. Наиме, државе чланице ће морати доказати да ли њихова легислатива подстиче извјесне овлашћене субјекте да доказују постојање економске потребе или захтјева тржишта, као неопходан фактор који је одлучан за приступ и обављање одређене услужне дјелатности. Уколико такве одредбе постоје, неопходно их је ставити ван снаге. Важно је констатовати да забрана установљена у овој одредби не утиче на захтјеве који се односе на сегмент територијално-планских захтјева који немају економски циљ, већ се сматрају разлозима оправданим јавним интересом, као што је заштита животне средине, укључујући урбану животну средину, или сигурност на путевима, итд. Економске провјере постоје у неким државама чланицама, посебно у трговинском сектору (на примјер за отварање супермаркета, тржишних центара, итд.) и често се захтијева од пружаоца услуге да изврши скупе и дуготрајне економске студије чији је резултат, генерално, неизвјестан. Такве провјере су велика препрека за пружаоце услуга и могу да воде произвољном тумачењу. У овом контексту, потребно је подвући да, на основу судске праксе Суда правде, разлози економске природе (на примјер, заштита извјесне категорије економских оператера, подржавање извјесне тржишне структуре, итд.) не могу оправдати рестрикције у дијелу основних слобода на унутрашњем тржишту, укључујући и слободу пословног настањивања¹³¹.

Одредбама из члана 14. став 6. Директиве захтијева од држава чланица да одстране захтјеве из свог правног система према којима би било могуће да се у издавање појединачних одобрења (одлучивање) за обављање услужне активности на било који начин укључују конкурентски оператери. Уистину, учешће конкурентских оператера у процесу одлучивања у појединачним случајевима противи се основним циљевима усмјереним на остварење објективних и транспарентних процедура, и могу потенцијално спријечити да релевантни пружаоци услуга уђу на тржиште. Установљена забрана укључује случајеве у којима конкурентни пружаоци услуга могу бити дијелови тијела, попут привредне коморе, које се консултује у вези са издавањем одобрења. Ипак,

¹³¹ Видјети, на примјер, пресуду Суда правде од 4. јуна 2002. године, у предмету *Commission v Portugal*, C-367/98, у којој је утврђено да члан 73.б ст. 1. Уговора о ЕЗ омогућава слободу кретања капитала између држава чланица и између држава чланица и трећих држава, те да су било каква ограничења слободе кретања капитала забрањена. Позивајући се на Директиву број 88/361/ЕЕС, Суд је одредио које се радње подразумијевају као кретање капитала, те је као кретање капитала одредио непосредна улагања која подразумијевају улагања свих врста од стране физичких лица или привредних друштава, која служе за успостављање или очување трајних и непосредних веза између лица које је прибавило капитал и предузетника или привредног друштва који су добили на располагање капитал за обављање привредне дјелатности.

државама чланицама није забрањено да у својим прописима задрже одредбе којима се утврђује обавеза обављања консултација у другим подручјима, која се не односе на појединачне случајеве. Такав је, на примјер, случај са консултацијама са пословном заједницом које се могу обављати ради израде прописа из области планирања урбаног развоја, или са неким другим иницијативама. Веома је важно поменути да је предметним одредбама експлицитно одређено да оне не дирају у право професионалних тијела и удружења, или друге организације, да, у складу са својим надлежностима, одлучују о појединачним захтјевима, што је на примјер случај са професионалним тијелима регулисаних професија.

Према одредбама из члана 14. став 7. Директиве, државе чланице морају ставити ван снаге правне норме којима се од пружалаца, који желе да остваре пословно настањивање на њиховој територији, захтијева да користе искључиво услуге осигурања и финансијских гаранција од стране тијела регистрованих на њиховој територији. Правне норме које садржае такве захтјеве могу довести до непотребног дуплирања на штету пружаоца услуге јер би он у таквој ситуацији био изложен већим трошковима и морао би, могуће, закључивати и два уговора о осигурању. Исто тако, таквим нормирањем доводе се у повољнији положај финансијске институције из исте државе чланице, а што се, према судској пракси Суда правде, има сматрати повредом Уговора¹³². Предметна одредба не спречава државу чланицу да уређује област осигурања као такву и да наметне обавезе пружаоцима услуга са пословним настаном на њиховој територији. Међутим, сваки захтјев који се односи на пружање услуга мора бити у складу са чланом 23. Директиве, у којем су садржане одредбе о осигурању од професионалне одговорности и гаранцијама, те са осталом правном тековином Уније. Важно је, такође, поменути да ова одредба Директиве не спречава државе чланице да задрже на снази норме којима су предвиђени захтјеви везани уз учешће у колективним компензационим фондовима, попут оних које често успостављају чланови професионалних тијела и организација. На примјер, ова одредба не утиче и не доводи у питање прописом утврђену обавезу да правници морају дати допринос фонду који је основан при адвокатској комори ради накнаде штете и губитака причињених странкама због погрешног поступање чланова Коморе.

¹³² Видјети пресуду од 1. децембра 1998. године у предмету C-410/96 који се односи на настањивање туроператора у Француској. Наиме, према пресуди, сматраће се да је у супротности са правом ЕУ одредба националног законодавства којом се захтијева да, у случају да осигурање пружа кредитна институција или осигуравајуће друштво из друге државе чланице, давалац гаранције мора закључити уговор са кредитном институцијом или осигуравајућим друштвом које има сједиште на националној територији. Видјети, такође, пресуду од 7. фебруара 2002. године, у предмету *Commission v Italy*, C-279/00, у којој је, поред осталог утврђено: „(2) Држава чланица која у свом правном систему садржи одредбе према којима привредна друштва ангажована за пружање услуга привременог запошљавања радника која су остварила пословни настан у другој држави чланици морају имати регистровану канцеларију или пословну јединицу и на њеној територији, прекршила је одредбе чл. 49. ЕС....(3) Слобода пружања услуга, као један од фундаменталних принципа из уговора, може бити ограничена једино разлозима оправданим преовлађујућим јавним интересом и мора бити примјењен на сва правна и физичка лица која дјелују на територији државе гдје се услуга обавља...“.

У коначници, у члану 14. став 8. Директиве, садржане су одредбе које налажу државама чланицама да одстрани из свог правног система захтјеве који оснивање пословног настана на својој територији условљавају пријашњом регистрацијом или пријашњим обављањем дјелатности пружаоца услуга на својој територији. Стога, захтјеви који би одређеним пружаоцима услуга омогућили пружање услуга, на основу тога што већ одређени број година проводе услужне активности у одређеној држави, онемогућују новим пружаоцима услуга приступ тржишту, те их је неопходно одстранити из правног система.

2. Захтјеви који се требају оцијенити

У одредбама члана 15. Директиве садржана је обавеза да државе чланице преиспитају да ли њихов правни систем садржи правне норме којима је предвиђено испуњавање извјесних захтјева којима се условљава обављање услужних дјелатности, те се на тај начин стварају препреке слободном пружању услуга. Ријеч је, наиме, о захтјевима који се односе на квантитативна¹³³ и територијална ограничења (посебно ограничења у облику граница које се утврђују с обзиром на популацију или минималну географску удаљеност између пружалаца услуга), обавезу да пружалац услуге има посебан правни облик¹³⁴, захтјева који се односе на акционарски статус привредног друштва¹³⁵, захтјева (сем оних који се тичу питања која уређује Директива о признавању професионалних квалификацијама или који су уређени другим инструментима Уније), који резервишу приступ услужној дјелатности о којој је ријеч за одређене даваоце услуга због специфичне природе активности, забрану да се има више од једног пословног настана на територији исте државе¹³⁶, захтјева којима се одређује минималан број запослених¹³⁷,

¹³⁴ Видјети пресуду Суда правде од 29. априла 2004. године, *Commission v Portugal, C-171/02*, у којој је, поред осталог утврђено: „... (2) Држава чланица прекршила је одредбе из чл. 39, 43. и 49. Уговора о европској заједници постављајући у својим прописима захтјева да страни оператори, да би обављали активности надзора у погледу лица и имовине у приватном сектору безбједности на њеној територији, морају имати канцеларију или стални пословни настан на њеној територији, морају бити правна лица, морају имати одређени акцијски капитал ... “.

¹³⁵ Члан 15. став 2. тачка ц) односи се на захтјева уз удјеле у друштвима. Такви су захтјеви, на примјер, они који обавезују на држање одређеног минималног износа капитала. Они, такође, обухватају захтјева посједовања одређене квалификације како би се могао држати основни капита. На примјер, у дијелу одређених услуга које пружају чланови регулисане професије, а спроводи их неко друштво, државе чланице, понекад, налажу да цијелокупан капитал, односно неки његов дио, треба бити у непосредном власништву чланова те професије. У многим случајевима државе чланице требају захтјева усмјерене на обавезу посједовања минималног износа капитала замијенити мање ограничавајућим мјерама. Наиме, Суд правде сматра да такав захтјев не би могао бити оправдан разлозима везаним за заштиту повјериоца, јер мање ограничавајуће мјере, као што је на примјер налагање пружаоцу да уложи јемство или закључи осигурање, могу бити сасвим довољне за постизање истог циља. Исто тако, у другим случајевима, наметање одређених услова транспарентности и информисања, такође, се може сматрати довољним за заштиту повјерилаца.

¹³⁶ Интересантно је да се ова одредба разликује од оне из члана 14. став 2. Директиве у дијелу у којем се иста дотиче само ограничења посједовања више од једног пословног настана унутар једне државе чланице, а што, у овом контексту, не утиче на могућност да пружаоци услуга имају пословни настан у другим државама чланицама. С тим у вези, није дозвољено прописима држава чланица забрањивати да пословни субјекти отворе више од једне аутошколе у држави чланици, јер је то у супротности са слободом пословног настановања.

¹³⁷ Обавезе о минималном броју запослених, из члана 15. став 2. тачка ф) Директиве односи се на захтјева којима се одређује минималан број запослених код пружаоца услуга. Такав захтјев може бити оптерећујући за одређене субјекте. Овдје посебно мислимо на мала и средња предузећа, која ће, евентуално, бити приморана повећати број запослених како би могли пружати своје услуге. Искључење са тржишта би успједило, уколико си пружалац услуга повећање

захтјеве који се односе на утврђени максимум и/или минимум тарифе које давалац услуге мора да се придржава¹³⁸, захтјева који се односе на обавезе пружаоца да, заједно са својом услугом, пружа и друге специфичне услуге. Наведени захтјеви морају испуњавати три основна услова. Прво, они не смију бити ни посредно, ни непосредно дискриминирајући у погледу држављанства, односно када је ријеч о привредним друштвима, у односу на државу у којој је остварен пословни настан. Друго, они морају бити неопходни, у смислу да су оправдани превладавајућим разлогом који се тиче јавног интереса. Треће, захтјеви морају бити погодни за то да се обезбједи остварење жељеног циља, тј. не смију ићи ван онога што је неопходно за остварење тог циља другим, мање рестриктивним мјерма којима се постиже исти резултат. Напомињемо да се напријед наведени захтјеви и услови могу примјењивати на услуге од општег економског интереса, али само у оној мјери у којој се тиме не би отежало испуњење њихове основне сврхе.

У извјештају, који државе чланице припремају у складу са чланом 39. став 1. Директиве¹³⁹, треба бити садржан преглед захтјева који су садржани у прописима држава чланца, као и разлози због којих се сматра да су исти недискриминирајући, неопходни и пропорционални. Поред тога, преглед садржи и податке о захтјевима који су укинати или ублажени.

Забрана постављања захтјева, у напријед поменутом смислу, уведена је од 28. децембра 2006. године и од тада државе чланице не смију увести ниједан нови захтјев сличан напријед наведеним, осим под условом да исти испуњава услове недискриминације, неопходности и пропорционалности, о којима је напријед било ријечи. У сваком случају, државе чланице ће о свим, евентуално новим, прописима којима се уводе нови захтјеви, послати нотификацију Комисији, међутим, нотификација неће спријечити државе чланице да усвоје предметне прописе. Комисија ће релевантне одредбе прописа прослиједити другим државама чланицама, те ће у оквиру периода од три мјесеца од датума пријема нотификације, испитати усаглашеност свих нових захтјева са прописима Уније и, када је то неопходно, донијети одлуку којом од државе чланице захтјева да се уздржи од усвајања предметних мјера, односно да их укине уколико су исте већ усвојене¹⁴⁰.

запослених не би могло приуштити. Државе чланице, при преиспитивању свог законодавства, а у складу са смјерницама на које је указала пракса Суда правде, морају имати у виду да је минимални број запослених оправдан само у ограниченом броју случајева.

¹³⁸ Члан 15. став 2. тачка г) Директиве односи се фиксне минималне и максималне тарифе наметнуте кроз законодавство или струковна правила за пружање одређених услуга. Те су тарифе цијене којих се пружаоци морају придржавати приликом понуде њихових услуга на тржишту. Фиксне минималне или максималне тарифе представљају озбиљну препреку унутрашњем тржишту, јер пружаоце услуга лишавају могућности конкурисања цијеном или квалитетом.

¹³⁹ Члан 39. став 1. Директиве гласи: „Најкасније до 28. децембра 2009. године државе чланице Комисији предају извјештај о информацијама које су наведене у сљедећим одредбама: (а) члану 9. ставу 2. о системима овлашћивања; (б) члану 15. став 5. о захтјевима који су предмет оцјењивања и (в) члану 25. ставу 3. о мултидисциплинарним дјелатностима“.

¹⁴⁰ Нотификација нацрта прописа у складу са Директивом 98/34/ЕС ће уобзирити нотификацију предвиђену овом директивом.

IX СЛОБОДНО КРЕТАЊЕ УСЛУГА

а) Слобода да се пружају услуге и повезана одступања

1) Слобода пружања услуга (члан 16)

Извјесни сегменти Директиве примјењују се само на прекограничне ситуације (ситуације које инволвирају више од једне државе чланице – чл. 16. до 21. Директиве). Уистину, Директива је начинила јасну разлику између правила примјењивих на пословно настанивање од оних која се примјењују на прекогранични сегмент и наведена разлика је кључна како би се утврдило којим је нормама Директиве обухваћен пружалац услуга. На примјер, „клаузула о слободи пружања услуга“ која је садржана у одредбама члана 16. Директиве примјењује се само онда када пружалац услуга настањен у једној држави чланици пружа своје услуге у другој држави чланици. Са друге стране, остале одредбе Директиве не примјењују се само на прекограничне случајеве, већ се исте примјењују и у домаћим ситуацијама. На примјер, читаво Поглавље II (административно поједностављење) примјењује се једнако на стране и домаће пружаоце услуга, у намјери да се успоставе нове или уреде постојеће пословне активности у држави чланици.

Као што смо рекли, Директива садржи „клаузулу о слободи пружања услуга“, према којој ће „државе чланице поштовати право пружаоца да пружа услуге и у државама чланицама у којима нема пословни настан“. Премда, ова одредба не представља потпуну новину будући да је слобода пружања услуга утемељена одредбом из члана 56. УФЕУ, које имају директно дејство и оквир који је развијен путем обимне судске праксе Суда правде. Наиме, Директива је, упоредо са грађењем судске праксе Суда правде, потпуно јасно детерминисала да рестрикције које су посебно штетне за слободу пружања услуга не би, у принципу, требале бити уведене од стране државе домаћина. У сваком случају, према слову Директиве, државе чланице не смију ограничити слободу пружања услуга, ако пружалац има пословни настан у другој држави чланици, намећући неки од сљедећих захтјева: обавезу да пружалац има пословни настан на њиховом територију, обавезу да пружалац прибави одобрење од њихових надлежних органа, укључујући упис у регистар или регистрацију код професионалног тијела или удружења на њиховом територију, осим у случајевима предвиђеним у Директиви или инструментима права Уније, забрану да пружалац успостави неки облик или врсту инфраструктуре на њиховом територију, укључујући канцеларију или представништво који су потребни за пружање услуга, примјену специфичних уговорних аранжмана између пружаоца и корисника, којима се самостално запослена лица спречавају или ограничавају у пружању услуга, обавезу да пружалац услуга посједује посебни идентификациони документ издат од њихових надлежних органа, који је потребан за извођење услужне дјелатности, захтјеве који утичу на употребу опреме и материјала који чине саставни дио достављене услуге, изузев опреме и материјала потребних за осигурање здравствених и сигурностних

стандарда на радном мјесту. Не смију се установљавати ни ограничења слободе пружања услуга из члана 19. Директиве.

Ипак, потребно је поновити да држави чланици, у коју пружалац одлази ради пружања услуга, није забрањено да постави услове у вези са услужним дјелатностима уколико су они оправдани разлозима јавне политике, јавне сигурности, јавног здравља или заштитом животне средине. У наведеном случају, није јој забрањено да, у складу са прописима Уније, уређује услове запошљавања, укључујући и оне садржане у колективним уговорима.

2) Додатна одступања од слободе пружања услуга

У члану 17. Директиве садржан је приказ услуга на које се одредбе из члана 16. исте не примјењују. Одредбе из члана 16. Директиве не примјењују се на услуге од општег економског интереса које се, *inter alia*, пружају у другој држави чланици у поштанском сектору (услуге обухваћене Директивом 97/67/ЕС Европског парламента и Савјета од 15. децембра 1997. године о заједничким прописима за развој унутрашњег тржишта поштанских услуга заједнице, те побољшање квалитете услуге)¹⁴¹, у електроенергетском сектору (услуге обухваћене Директивом 2003/54/ЕС о заједничким правилима тржишта електричне енергије)¹⁴², у сектору гаса (услуге обухваћене Директивом 2003/55/ЕС Европског парламента и Савјета од 26. јуна 2003. године о заједничким прописима за унутрашње тржиште природним гасом)¹⁴³, дијелу услуга дистрибуције и опскрбе водом и услуга за третирање отпадних вода. Предметне одредбе директиве не примјењују се ни на области уређене Директивом 96/71/ЕС, Директивом 95/46/ЕС Европског парламента и Савјета од 24. октобра 1995. године о заштити појединаца с обзиром на обраду личних података и слободног кретања тих података и Директивом Савјета 77/249/ЕЕС од 22. марта 1997. године којом се адвокатима олакшава дјелотворно кориштење слободе пружања услуга¹⁴⁴. Не примјењују се ни на активност наплате дугова судским путем, питања из Наслова II Директиве 2005/36/ЕС, те захтјеве државе чланице у којој се пружа услуга, којима се обављање дјелатности ограничава на одређену професију, питања из Регулative (ЕЕС) 1408/71. Исте одредбе не примјењују се ни у дијелу административних формалности у вези са слободним кретањем лица и њиховим пребивалиштем, питања из одредби Директиве 2004/38/ЕС којом се утврђују административне формалности надлежних органа државе чланице у којој се пружа услуга, које су корисници дужни испунити. Не примјењују се ни на држављане трећих држава који одлазе у другу државу чланицу ради пружања услуге, могућност држава чланица да захтијевају визу или дозволу

¹⁴¹ СЛ L15, 21. 1. 1998. стр. 14. Директива како је последњи пут измијењена и допуњена Регулativeм (ЕС) бр. 1882/2003 (СЛ L 284, 31.10.2003. стр. 1)

¹⁴² СЛ L 176, 15. 7. 2003. стр. 37. Директива како је последњи пут измијењена и допуњена одлуком Комисије 2006/653/ЕС (СЛ L 270, 29. 9. 2006. стр. 72)

¹⁴³ СЛ L 176, 15. 7. 2003. стр. 57

¹⁴⁴ СЛ L 78, 26. 3. 1977. стр. 17. Директива како је последњи пут измијењена и допуњена Приступним актом из 2003. године

за боравак за држављане трећих држава, који нису обухваћени режимом међусобног признавања из члана 21. Конвенције о спровођењу Схенгенског споразума од 14. јуна 1985. године о поступном укидању контрола на заједничким границама¹⁴⁵ или могућност да се држављани треће државе обавезу да извијесте надлежне органе државе чланице у којој се услуга пружа о свом доласку. Такође, не примјењују се ни на пошиљке отпада које су уређене Регулативом Савјета (ЕЕС) број 259/93 од 1. фебруара 1993. године о надзору и контроли пошиљака отпада унутар Европске заједнице, у њу и из ње¹⁴⁶, као ни на ауторска и сродна права, те права уређена Директивом Савјета 87/54/ЕЕЗ од 16. децембра 1986. године о правној заштити топографија и полупроводника¹⁴⁷ и Директивом 96/9/ЕС Европског парламента и Савјета од 11. марта 1996. године о правној заштити база података¹⁴⁸, те права индустријске својине. Не примјењују се ни на акте који по закону захтијевају учешће нотара, области уређене Директивом 2006/43/ЕС Европског парламента и Савјета од 17. маја 2006. године о законом прописаној ревизији годишњих финансијских извјештаја и консолидованих рачуна¹⁴⁹, као ни на регистрацију возила закупљених у другој држави чланици, те на одредбе које се односе на уговорне и ван-уговорне обавезе, укључујући форму уговора, који се одређују у складу са прописима међународног приватног права.

3) Одступања у појединачним случајевима

У одредбама члана 18. Директиве прописано је да државе чланице могу само у изузетним ситуацијама пренебрегнути примјену члана 16. Директиве. Наведено је могуће учинити у односу на пружаоца услуге који је остварио пословно настањивање у другој држави чланици, а ријеч је о мјерама повезаним за сигурност услуга. Поменуте мјере могу се предузети једино ако се поштује поступак узајамне помоћи, о којем ће бити више ријечи у дијелу у којем ћемо образлагати садржину члана 35. Директиве. Поред поштовања поступка узајамне помоћи потребно је да се испуне и слиједећи услови: да домаће одредбе, у складу са којима је предузета мјера, нису усклађене на нивоу Уније у области сигурности услуга; да мјере предвиђају виши степен заштите корисника, него што то предвиђају мјере које предузима држава чланица пословног настана у складу са одредбама својих прописа; да држава чланица пословног настана није предузела никакве мјере или да су предузете мјере недостатне у упоредби са онима из члана 35. став 2. Директиве; да су мјере сразмјерне. Напријед наведено не доводи у питање одредбе предвиђене у актима Уније, које јамче слободу пружања услуга или допуштају одступања од те слободе.

¹⁴⁵ СЛ L 239, 22. 9. 2000. стр. 19. Конвенција како је последњи пут измијењена и допуњена Регулативом (ЕС) бр. 1160/2005 Европског парламента и Савјета (СЛ L 191, 22. 7. 2005. стр. 18).

¹⁴⁶ СЛ L 30, 6. 2. 1993. стр. 1. Регулатива како је последњи пут измијењена и допуњена Регулативом Комисије (ЕС) бр. 2557/2001 (СЛ L 349, 31. 12. 2001. стр. 1.).

¹⁴⁷ СЛ L 24, 27. 1. 1987. стр. 36.

¹⁴⁸ СЛ L 77, 27. 3. 1996. стр. 20.

¹⁴⁹ СЛ L 157, 9. 6. 2006. стр. 87.

б) Права прималаца услуга

1. Забрањена ограничења

Државе чланице не смију, на захтјев примаоца услуге, постављати захтјеве којима се ограничава кориштење услуга које врши пружалац с пословним настаном у другој држави чланице, а посебно не смију утврђивати обавезу прибављања одобрења од надлежних органа или обавезу подношења изјаве таквим органима. Такође, није дозвољено уводити дискриминирајућа ограничења у смислу додјеле финансијске помоћи на основу чињенице да пружалац има пословни настан у другој држави чланице или због локације мјеста на којем се пружају услуге.

2. Забрана дискриминације

Према одредбама члана 20. Директиве забрањена је дискриминација прималаца услуга на основу њиховог држављанства или мјеста пребивалишта. Сврха предметне одредбе је да се помогне потрошачима у приступу понудама доступним на тржишту других држава чланица.

Одредба из става 1. наведеног члана обавезује државе чланице да обезбиједе да услуге нису предмет дискриминаторских захтјева основаних на држављанству или пребивалишту њиховог пружаоца. Према томе, наведеном одредбом обухваћени су случајеви у којима се примјењују различити третмани од стране јавних власти. Према информацијама којима располаже Комисија, значајан број случајева који се сматрају грубом дискриминацијом обухватају преференцијални приступ услугама одређеном становништву одређеног региона или општине од стране одговарајућих регионалних или локалних власти или од стране оператера који дјелују под окриљем ових власти¹⁵⁰.

Државе чланице осигуравају да општи услови приступа услузи, које пружалац ставља на располагање широј јавности, не садрже дискриминирајуће одредбе с обзиром на држављанство или мјесто пребивалишта корисника, али не смију искључити могућност да се предвиде различити услови приступа, уколико су те разлике непосредно оправдане објективним критеријима.

Транспозицију овог члана Директиве неке су државе чланице вршиле путем хоризонталних прописа, а неке су се ослањале на већ постојеће прописе у којима је

¹⁵⁰ Тако је, на примјер, у предмету *C-388/01 Commission v. Italy* Европска комисија тужила Републику Италију ради тога што је сматрала да је Република Италија прекршила обавезе садржане у чл. 12. и 49. Уговора о Европској заједници када је дозволила дискриминацију на начин што је омогућила да италијански држављани и лица која имају пребивалиште на територији Републике Италије, а која су старија од 60, односно 65 година, могу под повољнијим условима имати приступ музејима, споменицима, галеријама, археолошким ископинама, парковима и вртovima који припадају јавним добрима, а да истовремено исте олакшице нису предвиђене за туристе који су држављани других држава чланица и немају пребивалиште у Републици Италији. Суд правде је 16. јануара 2003. године донио одлуку из које произилази да је Република Италија примјенила дискриминацијски приступ и прекршила обавезе из напријед наведених одредби Уговора.

принцип недискриминације садржан. У већини држава чланица овлашћење за надзор над примјеном одредбе о недискриминацији повјерено је органима управе надлежним за праћење примјене прописа о заштити потрошача. У неким случајевима, органи надлежни за област конкуренције су обављали овај задатак. У правосудном дијелу, за старање о напријед наведеном задужени су, углавном, судови надлежни за поступање у привредним предметима, као и предметима из области заштите потрошача.

На правилну примјену националних одредаба којима се имплементира члан 20. став 2. Директиве упозоравале су и институције Уније. Овдје прије свега мислимо на Европски парламент који је указао на важност његове ефективне примјене од стране органа управе и судова у државама чланицама¹⁵¹.

3. Помоћ примаоцима услуга

У настојању да се успостави истинско јединствено тржиште услуга није само од преваходне важности омогућити физичким и правним лицима да пружају услуге, већ је једнако важно и осигурати олакшан приступ примаоцима истих. Наиме, под појмом „прималац“ не подразумијевамо само потрошаче чија су права уређена прописима из области заштите потрошача, већ и привреднике који користе услуге у сврху обављања своје дјелатности. Како би се ојачала права прималаца и учврстило њихово повјерење у унутрашње тржиште, Директива о услугама поставља конкретне захтјеве према државама чланицама који су садржани у потреби да оне осигурају да у држави чланици свог пребивалишта примаоци услуга могу добити информације о захтјевима који се примјењују у другим државама чланицама у вези са приступом и извођењем услужних дјелатности, а посебно оних везаних уз заштиту потрошача. Поред наведеног, државе чланице дужне су осигурати да примаоци услуга добију и опште информације о правним средствима која могу користити у случају спора између пружаоца и примаоца услуге, те контакт податке удружења или организација, укључујући Мрежу европских центара за заштиту потрошача, од којих пружаоци и примаоци услуга могу добити практичну помоћ. Савјети које пружају надлежни органи укључују једноставна и поступна упутства. Помоћ и информације које исти дају морају бити јасни и недвозначни, те лако доступни путем електроничких средстава и редовно ажурирани. Одговорност за извођење напријед наведених задатака државе чланице могу пренијети на јединствене контакт тачке или на друга тијела, као што су центри из Европске мреже центара за заштиту потрошача, удружења потрошача или Европски информацијски центри. Државе чланице Комисији достављају називе и

¹⁵¹ Видјети Резолуцију Европског парламента од 21. септембра 2010. године о комплетирању унутрашњег тржишта за е-трговину (2010/2012(INI)); т. 31. и 32; Закључци Конкуренцијског савјета за дигитално тржиште и управљање јединственим тржиштем од 30-31 маја 2012, доступну на <http://www.consilium.europa.eu/press/council-meetings>.

контактне податке именованих тијела, а Комисија их просљеђује свим државама чланицама.

Ради задовољавања напријед наведених захтјева, тијело којем се обрати корисник услуге, по потреби, контактира релевантно тијело дотичне државе чланице. У најкраћем могућем року то тијело шаље неопходне информације тијелу које их је затражило, а ово их даље просљеђује примаоцу. Државе чланице осигуравају да се та тијела међусобно помажу и предузимају све мјере потребне за дјелотворну сарадњу. Државе чланице заједно са Комисијом усвајају практична рјешења за провођење мјера неопходних ради добијања информација у напријед наведеном смислу.

Комисија усваја мјере за провођење неопходних радњи у сврху информисања, те преношења информација на јединствене контакт тачке или на друга тијела, у складу са чланом 40. став 2. Директиве. При том, Комисија наводи техничке механизме за размјену информација између тијела различитих држава чланица, те посебно механизме за интероперабилност информатичких система, узимајући у обзир заједничке стандарде.

Х КВАЛИТЕТ УСЛУГА

а) Информације о пружаоцима и њиховим услугама

Према одредбама члана 22. Директиве државе чланице требају осигурати да пружалац услуга корисницима учини доступним информације које се односе на име пружаоца, његов правни статус и облик организовања, његово сједиште и податке неопходне за брзо контактирање и непосредно комуницирање, уколико је могуће електронским путем. Поред наведеног осигурава се и приступ подацима везаним за упис у релевантне регистре (назив регистра и регистарски број), те се чине доступнима и детаљи везани за шему одобравања (подаци о надлежном органу или јединственој контакт тачки). Ако услужна дјелатност подлијеже плаћању пореза на додатну вриједност, онда је неопходно учинити доступнима и информације о идентификацијском броју из члана 22. став 1. Шесте директиве Савјета 77/388/ЕЕС од 17. маја 1977. о усклађивању закона држава чланица о порезу на промет – Заједнички систем пореза на додатну вриједност: јединствена основа за оцјењивање¹⁵². За регулисане професије неопходно је дати информације о свим професионалним тијелима или сличним установама у којима је пружалац услуга регистрован, професионалној квалификацији и држави чланици у којој је пружаоц услуга стекао звање. Такође, уколико постоје, морају се пружити и информације о општим условима и клаузулама које користи пружалац, као и о уговорним клаузулама које пружалац користи у односу на закон који се примјењује на уговор и/или надлежне судове, те информације о постојању евентуалне гаранције након продаје, а која није

¹⁵² Сл. Л 145, 13.6.1977., стр. 1. Директива како је посљедњи пут измијењена и допуњена Директивом 2006/18/ЕС (Сл Л 51, 22.2.2006., стр. 12.)

прописана законом. Ако пружалац унапријед одреди цијену за одређену врсту услуге, онда је неопходно да се о истом дају информације. Поред наведеног, неопходно је дати информације и о главним обиљежјима услуге, ако то већ није јасно из контекста. Информације о осигурању или гаранцијама из члана 23. став 1. Директиве, те посебно информације везане за контакте са осигураваоцем или јемцем, контактне информације осигураваоца или јемца, те податке о територијалној покривености, такође је неопходно ставити на располагање.

Према одабиру пружаоца услуга, државе чланице осигуравају да напријед наведене информације пружалац услуга доставља на сопствену иницијативу, те да исте буду лако доступне кориснику на мјесту гдје се пружа услуга или гдје је закључен уговор. Чланице се старају да информације буду лако доступне примаоцу електроничким путем, те да буду садржане у информативним материјалима које пружалац даје примаоцу услуге и који детаљно описују понуђену услугу.

Државе чланице су дужне оформити механизме како би, на захтјев прималаца услуга, пружаоци достављали и додатне информације. Под додатним информацијама, у смислу Директиве, подразумијевају се информације о начину обрачуна цијене уколико она није била прелиминарно утврђена, односно уколико исту није било могуће довољно прецизно утврдити. Под додатним информацијама подразумијевају се и информације о прописима који се, када су у питању регулисане професије и приступ истима, примјењују у држави чланици у којој је пружалац услуга остварио пословни настан.

У овај сегмент улазе и информације о пружаоцу које се односе на његове мултидисциплинарне активности и партнерства која су непосредно повезана са обављањем услуге, те информације о мјерама које се предузимају како би се избјегао сукоб интереса. Ове информације треба да се налазе у свим информативним материјалима у којима пружаоци детаљно описују своје услуге. У овом дијелу битно је учинити доступнима и информације о свим правилима понашања којима подлијеже пружалац, те адреси на којој се електроничким путем наведена правила могу консултовати, уз навођење доступних језичких верзија. Ако дјелатност пружаоца подлијеже извјесним утврђеним правилима понашања или је пружалац члан трговачког удружења или професионалног тијела које предвиђа вансудско рјешавање спорова, онда се информације о истом, такође, сматрају додатним информацијама у смислу Директиве, с тим да пружалац наводи начине приступа детаљним информацијама о обиљежјима и условима употребе вансудског рјешавања спорова.

Државе чланице морају водити рачуна о томе да све напријед наведене информације буду доступне, те јасно, недвозначно и благовремено саопштене прије закључивања уговора или, ако се не закључује уговор, прије пружања услуге. Напријед наведени захтјеви везани за информисање допуњују захтјеве који су већ предвиђени прописима Уније и не спречавају државе чланице да уведу додатне захтјеве о

информацијама које се примјењују на пружаоце услуга с пословним настаном на њиховој територији.

б) Осигурање и јемства професионалне одговорности

Осигурање професионалне одговорности означава осигурање које пружалац услуге закључује у вези са потенцијалним одговорностима према корисницима услуга и, по потреби, трећим лицима којих се исте услужне активности посредно дотичу. Ријеч је, наиме, о осигурању везаном за ризик по здравље или сигурност корисника или трећег лица. Такође, наведено осигурање везано је и за финансијску сигурност корисника.

Када пружалац услуга оствари право пословног настањивања на територији државе чланице, од њега се не смије захтјевати осигурање и јемство професионалне одговорности уколико он исто већ има, тј. уколико је исто еквивалентно или у основи упоредиво са захтјевима који се у вези истог постављају у држави у којој је пружалац већ остварио пословно настањивање. У случају да је ријеч о дјелимичној еквиваленцији, државе чланице могу захтјевати допуну гаранције у релевантном дијелу¹⁵³.

в) Пословне комуникације регулисаних професија

Одредбом из члана 24. Директиве одређено да се пословне комуникације у сегменту регулисаних професија не смију потпуно ограничити, односно забранити. Међутим, ипак се мора водити рачуна о природи професије, односно о њеној независности, достојанству, интегритету и потреби чувања пословне тајне. Такође, одређено је да правила којима се уређује пословна комуникација морају бити недискриминирајућа, оправдана преовладавајућим разлозима јавног интереса, те сразмјерна. Веома је важно истаћи да је због потребе интерпретације овог члана покренут и први поступак пред Судом правде¹⁵⁴ у вези са овом директивом.

¹⁵³ Интересантан је податак да је, *ad exemplum*, у сегменту услуга које пружају геодети, осигурање од професионалне одговорности обавезно у 12 европских држава (Аустрији, Белгији, Бугарској, Данској, Француској, Њемачкој, Италији, Литванији, Луксембургу, Словенији, Швајцарској и Великој Британији). Минимални износ рангира од 25 000 евра (Бугарска) до више од милион евра (Швајцарска) – у Луксембургу није одређен минималан износ.

¹⁵⁴ Ријеч је, наиме, о предмету који носи ознаку *C-119/09* и који се односи на претходно питање у вези са слободом пословне комуникације чланова регулисаних професија, у овом случају квалификованих рачуновођа. Поступак је иницијално покренут између Националне асоцијације квалификованих рачуновођа и Министарства за буџет, јавне рачуне и цивилну службу Републике Француске ради поништења Декрета No 2007-1387 од 27. септембра 2007. године о Кодексу професионалног понашања и етици квалификованих рачуновођа у дијелу у којем исти забрањује агитовање. У основи, национални суд је поставио питање да ли члан 24. Директиве мора бити интерпретиран као потреба за стављањем ван снаге легислативе путем које се у државама чланицама забрањује припадницима регулисаних професија, као што је професија квалификованог рачуновође, да се ангажује у области агитовања. Из ових елемената произилази да агитовање конституише форму комуникације у намјери привлачења нових клијената. Међутим, према промишљању Комисије, агитовање инволвира личне контакте између пружаоца услуге и потенцијалног клијента, те може, стога, бити квалификовано као директан маркетинг. Посљедично, агитовање улази у концепт „*пословне комуникације*“, у смислу члана 4. тачка 12. и члана 24. Директиве. Појављује се, дакле, питање да ли забрана агитовања може бити окарактерисана као тотална забрана пословних комуникација у смислу члана 24. став 1. Директиве. Пресуду је Суд правде донио 5. априла 2011. године и у дијелу *acquis* исту је везао за следеће сегменте Директиве: рецитале 2, 5. и 100. из преамбуле Директиве, члан 4. тачку 12. Директиве, члан 24. Директиве и чл. 44. и 45. Директиве, те је одредио да: „Члан 24. став 1. Директиве 2006/123/ЕС Европског Парламента и Савјета од 12. децембра 2006. године о услугама на

г) Мултидисциплинарне дјелатности

Општа је оцјена да ограничавање мултидисциплинарних активности сужава листу доступних услуга и отежава развој нових пословних модела. Наиме, одредбе из члана 25. Директиве имају за циљ да се уклоне захтјеви који ограничавају обављање различитих активности. Конкретно, циљ је да се у правним системима држава чланица, као и у правилима професионалних тијела или других професионалних асоцијација или организација (у смислу члана 4. тачка 7. Директиве) уклоне захтјеви који пружаоце услуга обавезују да обављају искључиво одређену, специфичну дјелатност или који ограничавају заједничко или партнерско извођење различитих дјелатности.

Поред напријед наведеног, члан 25. Директиве садржи и изузетке, у смислу да се ограничавајући захтјеви могу увести када су у питању регулисане струке или пружаоци услуга у областима сертификација, акредитације, техничког надзора, тестирања или експеримента. Ограничења мултидисциплинарних активности која имају за циљ да осигурају независност и непристрасност регулисаних професија могу бити оправдане само у мјери у којој су неопходне да би гарантовале усклађеност са правилима која уређују професионалну етику и понашање, а разликују се с обзиром на специфичну природу сваке струке, те ако су ти захтјеви потребни како би се осигурала њихова независност и непристрасност. Паралелно са отклањањем ограничења, веома је важно спријечити сукобе интереса и неспојивости између одређених дјелатности, осигурати потребну независност и непристрасност за одређене дјелатности, као и међусобну усклађеност прописа који уређују професионалну етику и понашање за различите дјелатности, а посебно у дијелу пословне тајне. У сврху транспоновања, потребно је извршити преглед легислативе и идентификовати постојећа ограничења и оцијенити да ли су она оправдана у смислу члана 25. Директиве.

д) Политика квалитете услуга

Према одредбама из члана 26. Директиве, потребно је да државе чланице предузму пратеће мјере којима ће се пружаоци услуга подстаћи да на добровољној основи осигурају квалитету услуга, посебно путем сертификација или оцјене њихових дјелатности од стране независних или акредитованих тијела, те путем састављања сопствене повеље о квалитети или судјеловање у повељама о квалитети или ознакама које састављају професионална тијела на нивоу Уније. У напријед наведеном смислу, државе чланице осигуравају да су информације о значењу одређених знакова и критеријумима за стављање знакова или других ознака квалитете услуга, лако доступне пружаоцима и примаоцима услуга. Одређено је и да државе чланице, у сарадњи са Комисијом, предузимају пратеће

унутрашњем тржишту мора бити интерпретиран на начин према којем исти забрањује да се у националну легислативу уврсте одредбе о потпуним забранама“.

мјере којима се професионална тијела, привредне коморе, удружења предузетника и удружења потрошача на њиховом територију потичу на сарадњу на нивоу Уније ради промовисања квалитете пружања услуга, посебице кроз поједностављење оцјењивања оспособљености пружаоца. Државе чланице, у сарадњи са Комисијом, предузимају пратеће мјере за подстицање развоја независног оцјењивања у погледу квалитете и мањкавости у пружању услуга, посебице од стране удружења потрошача, те развоја компаративних експеримената или тестирања на нивоу Уније и саопштавања резултата.

ђ) Рјешавање спорова

У намјери да се омогући поступање по евентуалним приговорима, одредбе из члана 27. Директиве обавезују на предузимање мјера неопходних како би се учиниле доступним информације о пружаоцима услуга. Наведене мјере, свакако, иду у прилог стварању неопходног повјерења при пружању прекограничних услуга, а информације које морају бити доступне односе се, нарочито, на поштанску адресу, број факса или електронску адресу и број телефона на које сви примаоци услуге, укључујући оне који имају редован боравак у другој држави чланици, могу да шаљу приговоре или захтјеве за информацијама о услузи која се пружа. Веома је важно да пружаоци услуга дају информације о својој уобичајеној адреси за кореспонденцију. Поред наведеног, потребно је предузети и мјере како би се осигурало да пружаоци услуга одговоре на жалбе и приговоре у најкраћем року, те да се уложи сав потребан напор за изналажење задовољавајућег рјешења спора, те се у том смислу афирмише вансудско рјешавање спорова. У наведеном смислу, захтјева се од држава чланица да могућност вансудског рјешавања спора афирмишу путем имплементирајућег законодавства¹⁵⁵.

Уколико се за примјену судске одлуке захтијевају финансијске гаранције, државе чланице ће признати еквивалентне гаранције остварене код кредитне институције у другој држави чланици. Ова одредба управљена је ка рјешавању потенцијалних проблема повезаних са усклађеношћу са судским одлукама. У другом контексту Суд правде је већ препознао да се захтјевом стипулисаним од стране државе чланице према којем је неопходно да кредитна институција има сједиште, или сједиште своје пословнице на њеној територији конституише дискриминација према кредитним институцијама основаним у другим државама чланицама, те да је исти у супротности са чланом 56. УФЕУ¹⁵⁶. Наиме, Директива спецификује да такве кредитне институције и осигуравајуће куће морају имати овлаштење за рад у држави чланци које је у складу са релевантним прописима Уније¹⁵⁷.

¹⁵⁵ Видјети Директиву о медијацији (енг. *Directive 2008/52/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on certain aspects of mediation in civil and commercial matters*).

¹⁵⁶ Видјети пресуду од 7. фебруара 2002. године у предмету C-279/00.

¹⁵⁷ Мора бити у складу са Директивом 2006/48/ЕС када је ријеч о кредитним институцијама, а када је ријеч о осигуравајућим кућама, у складу са Првом директивом Савјета 73/239/ЕЕС од 24. јула 1973. године о координацији закона, правила и административних одредби које се тичу преузимања и спровођења посла директног осигурања ван

Према одредби става 4. овог члана, државе чланице предузимају неопходне мјере како би пружаоци услуга који подлијежу кодексу понашања, или су чланови привредног удружења или професионалног тијела, које упућује на вансудска средства рјешавања спорова информишу о томе примаоца и да наведу ту чињеницу у сваком документу који детаљно описује њихову услугу. Уз то, потребно је да наведу податке о томе како се може приступити детаљним информацијама о карактеристикама и условима коришћења таквог механизма.

XI АДМИНИСТРАТИВНА САРАДЊА

а) Узајамна помоћ – опште обавезе

Одредбе из члана 28. Директиве односе се на потребу да државе чланице једна другој пруже узајамну помоћ, те да предузму мјере за ефикасну узајамну сарадњу како би обезбиједиле надзор над пружаоцима и њиховим услугама. У том смислу, за потребе имплементације одредби из овог сегмента Директиве, потребно је одредити једну или више тачака за контакт, те о њима обавијестити друге државе чланице и Комисију, која ће објавити и редовно ажурирати њихову листу. Сваки захтјев за прибављање информација, као и захтјев за спровођење контроле, инспекције или истраге, у напријед поменутом смислу, мора бити образложен. По пријему захтјева за помоћ од стране надлежних органа из друге државе чланице, држава чланица ће предузети мјере како би се пружалац услуга који је остварио пословни настан на њеној територији обавезао да достави надлежним органима све релевантне информације. У случају потешкоћа у циљу испуњавања захтјева у погледу информација или спровођења контроле, инспекција или истрага, држава чланица ће о томе брзо информисати државу чланицу која је поднијела захтјев са циљем да се исходи рјешење. Државе чланице ће електронским путем и у најкраћем временском периоду доставити тражене информације другим државама чланицама и Комисији. Такође, државе чланице ће осигурати да регистри у које су пружаоци услуга уписани, те који су доступни надлежним органима на њиховој територији, буду, под истим условима доступни надлежним органима других држава чланица. Државе чланице ће доставити Комисији информације о случајевима у којима друге државе чланице не испуњавају своје обавезе за узајамном помоћи. Комисија је овлаштена да предузме одређене мјере, укључујући и поступак предвиђен чланом 258. УФЕУ, у намјери да осигура да предметна

области животног осигурања (ОЈ L 228, 16.8.1973, s. 3. Директива како је последњи пут измијењена и допуњена Директивом 2009/138/ЕС Европског парламента и Савјета и Директивом 2002/83/ЕС Европског парламента и Савјета од 5. новембра 2002. године која се односи на животно осигурање (ОЈ L 345, 19.12.2002, s. 1. Директива како је последњи пут измијењена и допуњена Директивом 2009/138/ЕС).

држава чланица испуни своју обавезу пружања узајамне помоћи, те да периодично информише државе чланице о ефикасности одредби о узајамној помоћи.

б) Узајамна помоћ – опште обавезе за државу чланицу пословног настана

У погледу пружалаца који услуге пружају у другој држави чланици, држава чланица пословног настана ће дати информације о пружаоцима услуга на својој територији када то од ње захтјева друга држава чланица. Овдје се посебно мисли на давање потврде да је давалац услуге регистрован на њеној територији и да, према њеном сазнању, не обавља своје активности на незаконит начин. Држава чланица пословног настана ће предузети неопходне провјере, инспекцијске и истражне радње које од ње тражи друга држава чланица и информисаће је о резултатима и, према потреби, о мјерама које је предузела. Поступајући тако, надлежни органи ће дјеловати до границе овлашћења која су им додијељена у њиховој држави чланици. Надлежни органи власти могу одлучити о најадекватнијим мјерама које треба предузети у сваком појединачном случају како би се одговорило на захтјеве друге државе чланице. Пошто стекне стварно сазнање о било каквом понашању или конкретним актима пружаоца услуге који има пословни настан на њеној територији, а услуге пружа у другој држави чланици, које би могло да изазове озбиљну штету по здравље или сигурност лица, или по животну средину, држава чланица ће о томе информисати друге државе чланице и Комисију у најкраћем могућем року.

в) Надзор од стране државе чланице пословног настана у случају привременог пресељења пружаоца услуге у другу државу чланицу

Што се тиче предмета који нису обухваћени чланом 31. став 1. Директиве, држава чланица пословног настана дужна је обезбиједити поштивање прописа којима су утврђени релевантни захтјеви и то нарочито кроз механизме надзора који су утврђени националном легислативом. Одредбама члана 30. Директиве детерминисано је да се држава чланица пословног настана неће уздржавати од примјене надзорних механизма позивањем на то да је услуга пружена или је изазвала штету у другој држави чланици. Обавеза из става 1. овог члана не подразумијева обавезу државе чланице пословног настана да проводи фактичке провјере и контроле на територији државе чланице на којој је услуга извршена. Такве провјере и контроле, на захтјев надлежних органа државе чланице пословног настана, спроводиће органи власти државе чланице у којој пружалац услуга привремено обавља дјелатност, у складу са чланом 31. Директиве.

г) Надзор од стране државе чланице у којој је услуга извршена у случају привременог пресељења пружаоца услуге

За надзирање активности пружаоца услуге у погледу примјене прописа који се у држави чланици доносе у циљу транспоновања чл. 16. и 17. Директиве, одговорна је држава чланица у којој је услуга извршена. У том смислу, а у складу са прописима Уније,

држава чланица у којој је услуга извршена предузима све неопходне мјере како би осигурала да се пружалац услуга придржава захтјева који се односе на приступ услужној активности и њеном извршавању и спроводи контроле, инспекције и истраге који су неопходни да би се надзирала услуга која се пружа.

Што се тиче ситуације када се пружалац услуге привремено пресели у другу државу чланицу у којој нема пословни настан како би обавио услугу, надлежни органи државе чланице ће учествовати у контролисању пружаоца како би се предузеле неопходне мјере у циљу обезбјеђења да је пружалац услуге испунио услове у погледу приступа и извођења дјелатности, те ће, самим тим, учествовати у неопходним провјерама, инспекцијама и истрагама.

На захтјев државе чланице пословног настана, надлежни органи државе чланице у којој је услуга извршена спровешће све провјере које су неопходне да би се извршио ефикасан надзор од стране државе чланице у којој је извршена регистрација. Поступајући на тај начин надлежни орган власти ће дјеловати до границе дозвољене овлашћењима која су му повјерена у његовој држави чланици. Надлежни органи власти могу одлучити о томе које мјере је најадекватније предузети у сваком појединачном случају како би се испунили захтјеви државе чланице у којој је извршена регистрација.

На сопствену иницијативу надлежни органи власти државе чланице у којој је услуга обављена могу спроводити контроле, инспекције и истраге на лицу мјеста, под условом да те контроле, инспекције или истраге нису дискриминирајуће, да нису мотивисане тиме што је пружалац услуге регистрован у другој држави чланици, те да су пропорционалне.

д) Механизми за узбуњивање

Када се у држави чланици утврди постојање конкретних аката или околности које се односе на услужну дјелатност, а који би могли узроковати озбиљне штете по здравље или сигурност лица или по животну средину на њеној територији или територији друге државе чланице, та држава чланица ће о томе обавијестити државу чланицу пословног настана пружаоца услуга. Поред тога, иста је дужна о постојању напријед наведених аката или околности обавијестити и друге државе чланице, те Комисију. Обавјештавање се врши у најкраћем могућем року. У сврху провођења поменуте обавезе, Комисија ће промовисати и учествовати у раду Европске мреже органа власти држава чланица. Такође, Комисија ће, у складу с поступцима наведеним у члану 40. став 2. Директиве, усвојити и редовно ажурирати детаљна правила која се односе на управљање предметном мрежом.

ђ) Информације о доброј репутацији пружаоца услуге

Директива о услугама у члану 33. садржи посебне одредбе којима се уређује поступање у случају када се размјењују информације у погледу кривичних, дисциплинских и административних санкција које су примјењене на пружаоца, уколико се исте непосредно тичу његових компетенција или професионалне поузданости, као и информације које се тичу неликвидности, стечаја или проневијере. Државе чланице ће напријед наведене информације размјењивати у складу са својим националним законодавствима, али ће, при том, имати у виду њихову осјетљивост. Наиме, према одредби из става 3. предметног члана, размјена напријед наведених информација мора бити у складу са правилима о личној заштити података и прописима којима су уређена права окривљених или осуђених лица у дотичној држави чланици. Штавише, информације у вези са кривичним санкцијама, дисциплинским или административним мјерама које су од значаја за компетенције или професионалну поузданост пружаоца, могу бити саопштене само ако је донесена правноснажна одлука, те могу бити кориштене само за предметни случај који је у захтјеву за размјену информација образложен¹⁵⁸.

е) Пратеће мјере

Одредбама из члана 34. Директиве прописано је да ће Комисија, у сарадњи са државама чланицама, успоставити електронички систем за размјену информација између држава чланица, те ће, при том, узети у обзир постојеће информационе системе. Државе чланице ће, уз помоћ Комисије, предузети пратеће мјере како би се олакшала размјена службеника задужених за пружање узајамне помоћи, те како би се ти службеници обучавали кроз течајеве страних језика, те обуке намијењене стицању вјештине рада на рачунарима. Такође, остављено је могућност да Комисија процијени да ли постоји потреба да се донесе вишегодишњи програм размјене службеника и организације обука у напријед поменутом смислу.

ж) Узајамна помоћ у случају „case-by-case“ одступања

У члану 35. Директиве садржане су одредбе о мјерама које ће одређена држава чланица предузети у сврху спровођења члана 18. Директиве који садржи одредбе о сигурности услуга. Наиме, одређена држава чланица ће тражити од државе чланице пословног настана да предузме мјере у вези са пружаоцем услуга, на начин што ће учинити доступнима све релевантне информације о конкретној услузи и околностима случаја. Држава чланица пословног настана ће у најкраћем могућем року провјерити да ли пружалац дјелује у складу са законом и одговориће на постављена питања. У најкраћем могућем року ће информисати државу чланицу која је упутила захтјев о мјерама које су предузете или истражене, или о разлозима за непредузимање мјера.

¹⁵⁸ Видјети члан 28. став 3. Директиве о услугама

На основу комуникација обављених са државом пословног настана, држава чланица која је упутила захтјев ће упутити нотификацију Комисији и држави пословног настана о својој намјери за предузимањем мјера, наводећи:

- разлоге због којих вјерује да мјере предузете или планиране од стране државе чланице пословног настана нису адекватне и
- разлоге због којих вјерује да мјере које намјерава да предузме испуњавају услове из члана 18. Директиве

Мјере неће бити предузете прије истека петнаест радних дана након датума предвиђене нотификације. Не утичући на могућност државе чланице која је упутила захтјев да предузме мјере и након истека наведеног рока, Комисија ће, у најкраћем могућем року, испитати усклађеност нотификованих мјера са правом Уније. Када Комисија закључи да су мјере противне праву Уније, усвојиће одлуке којима ће од државе чланице затражити да се уздржи од предузимања тих мјера или да у што скорије вријеме стави те мјере ван снаге.

Од примјене одредби о спровођењу поступка, у напријед поменутом смислу, може се одступити у хитним случајевима. Наиме, тада мјере морају бити у најкраћем могућем времену, нотификоване Комисији и држави чланице пословног настана, уз навођење разлога за које држава чланица сматра да су хитне природе.

з) Спровођење мјера

У складу са комитолошком процедуром¹⁵⁹ из члана 40. став 3. Директиве, Комисија ће усвојити мјере за измјену норми из ове главе које нису од есенцијалног значаја на начин што ће специфицирати временска ограничења из чл. 28. и 35. Директиве. Комисија ће, такође, у складу са поступком предвиђеним у члану 40. став 2. Директиве, усвојити практичне мјере за размјену информација електроничким путем између држава чланица.

XII ПРОГРАМ КОНВЕРГЕНЦИЈЕ

а) Правила понашања на нивоу Уније

¹⁵⁹ Комитолошка процедура је поступак који Комисија примјењује при доношењу provedбених мјера за имплементацију законодавства ЕУ. Тим поступком Комисија тражи мишљење стручних одбора чији су чланови представници држава чланица ЕУ. Поступак омогућује Комисији успостављање дијалога са државним администрацијама прије усвајања provedбених мјера ради проналажења provedбене мјере која би највише одговарала ситуацији у државама чланицама на које се provedбена мјера односи.

Према одредбама из члана 37. Директиве, државе чланице, у сарадњи са Комисијом предузимају посебне мјере како би, на нивоу Уније, охрабриле нарочито професионална тијела, организације и удружења, да израде своја правила понашања (кодексе) која ће бити фокусирана на олакшано пружање услуга или регистрацију пружаоца услуга у другој држави чланици, у складу са законодавством Уније. Државе чланице осигуравају да кодекси понашања буду доступни са даљине, електронским путем.

б) Додатно усклађивање

Одредбом из члана 38. Директиве, Комисија је обавезана да до 28. децембра 2010. године изнађе могућност да представи приједлоге за усклађивање инструмената у државама чланицама и то у сљедећим предметима:

- приступ судовима ради поврата дуга и
- услуге приватних безбједносних служби и пренос готовине и вриједности.

в) Узајамна евалуација

Чланом 39. Директиве¹⁶⁰ обавезују се државе чланице да преиспитивање свог законодавства изврше у два различита правца. Прво, обавезане су да преиспитивање система одобравања и одређених захтјева који се односе на пословно настањивање изврше кроз оцјењивање свог законодавства у свјетлу одредби из члана 9. став 1, члана 15. став 5. и члана 25. став 3. Директиве. Друго, према одредбама члана 39. став 2. Директиве, државама чланицама је наложено да преиспитају захтјеве који се примјењују на пружаоце услуга са пословним настаном у другој држави чланици који на њиховој територији пружају услуге. Углавном неопходно је утврдити да ли су ти захтјеви у складу са условима из члана 16. Директиве.

Након преиспитивања и оцјене, у напријед поменутом смислу, слиједи процес међусобног оцјењивања који укључује Комисију, државе чланице, заинтересоване стране и Одбор из члана 40. став 1. Директиве. У коначници, најкасније годину дана након провођења овог процеса, Комисија подноси сажети извјештај Европском парламенту и Савјету. Међутим, извјештавање, према члану 39. став 5. Директиве је трајан процес јер постоји континуирана обавеза држава чланица да извјештавају Комисију о свим промјенама захтјева, укључујући нове захтјеве, које оне примјењују на „улазне“ услуге.

¹⁶⁰ Овим чланом се успоставља „поступак међусобног оцјењивања“.

Комисија је задужена да развије и предложи државама чланицама методологију и структуру националних извјештаја, као и да установи подлоге за електронско извјештавање.

ХИИ ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Директива о услугама на унутрашњем тржишту представља средство којим ће се у државама чланицама у што већој мјери извршити егализација услова за приступ и обављање услужних дјелатности које су у њеном досегу. Она је комплементаран пропис који служи као надоградња осталим прописима Уније који иду за тим да се истински поштују право на слободу пословног настањивања и право на слободу пружања услуга. Низ веома важних мјера је потребно предузети у ту сврху, те је зато и колоквијални период који се везује за ову директиву био веома тежак и представљао је, заправо, ланац са неограниченим бројем играча које је требало ускладити како би се оснажила слобода пружања услуга у релевантном дијелу.

Овај секундарни извор законодавства Уније прави разлику између општег подручја уређења слободе пружања услуга на заједничком тржишту од посебних секторских подручја, кодификује постојећу праксу Суда правде којом се интерпретирају релевантне одредбе Уговора, ствара обавезу поједностављења административних поступака у области пружања услуга и налаже већу транспарентност, прописује услове за увођење одобравања за пружање услуга (*енг. authorization schemes*), уводи црну листу забрањених захтјева који ограничавају слободу пружања услуга, прописује услове и методе њихове евалуације, под којима државе чланице смију ограничити слободу

пружања услуга и уређује услове административне сарадње између Уније и држава чланица у области услуга.

XIV ОДАБРАНИ ИЗВОРИ

Штампана издања

- **ЋАПЕТА** Тамара и Родин Синиша, „Основе права Европске уније“, Загреб, 2009.
- **ЋИРИЋ** АЛЕКСАНДАР, Тематски зборник радова „Приступ правосуђу – инструменти за имплементацију европских стандарда у правном систему Републике Србије“, Књига трећа, „Карактеристике јединственог тржишта ЕУ“, Центар за пбуликације Ниш, 2009.
- **HERWIG** C.H. Hofmann, Gerard C. Rowe & Alexander H. Türk, „*Administrative Law and Policy of the European Union*“, Oxford University Press, 2011.
- **ЈАЊЕВИЋ** Милутин, „Реформски Уговор из Лисабона“, Службени гласник, Едиција „Европска унија“, Београд, 2008.
- **LENAERTS** Koen, „*Exploring the Limits of the EU Charter of fundamental Rights*“, *European Constitutional Law review*“, T•M•C• Asser Press and Contributors, 2012.
- **ПЕТРОВИЋ** Синиша, „Посредовање у промету некретнина и услови пословања у ЕУ – пословни настан и слобода пружања услуга.

- **РОДИН** Синиша, „Као бродови у ноћи: хрватско високо образовање и слободе унутарњег тржишта Еуропске уније, стр. 186-211.
- **ВУКАДИНОВИЋ** Радован, „Стварање и остваривање комунитарних права у Европској унији“, Институт за европске студије, Београд, 1998.
- **ВУКАДИНОВИЋ** Радован „Увод у институција и право Европске уније“, четврто измењено и допуњено издање, Крагујевац, 2011.
- **ШАУЛА** Валерија Шаула, „Основи Међународног приватног права Републике Српске“, друго измијењено и допуњено издање, Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, Бања Лука, 2011 године.

Извори и издања у електронском облику

- Интернет сајт Европске комисије: http://ec.europa.eu/index_en.htm.
- Интернет сајт EUObserver: <http://euobserver.com>.
- Интернет сајт Службеног гласника Европске уније: <http://eur-lex.europa.eu/JOIndex.do>.
- Електронске верзије оснивачких аката и аката којима су они мењани и допуњавани: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm#founding>.
- http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm
- www.uppy.hr EU briefing
- <http://www.berr.gov.uk/servicesdirective>.
- ec.europa.eu/internal_market/services/.../services-dir/.../20100429_final_en.pdf
- http://europa.eu/european_council/conclusions/index_en.htm

Други кориштени извори

- Green Paper on Services of General Interest Brussels, 21. 5. 2003 COM(2003) 270 final, § 10
- Opinion of the Commission pursuant to Article 251 (2), third subparagraph, point (c) of the EC Treaty, on the European Parliament`s amendments to the Council`s common position regarding the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Services in the Internal Market, Brussels, 16. 11. 2006, COM (2006) 718 final
- Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on services in the internal market, European Commission, 5 March 2004, COM(2004)2 final/3.
- Handbook on Implementation of the Services Directive, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2007, стр. 7,
- Manfred Möller, The Impact of the European Directive on Services in the Internal Market on Public Administration, стр. 351-366,

- European Journal of ePractice, „Guidelines to implement the EU Services Directive: Framework and proof of concept“
- Презентација Хенрија Оливијера, Генералног секретара Европске федерације рачуновођа, под називом „Признавање стручних квалификација у оквиру јединственог европског тржишта“ (siteresources.worldbank.org),
- Обавјештење Комисије „Европа 2020“, Стратегија паметног, одрживог и инклузивног раста; Брисел, 3. март 2010. године, COM(2010) 2020
- The European Services directive Guidance for Local Authorities, Department for Business, Innovation and Skills, UK
- Европска комисија – новинско издање – Директива о услугама: Комисија упућује Њемачку, Аустрију и Грчку на Суд правде ради непотпуне транспозиције Директиве – Брисел, 27. октобра 2011. године
- Frits Bolkestein: „*The Limits of Europe*“, Lanoo Publishers, Tielt, Belgium, 2004
- Press realise, Services Directive reaches final stage – EP position prevails, Free movement of services – 20-12-2006,
- Извјештај о транспозицији директиве о услугама у Шпанији од 28. априла 2010. године –
- Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions / Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union,
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions / Smart Regulation in the European Union,
- Roland Brujin, Henk Kox, Arjan Lejour, „*The trade-Induced Effects of the Services Directive and the country-of-origin principle*“
- Nadine Blinn, Nick Gehrke, Frank Hogrebe & Markus Nuettgens, „*Assessing the Quality of G2B (government and business enterprises) Internet Portals – A Benchmarking approach*“
- Internal market Strategy for Services, COM (2000) 888 and Report from the Commission on the State of the Internal Market for Services, COM (2002) 441
- Commission staff working document, The Internal Market Information System (IMI), Operation and development in 2011, Brussels, 24. 2. 2012, (SWD) 26 Final,
- Ulrich Stelkens, Wolfgang Weiß, Michael Mirschberger, „*The Implementation of the EU Services Directive, Transposition, Problems and Strategies*“
- Mapping the implementation of the Service Directive in EU Member States, The Chambers perspective, May 2007, Eurochambres
- Peter Timmerman, Research Fellow, Europe Programme, Egmont,
- Presidency Conclusions. Lisbon European Council of 23 and 24 March 2000. Council of the European Union, Brussels. Accessed, 16 September 2008,

- Opinion of the European Economic and Social Committee on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on services in the internal market, 10 February 2005. (2005/C221/20) (OJ 2005 C221/113-125)
- Opinion of the Committee of the Regions on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on services in the internal market, 30 September 2004. (2005/C43/06) (OJ 2005 C43/18-22).
- Проф. др. сц. Винко Канџија, економски факултет Ријека, РР презентација „Унутрашње европско тржиште и основни концепти економских политика у ЕУ (2 дио)“
- Конференција о приступању Европској унији, Хрватска, Заједничко стајалиште Европске уније, „Поглавље 3 – Право пословног настањивања и слобода пружања услуга“, CONF-HR 25, Bruxelles, 18. децембар 2009. године,
- Derk-Jan Eppink: „*Life of a European Mandarin*“, 2007,
- Kogan Page Publishers, „*The Commission and the other institutions and bodies of the European Union*“, 2008, стр. 76
- Single Market Act, 2011
- Frits Bolkestein, Амстердам, 3-4-2009, говор под називом: „*We must defend the internal market`The Role of Competition in a Period of Crisis*“
- Ulrich Stelkens - Wolfgang Weiß - Michael Mirschberger, The Implementation of the EU Services Directive, Transposition, Problems and Strategies, (General Comparative Report of the Research Project „The Implementation of the Services Directive in the EU Member States“ of the German Research Institute for Public Administration Speyer), 2012
- Panoramic Overview of Security Industry in the 25 Member States of the European Union, CoESS/UNI-Europa, 2004
- Conclusions on a better functioning single Market for services – mutual evaluation process of the Services Directive,
- Commission Staff Working Document with a view to establishing guidance on the application of Article 20(2) of Directive 2006/123/EC on services in the internal market (the Services Directive`) Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the implementation of the Services Directive: A partnership for new growth in services 2012-2015 {COM(2012) 261}{SWD(2012) 147}{SWD(2012) 148}
- Markus Stock, Austrian Federal Economic Chamber, „*Provision of Services within the EU*“
- Architects` Council of Europe, Directive 2006/123/EC on Services in the Internal Market (SIM), Guide for the Member Organisations of the ACE on Transposition and Implementation of the SIM Directive, Draft Version 6.1, 12 th September 2007

- Rajko Kez, „The Service Directive – implementation report Slovenia“, University of Maribor, Faculty of Law