

EVROPSKO ZAKONODAVSTVO

INSTITUT ZA MEĐUNARODNU POLITIKU I PRIVREDU

69/19

Maja PRELIĆ
VLADAVINA PRAVA U PREGOVORIMA
O PRISTUPANJU REPUBLIKE SRBIJE
EVROPSKOJ UNIJI

Jelica GORDANIĆ
LOBIRANJE U EVROPSKOJ UNIJI:
ODLUKA EVROPSKOG OMBUDSMANA
U SLUČAJU 1946/2018/KR O NAČINIMA
NA KOJE GENERALNI SEKRETERIJAT
SAVETA EVROPSKE UNIJE INFORMIŠE JAVNOST
O SASTANCIMA PREDSEDNIKA EVROPSKOG SAVETA
I ČLANOVA NJEGOVOG KABINETA SA LOBISTIMA

Ana ZDRAVKOVIĆ
MEĐUNARODNO PRAVO U VAŽEĆEM USTAVU
I AMANDMANIMA NA USTAV REPUBLIKE SRBIJE
IZ 2018. GODINE – IZVITOPERENI MONIZAM?

Ljiljana KONTIĆ, Jelena MILOSA VLJEVIĆ
ZAŠTITA POTROŠAČA U EVROPSKOJ UNIJI
I PITANJE USAGLAŠAVANJA
NACIONALNOG ZAKONODAVSTVA
REPUBLIKE SRBIJE

Stefan DESPOT
PROBLEM ODREĐIVANJA NOSIOCA PRAVA
NAD KOMUNITARNIM DIZAJNOM
STVORENIM U RADNOM ODNOSU



Beograd, 2019.

EVROPSKO ZAKONODAVSTVO

Institut za međunarodnu politiku i privredu

UDK 34

ISSN 1451-3188

Godina XVIII, br. 69, jul-septembar 2019.

Izdavač

Institut za međunarodnu politiku i privredu
Beograd, Makedonska 25

Za izdavača

Prof. dr Branislav ĐORĐEVIĆ,
direktor

Glavni i odgovorni urednik

Prof. dr Mihajlo VUČIĆ

Zamenik glavnog i odgovornog urednika

Dr Marko NOVAKOVIĆ

Sekretar

Msr Vanja PAVIĆEVIĆ

Izdavački savet:

*Cheng WEIDONG PhD, Institut sa evropske studije
Kineske akademije društvenih nauka, Peking, NR Kina*

Prof. Philippe CLARET, Univerzitet Monteske u Bordou, Francuska

*András G INOTAI, PhD, Evropska komisija, Brisel, Belgija i Kolegijum Matijas Korvinus,
Budimpešta, Mađarska*

Prof. dr Slobodan SAMARDŽIĆ, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu

Prof. dr Maja STANIVUKOVIĆ, Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu

Prof. dr Maja KOSTIĆ, Pravni fakultet Univerziteta Crne Gore, Podgorica

*Prof. dr Svetomir ŠKARIĆ, Pravni fakultet Justinian Prvi,
Univerziteta Sveti Ćirilo i Metodije, Skoplje*

Prof. dr Gordana ILIĆ-GASMI, Institut za uporedno pravo, Beograd

Prof. dr Zlatko STEFANOVIĆ, Pravni fakultet Univerzitet Union, Beograd

Dr Malinka RISTEVSKA JORDANOVA, Institut za evropsku politiku, Skoplje

Dr Dan LAZEA, Novi evropski koledž, Institut za napredne studije, Bukurešť

Dr Irineuš BIL, Amikus Europea, Varšava

Ljubov PANAJOTOVA, Evropski institut, Sofija

Prof. dr Ana LANGOVIĆ, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije

Dr Blagoje BABIĆ, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd

Redakcija:

Dr Duško DIMITRIJEVIĆ, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd

Prof. dr Vladimir ČOLOVIĆ, Institut za uporedno pravo, Beograd

Prof. dr Dragoljub TODIĆ, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd

Prof. dr Pero PETROVIĆ, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd

Dr Dobrica VESIĆ, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd

Dr Jovan ĆIRIĆ, sudija Ustavnog suda Republike Srbije

Dr Miloš JONČIĆ, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd

Prof. dr Branko RAKIĆ, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu

Prof. dr Tatjana JEVREMOVIĆ-PETROVIĆ, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu

Dr Jelena KOSTIĆ, Institut za uporedno pravo, Beograd

Dr Andjela ĐUKANOVIĆ, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd

Dr Nenad VASIĆ, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd

Kompjuterski prelom

Sanja BALOVIĆ

Lektura za srpski jezik

Maja JOVANOVIĆ

Lektura za engleski jezik

Maja NIKOLIĆ

Zahteve za pretplatu slati na adresu:

Institut za međunarodnu politiku i privredu, Makedosnka 25, 11000 Beograd

Izdavačka služba tel: 011/3373-320

i

BiFS doo, Books and Periodicals, Supilova 10, 11000 Beograd, Srbija

Tel/faks: +381 11 20 84 229, E-mail: bfsbooks@sezampro.rs

Štampa

Planeta print, Vinogradski venac 9, Beograd

EVROPSKO ZAKONODAVSTVO

Broj 69, 2019.

God. XVIII

UDK 34

ISSN 1451-3188

Sadržaj

Maja PRELIĆ

VLADAVINA PRAVA U PREGOVORIMA

O PRISTUPANJU REPUBLIKE SRBIJE EVROPSKOJ UNIJI

5

Jelica GORDANIĆ

LOBIRANJE U EVROPSKOJ UNIJI:

ODLUKA EVROPSKOG OMBUDSMANA

U SLUČAJU 1946/2018/KR O NAČINIMA

NA KOJE GENERALNI SEKRETERIJAT SAVETA EVROPSKE UNIJE

INFORMIŠE JAVNOST O SASTANCIMA

PREDSEDNIKA EVROPSKOG SAVETA

I ČLANOVA NJEGOVOG KABINETA SA LOBISTIMA

19

Ana ZDRAVKOVIĆ

MEĐUNARODNO PRAVO U VAŽEĆEM USTAVU

I AMANDMANIMA NA USTAV REPUBLIKE SRBIJE

IZ 2018. GODINE – IZVITOPERENI MONIZAM?

33

Ljiljana KONTIĆ, Jelena MILOSAVLJEVIĆ

ZAŠTITA POTROŠAČA U EVROPSKOJ UNIJI

I PITANJE USAGLAŠAVANJA NACIONALNOG ZAKONODAVSTVA

REPUBLIKE SRBIJE

53

Stefan DESPOT

PROBLEM ODREĐIVANJA NOSIOCA PRAVA
NAD KOMUNITARNIM DIZAJNOM STVORENIM
U RADNOM ODNOSU

69

Prikazi

Marija VLAJKOVIĆ

Solidarnost u pravu Evropske unije – uloga i perspektive

87

Mihajlo KOPANJA

Svemir kao poslednja geografska ravan:

Geopolitika svemira i mesto i uloga Evropske unije u svemiru

91

VLADAVINA PRAVA U PREGOVORIMA O PRISTUPANJU REPUBLIKE SRBIJE EVROPSKOJ UNIJI

*Maja PRELIĆ**

Apstrakt: Rad se bavi izučavanjem značaja vladavine prava u kontekstu evropskih integracija Republike Srbije. Najpre se pruža uvid u to kako je kroz decenije sazrevala ideja o vladavini prava kao jednoj od temeljnih vrednosti unutar Evropske unije, pre svega kroz osnivačke ugovore i praksu Evropskog suda pravde. Potom se analizira kako je došlo do toga da vladavina prava postane ključni parametar i prioritet u politici proširenja Evropske unije, što je posebno vidljivo iz Strategije proširenja za 2011–2012 koja uvodi novi pristup u pregovorima za Poglavlja 23 i 24, kao i iz Strategije proširenja za Zapadni Balkan. Novi pristup primenjen je i na pregovore sa Republikom Srbijom, koja je usled toga morala pre otvaranja Poglavlja 23 i 24 da usvoji detaljne akcione planove, čija je revizija upravo u toku. Analizirajući poslednje izveštaje o napretku Republike Srbije na polju vladavine prava, autor se dotiče i pitanja da li ovako uspostavljen mehanizam nadzora i ocene od strane Evropske unije pruža izvesnost da će, nezavisno od političkih faktora, zaista uvek biti realno ocenjen postignuti stepen napretka u vladavini prava države kandidata, a od ocene zavisi i čitava dinamika puta evropskih integracija.

Ključne reči: vladavina prava, Evropska unija, Poglavlje 23, Poglavlje 24, politika proširenja, Republika Srbija.

VLADAVINA PRAVA U EVROPSKOJ UNIJI

Kada se rodila ideja o stvaranju evropske zajednice, poslednje na čemu su države insistirale bilo je ono što se sada može podvesti pod opšteprihvaćenu frazu *rule of law*. U prvom momentu države su pratile isključivo svoje ekonomski interes i u tom smislu težile ujedinjenju samo na ekonomskom planu. Kao proizvod takve strategije proizašla je prva ekonomski zajednica, Evropska zajednica za ugalj i čelik, koja je osnovana 1952. godine ugovorom koji su potpisale Belgija, Francuska,

* Konsultant Multidonatorskog fonda za podršku sektoru pravde u Srbiji,
e-mail: maja_prelic@hotmail.com.

Holandija, Italija, Luksemburg i Nemačka u Parizu. Zamisao je bila da se uspostavi zajednički normativni okvir za proizvodnju i distribuciju uglja i čelika uz paralelno ustanavljanje autonomnih institucija za upravljanje ovim delatnostima.¹ Uspostavljanje ove zajednice, pratio je osnivanje još dve evropske zajednice 1957. godine ugovorima potpisanim u Rimu. Tom prilikom nastale su Evropska ekonomска zajednica i Evropska zajednica za atomsku energiju – Euratom, čiji je glavni poduhvat bio ustanavljanje zajedničkog tržišta država potpisnica. Trideset šest godina kasnije, 1993. godine, Ugovorom iz Maastrichta stvorena je Evropska unija, a tri postojeće zajednice nastavile su svoje postojanje u vidu prvog stuba Unije.²

Puno vremena trebalo je da prođe da evropske države prepoznaaju značaj vladavine prava iz nadnacionalnog ugla. Kada se govori o vladavini prava, misli se na kompleksan moralno-pravno-politički ideal, koji pored svog osnovnog značenja podvodenja svake vlasti pod pravo, odnosno zakon, obuhvata i niz principa koji omogućavaju stvaranje ambijenta adekvatnog da se svaka individua u njemu razvija uz poštovanje njenih ljudskih prava i sloboda. Vladavina prava u savremenom obliku ima svoj formalni i materijalni aspekt.³ Formalni se bazira na oblikovanju državne vlasti i glavne komponente su mu poštovanje principa podele vlasti, nezavisnosti sudstva, kao i pravila da ljudska prava mogu biti samo izuzetno ograničena zakonom. Materijalni aspekt obuhvata vrednosti koje bi trebalo negovati u jednom društvu zasnovanom na kvalitetnim moralno-pravnim normama, u kome se poštovanje ljudskih i građanskih prava stavlja na prvo mesto.

U ugovorima iz Pariza i Rima kojima su osnovane Evropske zajednice nije bilo ni direktnog ni indirektnog pozivanja na vladavinu prava. Prvi put na ovaj princip poziva se Evropski sud pravde 1986. godine u presudi *Les Verts* protiv Evropskog parlamenta definišući Evropsku ekonomsku zajednicu kao zajednicu baziranu na konceptu vladavine prava.⁴ Kada je reč o osnivačkim aktima, Ugovor iz Maastrichta sledi praksi Evropskog suda pravde i po prvi put na više mesta eksplicitno promoviše ovaj princip kao jednu od osnovnih zajedničkih vrednosti država članica u okviru Unije.⁵ Osim toga, Ugovor o Evropskoj uniji po prvi put reguliše i saradnju država u pravosuđu i unutrašnjim poslovima, kreirajući tako treći stub Unije koji

¹ Slobodan Zečević, *Institucionalni sistem i pravo Evropske unije*, Institut za evropske studije Beograd, 2015, str. 32.

² Ugovor iz Maastrichta predviđao je stubovsku strukturu Evropske unije nalik na formu prednje strane grčkog hrana.

³ Zvonimir Lauc, „Načelo vladavine prava u teoriji i praksi“, *Pravni vjesnik*, 32, br. 3-4, 2016, str. 15.

⁴ Presuda u predmetu br. 294/83, *Parti écologiste Les Verts v. European Parliament*, ECR 1986, 01339, para. 23, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61983CJ0294&from=FR>

⁵ Laurent Pech, „The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union“, *Jean Monnet Working Paper Series No. 4/2009*, p. 10. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1463242>.

obuhvata više oblasti: sudske saradnje u građanskim stvarima, sudske saradnje u krivičnim stvarima, policijsku i carinsku saradnju, azil, imigracije, eksterne granice, ilegalne droge i međunarodne prevare. Ugovorom iz Amsterdama, koji je potpisana 1997. godine a stupio na snagu 1999. godine, izmenjen je i dopunjena Ugovor o Evropskoj uniji. Pored ostalog, ovim Ugovorom predviđeno je da države članice mogu biti podvrgнуте određenim sankcijama u slučaju da ozbiljno i kontinuirano krše načela slobode, demokratije, poštovanja ljudskih prava i vladavine prava, odnosno vrednosti na kojima se Unija zasniva.⁶ Takođe, njime je potvrđeno da identitet Evropske unije počiva na poštovanju ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i da Evropski sud pravde zakonitost akata institucija Evropske unije ocenjuje u odnosu na njihovu usklađenost sa prihvaćenim standardima ljudskih prava.⁷ Poštovanje vladavine prava dodatno je ojačano Ugovorom u Nici iz 2001. godine, koji sadrži odredbu da se protiv države članice mogu preduzeti i preventivne mере kada postoji jasan rizik od ozbiljnog kršenja vladavine prava, kao jednog od osnovnih načela Unije.⁸

Vladavina prava izdvojena je i kao zajednička vrednost unutar Evropske politike susedstva, koju je Unija razvila 2004. godine sa idejom da ojača odnose sa susednjim državama i približi njihove zajedničke politike putem međusobne saradnje i partnerstva, a zarad očuvanja bezbednosti i stabilnosti na svojim granicama.⁹

Sledeći korak napred u ovoj oblasti učinjen je kroz usvajanje Povelje o osnovnim pravima 2000. godine i njeno stupanje na snagu nakon Lisabonskog ugovora 2009. godine. Preamble Povelje iznova potvrđuje ranije principe Evropske unije i kaže: „Narodi Evrope, u stvaranju sve bližeg međusobnog saveza, rešeni su da dele mirnu budućnost zasnovanu na zajedničkim vrednostima. Svesna svog duhovnog i moralnog nasleđa, Unija je utemeljena na nedeljivim, univerzalnim vrednostima ljudskog dostojanstva, slobode, jednakosti i solidarnosti; ona se zasniva na načelima demokratije i vladavine prava.“¹⁰

⁶ Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:11997D/TXT>.

⁷ Elizabeth F. Defeis, "Human Rights, the European Union, and the Treaty Route: From Maastricht to Lisbon", *Fordham International Law Journal*, Volume 35, Issue 5, 2017, Article 3, p. 1208.

⁸ Laurent Pech, "The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union", *op. cit.*, p. 19.

⁹ Danijela M. Lakić, *Uticaj proširenja Evropske unije na proces evropskih integracija*, doktorska disertacija odbranjena na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu, 2015, str. 154.

¹⁰ Povelja Evropske unije o osnovnim pravima, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>.

VLADAVINA PRAVA U POLITICI PROŠIRENJA EU

Paralelno sa davanjem značaja vladavini prava i njenim komponentama u okviru Evropske unije, ona dobija posebno mesto i u politici proširenja Unije. Naime, Ugovor iz Amsterdama reguliše prijem i postupak prijema u članstvo EU navodeći dva osnova uslova za članstvo. Prvi je da se mora raditi o evropskoj državi u geografskom smislu,¹¹ dok je drugi da država koja teži da postane član Unije poštuje osnovne principe na kojima ona počiva, a to je osim demokratije, ljudskih prava i osnovnih sloboda, upravo vladavina prava.¹²

Na samitu Evropskog saveta, koji je održan tokom juna 1993. godine u Kopenhagenu, postavljeni su tzv. „kriterijumi iz Kopenhagena“. Ovi pristupni kriterijumi predstavljaju bazične uslove koje svaka zemlja koja pretenuje na članstvo mora da ispunji. Njihovim definisanjem uspostavljen je temelj politike proširenja u Evropskoj uniji.¹³ Razlog i svrha njihovog oblikovanja jeste bio poziv državama Centralne i Istočne Evrope da postanu nove članice. Međutim, iako je Unija donela važnu odluku koja se sastojala u mogućnosti da i države sa drugaćjom političkom pozadinom i istorijom uđu u njen sastav, taj ulaz uslovila je posebnim i novim kriterijumima kao nekom vrstom zaštitnog mehanizma. Kriterijumi obuhvataju tri polja delovanja. Prvi je politički i odnosi se na neophodnost da država ima stabilne institucije koje garantuju vladavinu prava i demokratiju, poštovanje ljudskih prava i zaštitu manjina. Drugi je ekonomski i označava postojanje tržišne privrede, koja je funkcionalna i istovremeno sposobna da se bori sa pritiskom konkurenčije na jedinstvenom tržištu Unije. Treći se može definisati kao pravni, a tiče se mogućnosti preuzimanja prava i obaveza koje sa sobom nosi članstvo i koje proizlaze iz *Acquis Communautaire*, odnosno komunitarnog prava, uz kontinuiranu posvećenost ciljevima političke, ekonomске i monetarne unije od strane države.¹⁴

Da je kriterijum vladavine prava i ranije igrao bitnu filtrirajuću ulogu, pokazuje primer Slovačke. I pored činjenice da je u trenutku apliciranja za članstvo imala treći najviši dohodak među tranzicionim zemljama koje su podnele zahtev u slično vreme, Slovačka nije dobila odobrenje za otvaranje pregovora u prvom krugu država. Naime, u okviru dokumenta „Agenda 2000: za jaču i širu Uniju“, koji je Evropska komisija predstavila u julu 1997. godine, dato je mišljenje o podobnosti

¹¹ Uslov koji je postojao i u Ugovoru iz Maastrichta.

¹² Danijela M. Lakić, *Uticaj Proširenja Evropske unije na proces evropskih integracija*, op. cit., str. 49.

¹³ Vladimir Ateljević, Božidar Forca, Goran Župac, „Opšti aspekt priključenja država Evropskoj uniji“, *Vojno delo* 3/2015, str. 102.

¹⁴ Na sastanku Evropskog saveta u Madridu 1995. godine kriterijumi iz Kopenhagena dopunjeni su novim, administrativnim kriterijumom. On se odnosio na potrebu države da ima administrativnu strukturu koja će biti osposobljena da efektivno primenjuje evropske propise i standarde.

svakog kandidata pojedinačno. Tom prilikom dat je zaključak da, i pored napretka u drugim oblastima, Slovačka ne ispunjava osnovne standarde vezane za demokratiju i vladavinu prava imajući u vidu da se vraća autoritarnom režimu, te da se ne preporučuje otvaranje pregovora dok ne dođe do promena na tom polju. Odobravajući preporuku Komisije, Evropski savet je odlučio da se pregovori sa prvom grupom država Centralne i Istočne Evrope otvore 30. marta 1998. godine.¹⁵ Dve i po godine kasnije, odlučeno je da i druga grupa država, među kojima je bila i Slovačka, otvore pregovore u januaru 2000. godine.¹⁶

Kriterijumi iz Kopenhagena na snazi su i danas. Međutim, ocena o njihovoj ispunjenosti sama po sebi nije dovoljna za dobijanje članstva. Pored toga, neophodno je i da Evropska unija u datom momentu bude sposobna da apsorbuje priliv novih članica. U tom smislu, Unija zadržava pravo da odluči kada su propisani kriterijumi u celosti ispunjeni i kada je pravi trenutak za prijem, s obzirom na stanje unutar Unije. Upravo zbog ove rezerve, usled Bregzita i migrantske krize koji su Uniju učinili nestabilnom iznutra, prijema novih država verovatno ne bi bilo u tekućim godinama, čak i da je proces pregovora sa nekom od država kandidata uspešno završen.

Koliko je vladavina prava značajan faktor u procesu evropskih integracija može se videti i iz Strategija proširenja koje Evropska komisija prezentuje Evropskom parlamentu i Evropskom savetu na svakih nekoliko godina. Ove strategije nisu obavezujući dokumenti po svojoj prirodi, ali one pružaju dalje smernice za postupanje Unije u politici proširenja.

Za naš predmet izučavanja najznačajnija je Strategija proširenja za 2011. i 2012. godinu, koja je predložila uvođenje novog pristupa u pregovorima na osnovu zaključaka iziskustva stečenih sa Hrvatskom. Pošto je prethodno konstatovano da je jačanje vladavine prava prepoznato kao ključni izazov i prioritet za zemlje da napreduju ka članstvu u Uniji, u Strategiji je dat predlog da se ubuduće poglavљa koja se bave pravosuđem i osnovnim pravima, odnosno pravdom, slobodom i bezbednosti, rešavaju rano u procesu pridruživanja, kao i da se ona otvaraju po posebnoj proceduri kojoj prethodi donošenje detaljnih akcionalih planova. Fokus je stavljen i na mehanizam monitoringa aktivnosti države, kroz mogućnost da putem kontinuiranog praćenja sprovođenja usvojenih akcionalih planova Evropska unija uvek bude u toku sa trenutnim stanjem, i da redovno izveštava o napretku u oblastima u okviru Poglavlja 23 i Poglavlja 24 za svaku pojedinačnu državu.

Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava – sastoji se iz četiri oblasti: pravosuđe, borba protiv korupcije, osnovna prava i prava građana EU. Upravo su ovo oblasti

¹⁵ U teoriji poznata i pod nazivom „5 + 1“ grupa zemalja sastojala se od: Poljske, Mađarske, Češke, Estonije, Slovenije i Kipra.

¹⁶ U drugu grupu spadale su: Bugarska, Rumunija, Litvanija, Letonija, Slovačka i Malta.

kroz koje se vladavina prava provlači kao glavna nit, a u kojima država kandidat mora da obavi mnogobrojne reforme i ispuni jasne kriterijume koji predstavljaju kamen temeljac evropskih integracija.¹⁷ To znači da država, uz saradnju sa civilnim sektorom, mora posvećeno da radi na stvaranju nezavisnog, nepristrasnog, stručnog i efikasnog sudstva, jačanju borbe protiv korupcije i poštovanju ljudskih prava i slobode mišljenja, jer isti predstavljaju srž demokratski uređene zemlje koja pretenduje da bude članica Evropske unije. U obliku u kojem ga danas poznajemo Poglavlje 23 uvedeno je nakon talasa proširenja iz 2004. i 2007. godine.

Poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbednost – za potrebe pregovora podeljeno je na sledeća potpoglavlja: azil, migracije, viznu politiku, kontrolu granica i Šengen, borbu protiv organizovanog kriminala, borbu protiv droga, borbu protiv trgovine ljudima, borbu protiv terorizma, policijsku i pravosudnu saradnju u građanskim i krivičnim stvarima, kao i carinsku saradnju i krivotvorene evra. Zbog očite povezanosti tema u okviru Poglavlja 24 sa Poglavljem 23, Evropska unija ova dva poglavlja izdvaja od samog početka pregovora sa državom kandidatom, i na određeni način ih stavlja na zajednički pijedestal u odnosu na druge oblasti, baš kao što je i predviđeno u Strategiji proširenja iz 2011–2012. godine.

Nakon dugogodišnje tišine po pitanju vremenskih odrednica evropskog puta za države našeg regiona, Evropska komisija je 6.2.2018. godine usvojila Strategiju proširenja za Zapadni Balkan.¹⁸ Cilj njenog donošenja bio je da se povrati motivacija država u regionu kroz давање konkretnih izgleda evropske perspektive i budućnosti. U dokumentu je istaknuto da je članstvo u Evropskoj uniji realno dostižna ambicija, ali da njeno ostvarenje zavisi od zasluga i rezultata svake pojedinačne države kandidata. Kao i ranije, ali sada sa još većim akcentom, naglašeno je da je sprovođenje reformi u oblasti vladavine prava, osnovnih prava i dobrog upravljanja „srce“ procesa evropskih integracija za države Zapadnog Balkana, kao i da je to ključno merilo na osnovu kojeg će Unija procenjivati njihov potencijal i sposobnost za članstvo. Insistira se na postojanju vidljivih rezultata i društvene transformacije.¹⁹

¹⁷ Klaus-Diter Borhart, *Abeceda prava Evropske unije*, Kancelarija za publikacije Evropske unije, 2010. str. 19.

¹⁸ Pun naziv Strategije je „Verodostojna perspektiva proširenja za Zapadni Balkan i pojačano angažovanje EU na Zapadnom Balkanu“, http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/strategija_za_prosirenje/strategija_prosirenja_balkan_2018.pdf (15.4.2019).

¹⁹ *Ibid.*, str. 3-4.

ZNAČAJ VLADAVINE PRAVA U ODNOSU IZMEĐU SRBIJE I EVROPSKE UNIJE

Republika Srbija se poslednjih dva desetaka godina posvetila sprovođenju reformi u različitim oblastima. Ujedno, kao strateški ciljevi u spoljnoj politici izdvojeni su približavanje Evropskoj uniji i težnja ka punopravnom članstvu u Uniji. Kao što je u Uvodnoj izjavi Republike Srbije na Međuvladinoj konferenciji o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji rečeno: „Svoju odluku da pristupi EU Republika Srbija temelji na čvrstom opredeljenju da u potpunosti učestvuje u poluvekovnoj težnji evropskih naroda da izgrade Evropu mira, pravde, slobode, solidarnosti i bezbednosti“.²⁰ Tokom dosadašnjeg procesa evropskih integracija Republika Srbija i Evropska unija zaključile su između sebe veći broj međunarodnih ugovora, a doneto je i predstavljeno više važnih jednostranih dokumenata.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, kao međunarodni ugovor, i Opšta pozicija Evropske unije o pristupnim pregovorima Srbije, kao akt Unije, mogu se izdvojiti kao posebno bitni za izučavanje koje se oblasti izdvajaju kao prioritetne na dugom putu približavanja Republike Srbije Evropskoj uniji.

Stupanjem na snagu, 1. septembra 2013. godine, Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju koji je zaključen 2008. godine između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije sa druge strane, Srbija je dobila status države pridružene Evropskoj uniji. U Sporazumu je istaknuta neophodnost postepenog usklađivanja srpskog zakonodavstva sa pravnim tekovinama Zajednice, a izdvojeno je da će usklađivanje, naročito u ranoj fazi, biti usredsređeno, između ostalog, na osnovne elemente pravnih tekovina o pravosuđu.²¹ Konsolidovanje vladavine prava u okviru saradnje u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova postavljeno je kao prioritet. Akcenat je stavljen i na jačanje nezavisnosti sudstva i poboljšavanja njegove efikasnosti, kao i na jačanje institucija uopšte.

Opšta pozicija Evropske unije o pristupnim pregovorima Srbije sačinjena je od dve komponente: Uvodnog izlaganja Evropske unije na prvoj Međuvladinoj konferenciji Srbije i EU, i Pregovaračkog okvira za pristupanje Srbije Evropskoj uniji. Pregovarački okvir na celovit način predstavlja načela, sadržinu i procedure procesa pregovora i suštinski predstavlja dokument na osnovu koga se pregovori vode. Fokus se stavlja na uslove pod kojima će država kandidat usvajati i primenjivati pravne tekovine EU. Iz Uvodnog govora može se zaključiti kakvo je stanovište Unije

²⁰ Uvodna izjava Republike Srbije – Međuvladina Konferencija o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/7035/pregovaracki-okvir-i-uvodna-izjava.php> (22.3.2019).

²¹ Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane (SSP), http://europa.rs/upload/ssp-prevod_sa_anexima.pdf.

u odnosu na stanje u konkretnoj državi i na koje sfere se posebno stavlja akcenat. S tim u vezi, u Uvodnom izlaganju Evropske unije na prvoj Međuvladinoj konferenciji navodi se da Srbija na svom putu ka pristupanju morati da nastavi da ulaže napore u usklađivanje svog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU i da obezbedi potpuno sprovođenje ključnih reformi i propisa, naročito u oblasti vladavine prava, uključujući tu i reformu pravosuđa.

Pregovarački okvir bio je, takođe, predstavljen na prvoj Međuvladinoj konferenciji Republike Srbije sa Evropskom unijom, čijim održavanjem 21. januara 2014. godine je Republika Srbija i zvanično započela pregovore o pristupanju Evropskoj uniji.²² Ovaj dokument je karakterističan po tome što sadrži novi pristup pristupnim pregovorima, a u skladu sa Strategijom proširenja za 2011–2012. godinu. Novi pristup, kao što je prethodno rečeno, podrazumeva da se pitanja koja se tiču pravosuđa i osnovnih prava, kao i pravde i unutrašnjih poslova „treba latiti rano u procesu pristupanja i odgovarajućim poglavljima otvorenim u skladu sa osnovom akcionalih planova, budući da zahtevaju davanje ubedljivih dokaza kapaciteta za primenu.”²³

Samim tim, u odnosima sa Republikom Srbijom Evropska unija sprovodi nov način vođenja pregovora za države kandidate, tako što su među prvima otvorena Poglavlja 23 – Pravosuđe i osnovna prava, i 24 – Pravda, sloboda i bezbednost, zatim se tokom pregovora mora pratiti sprovođenje mera u istim tim poglavljima, sve dok se na samom kraju pregovora ova poglavљa poslednja ne zatvore.²⁴

Velika novina u politici proširenja, koja između ostalog važi i za Republiku Srbiju, jeste i uvođenje zaštitne klauzule „sveobuhvatne ravnoteže“ od strane Unije.²⁵ Njeno definisanje predstavlja potvrdu da Poglavlja 23 i 24 jesu srž pregovora. Prepoznato je da je neophodno da se obezbedi opšta ravnoteža u pogledu napretka pregovora u okviru svih poglavlja. Međutim, imajući u vidu

²² „Republika Srbija je odlukom Evropskog saveta dana 28. juna 2013. godine o početku pristupnih pregovora Evropske unije sa Republikom Srbijom i sazivanjem prve Međuvladine konferencije otvorila novo poglavje u odnosima sa Evropskom unijom“ iz Uvodne izjave Republike Srbije – Međuvladina konferencija o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji (22.3.2019).

²³ „Strategija proširenja i ključni izazovi za 2011–2012. godinu“, Komunikacija EK upućena Evropskom parlamentu i Savetu, Brisel, 12.10.2011, http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/strategija_za_prosirenje/strategija_prosirenje_2011_2012sr.pdf (30.03.2019).

²⁴ Republika Srbija je prvo, 14.12.2015. godine, otvorila Poglavlje 32 – Finansijski nadzor i Poglavlje 35 – Ostala pitanja, koje je u konkretnom slučaju i najdelikatnije, jer se odnosi na normalizaciju odnosa između Srbije i Kosova.

²⁵ Aleksandar Andrija Pejović, „Vladavina prava u politici prijema u Evropsku uniju“, *Matica, Matica crnogorska*, god. XVII, broj 66, 2016, str. 20.

povezanost između poglavlja „Pravosuđe i osnovna prava“ i „Pravda, sloboda i bezbednost“ sa vrednostima na kojima je Unija zasnovana, kao i na njihov značaj za sprovođenje pravnih tekovina Evropske unije u svim oblastima, predviđena je mogućnost da Unija zaustavi pregovore ukoliko su rezultati u ova dva poglavlja nezadovoljavajući i u značajnom zaostatku u odnosu na celokupan napredak države.²⁶ Konkretno, Evropska komisija može, na sopstvenu inicijativu ili na zahtev jedne trećine država članica, predložiti da ne preporuči otvaranje i/ili zatvaranje drugih pregovaračkih poglavlja, dok se neravnoteža u ostvarenom napretku u dva ključna poglavlja ne reši. Zaštitna klauzula biva aktivirana ukoliko Savet kvalifikovanom većinom prihvati takav predlog Evropske komisije.²⁷

Republici Srbiji je, nakon eksplanatornih i bilateralnih sastanaka analitičkog pregleda usklađenosti zakonodavstva, u julu 2014. godine predstavljen rezultat skrininga za Poglavlje 23, u kome je kao preduslov za njegovo otvaranje predviđeno da se prethodno mora „usvojiti jedan ili više detaljnijih akcionalih planova koji imaju usklađeni raspored, utvrđene jasne ciljeve i rokove, kao i neophodni institucionalni okvir i adekvatne procene troškova i finansijskih izdvajanja, u sledećim oblastima: pravosuđe, borba protiv korupcije i osnovna prava.“²⁸ Posle višemesečnih konsultacija sa državnim organima i organizacijama civilnog društva, praćenih stalnom komunikacijom sa predstavnicima Evropske komisije, i imajući na umu prethodno dobijene preporuke, Akcioni plan za Poglavlje 23 usvojen je 27. aprila 2016. godine na sednici Vlade Republike Srbije. Akcioni plan jasno definiše mere, nadležne institucije, sredstva i rokove za primenu širokog spektra aktivnosti u cilju unapređenja oblasti pravosuđa, borbe protiv korupcije i osnovnih prava. Njime je predviđen niz aktivnosti kojima se obezbeđuje jačanje nezavisnosti, nepristrasnosti, odgovornosti, stručnosti i efikasnosti pravosuđa, kao pet osnovnih principa reforme koje izdvaja Nacionalna strategija reforme pravosuđa za period od 2013. do 2018. godine. Aktivnosti kojima tabelarni deo Akcionog plana počinje, a koje se mogu izdvojiti i kao najvažnije u celom dokumentu, jesu one posvećene izmeni Ustava u oblasti pravosuđa.²⁹

Prema istom modalitetu, izrađen je i usvojen i Akcioni plan za Poglavlje 24 kojim se država obavezala na sprovođenje nekolicine mera, kako bi se u normativnom i

²⁶ Opšta pozicija Evropske unije, čl. 24, http://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovarački_okvir.pdf (25.03.2019).

²⁷ U slučaju Republike Srbije i Poglavlje 35 potпадa pod zaštitnu klauzulu.

²⁸ Rezultat skrininga za Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava, http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/Skrining/rezultati_skrininga/pg23_merila.pdf (30.3.2019).

²⁹ Akcioni plan za Poglavlje 23, <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/9849/finalna-verzija-akcionog-plana-za-pregovaranje-poglavlja-23-koja-je-usaglasena-sa-poslednjim-preporukama-i-potvrđena-od-strane-evropske-komisije-u-briselu-.php> (25.3.2019).

institucionalnom smislu prilagodila evropskim standardima na polju migracija, azila, vizne politike, spoljnih granica i Šengena, pravosudne saradnje u građanskim, trgovinskim i krivičnim stvarima, policijske saradnje i borbe protiv organizovanog kriminala, borbe protiv terorizma, saradnje u oblasti narkotika i carinske saradnje.³⁰ U okviru Poglavlja 24 kao ključne mogu se izdvojiti aktivnosti posvećene reformi policije, kao i one koje se odnose na sprečavanje i borbu protiv terorizma i borbu protiv trgovine ljudima, u kom cilju je 2017. godine doneta i Strategija prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom, i zaštite žrtava za period od 2017. do 2022. godine.

U Strategiji proširenja za Zapadni Balkan iz februara 2018. godine jasno je naglašeno da će tempo pristupnih pregovora Srbije zavisiti od njene sposobnosti da sproveđe reforme u oblasti vladavine prava.³¹ S tim u vezi, veoma pažljivo treba pristupiti aktuelnom procesu revizije Akcionih planova u Poglavljima 23 i 24. Upravo je započeta revizija strateških dokumenata prilika da se isprave prethodne greške prilikom, s jedne strane, definisanja samih aktivnosti i procene rokova za njihovu realizaciju i, s druge strane, samog sprovođenja oba Akciona plana i kreiranja mehanizma nadzora nad njihovim sprovođenjem. Takođe, to je šansa da se pruži i adekvatan odgovor na prelazna merila utvrđena od strane Evropske unije nakon donošenja ovih dokumenata. Samim tim, proces revizije, koji treba da se vodi uz poštovanje principa inkluzivnosti i transparentnosti, mogao bi umnogome unaprediti temelj i polaznu tačku Republike Srbije u njenoj daljoj borbi za jačanje vladavine prava.

IZVEŠTAJI O STANJU VLADAVINE PRAVA U KONTEKSTU EVROPSKIH INTEGRACIJA REPUBLIKE SRBIJE

Prema odredbama Pregovaračkog okvira za pristupanje Srbije Evropskoj uniji, Evropska komisija je dužna da uredno obaveštava o statusu napretka pregovora u Poglavljima 23 i 24, i da izveštava Savet Evropske unije dvaput godišnje.³² Evropska komisija to čini, između ostalog, putem Izveštaja o vladavini prava (*non-paper*), koji se sačinjava na osnovu informacija koje Komisija dobije od države kroz izveštaje o sprovođenju Akcionih planova za Poglavlja 23 i 24, kao i kroz sastanke Pododbora

³⁰ Akcioni plan za Poglavlje 24, http://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/akcioni_planovi/akcioni_plan_pg_24.pdf (30.3.2019).

³¹ „Šta Strategija za Zapadni Balkan znači za Srbiju” – govor komesara Johanesa Hana, objavljeno 8.2.2018. godine, <https://europa.rs/sta-strategija-za-zapadni-balkan-znaci-za-srbiju-govor-komesara-johanesa-hana/> (25.4.2019).

³² Opšta pozicija Evropske unije, čl. 44, http://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracki_okvir.pdf (25.3.2019).

za pravosuđe, slobodu i bezbednost. Pored informacija koje dolaze od same države, Evropska komisija svoj *non-paper* bazira i na izveštajima ekspertske misije, međunarodnih organizacija i civilnog društva, kao i na nizu drugih izvora.³³

Govoreći podrobnije o izveštavanju u vezi sa Poglavljima 23 i 24, sam sistem generalno sadrži četiri elementa i sastoји se od dva pravca izveštavanja. Jedan pravac predstavlja tok informacija koje idu od države, u ovom slučaju Republike Srbije, ka Evropskoj uniji preko Evropske komisije. Drugi pravac jeste izveštavanje unutar Evropske unije putem izveštaja kojima Evropska komisija obaveštava druge organe Unije i države članice o napretku u procesu evropskih integracija država kandidata.

Prvi model izveštavanja sastoji se od toga što Republika Srbija Evropskoj komisiji o sprovođenju aktivnosti predviđenih Akcionim planovima za Poglavlja 23 i 24 dva puta godišnje dostavlja izveštaj, kojim se predstavlja stanje o realizaciji aktivnosti na polugodišnjem nivou. Paralelno s tim, Savet za sprovođenje Akcionog plana za poglavljje 23 objavljuje kvartalne izveštaje o sprovođenju tog strateškog dokumenta.

Drugi element izveštavanja podrazumeva da jednom godišnje Evropska komisija izveštava o sprovođenju aktivnosti za Poglavlja 23 i 24 u okviru Izveštaja o napretku u kojima se prati i procenjuje politička i ekonomski situacija u državama u regionu, uključujući i Srbiju. Posebno mesto u Izveštaju daje se sprovođenju reformi i srodnih mera u državama kandidatima.

Naredni element praćenja jeste već pomenuti *non-paper*, koji predstavlja sažet izveštaj Evropske komisije u kojem se dodatno informišu države članice Evropske unije o sprovođenju aktivnosti i o stanju isključivo u Poglavljima 23 i 24.

Četvrti element praćenja jeste sistem Pododbora za pravdu, slobodu i bezbednost, u okviru Odbora za stabilizaciju i pridruživanje, koji pomaže u radu Savetu za stabilizaciju i pridruživanje. Odbor je sastavljen od eksperata koji dolaze, s jedne strane, u ulozi predstavnika Evropske komisije, i s druge strane, u ulozi predstavnika Vlade Srbije.³⁴ Rad Pododbora se odigrava na zajedničkim sastancima od kojih je prvi održan u Briselu juna 2014. godine, a poslednji u Beogradu oktobra 2018. godine.

U poslednjem Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije iz aprila 2018. godine, između ostalog, navedeno je da je u oblasti pravosuđa postignut određen napredak, i to naročito smanjenjem broja zaostalih izvršnih predmeta i uvođenjem mera za usklađivanje sudske prakse, kao i da su usvojena poboljšana pravila za

³³ *Non paper* o trenutnom stanju u poglavljima 23 i 24 za Srbiju, novembar 2017. godine, http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/non_paper_23_24/non_paper_23_24_novembar_srp.pdf (4.4.2019).

³⁴ Vladimir Međak, Branko Budimir, *Vodič kroz pristupanje Srbije Evropskoj uniji*, Centar za međunarodne i bezbednosne poslove, 2013, str. 41.

vrednovanje rada sudija i tužilaca. Istaknuto je da je obim političkog uticaja na pravosuđe i dalje zabrinjavajući. Istovremeno, konstatovano je koje su radnje do tog trenutka urađene na polju ustavnih reformi u oblasti pravosuđa, bez ulaženja u njihov meritum. Na polju ljudskih prava pozdravljen je postojeći normativni okvir, međutim, vidno nezadovoljstvo je izraženo u odnosu na odsustvo napretka svih komponenti slobode izražavanja. Zaključeno je da je Srbija ostvarila izvestan nivo pripremljenosti u borbi protiv korupcije i borbi protiv organizovanog kriminala, ali da i pored toga korupcija u mnogim oblastima i dalje nije iskorenjena što predstavlja ozbiljan problem. Date su preporuke da Srbija u toku 2019. godine, u pogledu Poglavlja 23, posebno treba da: 1) ojača nezavisnost, odgovornost, nepristrasnost, profesionalizam i ukupnu efikasnost pravosudnog sistema; 2) osigura delotvorno sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i akcionog plana, što uključuje i obezbeđivanje delotvorne koordinacije i da sve ključne institucije imaju dovoljno kapaciteta i sredstava kako bi efikasno ispunile svoje obaveze; 3) poboljša situacije u pogledu stvaranja povoljnog okruženja za slobodu izražavanja i slobodu medija. U okviru Poglavlja 24 preporučeno je da se fokus stavi na: 1) razvijanje strateškog pristupa u odnosu na finansijske istrage; 2) sprovođenje sopstvene strategije za integrisano upravljanje granicama i pratećeg akcionog plana; 3) sprovođenje novog Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, Zakona o strancima i Zakona o graničnoj kontroli; 4) usvajanje i sprovođenje strategije i akcionog plana za suzbijanje iregularne migracije.³⁵

Sagledavajući uporedo Izveštaj o napretku iz aprila 2018. godine i detaljnu procenu Izveštaja o vladavini prava iz novembra 2017. godine, može se zaključiti da je ocena Evropske komisije da Srbija kontinuirano radi na osnaživanju vladavine prava, ali da često opipljivi rezultati i dalje izostaju.³⁶ Zakonodavni okvir u puno delikatnih oblasti još uvek nije uspostavljen, a i tamo gde jeste delotvorna primena u praksi zahteva dodatni trud. S druge strane, iz Izveštaja se oseća određena doza skepse i opreza od strane Evropske unije u odnosu na aktivnosti države na ovom polju. Razlozi za to mogu biti brojni. Pređašnja iskustva sa državama članicama, poput Bugarske i Rumunije, koje ni same nemaju zavidan nivo vladavine prava i time prouzrokovani različiti problemi unutar Unije, zasigurno prednjače kao razlog. Upravo su prethodne lekcije i navele Uniju da promeni pristup u pregovorima, te da sada u članstvo prima samo države kandidate koje su ocenjene kao dovoljno jake i stabilne u oblasti vladavine prava. Međutim, imajući u vidu da se ova oblast

³⁵ „Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2018. godinu”, [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji\(1\).pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji(1).pdf) (4.4.2019).

³⁶ Non paper o trenutnom stanju u poglavljima 23 i 24 za Srbiju, novembar 2017. godine, http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/non_paper_23_24/non_paper_23_24_novembar_srp.pdf (4.4.2019).

smatra polugom čitavog procesa integracija, a da je sama po sebi vrlo široka i sačinjena od teško merljivih parametara, ovakav stav Unije, omogućava upravo i samoj Uniji da, u političkom smislu, pregovore s državom vodi dinamikom koju ona odredi, bez prevelike mogućnosti same države da na to utiče. Radi se o prostranoj oblasti koja se dotiče velikog broja tema, a posvećivanje i angažman države u njihovim reformama samo po sebi ne garantuje da će Unija dati pozitivnu ocenu o nivou dostignutog napretka. Iako je poznato da sama Unija često insistira na uvođenju *track record* tabela radi praćenja realnog stanja u različitim oblastima, a posebno na polju borbe protiv korupcije, što je nesporno pozitivno, i dalje u većini oblasti procena rezultata ostaje suštinski nemerljiva i donekle arbitarna i dosta zavisi od izvora na osnovu kojih se stav i ocena Unije, kao ocenjivača, grade. To, donekle, unosi neizvesnost u sam proces, a poseban problem za državu predstavlja činjenica da otvaranje novih poglavlja u pregovorima upravo zavisi od suda Unije o ostvarenim rezultatima na polju vladavine prava.

ZNAČAJ ZA REPUBLIKU SRBIJU

Za razliku od početnih, prevashodno ekonomskih, ujedinjujućih ambicija i težnji Evropske zajednice, a potom Evropske unije, u sadašnjim nastojanjima za proširenjem Unije preovlađuju pravno politički kriterijumi. Odatle proizlaze ključni problemi, jer pri primeni ekonomskih kriterijuma pokazatelji su precizni i brojčano izrazivi. Nasuprot tome, pokazatelji napretka, tj. stanja na polju vladavine prava koja obuhvata niz oblasti, od nezavisnosti pravosuđa, korupcije, preko ljudskih prava, do politike azila i migracija, ostaju uz sve metodološke napore, prilično fluidni, podložni relativizaciji i, što je najviše za brigu, pod teško osporivim uticajem opštih ili parcijalnih političkih pristrasnosti, ne uvek lišenih posebnih interesa. Nezavisno od toga, Strategija proširenja za Zapadni Balkan ostaje smernica za Republiku Srbiju da nastavi reforme i da uloži dodatni trud u ovim oblasti. Aktuelna revizija krovnih strateških dokumenata, Akcionalih planova za Poglavlja 23 i 24 je prilika da se preispita dosadašnji položaj i unapredi pravac budućeg delovanja. Iz ovih razloga procesu revizije treba posvetiti posebnu pažnju i u njega uključiti sve relevantne subjekte koji mogu dati svoj doprinos. Na samom kraju, mora se imati na umu da je vladavina prava temelj stabilne pravne države i preduslov zdrave privrede i da na njenom jačanju Republika Srbija mora da radi zbog svoje budućnosti, nevezano od procesa evropskih integracija.

LITERATURA

Ateljević, Vladimir, Forca, Božidar, Župac, Goran, „Opšti aspekt priključenja država Evropskoj uniji“, *Vojno delo* 3/2015.

Borhart, Klaus-Diter, *Abeceda prava Evropske unije*, Kancelarija za publikacije Evropske unije, 2010.

- Defeis, Elizabeth F., "Human Rights, the European Union, and the Treaty Route: From Maastricht to Lisbon", *Fordham International Law Journal*, Volume 35, Issue 5, 2017.
- Lakić, Danijela M., *Uticaj proširenja Evropske unije na proces evropskih integracija*, doktorska disertacija odbranjena na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu, 2015.
- Lauc, Zvonimir, „Načelo vladavine prava u teoriji i praksi“, *Pravni vjesnik* god. 32 br. 3-4, 2016.
- Medak, Vladimir, Budimir, Branko, *Vodič kroz pristupanje Srbije Evropskoj uniji*, Centar za međunarodne i bezbednosne poslove, 2013.
- Pech, Laurent, "The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union", *Jean Monnet Working Paper Series, No. 4/2009*.
- Pejović, Aleksandar Andrija, „Vladavina prava u politici prijema u Evropsku uniju“, *Matica*, Matica crnogorska, god XVII, broj 66, 2016.
- Zečević, Slobodan, *Institucionalni sistem i pravo Evropske unije*, Institut za evropske studije Beograd, 2015.

THE RULE OF LAW IN THE ACCESSION PROCESS OF THE REPUBLIC OF SERBIA TO THE EUROPEAN UNION

Abstract: The paper analyzes the significant role of the rule of law in the context of European integration of the Republic of Serbia. Firstly, it provides an insight into how the idea of the rule of law over the decades has emerged as one of the fundamental values within the European Union, primarily through the founding treaties and the jurisprudence of the European Court of Justice. Then it is analyzed how the rule of law has become a key parameter and priority in the European Union's enlargement policy, which is particularly evident from the Enlargement Strategy 2011-2012, which introduces a new approach to the negotiations for Chapters 23 and 24, as well as from the Western Balkan Strategy. The new approach was also applied to negotiations with the Republic of Serbia. Due to that, before the opening of Chapters 23 and 24, the Republic of Serbia had to adopt detailed action plans which revision is in progress at the moment. Analyzing the latest progress reports on the Republic of Serbia in the field of the rule of law, the author also addresses the question whether monitoring and evaluation mechanism established by the European Union provide a certainty that the achieved level of progress in the rule of law in the candidate country will be always properly assessed, independently of political factors, having in mind that the overall dynamics of the European integration depends on that assessment.

Key words: Rule of Law, European Union, Chapter 23, Chapter 24, Enlargement Policy, Republic of Serbia.

**LOBIRANJE U EVROPSKOJ UNIJI:
ODLUKA EVROPSKOG OMBUDSMANA
U SLUČAJU 1946/2018/KR O NAČINIMA
NA KOJE GENERALNI SEKRETARIJAT
SAVETA EVOPSKE UNIJE INFORMIŠE JAVNOST
O SASTANCIMA PREDSEDNIKA EVROPSKOG
SAVETA I ČLANOVA NJEGOVOG KABINETA
SA LOBISTIMA**

*Jelica GORDANIĆ**

Apstrakt: Lobiranje je politički proces koji može, ukoliko se izvodi na transparentan način, da doprinese procesu donošenja odluka i poveća stepen demokratičnosti u društvu. Ukoliko je lobiranje netransparentno, može probuditi sumnju u rad političkih institucija i stvoriti nepoverenje na relaciji građani – donosioci odluka. Rad analizira odluku Evropskog ombudsmana u slučaju 1946/2018/KR o načinima na koje Generalni sekretarijat Saveta Evropske unije informiše javnost o sastancima predsednika Evropskog saveta i članova njegovog kabineta sa lobistima. U ovom slučaju primećeno je nedovoljno detaljno objavljivanje informacija o sastancima predsednika Evropskog saveta sa lobistima. U pogledu informacija o sastancima članova kabineta predsednika Evropskog saveta i lobista, evidencija nije postojala. Ombudsman preporučuje vođenje evidencije o svim sastancima održanim između predsednika Evropskog saveta i članova njegovog kabineta sa lobistima. Evidencija treba da sadrži što je moguće više podataka o održanom sastanku – što podrazumeva datum održavanja sastanka, lica koja su sastanku prisustvovala, kao i temu i ishod razgovora. Ombudsman apeluje da se predsednik i članovi kabineta

* Jelica Gordanić, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd,
e-mail: jelica@diplomacy.bg.ac.rs.

Rad predstavlja deo naučnog projekta Instituta za međunarodnu politiku i privredu: „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima – strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolitički, međunarodni ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti”, finansiranog od strane Ministarstva, prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Vlade Republike Srbije (evidencijski broj: 179029).

predsednika Evropskog saveta sastaju samo sa predstavnicima lobističkih grupa koji su uključeni u registar transparentnosti. Rad se osvrće i na transparentnost rada drugih organa EU, kao i na mehanizme poboljšavanja registra transparentnosti. Zaključuje se da rad institucija EU nije podjednako transparentan, što predstavlja realnu opasnost za gubitak poverenja građana u njihov rad. Iz tog razloga, preporuke Evropskog ombudsmana u pogledu komunikacije službenika EU sa lobistima treba primenjivati u praksi.

Ključne reči: lobiranje, Evropski ombudsman, predsednik Evropskog saveta, transparentnost, registar transparentnosti.

UVOD

Demokratsko društvo počiva na poverenju između građana i izabranih političkih predstavnika. Bez jasnog informisanja građana o preduzetim političkim akcijama i mogućnosti uvida građana u aktivnosti izabranih političkih predstavnika ne može se govoriti o demokratiji i karakteristikama demokratskog društva. Tokom istorije lobiranje predstavlja normalan politički proces, prisutan u svakoj državi i međunarodnoj organizaciji. Lobiranje je sastavni deo demokratije, usko povezan sa univerzalnim vrednostima poput slobode govora i prava na podnošenje peticija. Lobiranje omogućava različitim interesnim grupama da iznesu mišljenje o javnim odlukama koje mogu imati uticaja na njihove interese. Kao takvo, ima i mogućnost da unapredi proces donošenja odluka.¹ Sa stanovišta politikologije, postoje dva osnovna teorijska pristupa lobiranju. Prvi pristup zasniva se na grupnoj teoriji i podrazumeva da demokratsko društvo mora koristiti grupni proces za donošenje političkih odluka – građane organizovane u grupe kako bi uticali na donosioce odluka. Drugi pristup lobiranje posmatra kao aspekt zakonodavnog procesa. Evropska komisija je odabrala drugi pristup i pod pojmom lobiranja definiše „sve aktivnosti koje se sprovode s ciljem uticaja na formulisanje politike i procese donošenja odluka u evropskim institucijama“ (...) „bez obzira da li ga sprovode pojedini građani ili kompanije, organizacije civilnog društva i druge interesne grupe ili firme koje rade u ime trećih lica (stručnjaci za javne poslove, istraživački centri i advokati)“².

Tokom poslednje tri decenije primetan je porast lobiranja na nivou EU. Prema istraživanju sprovedenom 2013. godine na 600 članova Evropskog parlamenta, 89% ispitanih se složilo da „etičko i transparentno lobiranje unapređuje razvojnu politiku“³. Na nivou Evropske unije koriste se različite tehnike lobiranja – od

¹ Suzanne Mulcahy, *Lobbying in Europe – Hidden Influence Privileged Access*, Transparency International, 2015, p. 2.

² European Public Affairs Consultancies' Association. About Lobbying, <https://epaca.org/about-lobbying/pristupljeno 27.8.2019. godine>.

³ *Ibidem*, p. 6, prema: Burson Marsteller, *A Guide to Effective Lobbying in Europe: The View of Policymakers*, London, 2013.

otvorenog učešća u konsultativnim procesima, do direktnе komunikacije sa donosiocima odluka i organizovanja *grassroots* kampanja. Veliki broj ovakvih aktivnosti je uobičajen, dok je jedan broj njih osmišljen tako da prikrije prave namere spoljnim posmatračima.⁴

Lobiranje se vrši na nivou svih institucija Evropske unije. Ovom procesu su važni i Evropski parlament, Evropska komisija, Ministarski savet, Evropski savet i Evropski sud pravde.⁵ S druge strane, nisu sve institucije Evropske unije u podjednakoj meri dostupne za lobiranje. Evropski parlament i Evropska komisija su, usled svoje uloge i sastava, lakše dostupni i često se karakterišu kao institucije otvorenije i dostupnije za različite mehanizme lobiranja. S druge strane, imajući u vidu organizacionu strukturu, ovlašćenja i način rada Ministarskog saveta, i posebno Evropskog saveta, ove dve institucije su tradicionalno okarakterisane kao „tajanstvene“ i „najmanje dostupne od svih evropskih institucija“.⁶ U pogledu Evropskog suda pravde, sudske sporove se koriste kao efikasno sredstvo za ostvarivanje političkih promena, koje posebno koriste interesne grupe koje nisu imale uspeha u EU, ili u političkim procesima matične države. Pažljivo osmišljenim strategijama vođenja sudske spore (test slučajevi, sekvensialne i simultane strategije parničnog postupka), vrši se uticaj na zakonodavstvo i ostvarenje predviđenih ciljeva.⁷

Nesumnjivo je da, koliko god lobiranje predstavljalo uobičajen politički proces koji postoji od davnina i koji može da unapredi demokratiju, ukoliko se ne sprovodi transparentno može ozbiljno ugroziti demokratičnost i stvoriti nepoverenje na relaciji građani – donosioci odluka. Na nivou Evropske unije problem transparentnosti lobiranja je (nedovoljno uspešno) rešen uspostavljanjem EU registra transparentnosti 2011. godine – dobrovoljnog registra interesnih grupa. Do sada ima 11.880 registrovanih organizacija, podeljenih u šest kategorija:

- I) profesionalni konsultanti (advokatske kancelarije i konsultanti);
- II) *in house* lobisti i trgovinska i profesionalna udruženja;

⁴ Detaljnije videti kod: *Ibidem*, p. 7.

⁵ O načinima lobiranja u institucijama Evropske unije pogledati detaljnije: *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, David Coen and Jeremy Richardson (eds.), Published in the United States by Oxford University Press Inc., New York, 2009, pp. 19-127.

⁶ Fiona Hayes-Renshaw, „Least Accessible but not Inaccessible: Lobbying the Council and the European Council“, in: David Coen and Jeremy Richardson (eds.), *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, Published in the United States by Oxford University Press Inc., New York, 2009, pp. 70-88, p. 70.

⁷ Detaljnije o lobiranju, strategijama i interesnim grupama u Evropskom sudu pravde videti kod: Margaret McCown, „Interest Groups and the European Court of Justice“, in: David Coen and Jeremy Richardson (eds.), *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, Published in the United States by Oxford University Press Inc., New York, 2009, pp. 89-104.

- III) nevladine organizacije;
- IV) *think-thank* organizacije, istraživačke i akademske institucije;
- V) crkvene i religijske organizacije;
- VI) organizacije koje predstavljaju lokalne, regionalne i opštinske vlasti i druge javne entitete.⁸

EU registar transparentnosti predstavlja jedinstven izvor informacija putem koga svako zainteresovano lice može imati uvid u organizacije koje se bave lobiranjem, videti koga ove organizacije predstavljaju, načine na koje se finansiraju, kako troše finansijske resurse i koliko imaju zaposlenih koji obavljaju lobističke aktivnosti. Za lobiste upis u registar transparentnosti znači da će se pridržavati principa sadržanih u EU Pravilniku ponašanja (*Code of Conduct*).⁹ Registar transparentnosti je dobrovoljan, te registracija ne predstavlja neophodan uslov za obavljanje aktivnosti lobiranja.

Pored postojanja registra transparentnosti, za građane je važno da informacije o sastancima sa predstvincima lobističkih grupa budu javno dostupne, uz što više detalja o licima koja su prisustvovala sastanku, temi i ishodu sastanka. Neobjavljivanje ovakvih informacija, uprkos postojanju registra transparentnosti, stvara nepoverenje i čini rad evropskih institucija netransparentnim.

U radu će biti analizirana Odluka Evropskog ombudsmana u slučaju 1946/2018/KR o načinima na koje Generalni sekretarijat Saveta Evropske unije informiše javnost o sastancima predsednika Evropskog saveta i članova njegovog kabineta sa lobistima. Pomenuti slučaj se odnosi na neobjavljivanje informacija o sastancima članova kabineta sa lobistima i nedovoljno detaljno informisanje javnosti o održanim sastancima predsednika Evropskog saveta sa lobistima, što za posledicu može imati stvaranje nepoverenja u njihov rad.

NADLEŽNOST EVROPSKOG OMBUDSMANA

Institucija Evropskog ombudsmana uspostavljena je Mastrihtskim ugovorom kao odgovor na zabrinutosti da su institucije EU nedemokratske, netransparentne, birokratskog karaktera i udaljene od građana EU. Prema odredbama Mastrihtskog ugovora Evropski ombudsman je nadležan za slučajeve loše uprave institucija prvog stuba EU, sa izuzetkom sudova kada deluju u svojstvu sudskih organa. Evropski ombudsman može pokrenuti istragu protiv sudskog organa, ali u tom slučaju predmet žalbe mora biti samo i isključivo administrativni aspekt aktivnosti sudova.

⁸ Transparency and the EU, <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>, pristupljeno 12.8.2019. godine.

⁹ *Ibidem*.

Ugovorom iz Amsterdama nadležnost Evropskog ombudsmana se proširuje na treći stub EU i organe zadužene za ovaj stub – policijske i organe za sudsku saradnju u krivičnim pitanjima. Evropski ombudsman je forma klasičnog modela ombudsmana, smeštena u supranacionalni nivo EU. Zaduženja Evropskog ombudsmana su jednaka zaduženjima ombudsmana na nacionalnom nivou – sprovođenje istražnog postupka s ciljem kontrole sprovođenja propisa od strane predstavnika javne uprave. U slučajevima identifikovanja nepravilnosti u radu administrativnih organa, ombudsman je ovlašćen da preduzme odgovarajuće mere.¹⁰

Evropski ombudsman istražuje upravne nepravilnosti poput nepravednosti, diskriminacije, zloupotrebe ovlašćenja, nedostatka informacija ili odbijanja pružanja informacija, nepotrebnih odlaganja i nepravilnih postupaka.¹¹

Broj žalbi upućenih Evropskom ombudsmanu je relativno skroman, imajući u vidu populaciju EU od skoro pola milijarde stanovnika. U periodu od 1995. godine (kada je izabran prvi Evropski ombudsman) do 2002. godine kancelarija Ombudsmana je primila oko 11.000 žalbi. Žalbe su se u najvećoj meri odnosile na slučajeve diskriminacije, kašnjenje isplata, nedostatak informacija, nedostatak transparentnosti u institucionalnim procedurama organa EU itd.¹² Tokom 2010. godine Evropski ombudsman je primio 2.667 žalbi i započeo 335 istraga u pogledu loše administracije organa EU.¹³ Prema redovnom godišnjem izveštaju Evropskog ombudsmana tokom 2018. godine kancelarija Ombudsmana je primila 2.180 žalbi, a broj pokrenutih istraga po žalbama je 482.¹⁴

Zvaničnici Evropske unije smatraju da „mnogi građani Evropske unije posmatraju samu Uniju kao jednu ustanovu koja je udaljena od njih, što međutim nije slučaj. Činjenica je da Ombudsman nije svima poznat, zbog nedostatka interesovanja građana, ali i same Unije...“¹⁵ Najveći broj žalbi dolazi iz Španije (393),

¹⁰ Linda C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Springer, Brill, 2013, pp. 374-375.

¹¹ Evropski ombudsman, https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-ombudsman_hr, pristupljeno 8.8.2019. godine.

¹² Linda C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, op. cit., p. 384.

¹³ European Ombudsman's Overview 2011, https://www.ombudsman.europa.eu/en/showResource?resourceId=1342449015504_OVERVIEW_2011_EN.pdf&type=pdf&download=true&lang=en, pristupljeno 8.8.2019. godine.

¹⁴ European Ombudsman, Annual Report 2018, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/annual/en/113728>, pristupljeno 8.8.2019. godine.

¹⁵ Ognjen Cvijanović, „Šta je zadatak evropskog ombudsmana“, DW, 11.12.2010, <https://www.dw.com/sr/%C5%A1ta-je-zadatak-evropskog-ombudsmana/a-6318956>, pristupljeno 6.8.2019. godine.

slede Nemačka i Poljska sa 186, odnosno 179 žalbi na rad administrativnih organa EU.¹⁶ Prema godišnjem izveštaju iz 2018. najveći broj žalbi usmeren je protiv Evropske komisije (58,2%), koju slede Evropski parlament (6,1%) i Evropska služba za spoljne poslove (4,7%).¹⁷

EVROPSKI OMBUDSMAN – SLUČAJ 1946/2018/KR

Pravo podnošenja žalbe Evropskom ombudsmanu ima svaki državljanin EU ili pravno lice sa sedištem u državi članici. Žalba se može podneti direktno ili preko članova Evropskog parlamenta. Podnositelj žalbe u slučaju 1946/2018/KR je nevladina organizacija, iz jedne od država članica EU, koja se bavi praćenjem rada institucija EU i njihove saradnja sa lobističkim grupama. Pomenuta nevladina organizacija je 28. marta 2018. godine zahtevala od Generalnog sekretarijata saveta Evropske unije (u daljem tekstu Generalni sekretarijat) pristup celokupnoj listi sastanaka koje su održali predsednik Evropskog saveta Donald Tusk, kao i svi članovi njegovog kabineta sa predstavnicima lobističkih grupa, počevši od 1. januara 2017. godine. Zahtevana lista trebala je da sadrži: ime lobiste, naziv organizacije iz koje lobista dolazi, imena svih lica koja prisustvuju sastanku, kao i datum i temu sastanka.

Generalni sekretarijat je na traženi zahtev odgovorio da „ne postoji „lista“ lobističkih sastanaka i istakao da se „svi sastanci predsednika Evropskog saveta objavljuju u njegovom rasporedu sastanaka“.¹⁸

Nezadovoljna odgovorom, nevladina organizacija 10. septembra 2018. godine upućuje pismo Generalnom sekretarijatu u kome navodi da „Generalni sekretarijat nije ispunio svoju dužnost da učini dostupnom ili objavi zahtevanu listu sastanaka“. Odgovor Generalnog sekretarijata na pomenuto pismo glasio je: „Čak iako ne postoji pravna odredba koja obavezuje Savet ministara ili Evropski savet, kao institucije, da vode evidenciju o sastancima svojih predsednika i članova njihovih kabinetova sa spoljnim stranama, ostajemo posvećeni objavljivanju relevantnih informacija o sastancima na sistematičan i proaktiv način.“¹⁹

¹⁶ National origin of complaints registered and inquiries opened by the European Ombudsman in 2018, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/multimedia/infographics/en/75>, pristupljeno 8.8.2019. godine.

¹⁷ Inquiries conducted by the European Ombudsman in 2018 concerned the following institution, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/multimedia/infographics/en/78>, pristupljeno 8.8.2019. godine.

¹⁸ Decision in case 1946/2018/KR on how the General Secretariat of the Council informs the public about meetings that the European Council President and members of his private office have with interest representatives, https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/115383#_ftn1, pristupljeno 23.7.2019. godine.

¹⁹ *Ibidem.*

Usled nedobijanja traženih informacija i nepostojanja posebne evidencije sastanaka predsednika Evropskog saveta i članova njegovog kabineta sa lobistima, nevladina organizacija podnosi žalbu Evropskom ombudsmanu 14. novembra 2018. godine. Podnositelj žalbe ističe i da *on line* dostupni raspored sastanaka predsednika Evropskog saveta, koji se može pretraživati samo po datumu, nije u dovoljnoj meri prilagođen korisniku (*user friendly*), imajući u vidu da se dostupni sastanci odnose uglavnom na sastanke sa šefovima vlada, šefovima evropskih institucija i predstavnicima međunarodnih organizacija.²⁰ Kao dodatni nedostatak transparentnom radu predsednika Evropskog saveta i članova njegovog kabineta, podnositelj žalbe navodi i nemogućnost pretrage liste sastanaka putem ključne reči, kao i *on line* nedostupnost detaljnijih informacija o temama o kojima se raspravljalo u toku sastanaka.

Podnositelj žalbe je stava da, u cilju transparentnijeg rada Evropskog saveta, Generalni sekretarijat treba da formira odgovarajuću listu u kojoj će voditi evidenciju o svim sastancima predsednika Evropskog saveta i članova njegovog kabineta sa lobistima. Imajući u vidu da se sastanci predsednika Evropskog saveta i lobista odvijaju samo u izuzetnim i opravdanim slučajevima, postojanje posebne liste ne bi, prema mišljenju podnosioca žalbe, predstavljalo značajniju administrativnu obavezu, a znatno bi povećalo transparentnost rada ovog organa i olakšalo uvid javnosti.

Podnositelj žalbe je mišljenja i da dva seta etičkih pravila koja se primenjuju na članove kabineta predsednika Evropskog saveta („Kodeks dobrog administrativnog ponašanja Generalnog sekretarijata i njegovog osoblja u njihovim profesionalnim odnosima sa javnošću“ i „Vodič za etiku i ponašanje“) nisu dovoljna niti adekvatna, jer ne razmatraju pojedinačno i odvojeno pravila interakcije sa predstvincima lobističkih grupa. Podnositelj žalbe je skrenuo pažnju na dobru praksu Evropske komisije i načelo transparentnosti u pogledu rada ovog organa. Za razliku od Komisije, koja objavljuje sve sastanke sa predstvincima lobističkih grupa na svim nivoima, u Evropskom savetu takva praksa nije prisutna.²¹

Istraga evropskog Ombudsmana u slučaju 1946/2018/KR

Evropski ombudsman prihvata žalbu i pokreće istragu kako bi ispitao da li Generalni sekretarijat u odgovarajućoj meri pruža dovoljno informacija javnosti u

²⁰ Lista sastanaka predsednika Evropskog saveta je dostupna na: Full schedule of the President of the European Council, <https://www.consilium.europa.eu/en/european-council/president/calendar/?StartDate=2019%2F04%2F11&EndDate=2019%2F09%2F13>, pristupljeno 15.8. 2019. godine.

²¹ Decision in case 1946/2018/KR, op. cit.

pogledu sastanaka predsednika Evropskog saveta i članova njegovog kabineta sa lobistima, kao i ocenu dostupnosti navedenih informacija.

Po pokrenutoj istrazi, Generalni sekretarijat informiše Ombudsmana da se rasporedi svih sastanaka predsednika Evropskog saveta (uključujući i sastanke sa predstavnicima lobističkih grupa) proaktivno objavljuju na internetu i da su, kao takvi, javno dostupni i transparentni. Imajući u vidu zaduženja i ulogu predsednika Evropskog saveta, Generalni sekretarijat je istakao da se njegovi sastanci sa predstavnicima lobističkih grupa održavaju samo u „izuzetnim i opravdanim slučajevima“²² S druge strane, Generalni sekretarijat je istakao da ne postoji register u pogledu rasporeda sastanaka koji se održavaju između članova kabineta predsednika Evropskog saveta i lobista. Na članove kabineta predsednika Evropskog saveta primenjuje se Pravilnik o osoblju EU, koji navodi da su članovi kabineta u obavezi da deluju nezavisno i nepristrasno²³. Na ova lica se primenjuju i principi „Kodeksa dobrog administrativnog ponašanja Generalnog sekretarijata Saveta Evropske unije i njegovog osoblja u njihovim profesionalnim odnosima sa javnošću“, kao i načela „Vodiča za etiku i ponašanje“.

U pogledu odgovora Generalnog sekretarijata, Ombudsman je istakao da lica koja rade u institucijama EU treba da budu otvorena za sastanke sa pojedincima i organizacijama, kako bi osigurali, u najvećoj mogućoj meri, da kreiranje politika podrazumeva uzimanje u obzir najrazličitijih stavova prisutnih u društvu. Stoga, razmatranje političkih pitanja sa članovima lobističkih grupa je važan i neophodan deo svake javne službe, i interakcija sa predstavnicima lobističkih grupa, kao takva, ne bi trebalo da izaziva zabrinutost. S druge strane, imajući u vidu funkciju koju predsednik Evropskog saveta i članovi njegovog kabineta imaju u određivanju opštih političkih pravaca EU, obezbeđivanje odgovarajuće transparentnosti u pogledu sastanaka sa predstavnicima lobirajućih grupa može sprečiti svaku potencijalnu zabrinutost javnosti. Nesporazumi ili nepoverenje lako se mogu pojaviti ukoliko podaci u pogledu komunikacije sa predstavnicima lobističkih grupa nisu jasni, sveobuhvatni i lako dostupni na uvid javnosti. Pružanje transparentnih informacija je u interesu institucija EU, što doprinosi i poverenju građana u njihov rad.²⁴

Evropski ombudsman smatra ispravnom praksu Generalnog sekretarijata u pogledu objavljivanja sastanaka sa predstavnicima lobističkih grupa na nivou nekoliko organa Evropske unije. Ova praksa treba da se prenese i na sastanke koje održava predsednik Evropskog saveta i članovi njegovog kabineta sa lobistima. Na taj način bi Generalni sekretarijat postigao da njegova politika objavljivanja bude

²² *Ibidem*

²³ Videti član 11 Pravilnika o osoblju EU, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01962R0031-20140501>, pristupljeno 8.8.2019. godine.

²⁴ Decision in case 1946/2018/KR, op. cit.

potkrepljena praksom vođenja evidencije koja beleži sve relevantne informacije. U dosadašnjoj praksi objavljanja informacija o sastancima predsednika Evropskog saveta sa lobistima, Ombudsman primećuje da Generalni sekretarijat nije beležio sve značajne informacije u pogledu tih sastanaka. U dosadašnjoj dokumentaciji objavljenoj od strane Generalnog sekretarijata često nedostaju informacije o imenima organizacija, licima koja su prisustvovala sastancima i temi sastanaka. Imena svih lica i organizacija, kao i tema o kojima se raspravlja na sastancima, neophodno je učiniti javno dostupnim u najvećoj mogućoj meri, kako bi se poboljšalo razumevanje javnosti o uticajima na političke odluke i prioritete EU. Pored objavljanja što detaljnijih informacija o sastancima predsednika Evropskog saveta sa lobistima, dobra administrativna praksa podrazumeva i objavljanje što detaljnijih informacija o sastancima članova njegovog kabineta sa lobistima.²⁵

Zaključak i preporuke Ombudsmana

Odluke Evropskog ombudsmana, kao i klasičnog ombudsmana, nemaju svojstvo obaveznosti. Međutim, ukoliko predmetna institucija ne prihvati predložene preporuke, Ombudsman može podneti specijalni izveštaj Evropskom parlamentu, koji će preduzeti odgovarajuće mere.

U slučaju 1946/2018/KR Evropski ombudsman podržava napore Generalnog sekretarijata da na strukturan i proaktiv način objavljuje informacije o sastancima sa predstavnicima lobističkih grupa, ali i donosi par predloga koji imaju za cilj povećanje transparentnosti u pogledu rada predsednika Evropskog saveta i članova njegovog kabineta.

Evropski ombudsman predlaže da:

- Generalni sekretarijat treba da vodi evidenciju o svim sastancima održanim između predsednika Evropskog saveta i/ili članova njegovog kabineta sa predstavnicima lobističkih grupa.
- Evidencija treba da sadrži što je moguće više podataka o održanom sastanku, što podrazumeva vreme, datum, lica i organizacije koje su prisustvovali sastanku, kao i temu razgovora. Navedene informacije su neophodne, bez obzira da li sastanku prisustvuje predsednik Evropskog saveta ili članovi njegovog kabineta.
- Članovi kabineta predsednika, prema preporuci Ombudsmana, treba da se sastaju samo sa predstavnicima lobističkih grupa koji su uključeni u registar transparentnosti.
- Ombudsman smatra da, u slučajevima kada Generalni sekretarijat postavlja informaciju o održanom sastanku, na sajt treba da se postavi i link kojim se na

²⁵ *Ibidem.*

jednostavan i brz način može proveriti da se lobistička grupa nalazi u registru transparentnosti.²⁶

PREPORUKE EVROPSKOG OMBUDSMANA U POGLEDU KOMUNIKACIJE SLUŽBENIKA EU SA LOBISTIMA

Evropski ombudsman se tokom ranije prakse susretao sa pitanjem mehanizama komunikacije službenika EU sa lobistima, i u maju 2017. godine izdao je niz praktičnih preporuka na ovu temu. Ombudsman savetuje da je neophodno:

- pre sastanka proveriti da li su lobisti registrovani u EU registru transparentnosti;
- sprovesti istraživanje u cilju provere interesa koje lobisti zastupaju i načina na koji se finansiraju;
- poželjno je unapred znati sve relevantne informacije – temu sastanka, imena svih učesnika, kao i organizaciju/klijenta u čije ime lobisti deluju;
- izbegavati sukob između privatnih interesa i javnog interesa;
- profesionalnost službenika EU u svakoj situaciji, imajući u vidu da se lobiranje može odvijati ne samo na zvaničnim sastancima, nego i tokom manje formalnih društvenih okupljanja;
- uredno vođenje evidencije koja uključuje datum, mesto održavanja sastanka, imena učesnika, organizacija iz kojih lobisti dolaze, kao i temu sastanka;
- prijavljivanje prakse lobiranja koja nije u skladu sa registrom transparentnosti pravilima sadržanim u Poslovnom pravilniku EU;
- upoznavanje sa posebnim pravilima EU organa. Ukoliko ta pravila odstupaju od preporuka Ombudsmana, imaju prednost.²⁷

Ombudsman ne preporučuje sastanke sa lobistima koji nisu registrovani u registru transparentnosti, prihvatanje poziva za sastanke koji mogu da dovedu instituciju EU u kompromitujuću situaciju, organizovanje sastanaka van radnog vremena i službenih prostorija. Ukoliko se sastanak organizuje van službenih prostorija neophodno je obavestiti menadžment EU institucije. Tokom sastanka sa lobistima Ombudsman ne preporučuje deljenje informacija za koje lice nije nadležno, kao ni zloupotrebu poverljivih informacija. Pored toga, sve poklonе primljene tokom sastanka neophodno je prijaviti menadžmentu institucije EU.²⁸

²⁶ *Ibidem.*

²⁷ Practical recommendations for public officials' interaction with interest representatives, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/79435>, pristupljeno 8.8.2019. godine.

²⁸ *Ibidem.*

Navedene preporuke se primenjuju od strane velikog broja evropskih institucija.

Evropske institucije su tokom godina pokazale značajan stepen u poboljšanju transparentnosti rada. Za sada, od svih institucija EU Komisija se pokazala kao najtransparentnija. Ovo telo *on line* objavljuje sve sastanke sa predstvincima lobističkih grupa, i članovi Evropske komisije održavaju sastanke sa lobistima registrovanim u registru transparentnosti. Za Komisiju, registar transparentnosti je obavezan. Kada je reč o Evropskom parlamentu i Ministarskom savetu, predstavnici ovih organa se sastaju sa lobistima koji nisu ubeleženi u registar transparentnosti.²⁹ Pregovori između tri institucije EU o obaveznom registru transparentnosti započele su 2017. godine, ali zajednički sporazum nije usvojen još uvek. Zajednički sporazum ima za cilj održavanje sastanaka samo sa lobistima koji su upisani u registar transparentnosti, kao i obavezu upisa u registar.³⁰

Krajem 2017. godine (pre slučaja 1946/2018/KR) Evropski ombudsman, Emili O'Rajli, apelovala je na Donalda Tuska, predsednika Evropskog saveta, da razmotri objavljivanje informacija o sastancima koje on i članovi njegovog kabineta održavaju sa lobistima, u skladu sa zahtevima za veću transparentnost EU. Ovo bi dovelo Evropski savet u sklad sa aktuelnim EU tendencijama i poslalo bi pozitivan signal pregovorima Komisije, Parlamenta i Ministarskog saveta u pogledu obavezognog registra transparentnosti.³¹ U pogledu Evropskog saveta, Ombudsman O'Rajli je istakla da građani Evropske unije „očekuju viši nivo transparentnosti od strane javnih institucija i političkih predstavnika. Evropska komisija i Evropski parlament su postigli značajan uspeh u ovoj oblasti u poslednjih nekoliko godina. Bilo bi poželjno da institucija koja postavlja politički pravac EU ima pravila u pogledu lica sa kojima se sastaje.“³²

Imajući u vidu nedovoljnu transparentnost u radu predsednika Evropskog saveta i članova njegovog kabineta, kao i nedovoljno transparentan rad Ministarskog saveta, grupa od 97 članova Evropskog parlamenta, 3. aprila 2019. godine, putem otvorenog pisma skreće pažnju na pitanje transparentnosti rada

²⁹ Frans Timmermans, „Make lobbying in the EU truly transparent”, Euractiv, 11/02/2019. <https://www.euractiv.com/section/politics/opinion/make-lobbying-in-the-eu-truly-transparent/?fbclid=IwAR3sPV5HV97oDeLpvPVatFNa-W9PsiP2H9RM96ipcEZHsP9ARr77BmZni0>, pristupljeno 14.8.2019. godine.

³⁰ Zoran Radosavljević, „Commission urges Parliament, Council to move on transparency”, Euractiv, 23.10.2018. <https://www.euractiv.com/section/politics/news/commission-urges-parliament-council-to-move-on-transparency/>, pristupljeno 17.8.2019. godine.

³¹ Zoran Radosavljević, „EU Ombudsman asks Council to join transparency register”, Euractiv, 17/12/2017. <https://www.euractiv.com/section/politics/news/eu-ombudsman-asks-council-to-join-transparency-register/> pristupljeno 17.8.2019. godine.

³² *Ibidem.*

evropskih institucija, apelujući na izmenu EU registra transparentnosti i poboljšanje rada evropskih institucija putem objavljivanja što detaljnijih informacija o održanim sastancima sa lobistima.³³ Navedeno otvoreno pismo apeluje na Evropski savet da „usvoji novi, strožiji režim transparentnosti i etičnosti, uključujući i javno objavljivanje informacija o svim sastancima predsednika i članova njegovog kabineta sa predstvincima lobističkih grupa.“³⁴

U cilju povećanja transparentnosti treba pohvaliti inicijativu Evropskog parlamenta o uspostavljanju „zakonodavnog traga“ (*legislative footprint*), mehanizma koji omogućuje građanima uvid sa kojim predstvincima interesa su se članovi Parlamenta sastali, što istovremeno pokazuje i uticaj lobista na delove zakonodavstva EU.³⁵

ZAKLJUČAK

Brisel je jedna od lobističkih prestonica sveta sa manje od 12.000 registrovanih organizacija koje se bave lobiranjem, što govore zvanični podaci. Nezvanično, u Briselu deluje oko 30.000 lobističkih organizacija čiji je zadatak uticanje na pravila koja se primenjuju na jedinstvenom evropskom tržištu koje čini 500 miliona stanovnika.³⁶ Lobiranje na nivou EU je prisutno na nivou svih institucija.

Evropska komisija i Evropski parlament su lakše dostupni lobistima, za razliku od Ministarskog i Evropskog saveta. Evropski savet je značajan objekat medijske pažnje zbog sastanaka koji se održavaju najviše četiri puta godišnje i zbog važne uloge koju obavlja – strateško usmeravanje Evropske unije. Iako je Evropski savet u literaturi okarakterisan kao težak za lobiranje zbog svoje organizacione strukture, načina rada i nedovoljne transparentnosti u radu, ova institucija svakako nije u potpunosti nedostupna lobistima.

U slučajevima poput ovog, kada je organ slabije dostupan spoljnim članovima, najčešća „meta“ lobista su predsednici ili predsedavajući tog organa.³⁷ Funkcija predsednika Evropskog saveta je od 1975. do 2009. godine bila nestalnog karaktera, i obavljao ju je šef države ili predsednik vlade države koja je tokom šestomesečnog

³³ Celokupno otvoreno pismo dostupno na: <https://corporateeurope.org/sites/default/files/2019-04/MEP%20letter%20FINAL%20FINAL.pdf> pristupljeno 16.8.2019. godine.

³⁴ *Ibidem*

³⁵ Janina Berg, “EU Legislative Footprint – What’s the real influence of lobbying?”, Transparency International EU Office, 2015, p. 5. Internet: https://transparency.eu/wp-content/uploads/2016/09/Transparency-05-small-text-web-1.pdf?fbclid=IwAR2OqlD5y_e6JJ0zN9zJByoi_nbFS57y_A6-c8x6SsnQqFUW4pTD4ho_fhg, pristupljeno 14.8.2019. godine, pp. 7-8.

³⁶ *Ibidem*, p. 9.

³⁷ *Ibidem*, p. 82.

mandata predsedavala Evropskom komisijom. Lisabonskim sporazumom, Evropski savet imenuje predsednika za mandat od dve i po godine, sa mogućnošću reizbora. Ustaljivanjem funkcije predsednika Evropski savet postaje „ranjiviji”, a predsednik ovog tela i članovi njegovog kabineta postaju atraktivna meta za lobiste, što smo videli u slučaju koji se našao pred Evropskim ombudsmanom. Iako se analizirani slučaj, pre svega, odnosi na lošu upravu, u sebi nosi mnogo veću opasnost, a to je nedovoljna transparentnost i nemogućnost uvida zainteresovanih lica u broj sastanaka koje predsednik Evropskog saveta i članovi njegovog kabineta održavaju sa lobistima. Takođe, ovde se krije još jedna opasnost, odnosno mogućnost da lobisti sa kojima su sastanci održani nisu upisani u registar transparentnosti.

Iako je lobiranje uobičajen politički proces koji može da doprine razvoju demokratije, istovremeno može da stvori i nepoverenje u političke institucije. Upravo iz razloga nepoverenja građana, idealno bi bilo da se sve EU institucije pridržavaju preporuke Evropskog ombudsmana iz analiziranog slučaja, kao i preporuke Ombudsmena u pogledu komunikacije predstavnika institucija EU sa lobistima. Svi sastanci sa lobistima treba da budu objavljeni *on line*, uz što više detalja o održanom sastanku – datumu sastanka, licima koja su prisustvovala, temi razgovora, glavnim zaključcima. Sastanke je neophodno održavati samo sa organizacijama registrovanim u registru transparentnosti.

Imajući u vidu praksu održavanja sastanaka sa neregistrovanim organizacijama, pored Ombudsmena, mnogi predstavnici akademske zajednice i nevladinih organizacija smatraju da se sistematskim odbijanjem sastanaka sa neregistrovanim lobistima može izvršiti pritisak na njih da se registruju u registar transparentnosti. Apeluje se i na suspenziju iz registra transparentnosti organizacija koje krše Poslovni pravilnik EU.³⁸

Preporuka Evropskog ombudsmana u analiziranom slučaju nema svojstvo obaveznosti, ali ju je, iz razloga povećanja transparentnosti, neophodno primeniti, ne samo na nivou kancelarije predsednika Evropskog saveta, nego i šire. Samo transparentnim radom i uvidom građana u aktivnosti evropskih institucija, EU može izbegavati nepotrebne krize i očuvati evropsko jedinstvo.

LITERATURA

- Coen, D., Richardson, J. (eds.) *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, Published in the United States by Oxford University Press Inc., New York, 2009.
- Hayes-Renshaw, F., Least Accessible but not Inaccessible: Lobbying the Council and the European Council in: Coen, D., Richardson, J. (eds.), *Lobbying the European*

³⁸ Frans Timmermans, “Make lobbying in the EU truly transparent”, Euractiv, 11/02/2019, op. cit.

Union: Institutions, Actors, and Issues, Published in the United States by Oxford University Press Inc., New York, 2009.

McCown, M., Interest Groups and the European Court of Justice, in: David Coen and Jeremy Richardson (eds.), *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, Published in the United States by Oxford University Press Inc., New York, 2009, pp. 89-104.

Mulcahy, S., *Lobbying in Europe – Hidden Influence Privileged Access*, Transparency International, 2015.

Reif, Linda C., *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Springer, Brill, 2013.

**LOBBYING THE EU: DECISION OF THE EUROPEAN OMBUDSMAN
IN CASE 1946/2018/KR ON HOW THE GENERAL SECRETARIAT
OF THE COUNCIL INFORMS THE PUBLIC ABOUT MEETINGS THAT
THE EUROPEAN COUNCIL PRESIDENT AND MEMBERS
OF HIS PRIVATE OFFICE HAVE WITH INTEREST REPRESENTATIVES**

Abstract: Lobbying is a political process which can contribute to decision making and increasing democracy. If lobbying is not transparent, it can raise doubts about the work of political institutions. The paper analyzes the Decision of the European Ombudsman in Case 1946/2018 /KR on how the General Secretariat of the Council informs the public about meetings that the European Council President and members of his private office have with interest representatives. In this case, insufficient disclosure of information regarding meetings of the President of the European Council with lobbyists had been noticed. Besides, there was no record regarding meetings between lobbyists and members of his private office. In this case, the European Ombudsman recommends keeping a full record of any meetings held between interest representatives and the President of the European Council and/or members of his cabinet. The record should contain information such as the date and location, the names of the persons and organisations present - and, where applicable, their clients – as well as the issues discussed. The European Council President and members of his office should only meet with or attend events organised by lobbyists registered in the Transparency Register. The paper also examines the transparency of other EU institutions, as well as mechanisms for improving Transparency Register. EU institutions are not equally transparent. This fact might raise doubts about their work in the future. The author concludes that practical recommendations for EU civil servants to consult if and when they are interacting with interest representatives issued by the European Ombudsman should have been applied and endorsed by EU institutions.

Key words: lobbying, European Ombudsman, European Council President, transparency, Transparency Register.

MEĐUNARODNO PRAVO U VAŽEĆEM USTAVU I AMANDMANIMA NA USTAV REPUBLIKE SRBIJE IZ 2018. GODINE – IZVITOPERENI MONIZAM?

*Ana ZDRAVKOVIC**

Apstrakt: Neformalni postupak izmena važećeg Ustava Republike Srbije u delu koji se odnosi na pravosuđe počeo je još 2017. godine, kada je Ministarstvo pravde prvi put pozvalo predstavnike pravosudne struke i civilnog sektora da dostave svoje predloge izmena. Od tada se debatuje i piše o različitim problemima i nesuglasicama koje su se javile tokom ovog procesa, ali ne i o odnosu sudova i sudija prema međunarodnom pravu. Nezapaženo je prošao deo amandmanskog teksta prema kome sudije više ne sude na osnovu opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava. Zato, rad reinkarnira diskusiju oko toga šta su uopšte opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i kakav je njihov položaj u važećem Ustavu, a u širem smislu i kakav je odnos važećeg Ustava prema međunarodnom pravu uopšte. Imajući u vidu da se izmene Ustava vrše u cilju ispunjenja uslova za prijem Srbije u Evropsku uniju, važno je da Ustav zauzme jasan stav prema izvorima međunarodnog prava i time ohrabri sudije da u svom radu kontinuirano razmatraju i neposredno primenjuju međunarodno pravo. To bi, svakako, bilo otežano ako bi se iz Ustava eliminisala odredba prema kojoj sudije u svom radu primenjuju i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava. S obzirom da je formalni predlog za promenu Ustava podnet tek novembra 2018. godine, rad pretenduje da ukaže na značaj navedene odredbe i apeluje da se u predstojećem procesu izneti problemi reše.

Ključne reči: opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava, odnos unutrašnjeg i međunarodnog prava, Ustav Republike Srbije iz 2006. godine, Amandmani na Ustav Republike Srbije iz 2018. godine.

UVODNE NAPOMENE

Republika Srbija se obavezala na promenu Ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe Nacionalnom strategijom reforme pravosuđa za period od 2013. do 2018. godine i Akcionim planom za Poglavlje 23, u cilju realizacije procesa

* Doktorand Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, e-mail: ana.zdravkovic@ius.bg.ac.rs

pridruživanja Evropskoj uniji.¹ S obzirom na preuzete obaveze, Ministarstvo pravde je tokom 2018. godine izradilo četiri različite verzije amandmana.² Bila je to jedinstvena prilika da se regulišu pitanja koja su predmet kritike u odnosu na Mitrovdanski Ustav, makar kada je reč o delu koji se odnosi na sudove i sudske. Jedno od tih pitanja, kome u ovom procesu nije posvećeno dovoljno pažnje, je odnos Ustava prema međunarodnom pravu, odnosno status izvora međunarodnog prava u unutrašnjem pravnom poretku. Važeći Ustav priznaje dva izvora međunarodnog prava – opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđene međunarodne ugovore, koji su sastavni deo pravnog porekla Republike Srbije i neposredno se primenjuju.³ Dodatno, u delu Ustava koji se odnosi na pravosuđe propisano je da sudovi sude na osnovu Ustava, zakona i drugih opštih akata, kada je to predviđeno zakonom, opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava i potvrđenih međunarodnih ugovora.⁴ Međutim, sudske odluke se zasnivaju na Ustavu, zakonu, potvrđenom međunarodnom ugovoru i propisu donetom na osnovu zakona.⁵ Opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava očigledno su izostavljena. Dakle, prema važećim odredbama Ustava, opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava jesu izvor prava u Republici Srbiji, neposredno se primenjuju, sudovi mogu suditi na osnovu njih, ali ne i presuditi pozivajući se na iste?! Ovakva nedoslednost u regulisanju odnosa unutrašnjeg i međunarodnog prava ne čini se prihvatljivom za savremene najviše opšte pravne akte demokratskih država i nesumnjivo izaziva konfuziju u primeni međunarodnog prava od strane domaćih organa.⁶ Stoga se od

¹ Nacionalna strategija reforme pravosuđa za period od 2013. godine do 2018. godine usvojena je 1. jula 2013. godine od strane Narodne skupštine RS, <https://www.mpravde.gov.rs/files/Nacionalna-Strategija-reforme-pravosudja-za-period-2013.-2018.-godine.pdf>, pristupljeno 28.01.2019. godine; Akcioni plan za Poglavlje 23 usvojila je Vlada RS 27. aprila 2016. godine, <https://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%202023%20Treci%20nacrt%20Konačna%20verzija1.pdf>, pristupljeno 28.1.2019. godine.

² U januaru 2018. godine Ministarstvo pravde je objavilo Radni tekst amandmana na Ustav Republike Srbije, zatim ga u aprilu iste godine modifikovalo pod nazivom Nacrt amandmana Ustava Republike Srbije, a potom ga još dva puta izmenilo, u septembru kao Radni tekst ustavnih amandmana u oblasti pravosuđa uskladen sa preporukama Venecijanske komisije, i oktobru, kao Nacrt ustavnih amandmana u oblasti pravosuđa, sve verzije dostupne na internet stranici Ministarstva pravde, <https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>, pristupljeno 28.1.2019. godine.

³ Član 16 stav 2 Ustava Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006.

⁴ *Ibid.*, član 142. stav 2.

⁵ *Ibid.*, član 145. stav 2.

⁶ Presude u kojima se sudovi pozivaju na međunarodno pravo, čak i kada se radi o konvencijama iz oblasti ljudskih prava, su na nivou incidenta, Marko Novaković, „Odnos države prema ljudskim pravima kroz neposrednu primenu međunarodnih konvencija“, *Basic Concepts of Public International Law – Monism and Dualism*, Marko Novaković (ed.), PF, IUP, IMPP, Belgrade, 2013, str. 225.

aktueltih izmena Ustava opravdano može očekivati da će prevazići opisanu nekonzistentnost i jasno regulisati, makar, odnos sudova i sudske pravne međunarodnog prava.

ŠTA SU ZAPRAVO OPŠTEPRIHVACENA PRAVILA MEĐUNARODNOG PRAVA?

Opšteprihvacena pravila međunarodnog prava kod nas prvi put pominje Ustav Savezne Republike Jugoslavije iz 1992. godine, ističući da su međunarodni ugovori koji su potvrđeni i objavljeni u skladu sa Ustavom i opšteprihvacena pravila međunarodnog prava sastavni deo unutrašnjeg pravnog porekta,⁷ kao i da Savezna Republika Jugoslavija u dobroj meri ispunjava obaveze koje proizlaze iz međunarodnih ugovora u kojima je ona strana ugovornica.⁸ Prema tome, međunarodno pravo jeste deo unutrašnjeg pravnog porekta, ali ostaje lišeno neposredne primene. Takvo rešenje odaje utisak ambivalentnosti, jer *prima facie* prihvata monizam, ističući da je međunarodno pravo deo unutrašnjeg pravnog porekta, ali ne prihvata i drugu suštinsku karakteristiku monizma po kojoj se norme međunarodnog prava neposredno primenjuju, bez potrebe da u posebnoj formi budu unete u unutrašnje pravo.⁹

Iako je važeći Ustav prevazišao pomenuti nedostatak i, makar načelno, prihvatio neposrednu primenu međunarodnog prava, ni nakon njegovog usvajanja nije bilo potpuno jasno koja se pravila zapravo podrazumevaju pod opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava. Prema jednom od tumačenja, to su pravila koja proizlaze iz svih izvora navedenih u članu 38 stav 1 Statuta Međunarodnog suda pravde,¹⁰ jer su svi navedeni izvori opšte prihvaćeni.¹¹ Da li bi pak trebalo prihvati da opšteprihvacena pravila međunarodnog prava mogu proizići i iz pomoćnih izvora međunarodnog prava? Pogotovo uzimajući u obzir da sam Statut Međunarodnog

⁷ Član 16 stav 2 Ustava Savezne Republike Jugoslavije, *Službeni list SRJ*, br. 1/1992.

⁸ Član 16 stav 1 Ustava Savezne Republike Jugoslavije, *Službeni list SRJ*, br. 1/1992.

⁹ Malcolm N. Shaw QC, *International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, p. 140.

¹⁰ Član 38 stav 1 navodi sledeće izvore:

- a) međunarodne konvencije, bilo opšte ili posebne, kojima se ustanovljavaju pravila izričito priznata od strane država u sporu;
- b) međunarodni običaj, kao dokaz opšte prakse prihvocene kao pravo;
- c) opšta pravna načela priznata od strane prosvećenih naroda;
- d) pod uslovom odredbe člana 59, sudske odluke i doktrina najpozvanijih stručnjaka javnog prava raznih naroda, kao pomoćno sredstvo za utvrđivanje pravnih pravila.

¹¹ Vojin Dimitrijević, et al., *Osnovi međunarodnog javnog prava*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2012, str. 26.

suda pravde definiše pomoćne izvore – sudske praksu i doktrinu najpozvanijih stručnjaka javnog prava raznih naroda – kao sredstvo za utvrđivanje pravnih pravila, dakle onih pravila sadržanih u glavnim formalnim izvorima međunarodnog prava? Ne umanjujući njihov nesumnjivi značaj, ali ako oni nisu formalni izvori objektivnog međunarodnog prava na međunarodnom nivou, ne deluje opravdano smatrati ih formalnim izvorima međunarodnog prava ni na nacionalnom nivou. Stoga, eliminacijom pomoćnih izvora iz člana 38 stav 1 Statuta sledi pitanje: jesu li opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava možda pravila koja deriviraju iz glavnih formalnih izvora međunarodnog prava, odnosno međunarodnih konvencija, međunarodnih običaja i opštih pravnih načela priznatih od strane prosvećenih naroda? Za početak, potrebno je podsetiti da su opšta pravna načela glavni supsidijarni izvor, specifične prirode, koji je namenjen Međunarodnom sudu pravde za prevazilaženje nekadašnjih brojnih pravnih praznina u međunarodnom pravu. Takođe, radi se o pravilima prihvaćenim od strane „civilizovanih“ naroda *in foro domestico*, dakle izvorno nacionalnim pravilima, koja tek primenom od strane Međunarodnog suda pravde postaju pravila međunarodnog prava. Zbog toga bi se teško mogao braniti stav da su opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava u stvari opšta pravna načela, kao pravila koja izvorno uopšte i nisu pravila međunarodnog prava. Dakle, preostaju međunarodne konvencije i međunarodni običaji, kao glavni formalni izvori međunarodnog prava. S obzirom da važeći Ustav odmah nakon opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava navodi potvrđene međunarodne ugovore, nameće se zaključak da su opšteprihvaćena pravila zapravo običajna pravna pravila. Većinski stav¹² i jeste da se radi o međunarodnom običajnom pravu, nepisanim pravilima koja nastaju dugotrajnom, opštom i konzistentnom praksom država, koje prati svest o pravnoj obaveznosti, što je potvrđeno i od strane Ustavnog suda Republike Srbije.¹³

¹² Videti na primer Ivana Krstić, „Status međunarodnog prava u pravnom poretku Republike Srbije i njegova primena u praksi“, *Pravni život*, 64, knj. 578, br. 12, 2015. godina, str. 25; Maja Nastić, *Ustavnopravni osnov primene Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u postupku pred nacionalnim ustavnim sudovima*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, 2012, str. 209, ili Sanja Đajić, „Primena međunarodnog prava u pravnom poretku Republike Srbije: načela i praksa“, *Basic Concepts of Public International Law – Monism and Dualism*, Marko Novaković (ed.), PF, IUP, IMPP, Belgrade, 2013, str. 498.

¹³ Rešenje Ustavnog suda IUZ br. 43/2009 od 9. jula 2009. godine, *Službeni glasnik RS*, br. 65/2009, u kome sud navodi da se radi o „izvoru koji ili sadrži pravila ponašanja subjekata međunarodnog prava koja su nastala kao međunarodni običaj i odnose se na stalnu i jednoobraznu praksu država u odnosu na neke najopštije vrednosti ... ili sadrže načela koja treba primenjivati ako nema podrobnijih pravila i na osnovu kojih treba postupati pri tumačenju drugih normi. Ova načela izvode se iz principa zajedničkih svim ili većini savremenih demokratskih pravnih sistema.“ Izvesno je da drugi deo citiranog obrazloženja izlazi iz okvira običajnih pravnih pravila i okreće se nekom drugom izvoru, koji prema citiranom opisu najviše podseća na opšta pravna načela prihvaćena od strane prosvećenih

POSTOJE LI TERMINOLOŠKE NEDOSLEDNOSTI U VAŽEĆEM USTAVU REPUBLIKE SRBIJE I ZAMAGLJUJU LI ONE VEĆ INICIJALNO NEJASNE POJMOVE?

Na ovom mestu bi trebalo pomenuti i terminološku nedoslednost koja karakteriše važeći Ustav iz 2006. godine i delom se odnosi i na odnos međunarodnog i unutrašnjeg prava. U kontekstu međunarodnih odnosa, odredbom člana 16 stav 1 propisano je da spoljna politika Republike Srbije počiva na opštepriznatim principima i pravilima međunarodnog prava. U stavu 2, koji je već pomenut, ustavotvorac se opredeljuje isključivo za termin opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava. Može biti da je u pozadini ovako precizne operacije terminima „principi“ i „pravila“ shvatanje profesora Radomira Lukića, prema kome su pravni principi (načela) najopštije norme pravnog poretka, koje se odnose na sve ostale norme tog istog poretka i postavljaju okvire, granice značenja manje opštih normi.¹⁴ Ili su, kao prema peru Dvorkina, pravila konkretne komande koje se mogu samo primeniti ili ne primeniti, dok se na osnovu principa ne može odlučiti o postojanju konkretnih prava i obaveza, kao i da će se u slučaju sukoba više principa primeniti test proporcionalnosti (balansiranja), a u slučaju sukoba pravila, jedno će uvek poništiti drugo.¹⁵ Na međunarodnom planu odnos između principa i pravila možda je još kontroverzniji, s obzirom da se fundamentalna pravila tradicionalno nazivaju principima, a njihova je priroda nadasve specifična.¹⁶

Na prvom mestu su svakako kogentna pravila o zabrani pretnje upotreboti sile i upotrebe sile protiv teritorijalnog integriteta i političke nezavisnosti druge države, obaveza rešavanja sporova mirnim putem i zabrana mešanja u unutrašnje poslove

naroda. Kako je, međutim, već objašnjeno da su opšta pravna načela izvor svojstven međunarodnom pravu i namenjen pre svega Međunarodnom судu pravde, otvoreno je pitanje upotrebe vrednosti ovog izvora u unutrašnjem pravu i uopšte opravdanosti tumačenja opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava kao opštih pravnih načela. Zbog toga, autor predlaže da se tumačenje zadrži i ograniči na običajnim pravnim pravilima.

¹⁴ Radomir D. Lukić, *Tumačenje prava*, Savremena administracija, Beograd, 1961, str. 123-124.

¹⁵ Ronald Dworkin, "The Model of Rules", *The University of Chicago Law Review*, 35/1967, pp. 27-28.

¹⁶ Postojanje inherentnog sukoba između principa i pravila na međunarodnom nivou priznaje i profesor Lou, kada ističe da se u slučaju Deklaracije načela međunarodnog prava ipak radi o principima, a ne pravilima, Vaughan Lowe, *International Law*, Oxford University Press, 2007, p. 101. Sa druge strane, Petersen jasno objašnjava da je očuvanje međunarodnog mira i bezbednosti princip, dok je zabrana upotrebe sile pravilo, Niels Petersen, "Customary Law Without Custom? Rules, Principles, and the Role of State Practice in International Norm Creation", *American University International Law Review*, vol. 23/2, 2007, p. 290.

druge države, koja su propisana Poveljom Ujedinjenih nacija,¹⁷ i dodatno precizirana Deklaracijom načela međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i saradnji između država u skladu sa Poveljom Ujedinjenih nacija iz 1970. godine.¹⁸ Sama Deklaracija ih obeležava kao principe, a opet ona su ne samo obavezujuća običajna pravna pravila, već su imperativna pravila kogentne prirode, od kojih nikada nisu dozvoljena odstupanja (osim ako je i sam izuzetak kogentne prirode) i koja se nikada ne mogu derogirati. U svakom slučaju, to nisu obeležja principa od kojih je ovo promišljanje počelo. I tu je možda *ratio* opredeljenja ustavotvorca da spoljna politika ne bude zasnovana samo na ugovornim ili običajnim pravilima, već i principima koji su opšteprihvaćeni u međunarodnom pravu. Ako je ovo objašnjenje u bilo kom delu prihvatljivo i logički dosledno, moguće je da se u članu 16 važećeg Ustava uopšte i ne radi o terminološkoj nedoslednosti. Glavni argument koji baca senku sumnje na ovakav rezon je nepostojanje obrazloženja za druge terminološke nekonzistentnosti u Ustavu, poput okolnosti da se u članu 16 stav 2 koristi termin *potvrđeni međunarodni ugovori*, dok je već u narednom članu upotrebljen termin *međunarodni ugovori*.¹⁹ Autor ne može naslutiti razlog zbog koga je položaj stranaca regulisan svim međunarodnim ugovorima, a ne samo potvrđenim, koji su sastavni deo pravnog poretka Srbije i neposredno se primenuju. Nejasno je i zbog čega položaj stranaca nije regulisan i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, koja su drugi izvor međunarodnog prava u Republici Srbiji.

Položaj potvrđenih međunarodnih ugovora u ustavnom poretku odvojeno je, mada ništa manje konfuzno pitanje. Pre svega, dilema postoji oko toga šta znači *potvrđeni* kao atribut koji se pojavljuje uz međunarodne ugovore. Jesu li to samo međunarodni ugovori koji podležu obaveznoj parlamentarnoj ratifikaciji, ili se odnosi na sve međunarodne ugovore koji su potvrđeni i drugim instrumentima ratifikacije, poput Uredbe Vlade?²⁰ Naravno, prihvatljivije je da to budu svi međunarodni ugovori, jer bi u suprotnom samo prvi bili sastavni deo unutrašnjeg pravnog poretka, što bi izazivalo još veće probleme u praksi od onih koje može izazvati ova neprecizna formulacija. Pomenuvši nepreciznost, u kontekstu međunarodnih ugovora postoji još jedna nejasnoća. Odnosi se na član 16 stav 2 koji propisuje da potvrđeni međunarodni ugovori *moraju biti u skladu* sa Ustavom, dok se u članu 194 stav 4 ustavotvorac opredelio za sintagmu *ne smeju biti u suprotnosti* sa Ustavom. Na prvi pogled možda sinonimi, ove formulacije ipak to nisu. One ukazuju na drugačiji stepen saglasnosti koji se zahteva od potvrđenih

¹⁷ United Nations, *Charter of the United Nations*, 24 October 1945, 1 UNTS XVI.

¹⁸ United Nations, General Assembly Resolution 2625 (XXV), 1970, Doc. A/RES/2625 (XXV).

¹⁹ Član 17 Ustava Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006.

²⁰ Maja Nastić, *Ustavnopravni osnovi primene Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u postupku pred nacionalnim ustavnim sudovima*, op. cit., str. 206.

međunarodnih ugovora u odnosu prema Ustavu, a takva neopredeljenost nije prikladna najvišem opštem pravnom aktu.

Konačno, u odredbi člana koji reguliše neposrednu primenu ljudskih prava, u vezi sa tumačenjem odredbi o ljudskim i manjinskim pravima, navedeni su i termini međunarodni standardi ljudskih i manjinskih prava i praksa međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovodenje.²¹ I ovaj član oštro je kritikovan. S jedne strane, zbog nejasnog značenja termina *međunarodni standardi*, kao i zbog toga što iz navedenog ustavnog pravila ne proizlazi nedvosmislen zaključak da li se ono odnosi isključivo na tumačenje ustavnih odredbi o ljudskim i manjinskim pravima, ili svih odredbi koje regulišu ovu materiju, nezavisno od toga u kom pravnom propisu se nalaze.²² Štaviše, može biti da su opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori izvor međunarodnog prava *en général*, dok se u slučaju tumačenja specifične materije ljudskih i manjinskih prava, koja se katkad naziva i ustavnom materijom međunarodnog prava,²³ mora u obzir uzeti širi spektar izvora, pa tako i međunarodni standardi i praksa relevantnih međunarodnih tela. Nevolja je utoliko što Ustav nije ostao dosledan stavu iz člana 18, te se ni međunarodni izvori ni međunarodni standardi i praksa relevantnih međunarodnih institucija uopšte ne navode kao okvir delovanja Ustavnog suda kada odlučuje o zaštiti ljudskih i manjinskih prava u postupku po ustavnoj žalbi.²⁴ U svakom slučaju, i prilikom tumačenja i prilikom primene odredbi o ljudskim i manjinskim pravima moraju se konsultovati i potvrđeni međunarodni ugovori i običajna pravna pravila, koja su u terminologiji važećeg Ustava obeležena kao opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava.

POLOŽAJ OPŠTEPRIHVAĆENIH PRAVILA MEĐUNARODNOG PRAVA U VAŽEĆEM USTAVU REPUBLIKE SRBIJE

Od usvajanja Mitrovdanskog Ustava postoji dilema povodom položaja opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava u hijerarhiji pravnih normi unutar

²¹ Član 18 Ustava Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006.

²² Marijana Pajvančić, „Kontroverze ustavnog okvira zaštite ljudskih prava“, *Ustavne i međunarodne garancije ljudskih prava*, Zoran Radivojević (ur.), 2008, str. 252. Profesor Etinski insistira da se prilikom tumačenja i primene svih domaćih propisa, a ne samo ustavnih propisa o ljudskim pravima, mora voditi računa o postojanju međunarodnog ugovora i njegovog tumačenja od strane međunarodnih institucija. Rodoljub Etinski, „Neposredna primena međunarodnih ugovora u pravnom poretku Republike Srbije“, *Basic Concepts of Public International Law – Monism and Dualism*, Marko Novaković (ed.), PF, IUP, IMPP, Belgrade, 2013, str. 745.

²³ Više o tome kod Stephen Gardbaum, “Human Rights as International Constitutional Rights”, *The European Journal of International Law*, vol. 19/4, 2008, pp. 749-768.

²⁴ Član 170 Ustava Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006.

pravnog poretka Republike Srbije. Pre svega, odredbom člana 16 stav 2 propisano je da potvrđeni međunarodni ugovori moraju biti u skladu sa Ustavom. Takav zahtev, međutim, nije postavljen u odnosu na opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava. Da li to znači da su opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava jače pravne snage od potvrđenih međunarodnih ugovora u unutrašnjem pravu? Dodatni argument za potvrđni odgovor na ovo pitanje je i odredba člana 194 stav 4 prema kojoj potvrđeni međunarodni ugovori ne smeju biti u suprotnosti sa Ustavom, što se ponovo ne odnosi na opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava. S druge strane, Ustavni sud odlučuje o saglasnosti potvrđenih međunarodnih ugovora sa Ustavom,²⁵ ali ne i o usaglašenosti potvrđenih međunarodnih ugovora sa opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava. Zbog toga bi možda postojao osnov za zaključak da su međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila iste pravne snage u unutrašnjem pravnom poretku. Ipak, kako opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava ne podležu kontroli ustavnosti, autor prihvata stav o prednosti opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava nad potvrđenim međunarodnim ugovorima.²⁶

Drugo je pitanje odnosa opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava i Ustava. Pojedini autori ističu načelo ekvipariranosti međunarodnog i unutrašnjeg prava iz člana 16, zbog koga u istu ravan stavljuju Ustav i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava.²⁷ Jasna je pak odredba prema kojoj je Ustav najviši pravni akt Republike Srbije.²⁸ Ona je osnov stavova da se na vrhu pravnog poretka nalazi samo Ustav, zatim su opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava, koja zbog svoje prirode i karaktera imaju nadugovornu snagu, ali ne veću od Ustava, te su ispod njih potvrđeni međunarodni ugovori, pa zakoni, i na kraju podzakonski akti.²⁹ Međutim, može li se braniti stav da su opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava u stvari iznad Ustava? Nedovoljno jasan odnos Ustava prema ovom izvoru prava definitivno otvara prostor i za ovakvo tumačenje. Prvenstveno bi trebalo imati u vidu jedno od kapitalnih pravila međunarodnog prava, prema kome se država ne može pozivati na svoje unutrašnje pravo kako bi opravdala neizvršenje svoje međunarodne obaveze,³⁰ uz dodatno podsećanje da važeći Ustav prihvata monizam sa primatom međunarodnog prava. Drugim rečima, svi važeći pravni akti u

²⁵ Član 167 stav 1, tačka 2 Ustava Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006.

²⁶ Marijana Pajvančić, „Kontroverze ustavnog okvira zaštite ljudskih prava“, op. cit., str. 248.

²⁷ Ratko Marković, „Ustav Republike Srbije iz 2006 – kritički pogled“, *Analji Pravnog fakulteta*, broj 2, 2006, str. 10.

²⁸ Član 194 stav 2 Ustava Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006.

²⁹ Bosa Nenadić, „Ustavni sud Republike Srbije“, *Revus*, 11/2009, str. 130.

³⁰ Article 27, Vienna Convention on the Law of Treaties, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1155, p. 331.

Republici Srbiji, pa tako i Ustav, moraju biti u saglasnosti sa međunarodnim pravom. Ako i ne bi bili, prednost u primeni bi imalo međunarodno pravo, uz eventualnu međunarodnu odgovornost države za protivpravni akt. Na to je ukazala i Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), naročito naglašavajući da se odredbe Ustava moraju tumačiti uzimajući u obzir međunarodno pravo, odnosno na način kojim se izbegava svaki sukob domaćeg i međunarodnog prava.³¹ Priznala je Venecijanska komisija i da je često kod drugih evropskih država, uključujući i one sa dugom demokratskom tradicijom, da daju veći značaj nacionalnim ustavima u odnosu na međunarodne ugovore, ali se o opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, njihovom nejasnom značenju i odnosu sa drugim izvorima prava u Republici Srbiji, nije izjasnila.³² U svakom slučaju, ako su opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava stvarno običajna pravna pravila, koja kao takva obavezuju celu međunarodnu zajednicu i čine glavni, nekada čak dominantan izvor međunarodnog prava, ako ne podležu kontroli ustavnosti, te celokupan pravni poredak Republike Srbije mora biti u saglasnosti sa međunarodnim pravom, a samim tim i njima, i naposletku, ako će se u sukobu bilo koje nacionalne norme, čak i ustavne, sa opšteprihvaćenim pravilom međunarodnog prava prednost uvek dati tom pravilu, nameće se zaključak da ona ipak jesu iznad Ustava.

DA LI SU I KAKO PREDLOŽENE IZMENE USTAVA ISPRAVILE UOČENE NEDOSTATKE?

Kao što je već objašnjeno u uvodnom delu ovog rada, aktuelni Ustav pokazao je značajnu nedoslednost kada se radi o odnosu sudova i sudske komisije prema izvorima međunarodnog prava u Republici Srbiji. Još jednom, član 142 stav 2 propisuje da sudovi sude na osnovu Ustava, zakona i drugih opštih akata, kada je to predviđeno zakonom, opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava i potvrđenih međunarodnih ugovora. Jedna od zamerki upućena ovoj odredbi odnosi se na pitanje zašto nije propisala da sudovi sude i po osnovu međunarodnog prava, ako je već prihvaćena monistička konцепциja sa primatom međunarodnog prava, te se ono neposredno primenjuje.³³ Daleko od neosnovane, ova primedba ipak ne deluje kao glavni kamen spoticanja pravnika praktičara kada je reč o njihovom odnosu prema međunarodnom pravu. Sudovi su ovlašćeni da sude na osnovu dva glavna izvora međunarodnog prava i to bi moglo biti dovoljno da međunarodno pravo

³¹ Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), „Mišljenje o Ustavu Srbije“, *Savet Evrope*, CDL-AD(2007)004, br. 405/2006, 2007, str. 6.

³² *Ibid.*

³³ Ivana Krstić, „Status međunarodnog prava u pravnom poretku Republike Srbije i njegova primena u praksi“, op. cit., str. 28.

prihvate kao sastavni deo unutrašnjeg pravnog poretka, odnosno da međunarodno i unutrašnje pravo stvarno percipiraju kao deo jednog jedinstvenog pravnog sistema. Međutim, to je značajno otežano, možda čak i onemogućeno odredbom člana 145 stav 2 koja predviđa da se sudske odluke zasnivaju na Ustavu, zakonu, potvrđenom međunarodnom ugovoru i propisu donetom na osnovu zakona. Na osnovu čega bi se onda moglo očekivati da će sudovi prihvati, primeniti i sudit na osnovu pravila međunarodnog prava, ako se sudska odluka ne može zasnivati na njima? Ambivalentan i nekonzistentan stav domaćih organa prema međunarodnom pravu u praksi je najverovatnije posledica opisanih nejasnoća i nedoslednosti u samom Ustavu Republike Srbije.³⁴

Zato, predložene izmene Ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe predstavljaju dugo očekivanu priliku da se navedeni nedostaci isprave. Umesto toga, u svim amandmanskim tekstovima ista je odredba koja predviđa da je „sudija nezavisan i sudi na osnovu Ustava, potvrđenih međunarodnih ugovora, zakona i drugih opštih akata“³⁵ kojom se faktički menja član 142 važećeg Ustava. Drugim rečima, iz nepoznatih razloga i bez ikakvog obrazloženja, predloženo je da sudije i u svom radu, a ne samo u doноšenju sudske odluke kao do sada, budu uskraćene za jedan izvor prava, opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava.³⁶ U slučaju da predložene izmene budu usvojene, međusobna usaglašenost ustavnih odredbi koje se odnose na izvore prava, jedinstvenost pravnog poretka Srbije i primenljivost

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Amandman IV stav 1. Radnog teksta amandmana na Ustav Republike Srbije od 22. januara 2018. godine, amandman V stav 1. Nacrta amandmana Ustava Republike Srbije od 13. aprila 2018. godine, amandman VI stav 1. Radnog teksta ustavnih amandmana u oblasti pravosuđa uskladen sa preporukama Venecijanske komisije od 11. septembra 2018. godine i amandman VI stav 1. Nacrta ustavnih amandmana u oblasti pravosuđa od 15. oktobra 2018. godine, dostupno na <https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>, pristupljeno 28.1.2019. godine

³⁶ „Opravdano se postavlja pitanje kako je moguće u tekstu amandmana IV izostaviti odredbu o tome da sudovi sude (tj. da se sudske odluke donose) i na osnovu „opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava“ (kada to stoji izričito u članu 142 stav 2 Ustava), odnosno u Amandman XIV ne uneti da javno tužilaštvo vrši svoju nadležnost i na osnovu „opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava“, Bosa Nenadić, „Osrt na Radni tekst amandmana I-XXIV na Ustav Republike Srbije koje je pripremilo Ministarstvo pravde“, Svedočanstvo pripreme za promenu Ustava od 2006. godine i struka, *Društvo sudija Srbije*, Beograd, 2018, str. 300. I drugi autori kritikovali su navedeni amandman, na primer Marijana Pajvančić, „Amandmani na Ustav Republike Srbije – Komentari na deo o sudovima“, Svedočanstvo pripreme za promenu Ustava od 2006. godine i struka, *Društvo sudija Srbije*, Beograd, 2018, str. 279, ili Centar za pravosudna istraživanja, „Komentari o Radnom tekstu amandmana Ministarstva pravde na Ustav Republike Srbije“, Svedočanstvo pripreme za promenu Ustava od 2006. godine i struka, *Društvo sudija Srbije*, Beograd, 2018, str. 219.

opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava biće dovedeni u pitanje. Dakle, opšteprihvaćena pravila ostaće izvor prava u Republici Srbiji, jer se član 194 važećeg Ustava ne menja. Njihov položaj u unutrašnjem pravnom poretku takođe će ostati nepromjenjen, dakle nedovoljno jasan i u odnosu prema Ustavu i prema potvrđenim međunarodnim ugovorima, jer predmet izmena nisu ni članovi koji regulišu ovu materiju. Ono što je izvesno jeste da sudije neće imati mogućnost da primene običajna pravna pravila. Interesantno je, čak i zabrinjavajuće, da Venecijanska komisija nije ni pomenula navedenu izmenu u Mišljenju o nacrtu amandmana na ustavne odredbe koje se tiču pravosuđa.³⁷

Radi što potpunijeg sagledavanja iznetog problema, nužno je osvrnuti se i na ranije iznete stavove da se sudske odluke opravdano ne mogu zasnivati na maglovitom i neodređenom pojmu, kao što su opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava.³⁸ Razlozi za takvo opredeljenje su da to nije u skladu sa načelom legaliteta (u krivičnom postupku) i pravnom sigurnošću, kao i da može voditi širokim i potencijalno arbitarnim tumačenjima.³⁹ Međutim, kako je već pokazano da su opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava običajna pravna pravila, tako citirani argument gubi na snazi, naročito jer su u međunarodnom pravu prilično kristalizovani metodi dokazivanja običajnih pravnih pravila.⁴⁰ Uostalom, sudije bi se uvek mogle pozvati i na autoritativna tumačenja Međunarodnog suda pravde ili drugih međunarodnih tela i tribunala, koji se u svojoj praksi često bave ispitivanjem i dokazivanjem običajnih pravnih pravila. S druge strane, kada bi se radilo o pravilu kojim se nijedan međunarodni organ nije bavio, sudije bi morale biti slobodne da samostalno ispitaju karakter određenog pravila i upuste se u dokazivanje njegove običajne prirode. Na kraju krajeva, *iura novit curia* ne mora biti ograničeno na unutrašnje pravo, pogotovo ne ako su unutrašnje i međunarodno pravo deo jedinstvenog pravnog sistema.

Pitanje je pak da li će uopšte sudijama i biti potrebno da primene ova pravila, imajući u vidu da je većina običajnih pravnih pravila u međunarodnom pravu već kodifikovana, kao i da je Republika Srbija država ugovornica većine relevantnih međunarodnih ugovora? Istini za volju, autor ne može predvideti veliki broj ovakvih

³⁷ Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), „Mišljenje o nacrtu amandmana na ustavne odredbe koje se tiču pravosuđa“, *Savet Evrope*, CDL-AD(2018)011, br. 921/2018, 2018, str. 7.

³⁸ Milan Škulić, „Neposredna primena međunarodnog krivičnog prava u Srbiji“, *Analji Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici*, 10/2012, str. 80.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Videti na primer Bojan Milisavljević, Bojana Čučković, „Identification of Custom in International Law“, *Annals of Faculty of Law University of Belgrade*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 3/2014 ili Bojan Milisavljević, *Međunarodno običajno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2016, str. 71-119.

situacija. Ipak, čini se da je dovoljno da se pojavi makar i jedna u praksi, pa da pravosudni organi osete kako je „izmenjeni“ Ustav ograničio okvire njihovog delovanja. Predimo na hipotetički primer. Među principima za zasnivanje krivične nadležnosti po međunarodnom pravu je i univerzalni princip, koji se može invocirati ako se ispune dve pretpostavke. Prva se odnosi na prirodu izvršenog dela, koje mora biti tako ozbiljno da vredna interes celokupne međunarodne zajednice, zbog čega ga ona smatra neprihvatljivim.⁴¹ Druga pretpostavka polazi od toga da nijedna država koja ima jaču vezu sa izvršenim delom ili učiniocem, po osnovu teritorijalnog, personalnog ili zaštitnog principa, nije bila sposobna ili voljna da sudi za izvršeno krivično delo.⁴² Iako je univerzalna nadležnost za različita krivična dela predviđena relevantnim međunarodnim ugovorima⁴³, za krivično delo genocida ona je i dalje u sferi običajnog pravnog pravila.⁴⁴ Drugačije rečeno, univerzalna nadležnost za krivično delo genocida izvire iz opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava. I Krivični zakonik Republike Srbije priznaje univerzalnu nadležnost, mada ne predviđa za koja konkretna dela je moguće zasnovati je, ali zahteva da je u pitanju krivično delo za koje je po zakonu zemlje u kojoj je učinjeno propisana minimalna kazna zatvora od pet godina, da se učinilac nalazi na teritoriji Srbije i da nije izručen stranoj državi.⁴⁵ Zamislivo je da stranac izvrši krivično delo genocida u inostranstvu, da mu nijedna druga država za to delo nije sudila, kao i da se on nađe na teritoriji naše zemlje. U toj situaciji, Srbija bi mogla da zasnuje nadležnost po osnovu univerzalnog principa, pozivajući se na relevantne odredbe Krivičnog zakonika, ali ne i pozivajući se na običajno pravno pravilo. Tako, ako bi i Krivični zakonik bio izmenjen, te navedena odredba o univerzalnoj nadležnosti stavljena van snage, sudovi u Srbiji više ne bi mogli da vrše univerzalnu nadležnost za krivično delo genocida. Štaviše, odredba člana 10 stav 3 Krivičnog zakonika propisuje i da kada se radi o univerzalnom principu, ako je u pitanju delo koje je u vreme kad je izvršeno smatrano krivičnim delom, prema *opštim pravnim načelima priznatim u međunarodnom pravu* gonjenje se može preduzeti u Srbiji po odobrenju republičkog javnog tužioca, bez obzira na zakon zemlje u kojoj je krivično delo

⁴¹ Ivana Krstić, *Univerzalna nadležnost u međunarodnom pravu za teške povrede ljudskih prava*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2013, str. 45.

⁴² *Ibid*, str. 45-48.

⁴³ Primera radi, Ženevske konvencije iz 1949. godine, Konvencija o suzbijanju nezakonite otomite vazduhoplova iz 1970. godine, Konvencija o pravu mora iz 1982. godine, Konvencija o zabrani mučenja i drugih oblika surovih, nečovečnih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja iz 1984. godine itd.

⁴⁴ Ivana Krstić, *Univerzalna nadležnost u međunarodnom pravu za teške povrede ljudskih prava*, op. cit., str. 183.

⁴⁵ Član 9 stav 2 Krivičnog zakonika, *Službeni glasnik RS*, br. 85/2005, 88/2005 – ispr., 107/2005 – ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 i 94/2016.

učinjeno.⁴⁶ Ne ulazeći u ispitivanje razloga zbog kojih Krivični zakonik ne prati terminologiju važećeg Ustava, te umesto opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava, koristi potpuno novi termin – opšta pravna načela priznata u međunarodnom pravu – sva je prilika da se i ovde radi o običajnim pravnim pravilima. Da pojasnimo. Ako bi se na teritoriji naše države našao stranac koji je u inostranstvu izvršio krivično delo genocida, koje međutim u vreme izvršenja nije bilo inkriminisano zakonom te zemlje, nadležni organi Republike Srbije mogli bi da preduzmu krivično gonjenje (i da sude) za ovo delo, ako je ono u vreme izvršenja smatrano krivičnim delom prema običajnim pravnim pravilima. Nevolja je pak u tome što bi se domaći organi morali pozvati na relevantno običajno pravno pravilo, a što im predložene izmene Ustava ne omogućavaju.⁴⁷

Prisutno je i kontroverzno pitanje krivičnog gonjenja za međunarodna krivična dela, koja su izvršena pre stupanja na snagu relevantnih izmena Krivičnog zakonika. Primera radi, zločin protiv čovečnosti je i pre inkriminacije u domaćem zakoniku predstavlja međunarodno krivično delo prema običajnim pravnim pravilima.⁴⁸ Ako bi se prihvatio stav da krivično gonjenje u ovakvoj situaciji ne vređa načelo zakonitosti, postavlja se pitanje da li bi uopšte domaći organi mogli krivično da gone i sude za zločin protiv čovečnosti izvršen pre inkriminacije u nacionalnom zakonodavstvu, pozivajući se na običajno pravno pravilo? U slučaju usvajanja predloženih izmena, odgovor bi definitivno bio odričan.

Naposletku, Ustav kao najviši pravni akt trebalo bi da gleda u budućnost i stvori okvire i ograničenja za postupanje organa državne vlasti. Ta ograničenja, međutim, ne znače uskraćivanje pojedinih izvora prava. Naprotiv, ona podrazumevaju pružanje širine u postupanju, koja bi omogućila donošenje pravičnih odluka. U tom smislu, nikako ne deluje opravdana eliminacija običajnih pravnih pravila kao izvora prava i okvira postupanja pravosudnih organa. Pre svega, iako je većina običaja kodifikovana, izvesno je da će u budućnosti nastati novi običaji, čija kodifikacija naravno nije zagarantovana. Zašto bi naši organi bili onemogućeni da primenjuju ova pravna pravila? Najpesimističniji hipotetički scenario bio bi da Republika Srbija

⁴⁶ *Ibid.*, član 10 stav 3.

⁴⁷ Mada profesor Stojanović ne smatra da bi se ovde radilo o neposrednoj primeni međunarodnog prava, jer bi se na učinjeno krivično delo primenilo naše krivično pravo, nadležni organi bi svakako morali da ispitaju sadržinu običajnih pravnih pravila i u skladu sa njima odluče ima li mesta kvalifikaciji dela kao krivičnog, te da se eventualno pozovu na relevantno običajno pravno pravilo. U svetu predloženih izmena, prema kojima sudije ne sude na osnovu običajnih pravnih pravila, otvoreno je pitanje jesu li onda ovlašćene da se na iste pozivaju u svom radu. Za navedeni stav profesora Stojanovića videti Zoran Stojanović, *Komentar Krivičnog zakonika*, Službeni glasnik, Beograd, 2017, str. 61.

⁴⁸ Guido Acquaviva, Fausto Pocar, "Crimes against Humanity", *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2008, par. 21.

istupi iz relevantnih međunarodnih ugovora, na primer svih onih koji zabranjuju mučenje, nečovečno ili ponižavajuće postupanje i kažnjavanje. Kako je zabrana mučenja običajno pravno pravilo, nacionalni organi bi jednako mogli da sude za kršenje ove zabrane, kada bi im Ustav to dozvolio. Na taj način, sudovi bi stvarno mogli da postupaju kao sudska vlast i pokažu nezavisnost i prkos pogrešnim odlukama izvršne vlasti, poput onih o istupanju iz međunarodnih konvencija.

Svi navedeni primeri, iako malo verovatni, dovoljno ilustruju sistemske probleme do kojih može dovesti brisanje samo nekoliko nejasnih reči iz najvišeg pravnog akta.

OPŠTEPRIHVACENA PRAVILA MEĐUNARODNOG PRAVA U UPOREDNOM PRAVU

Često citiran kao jasan primer odnosa između unutrašnjeg i međunarodnog prava u monističkom smislu je član 25 Ustava Savezne Republike Nemačke iz 1949. godine, prema kome su opšta pravila međunarodnog prava sastavni deo prava savezne države, imaju prednost u odnosu na zakone i neposredno stvaraju prava i obaveze za stanovnike teritorije savezne države.⁴⁹ Što se međunarodnih ugovora tiče, oni moraju biti potvrđeni u skladu sa članom 59 stav 2, nakon čega imaju snagu zakona, za razliku od opštih pravila međunarodnog prava koja imaju jaču pravnu snagu od zakona.⁵⁰ Pitanje – šta su zapravo opšta pravila međunarodnog prava nekoliko puta je postavljano pred Ustavnim sudom Nemačke, koji ih je definisao kao „opšte primenljiva pravila običajnog prava (univerzalni međunarodni običaj, A. Z.) i opšte pravne principe“.⁵¹ U svakom slučaju, odnos nemačkog Ustava prema međunarodnom pravu opisan je kao „prijateljski“ (*Völkerrechtsfreundlichkeit*), a i prilikom tumačenja Ustava vodi se računa o međunarodnom pravu (*völkerrechtsfreundliche Auslegung*).⁵²

Opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava prisutna su i u Ustavu Austrije iz 1920. godine, čiji član 9 propisuje da se navedena pravila smatraju sastavnim

⁴⁹ Article 25, Basic Law for the Federal Republic of Germany, 23 May 1949, dostupno na <https://www.refworld.org/docid/4e64d9a02.html>, pristupljeno 9.4.2019. godine.

⁵⁰ Maja Nastić, *Ustavnopravni osnov primene Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u postupku pred nacionalnim ustavnim sudovima*, op. cit., str. 47.

⁵¹ Bundesverfassungsgericht, Beschluß des Zweiten Senats vom 10. Juni 1997, 2 BvR 1516/96, par. 59, Bundesverfassungsgericht, Beschluß des Zweiten Senats vom 13. Mai 1996, 2 BvL 33/93, par. 45.

⁵² Daniel Lovric, "A Constitution Friendly to International Law: Germany and its *Völkerrechtsfreundlichkeit*", *Australian Year Book of International Law*, 4/2006, p. 5.

delom državnog saveznog prava, a prema tumačenju doktrine podrazumevaju običajna pravna pravila.⁵³

Član 10 Ustava Republike Italije iz 1948. godine predviđa da se pravni poredak Italije usklađuje sa opštim principima međunarodnog prava, dok prema članu 117 država i regije vrše zakonodavnu vlast u skladu sa Ustavom, a u granicama utvrđenim pravom Evropske unije i međunarodnim obavezama, što je jasan indikator ustavnog statusa koje međunarodno pravo ima u unutrašnjem poretku ove države.⁵⁴ Takođe, opšti principi međunarodnog prava iz citiranog člana 10 tumače se kao međunarodno običajno pravo.⁵⁵

Dalje, odredba člana 8 stav 1 Ustava Portugala iz 1976. godine predviđa da pravila i načela opštег ili zajedničkog međunarodnog prava čine sastavni deo portugalskog prava.⁵⁶ I za pomenuta pravila smatra se da predstavljaju običajna pravna pravila.⁵⁷

Ustav Ruske Federacije iz 1993. godine u članu 15 stav 4 koristi formulaciju „univerzalno prihvaćene norme međunarodnog prava i međunarodni ugovori i sporazumi“, za koje propisuje da čine sastavni unutrašnjeg pravnog porekta, kao i da će u slučaju sukoba međunarodnog ugovora i zakona, ugovor imati prednost.⁵⁸

Slično, opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i ratifikovane međunarodne ugovore navodi i Ustav Grčke od 1975. godine, čiji član 28 kaže da od momenta kada su postali primenljivi, predstavljaju sastavni deo njenog pravnog sistema.⁵⁹ Ta su opšta pravila međunarodnog prava ponovo sinonim za običajna pravna pravila.⁶⁰

⁵³ Luzius Wildhaber, Stephan Breitenmoser, "The Relationship between Customary International Law and Municipal Law in Western European Countries", *Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1988, p. 185.

⁵⁴ Anne Peters, "Supremacy Lost: International Law Meets Domestic Constitutional Law", *Vienna Online Journal on International Constitutional Law*, 3/2009, p. 186.

⁵⁵ Antonio La Pergola, Patrick Del Duca, "Community Law, International Law and the Italian Constitution", *The American Journal of International Law*, vol. 79, no. 3, 1985, p. 601.

⁵⁶ Article 8, Constitution of the Portuguese Republic, 25 April 1976, dostupno na <https://www.refworld.org/docid/3ae6b5520.html>, pristupljeno 8.4.2019. godine

⁵⁷ Luzius Wildhaber, Stephan Breitenmoser, "The Relationship between Customary International Law and Municipal Law in Western European Countries", op. cit., pp.174-176.

⁵⁸ Article 15, Constitution of the Russian Federation, 25 December 1993, dostupno na <https://www.refworld.org/docid/3ae6b59f4.html>, pristupljeno 8.4.2019. godine.

⁵⁹ Article 28, The Constitution of Greece, 18 April 2001, dostupno na <https://www.refworld.org/docid/4c52794f2.html>, pristupljeno 9.4.2019. godine.

⁶⁰ Luzius Wildhaber, Stephan Breitenmoser, "The Relationship between Customary International Law and Municipal Law in Western European Countries", op. cit., p. 187.

Status međunarodnih izvora u unutrašnjem pravnom sistemu Francuske Republike regulisan je članom 55 Ustava iz 1958. godine, prema kome međunarodni ugovori i sporazumi koji su ratifikovani i potvrđeni na propisan način, nakon objavljivanja, imaju jaču pravnu snagu od zakona, pod uslovom da sporazum primenjuje i druga strana.⁶¹ Iako ovaj Ustav ne pominje izričito običajna pravna pravila, prisutni su stavovi da, kao i kada je reč o ustavima Holandije, Švajcarske⁶² ili Sjedinjenih Američkih Država, izostanak reference prema običajima ne znači da ih sudovi ne primenjuju u praksi.⁶³

Ista je situacija i sa važećim Ustavom Hrvatske, koji se ne izjašnjava o položaju opštih pravila međunarodnog prava u unutrašnjem pravnom poretku. Odredba člana 141 kaže da međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu sa Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine deo unutrašnjeg pravnog poretku, da su po pravnoj snazi iznad zakona, kao i da se njihove odredbe mogu menjati ili ukidati samo pod uslovima koji su u njima utvrđeni ili saglasno opštim pravilima međunarodnog prava.⁶⁴ Različito, Ustav Crne Gore iz 2007. godine u članu 9 propisuje da su potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni deo unutrašnjeg pravnog poretku, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primenjuju kada odnose uređuju drugačije od unutrašnjeg zakonodavstva.⁶⁵ Očekivano, navedena odredba najbliža je odredbi člana 16 našeg Ustava, mada je jasnija i nedvosmislenija u prednosti koju daje međunarodnom pravu.

Bez obzira na to da li pomenuti ustavi usvajaju monizam, dualizam ili ma kakvu hibridnu konцепцију, zajedničko im je što prihvataju, a često i propisuju neposrednu primenu običajnih pravnih pravila. Štaviše, praksom su argumentovani i stavovi da osim ako bi običajna pravna pravila bila eksplicitno isključena ustavnim aktom, u svakoj drugoj situaciji sudovi će pretpostaviti njihovu opštu inkorporiranost u unutrašnji pravni poredak.⁶⁶ Izričita odredba koja se odnosi na običajno pravo samo

⁶¹ Article 55, Constitution of the Republic of France, 4 October 1958, dostupno na <https://www.refworld.org/docid/3ae6b594b.html>, pristupljeno 8.4.2019. godine.

⁶² Mada Ustav Švajcarske u članu 190 predviđa da Vrhovni sud i ostali sudske organi primenjuju federalne propise i međunarodno pravo, Federal Constitution of the Swiss Confederation, 18 April 1999, dostupno na <https://www.refworld.org/docid/3ae6b6040.html>, pristupljeno 9.4.2019. godine.

⁶³ Luzius Wildhaber, Stephan Breitenmoser, "The Relationship between Customary International Law and Municipal Law in Western European Countries", op. cit., p. 189.

⁶⁴ Član 141 Ustava Republike Hrvatske, "Narodne novine", br. 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćen tekst, 113/2000, 124/2000 – pročišćen tekst, 28/2001, 41/2001 – pročišćen tekst, 55/2001 – ispravak, 76/2010.

⁶⁵ Član 9 Ustava Crne Gore, *Službeni list CG*, br. 1/2007 i 38/2013.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 205.

je deklarativnog karaktera i ističe nepobitnu vezu između unutrašnjeg i međunarodnog prava, te osigurava da će se o međunarodnom pravu voditi računa i u budućnosti.⁶⁷

UMESTO ZAKLJUČKA - APEL, JER JOŠ UVEK NIJE KASNO

U momentu pisanja ovog rada, predložene izmene Ustava Republike Srbije još uvek nisu usvojene. Vlada je podnela predlog za promenu Ustava Narodnoj skupštini, te je javna rasprava tek pred nama. Zato bi ovaj tekst i trebalo posmatrati kao doprinos čitavom procesu, radi suočavanja različitih stavova i mišljenja. Predlozi stručne javnosti i profesije svakako su od presudnog značaja za stvaranje kvalitetnog i istrajnog akta, koji će uspeti da odgovori svim izazovima u budućnosti, među kojima je verovatno najveći – pristupanje Srbije Evropskoj uniji. U tom smislu, ako je stav većine država članica ujedinjene Evrope prema običajnim pravilima odavno jasan, te ih pretežno prihvataju kao deo unutrašnjeg prava i ostavljaju prostor njihovoj neposrednoj primeni, zašto bi Srbija izabrala drugačiji odnos? Naročito imajući u vidu da se već nalazi na „evropskom putu“. Ukoliko bi stav većine ipak bio da nema mesta neposrednoj primeni običajnih pravnih pravila, onda bi valjalo izmeniti i ostale odredbe Ustava koje se odnose na ovaj izvor prava. Time bi se priklonili nečemu što najviše podseća na dualizam, pa odvojili unutrašnje od međunarodnog prava i rasteretili sudske i sve ostale nacionalne organe bremena primene međunarodnog prava i poštovanja prakse relevantnih međunarodnih institucija. Svakako, najbesmislenije rešenje deluje ono neopredeljeno, prema kome opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava jesu deo unutrašnjeg pravnog poretku i neposredno se primenjuju, osim što sudske ne mogu suditi na osnovu njih, niti se sudska odluka na njima može zasnovati.

LITERATURA

- Acquaviva, Guido, Pocar, Fausto, “Crimes against Humanity”, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2008.
- Centar za pravosudna istraživanja, „Komentari o Radnom tekstu amandmana Ministarstva pravde na Ustav Republike Srbije”, Svedočanstvo pripreme za promenu Ustava od 2006. godine i struka, *Društvo sudske Srbije*, Beograd, 2018.
- Dimitrijević, Vojin, et al., *Osnovi međunarodnog javnog prava*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2012. Centar za pravosudna istraživanja, „Komentari o Radnom tekstu amandmana Ministarstva pravde na Ustav Republike Srbije”,

⁶⁷ *Ibid.*, p. 206.

- Svedočanstvo pripreme za promenu Ustava od 2006. godine i struka, *Društvo sudija Srbije*, Beograd, 2018.
- Dworkin, Ronald, "The Model of Rules", *The University of Chicago Law Review*, 35/1967.
- Đajić, Sanja, „Primena međunarodnog prava u pravnom poretku Republike Srbije: načela i praksa“, *Basic Concepts of Public International Law – Monism and Dualism*, Marko Novaković (ed.), PF, IUP, IMPP, Belgrade, 2013.
- Etinski, Rodoljub, „Neposredna primena međunarodnih ugovora u pravnom poretku Republike Srbije“, *Basic Concepts of Public International Law – Monism and Dualism*, Marko Novaković (ed.), PF, IUP, IMPP, Belgrade, 2013
- Gardbaum, Stephen, "Human Rights as International Constitutional Rights", *The European Journal of International Law*, vol. 19/4, 2008.
- Krstić, Ivana, „Status međunarodnog prava u pravnom poretku Republike Srbije i njegova primena u praksi“, *Pravni život*, 64, knj. 578, br. 12, 2015. godina.
- Krstić, Ivana, *Univerzalna nadležnost u međunarodnom pravu za teške povrede ljudskih prava*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2013.
- La Pergola, Antonio, Del Duca, Patrick, "Community Law, International Law and the Italian Constitution", *The American Journal of International Law*, vol. 79, no. 3, 1985.
- Lovric, Daniel, "A Constitution Friendly to International Law: Germany and its Völkerrechtsfreundlichkeit", *Australian Year Book of International Law*, 4/2006.
- Lukić, Radomir, *Tumačenje prava*, Savremena administracija, Beograd, 1961.
- Lowe, Vaughan, *International Law*, Oxford University Press, 2007.
- Marković, Ratko, „Ustav Republike Srbije iz 2006 – kritički pogled“, *Analji Pravnog fakulteta*, broj 2, 2006.
- Milisavljević, Bojan, Čučković, Bojana, "Identification of Custom in International Law", *Annals of Faculty of Law University of Belgrade*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 3/2014.
- Milisavljević, Bojan, *Međunarodno običajno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2016.
- Nastić, Maja, *Ustavnopravni osnov primene Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u postupku pred nacionalnim ustavnim sudovima*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, 2012.
- Nenadić, Bosa, „Osrt na Radni tekst amandmana I-XXIV na Ustav Republike Srbije koje je pripremilo Ministarstvo pravde“, Svedočanstvo pripreme za promenu Ustava od 2006. godine i struka, *Društvo sudija Srbije*, Beograd, 2018.
- Nenadić, Bosa, „Ustavni sud Republike Srbije“, *Revus*, 11/2009.

- Novaković, Marko, „Odnos države prema ljudskim pravima kroz neposrednu primenu međunarodnih konvencija“, *Basic Concepts of Public International Law – Monism and Dualism*, Marko Novaković (ed.), PF, IUP, IMPP, Belgrade, 2013.
- Pajvančić, Marijana, „Amandmani na Ustav Republike Srbije – Komentari na deo o sudovima“, Svedočanstvo pripreme za promenu Ustava od 2006. godine i struka, *Društvo sudija Srbije*, Beograd, 2018.
- Pajvančić, Marijana, „Kontroverze ustavnog okvira zaštite ljudskih prava“, *Ustavne i međunarodne garancije ljudskih prava*, Zoran Radivojević (ur.), 2008.
- Peters, Anne, “Supremacy Lost: International Law Meets Domestic Constitutional Law”, *Vienna Online Journal on International Constitutional Law*, 3/2009.
- Petersen, Niels, “Customary Law Without Custom? Rules, Principles, and the Role of State Practice in International Norm Creation”, *American University International Law Review*, vol. 23/2, 2007.
- Stojanović, Zoran, *Komentar Krivičnog zakonika*, Službeni glasnik, Beograd, 2017.
- Shaw, QC Malcolm N., *International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008.
- Škulić, Milan, „Neposredna primena međunarodnog krivičnog prava u Srbiji“, *Analisi Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici*, 10/2012.
- Wildhaber, Luzius, Breitenmoser, Stephan, “The Relationship between Customary International Law and Municipal Law in Western European Countries”, *Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1988.

INTERNATIONAL LAW IN THE SERBIAN CONSTITUTION AND PROPOSED AMENDMENTS FROM 2018 – FAKE MONISM?

Abstract: The informal process of amending the Serbian Constitution regarding the judiciary started in 2017 when the Ministry of Justice called on the representatives of the judicial profession and civil society to submit their proposals for amendments. Since then, various issues that have arisen during the process were debated and written about, but not the attitude of the courts and judges towards international law. Therefore, the paper reincarnates the discussion on what are generally accepted rules of international law and what is their position in the current Constitution, and what is the status of international law under the Constitution in general. Bearing in mind that the Constitution is changing in order to fulfil the conditions for the accession of Serbia to the European Union, it is important that the Constitution takes a clear stand towards the sources of international law and thus encourage judges to consider and apply international law continuously. However, it would be rather difficult to expect that from judges if the provision according to which judges apply generally accepted rules of international law was to be eliminated from the Constitution. Considering that the formal proposal for amending the Constitution was submitted only in November 2018, the paper seeks to point out the significance of the said provision and urges that solutions to the problems arise in the upcoming process.

Key words: Generally accepted rules of International law. The relationship between Domestic and International law. The Constitution of the Republic of Serbia from 2006. The Amendments to the Constitution from 2018.

*UDK: 366.542/.543(4-672EU:497.11)
366.1/.5(4-672EU:497.11)
Biblid:1451-3188, 18 (2019)
God XVIII, br. 69, str. 53-68*

*Originalan naučni rad
Primljen 19. aprila 2019.
Odobren 18. avgusta 2019.*

ZAŠTITA POTROŠAČA U EVROPSKOJ UNIJI I PITANJE USAGLAŠAVANJA NACIONALNOG ZAKONODAVSTVA REPUBLIKE SRBIJE

*Ljiljana KONTIĆ**
Jelena MILOSAVLJEVIĆ

Apstrakt: Osnovni cilj rada je prikazivanje politike Evropske unije (EU) o zaštiti potrošača kroz njenu genezu i analizu trenutnog stanja zaštite potrošača. Razmatraju se propisi koji su poslednjih decenija doneti u EU iz ove oblasti, kao i njihova ugradnja u nacionalna zakonodavstva država članica i država kandidata za ulazak u EU. Ovakvo izučavanje značajno je s obzirom da je Republika Srbija ušla u postupak prijema u članstvo EU i da je na tom putu neophodno da svoju politiku i propise u potpunosti usaglasi sa politikom i propisima EU. Na kraju rada ukazano je na svrshishodnost implementacije rešenja o zaštiti potrošača u pravni sistem Republike Srbije, a koja su predviđena u EU.

Ključne reči: zaštita potrošača, direktive, legislativa, usaglašavanje, EU, Srbija.

UVOD

Istorijski posmatrano, zaštita potrošača je uvek bila značajna oblast interesovanja i angažovanja, najpre Evropske ekonomске zajednice (EEZ), a kasnije i njenog pravnog sledbenika Evropske unije (EU). Cilj je da se garantuje svim potrošačima i korisnicima usluga u EU da imaju značajnu zaštitu od rizika i pretnji njihovim ekonomskim i svim drugim interesima, kao i da se poveća njihova mogućnost da zaštite svoje interese. Zato je donet Program o politici i zaštiti potrošača u kome je utvrđeno više osnovnih prava potrošača i to:¹

- pravo na zaštitu zdravlja i sigurnost,

* Ekonomski fakultet, Univerzitet u Beogradu, ljiljana.kontic@yahoo.com, Jelena Milosavljević, Vojvođanska banka a.d, Novi Sad.

¹ Evropski parlament: Politika zaštite potrošača: Načela i instrumenti, <http://europa.rs/images/publikacije/Facstheet-POLITIKA-ZAS%CC%8CTITEPOTROS%CC%8CAC%CC%8CA.pdf>, pristupljeno: 30.5.2019. godine.

- pravo na zaštitu ekonomskih interesa,
- pravo na naknadu pretrpljene štete,
- pravo na informisanje i obrazovanje, i
- pravo na predstavljanje i učešće u odlučivanju u odgovarajućim telima koja se bave zaštitom potrošača.

Kasnije je EU donela mnoštvo propisa, kao izvora prava, kojima se štite prava potrošača, a pravni osnov za njihovo donošenje su članovi 114, 115 i 169 Ugovora o funkcionisanju EU.² Ovi propisi su doneti zbog potrebe visokog nivoa zaštite potrošača, ali i da bi se uskladila različita nacionalna zakonodavstva članica EU i na taj način omogućilo slobodno i potpuno kretanje roba, usluga i kapitala.³

EU je donela aktuelnu Strategiju za zaštitu potrošača i Program zaštite potrošača za period od 2014. do 2023. godine.

Navedeni dokumenti imaju nekoliko ciljeva, kao što su:

- promovisanje bezbednosti potrošača,
- bolje poznavanje prava potrošača,
- bolje sprovođenje propisa u oblasti zaštite potrošača,
- integrisanje interesa potrošača u ključne sektorske politike i to: telekomunikacije, digitalne tehnologije, energetika, promet i hrana, mere za veću transparentnost i pristup maloprodajnim finansijskim uslugama, kao i jednostavnije promene računa u bankama,
- jačanje uloge potrošača kroz mogućnosti izbora, informisanost i znanje o pravima potrošača i pravnom leku.

IZVORI PRAVA EVROPSKE UNIJE

U pravu EU postoje dve vrste izvora prava i to: primarni izvori i sekundarni izvori, kako bi se zaštitilo zdravlje potrošača i korisnika usluga, njihova sigurnost, ekonomski i pravni interes.

Primarne izvore stvaraju države članice EU prilikom uređenja međusobnih odnosa i EU, a na osnovu sopstvenih ugovornih kapaciteta, kao subjekata međunarodnog prava zaključivanjem ugovora sa trećim državama i međunarodnim organizacijama.⁴

² latan Meskić, „Zaštita potrošača u svetu prava EU“, *Pravo i pravda-časopis za pravnu teoriju i praksu*, br. 1, Sarajevo, 2012. god., str. 421, https://www.researchgate.net/publication/259293240_Zakon_o_zastiti_potrosaca_u_svjjetlu_prava_EU, pristupljeno: 12.4.2019. godine.

³ Nebojša Lazarević, Mateja Đurović, Milena Lazarević, Miloš Đindjić, „Studija potrošačke politike u Srbiji“, *Centar za evropske politike*, Beograd, 2013, str. 1.

⁴ Vitomir Popović, Radovan Vukadinović, *Međunarodno poslovno pravo – opšti deo*, izdavači: Pravni fakultet Banja Luka i Centar za pravo Evropske unije u Kragujevcu, 2005, str. 67.

U primarne izvore ubrajaju se: ugovori o osnivanju, opšta pravna načela, konvencije između država članica EU i sporazumi EU sa međunarodnim organizacijama i drugim državama.

Sekundarnim izvorima ili kako ih neki nazivaju derivativnim-izvedenim,⁵ smatraju se pravna pravila koja su stvorili organi EU, kao što su Evropski parlament, Savet i Komisija, prilikom vršenja svojih ovlašćenja i tu spadaju: pravila, direktive, odluke, koji su obavezujući pravni akti za države članice EU, i preporuke i mišljenja, koje su neobavezujući akti.⁶ Reč je o oblicima zakonodavstva gde države članice ne usvajaju neposredno propise, već institucije EU. Propisi sadrže pravila veoma detaljne i tehničke prirode i direktno se primenjuju u državama članicama.⁷

Takođe, postoje i interni propisi institucija Unije, programi delovanja EU i drugo.

Oblast zaštite potrošača je regulisana sa većim brojem direktiva i nekoliko preporuka, koje predstavljaju sekundarne izvore, kao što su:

- „Direktiva 2011/83/EU o pravima potrošača“ Evropskog parlamenta i Veća od 25. oktobra 2011. godine,⁸
- „Direktiva 93/13/EEZ o nepravičnim ugovornim odredbama“ od 15. aprila 1993. godine,⁹
- „Direktiva 99/44/EZ o nekim aspektima prodaje potrošačke robe i pratećih garancija“,¹⁰
- „Direktiva 98/6/EZ o isticanju cena ponuđenih proizvoda“,¹¹
- „Direktiva 2005/29/EZ o nepoštenoj poslovnoj praksi“,¹²

⁵ Jelena Vilus i Slavko Carić, *Međunarodno privredno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, Centar za izdavačku delatnost, Novi Sad, 2008, str. 69.

⁶ Mirko Vasiljević, *Kompanijsko pravo*, Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Beogradu, 2005, str. 519.

⁷ Simon Taylor, “The European Union and National Legal Languages: an Awkward Partnership?”, *Revue française de linguistique appliquée* 2011/1 (Vol. XVI), p. 105.

⁸ „Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on consumer rights“, *Official Journal L 304/64*, od 22.11.2011. godine, str. 260.

⁹ „Directive 93/13/EEC of the Council of 5 April 1993 on unfair terms in consumer contracts“, koja je izmenjena Direktivom 2011/83/EU, *Official Journal L 95/29*.

¹⁰ Ova Direktiva je izmenjena „Direktivom 2011/83/EU“ (čl. 31)

¹¹ „Directive 98/6/EC of the European Parliament and of the Council of 16 February 1998 on consumer protection in the indication of the prices of products offered to consumers“, *Official Journal L 80/27*.

¹² „Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council of 11 May 2005 concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market“, *Official Journal L 149/22*.

- „Direktiva 2009/22/EZ o sudskoj i upravnoj zabrani za zaštitu interesa potrošača“,¹³
- „Direktiva 2002/65/EZ o pružanju finansijskih usluga na daljinu“,
- „Direktiva 2006/114/EEZ o obmanjujućem i upoređujućem oglašavanju“,
- „Direktiva 2008/48/EZ o ugovorima o potrošačkim kreditima“,
- „Direktiva 90/314/EEZ o paket putovanjima, paket vikendima i paket turama“,
- „Preporuka Komisije 98/257/EZ“,
- „Preporuka Komisije 2001/310/EZ“ i dr.

Pojedine Direktive koje su, u prethodnom periodu, odigrale veliku ulogu u zaštiti potrošača, donošenjem novih Direktiva prestale su da važe, što ukazuje na dinamiku i značaj ove vrste zaštite za EU, a to su:

- „Direktiva 85/577/EEZ o ugovorima zaključenim izvan poslovnih prostorija“,¹⁴
- „Direktiva 97/7/EZ o ugovorima zaključenim na distanci“¹⁵.

TERMINOLOŠKO I POJMOVNO ODREĐENJE DIREKTIVE

Direktiva potiče od engleske reči *directives*, odnosno od francuske reči *directive*. U nemačkoj terminologiji koristi se reč *Richtlinien*, u Italiji: *direttiva*, u Poljskoj: *dyrektywy*.

U Leksikonu stranih reči i izraza, direktiva (lat. *directive*) znači uputstvo, propis, pravilo o držanju u nekoj stvari, pravac rada, smernica, pravac delovanja, tok razvoja, linija po kojoj se neko kreće ili nešto razvija, vođstvo, rukovođenje, uputstvo za rad.¹⁶

U stručnoj literaturi, enciklopedijama, poslovnoj praksi i pravnoj teoriji nalazi se mnoštvo definicija direktive koje su u suštini identične, odnosno u osnovnim elementima se ne razlikuju.

¹³ „Directive 2009/22/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on injunctions for the protection of consumers' interests“, *Official Journal L* 110/30.

¹⁴ „Directive 85/577/EEC of the Council of 20 December 1985 to protect the consumer in respect of contracts negotiated away from business premises“, koja je stavljena van snage Direktivom 2011/83/EU, <http://eurlex.europa.eu/LexuriServ/LexuriServ.do?uri=cELEX:31985L0577:en:hTmL>, pristupljeno: 19.4.2019. godine.

¹⁵ „Directive 97/7/EC of the European Parliament and of the Council of 20 May 1997 on the protection of consumers in respect of distance contracts“, koja je stavljena van snage Direktivom 2011/83/EU, *Official Journal L* 304/64.

¹⁶ Milan Vujaklija: *Leksikon stranih reči i izraza*, Beograd, 1985, str. 226 i Borislav Blagojević i dr., *Mala Prosvetina enciklopedija*, 4. izdanje, tom 1. A–J., Beograd, 1986, str. 647.

Akademici Popović i Vukadinović navode da su direktive pravni akti koji obavezuju države članice Unije na koje su adresirani u pogledu cilja koji treba da se ostvari, ali je adresatima ostavljena sloboda da izaberu oblik i sredstvo njihovog sprovođenja u život. Države članice Unije mogu same da izvrše izbor najboljeg i za njih najpovoljnijeg instrumenta implementacije, dakle imaju tzv. proceduralnu diskreciju. Države imaju i tzv. materijalnu diskreciju, što podrazumeva slobodu izbora sadržine.¹⁷

Identičnu definiciju navodi i prof. Vilis, s tim što naglašava da, iako adresati direktive mogu biti samo države, nije potrebno izvršiti ratifikaciju da bi iste bile unete u pravo države.¹⁸

Akademik Vasiljević pod direktivama Evropske unije podrazumeva pravne akte koje ostavljaju slobodu članicama Unije u pogledu načina i sredstava njihovog izvršenje i ne mogu direktno da se primenjuju, već se moraju ugraditi u pravni sistem zemalja članice Unije za šta nije potrebna nikakva ratifikacija, ali je potrebno da se unesu na odgovarajući način.¹⁹

Navedene definicije, ipak, nisu na sveobuhvatan način dale pojmovno određenje direktive. Ovo je razumljivo pošto je direktiva „složen organizam“ i pokušaj definisanja u jednoj rečenici je nemoguć, a do suštine objašnjenja direktive može se doći analizom njenih bitnih elemenata.

Prvo obeležje – da su direktive pravni akti EU i spadaju u njene sekundarne izvore prava. Drugo – direktive usvajaju organi EU, kao što su: Evropski parlament, Savet i Komisija. Treće obeležje – direktive su u funkciji približavanja a ne potpunog ujednačavanja prava država članica EU, pošto se sa direktivama samo postavlja cilj koji treba da se postigne. Četvrti – direktive ne mogu direktno da se primenjuju u državama članica EU. Peto – države članice imaju obavezu da inkorporišu direktive u svoj nacionalni pravni sistem, kako bi ih primenjivale, birajući slobodno pravnu formu.²⁰ Šesto – da bi direktive bile unete u pravo država nije potrebno izvršiti njihovu ratifikaciju.

U nastavku rada analiziraćemo jednu od najznačajnijih Direktiva 2011/83/EU o zaštiti potrošača.

DIREKTIVA 2011/83/EU O PRAVIMA POTROŠAČA

Cilj ove Direktive je da se postigne visok nivo zaštite potrošača u EU i doprinese pravilnom funkcionisanju unutrašnjeg tržišta država njenih članica, usklađivanjem

¹⁷ Vitomir Popović, Radovan Vukadinović, *Međunarodno poslovno pravo – opšti deo*, op. cit., str. 75.

¹⁸ Jelena Vilis, Slavko Carić, *Međunarodno privredno pravo*, op. cit., str.70.

¹⁹ Mirko Vasiljević, *Kompanijsko pravo*, op. cit., str. 520.

²⁰ Države članice mogu direktive da upgrade u svoje zakone ili podzakonska akta.

njihovih zakona i drugih propisa koji se odnose na ugovore koji se sklapaju između potrošača i trgovaca.²¹ Države EU bile su obavezne da do 13. decembra 2013. godine, u skladu sa svojim nacionalnim merama, u svoja zakonodavstva inkorporišu Direktivu, kako bi se primenjivala, počevši, od sledeće godine u junu.²²

U uvodnom delu Direktive dato je opširno obrazloženje koje je sadržano u 67 tačaka. Zatim je dato petnaestak definicija osnovnih pojmove koji se koriste za celo područje primene Direktive.²³ Najznačajnije su definicije koje se odnose na trgovca, potrošača, robu i ugovor, koje ćemo razmotriti.

Potrošač se definiše kao fizičko lice koje, u ugovorima koji su obuhvaćeni Direktivom, deluje u svrhe koje ne ulaze u domen njegove trgovачke, poslovne, zanatske ili profesionalne delatnosti.²⁴

Pod trgovcem se podrazumeva svako fizičko ili pravno lice, nezavisno od toga da li je u privatnoj ili javnoj svojini, koja u vezi s ugovorima obuhvaćenim Direktivom deluje, u svrhe povezane sa svojom trgovackom, poslovnom, zanatskom ili profesionalnom delatnošću.²⁵

Roba znači sve pokretne stvari, izuzev pokretnih stvari koje se prodaju putem izvršenja ili na drugi način na osnovu zakonskog ovlašćenja. Voda, plin i električna energija smatraju se robom u smislu Direktive kada se prodaju u ograničenoj količini ili određenog kvaliteta.²⁶

Kupoprodajni ugovor je svaki ugovor prema kome svojinu nad robom trgovac prenosi ili se obavezuje da prenese na potrošača, a potrošač plaća ili se obavezuje da plati njenu cenu, uključujući i svaki ugovor čiji su predmet roba i usluge.²⁷

Direktiva se primenjuje na sve ugovore koji su sklopljeni između trgovca i potrošača, kao i na ugovore za isporuku vode, plina, električne energije, grejanje.²⁸

Direktiva se ne primenjuje na: socijalne usluge, uključujući socijalno stanovanje, brigu o deci i pomoć porodicama i licima koja imaju trajne ili privremene potrebe, uključujući dugoročnu pomoć; takođe se ne primenjuje na zdravstvenu pomoć; na

²¹ Art. 1 „Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on consumer rights“, *Official Journal L 304/64*; Arnd Kunnecke: *New standards in EU consumer rights protection? The new Directive*, *European Scientific Journal*, February 2014, str. 426.

²² *Ibid.*, čl. 28.

²³ *Ibid.*, čl. 2.

²⁴ *Ibid.*, čl. 2, st. 1 tač. 1.

²⁵ *Ibid.*, 2 st. 1.

²⁶ *Ibid.*, čl. 2 st. 1 tač. 3.

²⁷ *Ibid.*, čl. 2 st. 1 tač. 5.

²⁸ *Ibid.*, čl. 3.

kockanje, koje obuhvata klađenje na uloge s novčanom vrednošću u igrama na sreću, uključujući loto, igre u kockarnicama i poslove klađenja; za finansijske usluge; na stvaranje, sticanje ili prenos nepokretne imovine ili prava na nepokretnu imovinu; na izgradnju novih građevina, bitnu prenamenu postojećih građevina i za iznajmljivanje stambenih prostora u boravišne svrhe i još neke oblasti.²⁹

U Direktivama se detaljno uređuju materijalno-pravne obaveze država EU u pogledu njenog sprovođenja. Međutim, državama je data velika mogućnost izbora mehanizama koji su optimalni njihovim specifičnim nacionalnim interesima, što je dovelo do toga da su modeli država EU za zaštitu potrošača raznoliki.³⁰

Direktivom je utvrđen maksimalni moguć nivo usklađenosti (potpuna usklađenost) pravila za zaštitu potrošača u delu kojim su regulisani ugovori koji nisu zaključeni na daljinu i ugovori koji su sklopljeni izvan poslovnih prostorija između preduzeća i potrošača.³¹

Države članice EU mogle su da propišu dodatne uslove u pogledu predugovornog informisanja za one ugovore koji nisu zaključeni u poslovnim prostorijama, o čemu su bile dužne da obaveste Komisiju EU, koja je u obavezi da ove informacije javno objavi na svom sajtu.³²

Analice pokazuju dodatne uslove koje su države članice EU propisivale, prilikom usaglašavanja svojih propisa sa Direktivom u vezi predugovornog informisanja za ugovore koji su zaključeni van poslovnih prostorija.

Dodatni uslovi se ogledaju u sledećem: da se navedene odredbe Direktive ne primenjuju na ugovore na osnovu kojih kupac-korisnik usluga plaća manje od 50 evra; preciziranje jezika na kome se vrši informisanje, da bi kupci u potpunosti shvatili sve elemente ugovora; da prilikom zaključenja ugovora preko telefona, ugovorne strane naknadno pismeno potvrde zaključenje ugovora; da se pojednostavi način pružanja informacija ukoliko je korisnik usluge istu zatražio isključivo radi popravke ili održavanja, a čija cena ne prelazi 200 evra.³³

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Tu su: civilistički model koji je zastupljen u Nemačkoj i Austriji gde se prvenstveno putem sudova vrši zaštita potrošača, zatim administrativni model u kome se preko komisija, agencija i sl. vrši zaštita potrošača, kao i skandinavski model u kome ulogu zaštite potrošača vrši ombudsman.

³¹ Art. 4, „Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on consumer rights“, *Official Journal L* 304/64.

³² *Ibid.*, čl. 5, 11.

³³ „Commission staff working document – Evaluation of the Consumer Rights Directive Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on consumer rights, amending Council Directive 93/13/EEC and Directive 1991/44/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council

U Direktivi ima više značajnih novina, koje ćemo u nastavku rada razmotriti.

Prva novina jeste obaveza da se sa internet stranica uklone svi skriveni troškovi i naknade kojima se vrši obmanjivanje kupaca, odnosno korisnika usluga u cilju njihovog navođenja na korišćenje tzv. „besplatnih usluga“, kao što su razni recepti ili horoskopi. Potrošači se moraju izričito saglasiti da su u potpunosti razumeli da moraju platiti ponuđene usluge.³⁴ Druga novina odnosi se na povećanje transparentnosti cena, pošto su prodavci, odnosno davaoci usluga obavezni da odmah obaveste drugu ugovornu stranu o svim troškovima, u protivnom nemaju pravo na dodatne naknade.³⁵ Novina je i što se prilikom kupovine preko interneta mogu ponuditi dodatne opcije usluga. Dodatne usluge mogu se prikazati u obliku unapred označenih polja kako ne bi, kao do sada, morali da uklone oznake sa tih polja kada nisu zainteresovani za navedene dodatne usluge.³⁶ Sledeća novina je da potrošači mogu da odustanu od ugovora o kupovini u roku od 14 kalendarskih dana i vrate robu iz bilo kog razloga.³⁷ Potrošači mogu da koriste i dodatnu zaštitu usled nedostatka informacija zato što ih prodavac nije jasno informisao o pravu na odustajanje, rok za povraćaj se produžava na godinu dana. Stav Suda pravde EU je da potrošač ne može koristiti svoje pravo na raskid ugovora ako za ovo pravo nije nikada saznao.³⁸ Pravo na odustajanje obuhvata i elektronsku javnu prodaju, i ako je roba kupljena na javnoj prodaji može se vratiti samo kada je kupljena od profesionalnog prodavca. Propisi se primenjuju na prodaju putem interneta, telefona ili pošte i na prodaju izvan prodavaonica. Rok za odustajanje počinje da teče od trenutka kada potrošač preuzme robu.³⁹ Potrošačima se dostavlja obrazac koji mogu da upotrebe ako žele da odustanu od ugovora sklopljenog na daljinu.⁴⁰

Directive 85/577/EEC and Directive 97/7/EC of the European Parliament and of the Council“, http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/files/overview_regulatory_choices.pdf, pristupljeno: 17.4.2019. godine.

³⁴ Arnd Kunnecke, *New standards in EU consumer rights protection? The new Directive*, op. cit., str. 433.

³⁵ Art. 6 „Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on consumer rights“, *Official Journal L* 304/64.

³⁶ Primera radi, kao osnovna opcija nudi se prevoz brodom, dok se kao dodatna opcija nudi i prevoz avionom ili nudi osiguranje i sl.

³⁷ U prethodnoj „Direktivi 93/13/EEZ o nepravičnim ugovornim odredbama“ od 15. aprila 1993. godine (koja je prestala da važi) rok za odustanak je bio 7 dana.

³⁸ Sud pravde EU, *Georg Heininger and Helga Heininger v Bayerische Hypo-und Vereinsbank AG*, C481/99, 13.12.2001.

³⁹ Po prethodnoj Direktivi 93/13/EEZ o nepravičnim ugovornim odredbama, rok za vraćanje je tekao od trenutka sklapanja ugovora.

⁴⁰ Art. 11 „Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on consumer rights“, *Official Journal L* 304/64.

Prema novoj Direktivi potrošači imaju pravo da im, u roku od 14 dana od odustajanja od kupovine, trgovac vrati uplaćeni novčani iznos na ime cene, kao i trošak za dostavu.⁴¹ Direktivom je predviđeno da trgovci ne smeju potrošačima da naplate više za to što plaćaju kreditnom karticom ili bilo kojim drugim sredstvom plaćanja od iznosa stvarnih troškova korišćenja tim sredstvima plaćanja.⁴²

U Direktivi se navodi, da se moraju dati sveobuhvatne informacije o tome ko plaća povrat robe, pošto samo dobro informisani potrošač može da doneše ispravnu odluku u situaciji kada posluje na tržištu.⁴³ Ukoliko trgovac hoće da potrošači, nakon što odustanu od ugovora o kupovini, snose trošak povraćaja robe, o tome mora unapred (pre kupovine), na nedvosmislen način, da informiše potrošače.⁴⁴

Predviđena je bolja zaštita potrošača u pogledu digitalnih proizvoda u smislu da informacije o digitalnim sadržajima moraju biti jasnije po pitanju karakteristika hardvera i softvera, merama tehničke zaštite i dr. Potrošači imaju pravo da odustanu od kupovine digitalnih sadržaja, kao što je preuzimanje muzike, video zapisa i slično, samo pre postupka preuzimanja istih.⁴⁵

U sudskoj praksi EU sud pravde je utvrdio da je obaveza nadležnih državnih organa članica da po službenoj dužnosti ispituju da li potrošački ugovor sadrži nepravične ugovorne odredbe i kada potrošač to ne zahteva, a da ako one postoje primene odgovarajuće sankcije.⁴⁶

USAGLAŠAVANJE ZAKONODAVSTVA SA PROPISIMA EU

Da bi se u potpunosti izvršilo usaglašavanje zakonodavstva država članica EU, kao i kandidata za ulazak u EU kao što je Republika Srbija, iz oblasti zaštite potrošača sa propisima EU, neophodno je da se: utvrdi oblast zaštite potrošača koje su uređene pojedinim direktivama EU; definiše sistem prenošenja propisa, a posebno direktiva iz oblasti zaštite potrošača u zakonodavstvo država članica EU i kandidata za ulazak u EU, i osmisli način prenošenja propisa EU iz oblasti zaštite potrošača u nacionalno zakonodavstvo.

⁴¹ *Ibid.*, čl. 13.

⁴² *Ibid.*, čl. 20.

⁴³ Više: Heffels Sriegeler, *Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011: a victory for consumers?*, International Trade Law and Intellectual Property Law, <http://spiegeler.com/directive-201183eu-european-parliament-council-25-october-2011-victory-consumers/>, pristupljeno 15.5. 2019. godine.

⁴⁴ Čl. 13 i 14 Direktive 2011/83 EU o zaštiti potrošača.

⁴⁵ *Ibid.*, tač. 11 i 19 preambule.

⁴⁶ Ovakva praksa je izražena u presudi: C-168/05 Mostaza Claro [2006] EcR I-10421.

Na koji način i kojim sistemom pravne tehnike normiranja će se izvršiti implementacija zakonodavstva EU u nacionalni pravni sistem zavisi od opredeljenja zakonodavca. Postoji nekoliko načina da se to uradi i to: jedinstvenim propisom koji će sadržati materiju celokupne zaštite potrošača, ili sa više već postojećih propisa koji će se izmeniti i dopuniti, odnosno sa novim propisima.⁴⁷ Konkretno, u praksi su korišćene sve mogućnosti, tako što su neke države članice Direktivu prenеле tako da su njene odredbe unele u već postojeće zakone, druge su donele nove zakone u koje je Direktiva prenesena skoro doslovno i u celosti, dok su se neke države odlučile da kombinuju oba postupka.⁴⁸

Zakonodavac nije u mogućnosti da se opredeli za određeni nivo zaštite potrošača. Sve direktive o zaštiti potrošača, počev od 2005. godine, u EU predviđaju isključivo mogućnost maksimalne zaštite potrošača i zakonodavac je tu u obavezi da sledi propis direktive bez ikakve mogućnosti odstupanja, što je potvrđeno više puta u sudskej praksi Evropskog suda pravde. Ovakav pristup je imao za posledicu da su neke zemlje članice EU morale da menjaju svoja zakonodavstva koja su bila na štetu potrošača i donesu nove usaglašene propise koji su bili u funkciji njihove bolje zaštite.⁴⁹

ZAŠTITA POTROŠAČA U REPUBLICI SRBIJI

Zaštita potrošača u Republici Srbiji je ustavna kategorija, s obzirom da se ustavom garantuje pravo zaštite potrošača jer je istim propisano da se zabranjuju radnje usmerene protiv zdravlja, bezbednosti i privatnosti potrošača, kao i sve nečasne radnje na tržištu.⁵⁰ Oblike i sadržaj zaštite potrošača, kao i sankcije za nepoštovanje ustavne zabrane ustav ne reguliše i ne sadrži upućujuće odredbe na zakon koji bi ta pitanja regulisao.⁵¹

Postizanje evropskog standarda koji se odnosi na zaštitu potrošača je značajna obaveza Srbije na putu ka EU.⁵² Obaveza se sastoji u tome da se uskladi

⁴⁷ Posmatrano sa aspekta transparentnosti propisa kojima bi se uredila zaštita potrošača bilo bi dobro da se celokupna materija uredi jednim propisom. Međutim, to je nemoguće izvesti pošto se radi o raznorodnim oblastima zaštite, kao što je: oblast cena, ugovora, turizma, oglašavanja, kreditiranja, bankarstva i dr.

⁴⁸ Izveštaj Evropske komisije iz 2017. o primeni Direktive 2011/83/EU o pravima potrošača, str. 5, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX%3A52017DC0259>, pristupljeno: 25. 4. 2019. godine.

⁴⁹ Nebojša Lazarević, Mateja Đurović, Milena Lazarević, Miloš Đindjić, „Studija potrošačke politike u Srbiji“, op. cit., str. 13.

⁵⁰ Član 90, „Ustava Republike Srbije“, *Sl. glasnik RS, br. 98/2006*.

⁵¹ Marijana Pajvančić, *Komentar Ustava Srbije*, Konrad Adenauer Stiftung, 2009, Beograd, str. 111.

⁵² Obaveza je preuzeta članom 78 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

zakonodavstvo, kao i da se sprovodi dosledna politika o zaštiti potrošača, kako bi se postigao nivo zaštite koji je istovetan onom koji postoji u EU.⁵³

Zaštita potrošača u Republici Srbiji počinje intenzivno da se razvija potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između EU i njenih država članica, s jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane, o usklađivanju naših propisa sa evropskim.⁵⁴ Obaveza usklađivanja se vrši u okviru Poglavlja 28 i podeljena je u dva dela i to: na deo politike zaštite potrošača i deo politike zaštite javnog zdravlja. Od tog vremena pa do danas, izvršena je značajna normativna usklađenost s pravnim aktima EU. Naše zakonodavstvo o zaštiti potrošača koje preuzima pravo EU uređeno je, pre svega, Zakonom o zaštiti potrošača i drugim propisima, kao što su Zakon o trgovini,⁵⁵ Zakon o zaštiti podataka o ličnosti,⁵⁶ Zakon o bankama,⁵⁷ i dr. Usklađene odredbe o zaštiti potrošača potrebno je da se tumače i u praksi primenjuju uzimajući u obzir praksu Suda EU, koji u svojim presudama tumači odredbe Direktiva o zaštiti potrošača.

Zaštita potrošača u Republici Srbiji regulisana je velikim brojem propisa, pre svega zakonima i podzakonskim aktima. Međutim, istraživanje u ovom radu ograničeno je isključivo na opšti zakon kojim se uređuje zaštita potrošača, i sa kojim je uređen sistem zaštite potrošača u Srbiji.

Zaštita potrošača u Republici Srbiji sve do 2002. godine nije bila uređena posebnim propisima. Na obligacione odnose između trgovaca i potrošača primenjivale su se adekvatne odredbe Zakona o obligacionim odnosima iz 1978. godine.⁵⁸ Prvi Zakon o zaštiti potrošača Republike Srbije donet je 2002. godine, kao zakon Savezne Republike Jugoslavije koji nije bio usklađen sa propisima EU.⁵⁹ Drugi zakon Republike Srbije donet je 2005. godine i nije regulisao pitanja u vezi nepoštene poslovne prakse.⁶⁰ Treći Zakon o zaštiti potrošača Republike Srbije donet

⁵³ Nebojša Lazarević, Mateja Đurović, Milena Lazarević, Miloš Đindjić, *Studija potrošačke politike u Srbiji*, op. cit., str. 1.

⁵⁴ Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane i Republike Srbije, sa druge strane (SSP) stupio je na snagu 1. septembra 2013. godine. SSP utvrđuje pravila za sveobuhvatno partnerstvo između Srbije i EU sa ciljem da podržava napredak Srbije ka pristupanju EU. Sporazum je potvrđen Zakonom koji je objavljen u *Sl. glasnik RS* – „Međunarodni ugovori“, br. 83/2008.

⁵⁵ „Zakon o trgovini“, *Sl. glasnik RS*, br. 53/2010, 10/2013 i 44/2018 – dr. zakon.

⁵⁶ „Zakon o zaštiti podataka o ličnosti“, *Službeni glasnik RS*, broj 87/2018.

⁵⁷ „Zakon o bankama“, *Sl. glasnik RS*, br. 107/2005, 91/2010 i 14/2015.

⁵⁸ „Zakona o obligacionim odnosima“, *Sl. list SFRJ*, br. 29/78, 39/85, 45/89 – odluka USJ i 57/89, *Sl. list SRJ*, br. 31/93 i *Sl. list SCG*, br. 1/2003 – Ustavna povelja.

⁵⁹ „Zakon o zaštiti potrošača Republike Srbije“, *Sl. list SRJ*, br. 37/2002.

⁶⁰ „Zakon o zaštiti potrošača Republike Srbije iz 2005“, *Sl. glasnik RS*, br. 79/2005.

je 2010. godine i sa njim je istaknut novi koncept zaštite potrošača u odnosu na dosadašnje zakone kojima je regulisana ova oblast.⁶¹ U ovaj zakon je ugrađeno petnaestak najznačajnijih propisa EU iz oblasti zaštite potrošača i započet postupak značajnog preuzimanja Direktiva u pravni sistem Republike Srbije. Međutim, praksa nije pratila i realizovala normativna rešenja, tako da prava potrošača nisu ostvarena u zadovoljavajućem obimu, s obzirom da ni sudska zaštita nije bila efikasna za ovu vrstu sporova, dok alternativni mehanizmi zaštite i rešavanja sporova još nisu bili dovoljno afirmisani.

Četvrti Zakon o zaštiti potrošača u Srbiji usvojen je 2014. godine, a razlozi za donošenje novog zakona bila je potreba da se isti dopuni i inovira radi obezbeđivanja institucionalnih promena i uspostavljanja mehanizama za njegovu doslednu primenu.⁶²

U Zakonu su regulisani odnosi koji nastaju pre, tokom i nakon zaključenja ugovora između trgovca kao fizičkog lica, ili pravnog lica koje na tržištu nastupa u komercijalne svrhe, ili određene profesionalne delatnosti i potrošača, isključivo kao fizičkih lica koji na tržištu nastupaju kao krajnji korisnici. Zakonom je uspostavljen nivo zaštite potrošača identičan standardima koje oni imaju u državama EU. Uređen je način zaštite prava potrošača posredstvom udruženja i saveza za zaštitu potrošača, kao i rešavanje njihovih međusobnih sporova, prava i obaveze državnih organa u ovoj oblasti kao i zaštita kolektivnog interesa potrošača.⁶³

Zakonom o zaštiti potrošača iz 2014. godine, utvrđena je žalba potrošača i vansudsko rešavanje potrošačkih sporova do 4.000 evra. Pravilnik o radu tela za vansudsko rešavanje potrošačkih sporova usvojen je u avgustu 2015. godine.⁶⁴

Problem zaštite potrošača u Srbiji ogleda se u tendenciji da se sudovi i alternativni mehanizmi za rešavanje sporova, kao i potrošačke organizacije favorizuju u rešavanju sporova koji nastaju povodom zaštite potrošača, umesto da se prilikom zaštite potrošača oslanja na institucije, kao što je tržišna inspekcija, koje su efikasno rešavale ove probleme. Ovakva tendencija je pogoršala efikasnost nivoa zaštite potrošača u Srbiji.⁶⁵

⁶¹ „Zakon o zaštiti potrošača Republike Srbije iz 2010“, *Sl. glasnik RS*, br. 73/2010.

⁶² „Zakon o zaštiti potrošača Republike Srbije iz 2014“, *Sl. glasnik RS*, br. 62/2014, 6/2016 – dr. zakon 44/2018.

⁶³ Isidora Đanković: „Zaštita potrošača od nepoštene poslovne prakse u Republici Srbiji“, *Poslovna ekonomija*, br. 1, str. 314.

⁶⁴ „Pravilnik o radu tela za vansudsko rešavanje potrošačkih sporova“, *Službeni glasnik RS*, broj 74/2015.

⁶⁵ Nebojša Lazarević, Mateja Đurović, Milena Lazarević, Miloš Đindjić, „Studija potrošačke politike u Srbiji“, op. cit., str. 1.

Odgovornost za zaštitu potrošača je u nadležnosti Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacije Republike Srbije i njegovog Sektora za zaštitu potrošača.⁶⁶

Počev od 2012. godine u okviru Vlade, kao savetodavno telo, egzistira nacionalni Savet za zaštitu potrošača kojim predsedava ministar zadužen za poslove zaštite potrošača. Sastav Saveta čine stručnjaci za zaštitu potrošača i predstavnici vlade, privatnog sektora i organizacija za zaštitu potrošača, s ciljem da se kreira jedinstvena politika zaštite potrošača u Republici Srbiji, te da predlaže mere i aktivnosti na unapređenju zaštite potrošača, priprema analiza koja će ukazati na manjkavosti sistema, učestvuje u izradi Strategije zaštite potrošača, obaveštava javnost i izveštava Vlada o svim pitanjima od značaja za ovu oblast.⁶⁷

Pored Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija, neposredno ili posredno, poslovima zaštite potrošača bave se i Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo finansija, Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine, Ministarstvo rudarstva i energetike, Narodna banka Srbije, Regulatorna agencija za elektronske komunikacije i poštanske usluge, Agencija za energetiku, Institut za standardizaciju i drugi.

U Republici Srbiji postoji oko tridesetak registrovanih organizacija za zaštitu potrošača kod Ministarstva trgovine, sa zadatkom da se bave: aktivnostima prikupljanja podataka za zaštitu zajedničkih interesa potrošača i njihovo zastupanje pred sudovima i vansudskim postupcima; zastupanjem interesa potrošača u savetodavnim telima u oblasti zaštite potrošača na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou.⁶⁸

ZAKLJUČAK

Zaštita potrošača je uvek bila značajna oblast interesovanja i angažovanja najpre EU, sa ciljem da se garantuje svim potrošačima i korisnicima usluga značajna zaštita od rizika i pretnji njihovim ekonomskim i svim drugim interesima, kao i da se poveća njihova mogućnost da zaštite svoje interese.

Pravni osnov zaštite potrošača su članovi 114, 115 i 169 Ugovora o funkcionisanju EU. Ovi propisi su doneti zbog potrebe visokog nivoa zaštite potrošača, ali i da bi se uskladila različita nacionalna zakonodavstva članica EU i na taj način omogućilo slobodno i potpuno kretanje roba, usluga i kapitala.

⁶⁶ Izveštaj sa skrininga poglavља 28, dostupan na: <http://www.mei.gov.rs/srl/dokumenta/nacionalna-dokumenta/skrining/izvestaji-i-rezultati-skrininga/izvestaji-sa-skrininga/>, pristupljeno: 22.4.2019. godine.

⁶⁷ Sajt Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija Republike Srbije, <http://www.zastita потросача.gov.rs/vesti.php?naslov=zastita-потросача-nacionalni-savet>, pristupljeno: 27.4. 2019.

⁶⁸ Više: Sajt Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija Republike Srbije. <http://zastita потросача.gov.rs/evidentirana-u>, preuzeto: 26.04.2019.

U radu su prikazane i analizirane različite definicije direktive. Može se zaključiti da nijedna definicija ne daje na sveobuhvatan način pojmovno određenje direktive. Ovo je razumljivo pošto je direktiva „složen organizam“ i pokušaj definisanja u jednoj rečenici je nemoguć, a do suštine objašnjenja direktive može se doći analizom njenih bitnih elemenata.

Analizirana je jedna od najznačajnijih Direktiva 2011/83/EU o zaštiti potrošača, čiji je cilj da se postigne visok nivo zaštite potrošača u EU i doprinese pravilnom funkcionisanju unutrašnjeg tržišta država njenih članica, usklađivanjem njihovih zakona i drugih propisa koji se odnose na ugovore koji se sklapaju između potrošača i trgovaca.

Zakonodavac nije u mogućnosti da se opredeli za određeni nivo zaštite potrošača. Sve direktive o zaštiti potrošača, počev od 2005. godine, u EU predviđaju isključivo mogućnost maksimalne zaštite potrošača i zakonodavac je tu u obavezi da sledi propis direktive, bez ikakve mogućnosti odstupanja, što je potvrđeno više puta u sudskej praksi Evropskog suda pravde. Ovakav pristup je imao za posledicu da su neke zemlje članice EU morale da menjaju svoja zakonodavstva koja su bila na štetu potrošača i donesu nove, usaglašene propise koji su bili u funkciji njihove bolje zaštite.

Zaštita potrošača u Republici Srbiji je ustavna kategorija, s obzirom da se Ustavom garantuje pravo zaštite potrošača jer je istim propisano da se zabranjuju radnje usmerene protiv zdravlja, bezbednosti i privatnosti potrošača, kao i sve nečasne radnje na tržištu.

Počev od 2012. godine u okviru Vlade Republike Srbije, kao savetodavno telo, egzistira nacionalni Savet za zaštitu potrošača kojim predsedava ministar zadužen za poslove zaštite potrošača. Sastav Saveta čine stručnjaci za zaštitu potrošača i predstavnici Vlade, privatnog sektora i organizacija za zaštitu potrošača, s ciljem da se kreira jedinstvena politika zaštite potrošača u Republici Srbiji, te da predlažu mere i aktivnosti na unapređenju zaštite potrošača, priprema analiza koja će ukazati na manjkavosti sistema, učestvuje u izradi Strategije zaštite potrošača, obaveštava javnost i izveštava Vlada o svim pitanjima od značaja za ovu oblast.

Pored Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija, neposredno ili posredno, poslovima zaštite potrošača bave se i Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo finansija, Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine, Ministarstvo rudarstva i energetike, Narodna banka Srbije, Regulatorna agencija za elektronske komunikacije i poštanske usluge, Agencija za energetiku, Institut za standardizaciju i drugi.

U Republici Srbiji postoji oko tridesetak registrovanih organizacija za zaštitu potrošača kod Ministarstva trgovine, sa zadatkom da se bave: aktivnostima prikupljanja podataka za zaštitu zajedničkih interesa potrošača i njihovo zastupanje pred sudovima i vansudskim postupcima; zastupanjem interesa potrošača u savetodavnim telima u oblasti zaštite potrošača na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou.

LITERATURA

- Blagojević, Borislav i dr., Mala Prosvetina enciklopedija, 4. izdanje, tom 1. A–J, Beograd, 1986. god.
- Đanković, Isidora, „Zaštita potrošača od nepoštene poslovne prakse u Republici Srbiji“, *Poslovna ekonomija*, br. 1.
- Heffels, Sriegeler, *Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011: a victory for consumers? International Trade Law and Intellectual Property Law*.
- Kunnecke, Arnd, *New standards in EU consumer rights protection ?The new Directive*, European Scientific Journal February 2014. god.
- Lazarević, Nebojša, Đurović, Mateja, Lazarević, Milena, Đindjić, Miloš, „Studija potrošačke politike u Srbiji“, *Centar za evropske politike*, Beograd, 2013. god.
- Meskić, Zlatan, „Zaštita potrošača u svetu prava EU“, *Pravo i pravda – časopis za pravnu teoriju i praksu*, br. 1, Sarajevo, 2012. god.
- Pajvančić, Marijana, *Komentar Ustava Srbije*, Beograd, Konrad Adenauer Stiftung, 2009. god.
- Popović, Vitomir, Vukadinović, Radovan, „Međunarodno poslovno pravo – opšti deo“, Pravni fakultet Banja Luka i Centar za pravo Evropske unije u Kragujevcu, 2005. god.
- Taylor, Simon, “The European Union and National Legal Languages: an Awkward Partnership?”, *Revue française de linguistique appliquée* 2011/1 (Vol. XVI).
- Vasiljević, Mirko, „Kompanijsko pravo“, Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Beogradu, 2005. god.
- Vilus, Jelena, Carić, Slavko, *Međunarodno privredno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, Centar za izdavačku delatnost, Novi Sad, 2008. god.
- Vujaklija, Milan, Leksikon stranih reči i izraza, Beograd, 1985. god.

CONSUMER PROTECTION IN THE EUROPEAN UNION AND THE QUESTION OF HARMONIZING SERBIAN NATIONAL LEGISLATION

Abstract: The main aim of this paper was to analyze consumer policy in the European Union (EU) from its beginnings to the current state of consumer protection through consideration of the regulations adopted in the EU in the last decades, and their incorporation into the national legislations of the member states and candidate countries to join the EU. Considering the fact that the Republic of Serbia has entered the procedure of admission to the EU membership, it is necessary on this path to fully comply with the policies and regulations of the Union. Consumer protection has always been an area of great attention, interest and engagement. First of all, of the European Economic Community (EEC) and later its legal successor, the European Union (EU), with the aim of guaranteeing all consumers and users of services in the EU the same protection against risks and threats to their interests, as well as to increase their ability to protect their interests. There are several types of sources of law in the EU legislation, especially the Directives and Recommendations. In this paper, the Directive 2011/83 / EU on consumer rights has been analyzed. Since 2005, all EU directives have maximally protected consumer rights without exception. The importance of implementation of the consumer protection solution envisaged in the EU to the legal system of the Republic of Serbia was presented, too. The relevance and benefits of implementation into national legislation are in particular: better knowledge of consumers' rights, which are fully informed and educated; consistent implementation of consumer protection regulations implemented by state bodies for protection and efficient out-of-court procedures with low costs; embedding consumers' interests in significant sectoral policies, primarily in the energy, transport and services sector, telecommunications, digital technology, banking, etc. It can be noted that there is significant compliance of Serbian legislation, which protects consumers' rights with EU regulations, however, all changes that are happening in this area in the EU should be followed, and the harmonization of Serbian policies and regulations with them should continue. It is particularly important to consistently apply the regulations to specific life situations in the domain of consumer protection and the construction of mechanisms, as well as the infrastructure for this application.

Key words: consumer protection, directives, legislation, harmonization, European Union, Serbia.

PROBLEM ODREĐIVANJA NOSIOCA PRAVA NAD KOMUNITARNIM DIZAJNOM STVORENIM U RADNOM ODNOSU

*Stefan DESPOT**

Apstrakt: Uz pojavu globalizacije, poslovne aktivnosti zasnovane na intelektualnoj svojini postale su veoma profitabilne, što je dovelo do povećanja konkurenциje i povećanja standarda kvaliteta intelektualnih tvorevina. U te svrhe, preduzeća su počela da zapošljavaju stvaraoce, što je proizvelo da većina intelektualne svojine nastaje u radnom odnosu. Iako je postalo učestalo, ne može se reći da su rešenja uniformna. Štaviše, ovaj problem je možda i najčešći predmet sudskih sporova danas. Razlog tome može biti što rešenja niti su uniformna za sve intelektualne tvorevine, niti harmonizovana između zemalja na međunarodnom nivou. To je isto i slučaj sa Evropskom unijom.

Da bi se u potpunosti shvatio stav Evropske unije po ovom pitanju, autor je prvo analizirao izvore prava koji pokrivaju zaštitu komunitarnog dizajna. Kasnije je autor prešao na pitanja tumačenja postojećeg pravnog okvira koji reguliše određivanje nosioca prava nad komunitarnim dizajnom stvorenim u radnom odnosu. Na kraju je autor predstavio sudsку praksu Evropskog suda pravde relevantnog za ovaj problem.

Ključne reči: intelektualna svojina, radno pravo, komunitarni dizajn, zaposleni, poslodavac, harmonizacija, radni odnos.

UVODNE NAPOMENE

Kroz istoriju, intelektualne tvorevine su uglavnom nastajale kao posledica rada i ulaganja individualaca, dok intelektualno stvaralaštvo u okviru ugovora o radu nije bilo toliko često. U prvom slučaju, stvaraoci su bili ti koji su uživali plodove svog rada. Ipak, širenjem tržišta na međunarodni nivo i shvatanjem da inovacija može biti profitabilna za dohodak pojedinca, ova prepostavka se promenila.¹ Lica sa

* Stefan Despot, student Master studija evropskih integracija na Pravnom Fakultetu Univerziteta u Beogradu, e-mail: despotbeogradstefan@gmail.com

¹ "Promoting innovation through patents – Green Paper on the Community patent and the patent system in Europe" COM(97) 314 final, Brussels, 1997, p. 1.

kapitalom u pokušaju da povećaju svoje prihode počeli su da ulažu u kreativni rad i da za te potrebe angažuju inovativne pojedince sa idejama, kako bi na kraju ostvarili prihod od tih inovacija. To je dovelo do potpuno obrnute pojave, a to je da se danas intelektualne tvorevine uglavnom stvaraju u okviru radnog odnosa.² Nasuprot takvoj učestalosti, ovaj problem danas spada u grupu pitanja oko kojih se vodi najveći broj sudskeh sporova.³ Glavni razlog tome jeste što ujedno i zaposleni i poslodavac smatraju da podjednako imaju prava na prihod od profitabilne ideje, tako da bi trebalo od početka razgraničiti njihova prava.⁴ Na prvi pogled izgleda da ovaj problem pogda uglavnom muzičku i filmsku industriju, ali ono, takođe, pogda i druge industrije kao što su biotehnologija, naftna industrija, pa čak i prehrambena industrija.⁵ U ovom slučaju, dve potpuno različite grane prava se prepliću, što dodatno stvara konfuziju po pitanju koji režim treba primeniti.⁶ Sa jedne strane, imamo osnovne principe intelektualne svojine koji predviđaju da su stvaraoci ti koji uživaju prava nad intelektualnim dobrima.⁷ Ovo je dodatno naglašeno u slučaju autorskog prava i principa neformalnosti zaštite, tj. autorsko pravo nije uslovljeno nikakvim postupkom, niti odlukom priznanja bilo kakvog organa kako bi uživalo zaštitu, kao što je slučaj sa industrijskom svojinom.⁸ Koreni ovog principa leže u činjenici da je autorsko pravo prepoznato kao osnovno ljudsko pravo.⁹

Sa druge strane, tu je radno pravo sa svojim osnovnim principima koji predviđaju da su poslodavci ti koji uživaju prava nad intelektualnim dobrima svojih zaposlenih.¹⁰ Zaključivanjem ugovora o radu, poslodavac je u obavezi da zaposlenom isplati zaradu u zamenu za rad koji je zaposleni dužan da odradi, a taj

² Sharon K. Sandeen (ed.), *Intellectual Property Deskbook for the Business Lawyer: A Transactions – based Guide to Intellectual Property Law*, American Bar Association, United States of America, 2007, p. 27.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ Vidoje Spasić, Ljubiša Stefanovski, „Pravni režim autorskih dela stvorenih u radnom odnosu u pravu Srbije i Makedonije“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, LXIII, 2012, str. 170.

⁷ „The protection of salaried authors and inventors“, International Labor Organization, Tripartite Meeting on Salaried Authors and Inventors, Geneva, 1987, p. 9.

⁸ Zoran Miladinović, „Autorsko delo stvoreno izvršenjem ugovora o radu“, *Zbornik radova „XXI vek – vek usluga i Uslužnog prava“*, Institut za pravne i društvene nauke, 2013, str. 101.

⁹ „Universal Declaration of Human Rights“, art 27, General Assembly on 10 December 1948, Paris, 1948; „International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights“, art 15, General Assembly on 16 December 1966, New York, 1966; „Charter of Fundamental Rights of the European Union“ (2012/C 326/02), art 17, *Official Journal of the European Union* C 326/391, 2012.

¹⁰ „The protection of salaried authors and inventors“, International Labor Organization, Tripartite Meeting on Salaried Authors and Inventors, Geneva, 1987, p. 9.

rad uključuje i nematerijalni i intelektualni rad kao segment onoga na šta se zaposleni obavezuje.¹¹

Radi što pravičnijeg rešenja, potrebna je sinteza obe grane prava zbog interesa poslodavca i zaposlenog koji su u sukobu. Na jednoj strani imamo poslodavca koji je obezbedio resurse za stvaranje intelektualne tvorevine i čiji interesi moraju biti zaštićeni, tako da isključiva primena principa prava intelektualne svojine nije prikladna.¹² Ovim stavom se vode teoretičari koji zastupaju isključivu primenu principa radnog prava, naglašavajući značaj radnog odnosa.¹³ Na drugoj strani imamo zaposlenog koji je svojim intelektualnim radom stvorio intelektualno dobro, tako da isključiva primena principa radnog prava takođe nije prikladna, jer zarad budućeg progresa motivacija zaposlenih da stvaraju mora biti dodatno pojačana (što se obično odvija imperativnim odredbama koje zaposlenima obezbeđuju pravo na kompenzaciju).¹⁴ Kako bi se obe strane pravično zaštitiile, sinteza je neophodna. Poslodavac bi trebalo da bude nagrađen za svoju investiciju, dok zaposlenog ne bi trebalo isključivo podvesti volji poslodavca. U ovom slučaju sinteza bi takođe imala i korektivno dejstvo, gde bi principi jedne grane prava sprečavali preveliku upotrebu principa druge grane prava i tako favorizovali jednu stranu na štetu druge.¹⁵

Ono što dodatno komplikuje ovaj sukob interesa jeste činjenica da ne postoji uniformno rešenje na međunarodnom nivou. Ako bi se uporedila različita intelektualna dobra stvorena u radnom odnosu, može se zaključiti da ne postoji jasan stav o ovome u zakonodavstvu Evropske unije. Prvo, ovo pitanje u slučaju patenta nije čak ni regulisano merom Evropske unije, nego je i dalje minimalno propisano u Konvenciji o izdavanju evropskog patenta (*„Convention on the Grant of European Patent“*) i ostavljeno na milost i nemilost principima međunarodnog privatnog prava.¹⁶ Slično rešenje je predviđeno i u slučaju komunitarnog prava biljnih sorti, gde je problem takođe prepušten principima međunarodnog privatnog prava na rešavanje, ali za razliku od patenta ovde imamo meru koja ipak može biti pripisana Evropskoj uniji, a to je Uredba o komunitarnom pravu biljne sorte (*„Council Regulation on Community Plant Variety Rights“*).¹⁷ Takođe,

¹¹ Zoran Miladinović, „Autorsko delo stvoreno izvršenjem ugovora o radu“, op. cit., str. 101.

¹² „The protection of salaried authors and inventors“, International Labor Organization, op. cit., p. 9.

¹³ Ljubiša Stefanovski, Marija Ignjatović, „Načini za regulisanje prava intelektualne svojine nastalih u okviru radnog odnosa“, *Pravni Život*, br. 11/2014, str. 697.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Vidoje Spasić, Ljubiša Stefanovski, „Pravni režim autorskih dela stvorenih u radnom odnosu u pravu Srbije i Makedonije“, op. cit., str. 171.

¹⁶ „Convention on the Grant of European Patents“, art 60, *Official Journal of the European Patent Organization*, Special edition No. 4, 2001.

¹⁷ „Council Regulation (EC) No 2100/94 of 27 July 1994 on Community plant variety rights“, art 11, *Official Journal of the European Communities* No L 227/1, 1994.

Direktivom o pravnoj zaštiti topografija integrisanog kola, Evropska unija samo prepoznaće postojanje ovog problema, ali ipak ne propisuje bilo kakvu obavezujuću odredbu koja bi ovaj problem rešila, te ostavlja potpunu slobodu državama članicama da po svojoj volji regulišu ovaj sukob interesa.¹⁸ S druge strane, po pitanju komunitarnog dizajna i autorskog prava nad kompjuterskim programima, Evropska unija je obezbedila odredbe koje ne daju toliku slobodu državama članicama kada je u pitanju regulisanje ovog problema. U slučaju Uredbe o komunitarnom dizajnu („*Council Regulation on Community design*“), Evropska unija je makar ukazala na sopstveno shvatanje ovog problema, gde je državama članicama jedino ostavila opciju da u svojim zakonodavstvima propisu samo suprotnu soluciju.¹⁹ Ipak, ostavljeno je dovoljno slobodnog prostora kako državama članicama, tako čak i ugovornim stranama da regulišu ovaj odnos pod dodatnim i drugačijim uslovima (npr. kompenzacija zaposlenog), tako da i dalje može doći do velikih razlika u pravnom položaju zaposlenih koji su državljeni različitim država članica. Na kraju, Evropska unija je u Direktivi o pravnoj zaštiti kompjuterskih programa („*Council Directive on the legal protection of computer programs*“) postavila rešenje koje ne daje državama članicama toliku slobodu prilikom regulisanja ovog problema u domaćim zakonodavstvima.²⁰ Uspostavljanje različitih režima za različita intelektualna dobra stvorena u radnom odnosu nije pravično, niti je održivo za uspostavljanje jedinstvenog tržišta čemu Evropska unija teži. Danas, razdvojenost svojstva tvorca dela i lica koje uživa pravnu zaštitu nikad nije bila upadljivija.²¹

IZVORI PRAVA EVROPSKE UNIJE

U cilju održavanja jedinstvenog tržišta Evropska unija je uspostavila svoj supranacionalni pravni sistem intelektualne svojine, koji ima primat u odnosu na pravni sistem država članica.²² Ipak, države članice su zadržale svoje pravne sisteme koji se u pojedinim aspektima razlikuju od supranacionalnog sistema Evropske

¹⁸ „Council Directive of 16 December 1986 on the legal protection of topographies of semiconductor products“, art 3, *Official Journal of the European Communities* No L 24/36, 1987.

¹⁹ „Council Regulation on Community Design“, art 14, *Official Journal of the European Communities* L 3 Vol. 45, 2002.

²⁰ „Directive 2009/24/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the legal protection of computer programs“, art 2, *Official Journal of the European Union* L 111/16, 2009.

²¹ Catherine L. Fisk, *Working Knowledge: Employee Innovation and the Rise of Corporate Intellectual Property, 1800–1930*, University of North Carolina Press, North Carolina, 2009, p. 2.

²² Slobodan M. Marković, Dušan V. Popović, *Pravo intelektualne svojine*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2017, str. 355.

unije.²³ Razlog tome jeste što intelektualna svojina spada u grupu podeljenih nadležnosti Evropske unije.²⁴ Pošto ovo ipak nije isključiva nadležnost, Evropska unija mora preuzimati mere u skladu sa načelom supsidijarnosti (mere Evropske unije su dozvoljene jedino ako se ciljevi ne mogu ostvariti od strane država članica) i načelom proporcionalnosti (Evropska unija sme preuzimati samo mere koje su neophodne za ostvarivanje ciljeva propisanih Ugovorom o Evropskoj uniji).²⁵ Kao posledica javlja se problem gde može postojati nekoliko nosioca prava nad jednim intelektualnim dobrom u zavisnosti od država članica, što predstavlja veliku prepreku za jedinstveno tržište.²⁶ Kako bi se sa tim izborila, Evropska unija donosi direktive (kojima se postavljaju obavezujući minimalni standardi i na taj način se harmonizuju prava država članica) i uredbe (koje su direktno primenjive u državama članicama).²⁷

Osnovni princip trenutnog zakonodavstva Evropske unije po pitanju pravnog režima industrijskog dizajna jeste što se on posmatra kroz ekonomski aspekt, tačnije kao odlučujući faktor razlikovanja i uspešnosti proizvoda na tržištu.²⁸ Prema tome, harmonizacija propisa koji se tiču industrijskog dizajna je neophodna za održavanje jedinstvenog tržišta.²⁹ Vođena ovim stavom, Evropska unija je donela Direktivu o pravnoj zaštiti dizajna (*„Directive on the legal protection of designs“*) (u daljem tekstu kao: „*Direktiva*“) i Uredbu o komunitarnom dizajnu (u daljem tekstu kao: „*Uredba*“).

Direktiva o pravnoj zaštiti dizajna je bila prvi korak ka harmonizaciji zakonodavstava država članica.³⁰ Značaj ove Direktive jeste uspostavljanje uniformne zaštite industrijskog dizajna, pogotovo što su neharmonizovana prava država članica imala štetan uticaj na jedinstveno tržište i slobodu prometa robe.³¹ Ovom Direktivom su uspostavljeni minimalni standardi koje su države članice u

²³ *Ibid.*, str. 356.

²⁴ „Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union“, art 4, *Official Journal of the European Union C 115/47*, 2008; Billy Alexis Melo Araujo, *The EU Deep Trade Agenda: Law and Policy*, Oxford University Press, New York, 2016, p. 54.

²⁵ Justine Pila, Paul Torremans, *European Intellectual Property Law*, Oxford University Press, New York, 2016, pp. 50-51.

²⁶ Slobodan M. Marković, Dušan V. Popović, „Pravo intelektualne svojine“, op. cit., str. 356.

²⁷ *Ibid.*, str. 355-356.

²⁸ „Green Paper on the Legal Protection of Industrial Design“, Commission of the European Communities, Brussels, 1991, p. 2.

²⁹ *Ibid.*, p.3

³⁰ Catherine Seville, *EU Intellectual Property Law and Policy*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2009, p. 181.

³¹ *Ibid.*, p. 182.

obavezi da implementiraju u svoja zakonodavstva.³² Ono što je harmonizovano jesu uslovi za registraciju, period zaštite, uslovi za odbijanje i poništavanje zaštite, dok su sankcije, pravna sredstva i ostala pitanja vezana za izvršenje propisa i ostala procesna pitanja prepuštena diskreciji država članica.³³

Drugi korak ka reformi propisa u vezi sa industrijskim dizajnom jeste bila Uredba o komunitarnom dizajnu. Ne samo da ova Uredba dodatno harmonizuje propise država članica, nego takođe uspostavlja i nove pravne režime zaštite, a to su zaštita registrovanog i neregistrovanog dizajna koji jedino Evropska unija može obezbediti.³⁴ Može se čak reći da Uredba ima prodornije efekte zbog njenog neposrednog efekta na države članice. U procesu donošenja ove Uredbe, primećeno je da su čak i harmonizovani propisi sposobni da nanesu štetu jedinstvenom tržištu, te je bolje rešenje stvoriti jedno pravo na dizajn primenjivo na celu teritoriju Evropske unije.³⁵ Uredba je svakako dala dizajnerima veći izbor, sve zahvaljujući principu kumulacije zaštite, omogućavajući dizajnerima da biraju zaštitu na nivou Evropske unije kroz komunitarni dizajn, zaštitu na nivou država članica na osnovu nacionalnih propisa, i zaštitu kroz autorsko pravo.³⁶

TRENUTNI PRAVNI OKVIR U ZAKONODAVSTVU EVROPSKE UNIJE

Kao i sa svim drugim intelektualnim tvorevinama, osnovni princip jeste da stvaralač intelektualnog dobra uživa određena prava nad tim dobrom. To je slučaj i sa dizajnom, što se može videti na osnovu člana 14 stav 1 i 2 Uredbe o komunitarnom dizajnu:

1. „*Pravo na komunitarni dizajn pripada dizajneru ili njegovom pravnom sledbeniku*“³⁷.
2. *Ako su dva ili više lica zajednički stvorila dizajn, pravo na komunitarni dizajn im pripada zajednički*³⁸

Ovim članom, Uredba je postavila osnovni princip određivanja nosioca prava, gde je inicijalni nosilac ono lice koje je i stvorilo intelektualno dobro.³⁹ Takođe, ovim

³² *Ibid.*, p. 183.

³³ *Ibid.*

³⁴ Catherine Colston, Jonathan Galloway, *Modern Intellectual Property Law*, 3rd edition, Routledge, New York, 2010, p. 473.

³⁵ Catherine Seville, “EU Intellectual Property Law and Policy”, op. cit., p. 183.

³⁶ *Ibid.*, “Council Regulation on Community Design”, art 96, *Official Journal of the European Communities* L3 Vol. 45, 2002.

³⁷ “Council Regulation on Community Design”, op. cit., art 14.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Annette Kur, Marianne Levin, Jens Schovsbo, *The EU Design Approach: A Global Appraisal*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2018, p. 65.

članom nije propušteno da se odredi i situacija gde je dizajn stvoren od strane više lice, gde će u tom slučaju sva prava uživati zajednički.

Ipak, problem se javlja kada dizajn nastane u okviru radnog odnosa. Sudeći prema ovom članu, jasno je da je Evropska unija bila svesna ovog problema o čemu svedoči stav 3 ovog člana. Uzimajući u obzir konstantan sukob principa intelektualne svojine (gde je stvaralač ujedno i nosilac prava) i osnovnih elemenata radnog odnosa (kao što su personalna subrogacija i stalni prihodi),⁴⁰ Evropska unija je morala da odstupi od osnovnog principa i konstruiše novo rešenje propisano sledećim stavom:

3. „Međutim, ako dizajn stvori zaposleni u izvršavanju svojih dužnosti ili prateći uputstva svog poslodavca, pravo na komunitarni dizajn pripada poslodavcu, ako drugačije nije ugovoren ili predviđeno nacionalnim pravom“⁴¹

Prema ovom članu, poslodavac je taj koji je inicijalni nosilac prava na komunitarni dizajn, što uključuje sva prava na ekonomsku eksploataciju.⁴² Prava obezbeđena registrovanim komunitarnim dizajnom su korišćenje i sprečavanje bilo kog trećeg lica da taj dizajn koristi bez saglasnosti, što dodatno podrazumeva izrađivanje, nudiće, stavljanje u promet, uvoženje i izvoženje kao i korišćenje i skladištenje proizvoda na kom je dizajn primjenjen.⁴³ Za razliku od registrovanog, prava obuhvaćena neregistrovanim komunitarnim dizajnom su drugačija i njegova zaštita podrazumeva jedino mogućnost da nosilac prava zabrani upotrebu koja je posledica kopiranja, pod čim se ne smatra upotreba dizajna kao posledica samostalnog stvaralačkog rada od strane lica za koje se može opravdano pretpostaviti da nije upoznato sa dizajnom koji je nosilac prava već učinio dostupnim.⁴⁴

U poređenju sa autorskim pravom, pravo na industrijski dizajn je u potpunosti ekonomsko pravo, tako da je „prenos“ prava sa zaposlenog na poslodavca ovde potpun, za razliku od autorskog prava gde bi poslodavac bio ograničen značajnim moralnim pravima autora, tj. zaposlenog.⁴⁵ Jedino moralno pravo dizajnera, koje je predviđeno ovom Uredbom, jeste pravo dizajnera da bude naveden u dokumentaciji koja se podnosi Kancelariji za harmonizaciju na unutrašnjem tržištu (u daljem

⁴⁰ Branko A. Lubarda, *Uvod u radno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2015, str. 6.

⁴¹ „Council Regulation on Community Design“, op. cit., art 14.

⁴² Sanna Wolk, EU Intellectual Property Law and Ownership in Employment Relationships, <http://www.scandinavianlaw.se/pdf/56-18.pdf>, pristupljeno 25.4.2019. godine, p. 424.

⁴³ „Council Regulation on Community Design“, op. cit., art 19.

⁴⁴ Hector MacQueen, Charlotte Waelde, Graeme Laurie, *Contemporary Intellectual Property: Law and Policy*, Oxford University Press, New York, 2010, p. 363; „Council Regulation on Community Design“, op. cit., art 19.

⁴⁵ *Ibid.*

tekstu kao: „*Kancelarija*“) i u registru.⁴⁶ Ovo je posledica ekonomске prirode dizajna. Iako je veoma sličan autorskom pravu, dizajn se primarno klasificuje kao industrijska svojina, pošto njegova suština leži u tome što služi za razlikovanje proizvoda na tržištu.⁴⁷ Objekat zaštite nije neki apstraktan oblik, nego dvodimenzionalan ili trodimenzionalan oblik jednog posebnog proizvoda.⁴⁸ Takođe, činjenica da poslodavac snosi finansijski rizik, kao što su troškovi proizvodnje, naknada za istraživački rad i plata zaposlenog, predstavlja *ratio legis* za propisivanje ovakvog rešenja.⁴⁹ U skladu sa već pomenutim, ekonomski aspekt dizajna je preovladao nad estetskim i umetničkim aspektom, što je na kraju i razlog tome da je pravo na dizajn pripalo poslodavcu u potpunosti.

Evidentno je da se Uredbom u potpunosti ova situacija izdvojila kao izuzetak, pogotovo uzimajući u obzir član 28. Uredbe gde je predviđeno odstupanje od još jednog opšteg principa, a to je princip registracije prenosa.⁵⁰ Poseban prenos sa zaposlenog na poslodavca, kao što su ugovor i sama registracija takvog prenosa, nije neophodan pošto do prenosa svih prava na poslodavca dolazi *ex lege*.⁵¹ Ugovor je jedino potreban ako zaposleni i poslodavac urede svoje odnose drugačije nego što je to već propisano, npr. u slučaju da žele da zaposleni ostane inicijalni nosilac prava nad dizajnom umesto poslodavca.

Može se primetiti da je poslodavac veoma ograničen kada su u pitanju predviđeni slučajevi koji ga imenuju kao nosioca prava. Jedine dve okolnosti kada poslodavac postaje nosilac prava nad komunitarnim dizajnom jesu: ako je zaposleni stvorio dizajn u okviru svojih redovnih dužnosti u radnom odnosu, ili ako je zaposleni stvorio dizajn pridržavajući se instrukcija koje mu je dao poslodavac.⁵² Ova ograničenja se ni u kom slučaju ne mogu ekstenzivno tumačiti, što dalje podrazumeva da dizajn nastao u okviru delatnosti kompanije kod poslodavca, ali koje ne spadaju u redovne dužnosti zaposlenog, niti su deo instrukcija koje su date zaposlenom, neće biti prenete na poslodavca.⁵³ Takođe, sam po sebi irelevantan

⁴⁶ “Council Regulation on Community Design”, op. cit., art 18; Catherine Seville, *EU Intellectual Property Law and Policy: Second Edition*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2016, p. 246.

⁴⁷ Slobodan M. Marković, Dušan V. Popović, „Pravo intelektualne svojine“, op. cit., str. 184.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Mario Franzosi (ed.), *European Design Protection: Commentary to Directive and Regulation Proposals*, Kluwer Law International B.V., Hague, 1996, p. 107.

⁵⁰ Paul Torremans, *Holyoak and Torremans Intellectual Property Law* 8th edition, Oxford University Press, New York, 2016, p. 380; “Council Regulation on Community Design”, op. cit., art 28.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Mario Franzosi (ed.), “European Design Protection: Commentary to Directive and Regulation Proposals“, op. cit., p. 107.

⁵³ *Ibid.*

kriterijum jeste taj da li je dizajn nastao u toku radnog vremena zaposlenog, jer sve dok on ne potпада под redovne dužnosti ili date instrukcije, pravo nad tim dizajnom neće biti preneto na poslodavca.

Evropska unija je na kraju odabrala da ovaj problem reši stepenastom konstrukcijom, gde se ukupno tri stepena moraju konsultovati kako bi se došlo do konačnog rešenja.⁵⁴ Prvo – u obzir se mora uzeti ugovor između zaposlenog i poslodavca, pošto se ovim članom dozvoljava autonomija volje ugovornih strana po ovom pitanju.⁵⁵ Ugovorne strane mogu dodatno da preciziraju ko će biti nosilac prava nad komunitarnim dizajnom, kao što mogu predvideti i pod kojim okolnostima će se to desiti, pod kojim uslovima će doći do prenosa, da li će biti kompenzacije i kako se ona utvrđuje, i slično. Drugo – nacionalna zakonodavstva se moraju konsultovati prilikom određivanja nosioca prava, jer ova odredba neće biti primenjena u slučaju da merodavno pravo predviđa drugačije. Treće – ovaj član će se primeniti jedino u slučaju ako problem određivanja nosioca prava još uvek nije rešen i prava zaposlenog i poslodavca još uvek nisu razgraničena.

Ipak, ovo nije bila inicijalna ideja kojom se zakonodavstvo Evropske unije vodilo. Prvobitno, u planu je bilo uniformno rešenje.⁵⁶ Sudeći prema Predlogu Uredbe o komunitarnom dizajnu (*„Proposal for the European Parliament and Council Regulation on Community Design“*) (u daljem tekstu kao: „*Predlog*“), u pitanju je bila manje komplikovana stepenasta konstrukcija. Ovo rešenje je bilo jednostavnije iz tog razloga što nije davalо toliku slobodu državama članicama da propisuju drugačije.⁵⁷ U svim državama članicama, rešenje je trebalo da bude isto, a to je da je inicijalni nosilac prava na komunitarni dizajn poslodavac, što se jedino moglo menjati ugovorom. Ovakvim rešenjem, Evropska unija je probala da izbegne prepuštanje ovog problema na rešavanje kolizionim normama država članica. Razlog omogućavanju ovlike diskrecije državama članicama najviše leži u nesavladivim razlikama na nacionalnom nivou. Težak je zadatak do kraja sprovesti harmonizaciju kada se nacionalni sistemi u velikoj meri razlikuju, čak i po pitanju nekih fundamentalnih principa prisutnih u pravu intelektualne svojine. Evropska unija u sebi sadrži dve potpuno različite pravne tradicije, evropsko-kontinentalnu i anglosaksonsku pravnu tradiciju. Štaviše, ova razlika je prepoznata i u samoj Uredbi gde je napomenuto da će se poštovati princip proporcionalnosti i da sama Uredba neće prevazilaziti okvir neophodnih mera za ostvarivanje ciljeva

⁵⁴ Annette Kur, Max Planck, Thomas Dreier, *European Intellectual Property Law: Text, Cases and Materials*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2013, p. 364.

⁵⁵ Mario Franzosi (ed.), „European Design Protection: Commentary to Directive and Regulation Proposals“, op. cit., p. 105.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ „Proposal for a European Parliament and Council Regulation on the Community Design“ COM (93) 342 final – COD 463, art 14, *Official Journal of the European Communities*, C 29, 1994.

komunitarnog dizajna.⁵⁸ Razlike su toliko duboko ukorenjene da se čak i samo priznanje dizajna kao osnovnog principa može razlikovati. Kao primer će poslužiti zakonodavstvo Ujedinjenog Kraljevstva, gde se pravo na zaštitu dizajna uživa automatski kao i autorsko pravo, što je suprotno rešenju iz evropsko-kontinentalne pravne tradicije.⁵⁹ Iz ovog razloga, Uredba pruža zaštitu ne samo registrovanom, nego i neregistrovanom komunitarnom dizajnu⁶⁰, kao neka vrsta kompromisnog rešenja.⁶¹ Ovo sve ide u prilog isticanju poteškoća sa kojim Evropska unija mora da se suoči kada je u pitanju harmonizovanje propisa država članica.

Ovakve razlike su uspele da se odraze i na problem određivanja nosioca prava na dizajn stvoren u radnom odnosu. Prema ranijem članu 215 stavu 2 Zakona o autorskom pravu, dizajnu i patentu („Copyright, Design and Patent Act“) Ujedinjenog Kraljevstva, ovaj sukob interesa se nije odnosio samo na radni odnos, nego se širio i na ugovor o delu.⁶² Ovo predstavlja značajnu razliku u odnosu na zakonodavstvo Evropske unije, pošto član 14 stav 3 ove Uredbe ne obuhvata situaciju nastalu kao posledica ugovora o delu. Ipak, harmonizacija se po ovom pitanju završila uspešno pošto je Ujedinjeno Kraljevstvo 2014. godine donelo Zakon o intelektualnoj svojini („Intellectual Property Act“), i samim tim odustalo od svoje odredbe.⁶³ Razlog donošenja ovakve odredbe (kako u Evropskoj uniji, tako i u Ujedinjenom Kraljevstvu) jeste u tome što dizajn obično nastaje kao posledica ugovora o delu.⁶⁴ U ovom slučaju, samostalni dizajneri nisu u zavidnoj poziciji, a njihov položaj bi bio dodatno oštećen ako bi se prava na dizajn odmah pripisala naručiocu dela. Prvo, samim tim što su samostalni podrazumeva da nisu zaposleni i da nemaju stalna primanja. Njihov prihod se isključivo zasniva na tome što su inicijalni nosioci prava na dizajn i što su u mogućnosti da dobiju naknadu u zamenu za ta prava. To ne bi bilo moguće u slučaju da je naručilac dela predviđen kao inicijalni nosilac prava na dizajn. Drugo, oni su obično u podređenom položaju još u fazi pregovaranja u odnosu na naručioca, te bi iz tog razloga trebalo da zadrže jedinu prednost koju imaju. Ova podređenost se takođe odražava i na nemogućnost dizajnera da naplati

⁵⁸ „Council Regulation on Community Design“, recital 6, *Official Journal of the European Communities L3 Vol. 45*, 2002.

⁵⁹ Jacquie Wilson, *Handbook of Textile Design*, Elsevier, New York, 2001, p. 70.

⁶⁰ „Council Regulation on Community Design“, op. cit., art 1.

⁶¹ Christopher Heath, *Intellectual Property Harmonisation Within ASEAN and APEC*, Kluwer Law International B.V., Hague, 2004; Slobodan M. Marković, Dušan V. Popović, „Pravo intelektualne svojine“, op. cit., str. 360.

⁶² „Copyright, Designs and Patents Act“, art 215, The Stationery Office, London, 1988.

⁶³ „Intellectual Property Act“, art 2, The Stationery Office, London, 2014.

⁶⁴ Annette Kur, Max Planck, Thomas Dreier, *European Intellectual Property Law: Text, Cases and Materials*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2013, p. 364.

naknadu, где у слуčaju да нaručilac automatski postaje nosilac prava на dizajn, а притом нaručilac je правно lice koje je postalo insolventno pre plaćanje naknade, dizajner će ostati bez naknade, а треће lice će steći pravo на dizajn zajedno sa ostalom imovinom insolventnog naručioca.⁶⁵ Na prvi pogled izgleda као да не постоји razlika između situacije где dizajn nastaje u okviru ugovora o radu i u okviru ugovora o delu, пошто je suština u oba slučaja ista, а то је да se dizajn stvara за drugu stranu koja za то plaća naknadu. Ipak, velika je razlika u finansijskom riziku koji snosi samostalni dizajner, а не naručilac, где он stvara dizajn od sopstvenih sredstava, dok je u radnom odnosu obrнута situacija.

Iako je Ujedinjeno Kraljevstvo na kraju prilagodilo svoje propise standardima Evropske unije, то никако не подразумева да države članice које припадају evropsko-kontinentalnoj pravnoj tradiciji нису у svojim zakonodavstvima задржale сличне одредбе (као на primer Španija). У шпанском Zakону о правној заштити industrijskog dizajna из 2003. (‘*Ley de Protección Jurídica del Diseño Industrial*’) ово решење је проширено и на уговор о delu, где ће иницијални nosioci prava на dizajn бити poslodавац и naručilac dela.⁶⁶ Ова одредба је доšла у direktni sukob sa članom 14 stavom 3 Uredbe o komunitarnom dizajnu u slučaju C-32/08 Fundación Española para la Innovación de la Artesanía (FEIA) v Cul de Sac Espacio Creativo SL and Acierta Product & Position SA (у daljem tekstu navedено као „*FEIA v Cul de Sac*“) pred Evropskim sudom pravde.⁶⁷

STAV EVROPSKOG SUDA PRAVDE NA PITANJE ODREĐIVANJA NOSIOCA PRAVA NAD KOMUNITARNIM DIZAJNOM STVORENIM U RADNOM ODNOSU (FEIA V CUL DE SAC)

У овом слуčaju, tužilac je Fondacija Španije за inovaciju i zanatstvo („Fundación Española para la innovación de la Artesanía“) (у daljem tekstu као: „*FEIA*“), која је финансирала пројекат чија svrha je bilo stvaranje i stavljanje u promet raznih proizvoda које су правиле stručne radionice на osnovу dizajna profesionalnih industrijskih dizajnera.⁶⁸ Пројекат се звао „*D'Artes ... Diseño y Artesanía de*

⁶⁵ Mario Franzosi (ed.), „European Design Protection: Commentary to Directive and Regulation Proposals“, op. cit., p. 107.

⁶⁶ Ley de Protección Jurídica del Diseño Industrial, <https://wipolex.wipo.int/en/text/126758>, 5.5.2019, art 15.

⁶⁷ Giuliana Ziccardi Capaldo, The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence 2010, Oxford University Press, New York, 2012, p. 666.

⁶⁸ Fundación Española para la Innovación de la Artesanía (FEIA) v Cul de Sac Espacio Creativo SL, Judgment of the Court (First Chamber), 2 July 2009, Acierta Product & Position SA C-32/08, para. 28.

incorporación del Diseño al Sector Artesano“ (u daljem tekstu navođeno kao: „D’Artes“).⁶⁹ Za svrhe tog projekta, FEIA je angažovala kompaniju AC&G S.A. (u daljem tekstu navodjena kao: „AC&G“) da odabere dizajnere i sa njima zaključi ugovore u ime i za račun FEIA.⁷⁰ Zadatak dizajnera je bio da dizajniraju proizvod i da pruže bilo kakvu tehničku pomoć radionicama prilikom proizvodnje.⁷¹ AC&G je potom sa odabranim dizajnerima zaključila usmeni ugovor sa kompanijom „Cul de Sac Espacio Creativo S.L.“ (u daljem tekstu navođeno kao: „Cul de Sac“) da dizajniraju seriju zidnih satova koje će napraviti Veronica Palomares, gde će pritom AC&G biti u obavezi da isplati naknadu u vrednosti od 1.800,00 evra.⁷² Satovi bi bili deo kolekcije pod nazivom „Santamaria“, što bi ujedno bila i prva kolekcija D’Artes projekta.⁷³ Ipak, problem se pojавio kada je Cul de Sac stavio u promet razne satove u okviru svoje kolekcije pod nazivom „Timeless“ u saradnji sa kompanijom „Acierta Production & Position S.A.“ (u daljem tekstu navođeno kao: „Acierta“).⁷⁴ FEIA, smatrajući sebe nosiocem prava na dizajn kao naručilac, pokrenula je postupak protiv Cul de Sac i Acierte pred Prvim privrednim sudom u Alikanteu (u daljem tekstu kao: „Prvostepeni sud“).⁷⁵ Tužbeni zahtev je podnet zbog povrede komunitarnog dizajna i zbog radnji nelojalne konkurenциje.⁷⁶ Ovaj slučaj je na kraju došao do Evropskog suda pravde, pošto su u samom članu 14 Uredbe o komunitarnom dizajnu postojale nejasnoće koje je sud morao protumačiti.⁷⁷ Vlada Ujedinjenog Kraljevstva je, takođe, iznela svoj stav u vezi sa ovim slučajem, pošto je u to vreme zakonodavstvo Ujedinjenog Kraljevstva sadržalo iste odredbe, a samim tim i probleme koji su morali biti protumačeni.⁷⁸

⁶⁹ Opinion of Advocate General Mengozzi, 2009, Fundación Española para la Innovación de la Artesanía (FEIA) v Cul de Sac Espacio Creativo SL, Acierta Product & Position SA C-32/08, para 12.

⁷⁰ Fundación Española para la Innovación de la Artesanía (FEIA) v Cul de Sac Espacio Creativo SL, Acierta Product & Position SA C-32/08, para. 29.

⁷¹ *Ibid.*, para 30.

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Ibid.*, para 31.

⁷⁴ *Ibid.*, para. 33.

⁷⁵ Opinion of Advocate General Mengozzi, 2009, op. cit., para 14.

⁷⁶ Fundación Española para la Innovación de la Artesanía (FEIA) v Cul de Sac Espacio Creativo SL, Acierta Product & Position SA C-32/08, para. 33.

⁷⁷ Opinion of Advocate General Mengozzi, 2009, op. cit., para 15.

⁷⁸ *Ibid.*, para. 16.

Tumačenje člana 14 stava 3 regulative o komunitarnom dizajnu i ishod slučaja pred Evropskim sudom pravde

Evropski sud pravde je imao ukupno dve dileme koje su zahtevale tumačenje i koje su relevantne za pitanje dizajna stvorenog u radnom odnosu. Prva dilema jeste: „Da li se termini „poslodavac“ i „zaposleni“ mogu ekstenzivno tumačiti kako bi uključili i druge situacije osim ugovora o radu, kao na primer ugovor o delu?“⁷⁹ U prilog širem tumačenju, FEIA i Vlada Ujedinjenog Kraljevstva iznеле su stav da se član 14 stav 3 Uredbe ne može isključivo jezički tumačiti, već se moraju uzeti u obzir i ciljevi same Uredbe.⁸⁰ Iстично је како су односи poslodavac – zaposleni и наруџилac – дизajner у суštini исти, и где се дизајн на крају ствара за друго лице које обезбеђује за то одређену накнаду.⁸¹ Ipak, суд као ни општи правобранилac nisu se složili sa ovim stavom, што је rezultiralo time да овај аргумент не буде usvojen.⁸² Sud je konstantno naglašavao значај језичке formulacije, где је напоминјао да се нису upotrebljavali termini као што су „naručilac“ или „poslenik“ uporedо са terminima „poslodavac“ и „zaposleni“.⁸³ Nakon тога, суд наглашава да државе чланице не би требало да шире круг примене овог правила на друге однose изван граница радног односа, пошто formulacija „ako другачије nije ugovoreno ili predviđeno nacionalnim правом“ omogućava државама чланicама да предvide само suprotno rešenje, а то је да zaposlenog odrede kao nosioca dizajna.⁸⁴ У овом slučaju, намера zakonodavca јесте била да регулише само радни однос као posebnu vrstu односа, а не да прошири примену овог члана и на друге ugovorne odnose.⁸⁵ На kraju, суд ukazuje na zakonodavnu istoriju ове Uredbe u prilog уžem tumačenju člana 14. Kako суд i општи правобранилac navode, Predlog je obuhvatao ne само ugovor o radu nego i ugovor o delu.⁸⁶ Ipak, део који се односи на ugovor o delu nije opstao do доношења konačne verzije Uredbe.⁸⁷

⁷⁹ Fundación Española para la Innovación de la Artesanía (FEIA) v Cul de Sac Espacio Creativo SL, Acierta Product & Position SA C-32/08, para. 37.

⁸⁰ Ibid., para 39.

⁸¹ Annette Kur, Marianne Levin, Jens Schovsbo, *The EU Design Approach: A Global Appraisal*, op. cit., p. 66.

⁸² Fundación Española para la Innovación de la Artesanía (FEIA) v Cul de Sac Espacio Creativo SL, Acierta Product & Position SA C-32/08, para. 55; Opinion of Advocate General Mengozzi, 2009, op. cit., para 34.

⁸³ Ibid., para. 47-49.

⁸⁴ Ibid., para. 50.

⁸⁵ Ibid., para. 51.

⁸⁶ Ibid., para. 54.

⁸⁷ Ibid.

Pored ovoga, opšti pravobranilac dodatno naglašava da ova odredba ne obuhvata svaki dizajn stvoren u radnom odnosu, već samo onaj gde je zaposleni stvorio dizajn u okviru svojih redovnih dužnosti ili sledeći uputstva koja mu je dao poslodavac.⁸⁸ U skladu sa tim, ova odredba ne bi mogla da se tumači u smislu da uključuje i ugovor o delu, uzimajući u obzir da čak ne uključuje ni sve situacije koje proističu iz ugovora o radu.⁸⁹ Druga dilema na koju je potrebno odgovoriti je: „Da li se može primeniti pravo države članica na osnovu člana 88 ove Uredbe, ili se član 14 uvek primenjuje?“⁹⁰

U prilog primeni domaćih propisa, FEIA se pozvala na član 88 koji podrazumeva da će se domaći propisi primeniti u onim slučajevima kada pitanje nije pokriveno Uredbom.⁹¹ Takođe, FEIA se pozvala na tačku 6 preambule gde je napomenuto da će se Uredba primenjivati u skladu sa načelom proporcionalnosti.⁹² U prilog ovome, FEIA takođe navodi da se formulacija „pravni sledbenik“ odnosi na sve načine sticanja dizajna u nacionalnom pravu, uključujući i situacije gde je i naručilac inicijalni nosilac komunitarnog dizajna.⁹³ Evropski sud pravde nije mogao da se složi ni sa ovim argumentom. Sud u ovom slučaju ističe da se mora primeniti član 14 Uredbe, pogotovo uzimajući u obzir da ovaj slučaj uopšte nije regulisan zakonodavstvom Španije.⁹⁴ U ovom slučaju se radi o određivanju nosioca prava na neregistrovani dizajn, gde pravo Španije prepoznaje samo registrovani dizajn.⁹⁵ Prema tome, ne može ni postojati odredba u španskom pravu koja određuje naručioca kao nosioca prava nad neregistrovanim dizajnom.⁹⁶

Što se tiče tumačenja formulacije „pravni sledbenik“, pod ovim ne mogu biti uključeni svi mogući načini prenosa, već samo oni koji su izvršeni na osnovu ugovora.⁹⁷ Sud ističe da ovo nije samo potvrđeno jezičkom formulacijom člana 14 Uredbe, već i ciljevima same Uredbe.⁹⁸ Neophodno je da se osnovni termini tumače na jedinstven način za slučaj da nisu regulisani domaćim zakonodavstvom,⁹⁹ iz

⁸⁸ Opinion of Advocate General Mengozzi, 2009, op. cit., para 22.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ *Fundación Española para la Innovación de la Artesanía (FEIA) v Cul de Sac Espacio Creativo SL, Aciera Product & Position SA C-32/08*, para. 37.

⁹¹ *Ibid.*, para. 57.

⁹² *Ibid.*

⁹³ *Ibid.*, para. 58.

⁹⁴ *Ibid.*, para. 62.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ *Ibid.*, para. 71–72.

⁹⁸ *Ibid.*, para. 79.

⁹⁹ *Ibid.*, para. 63.

razloga što nekonzistentno tumačenje može dovesti do pojave više nosilaca prava nad jednim dizajnom u zavisnosti od države članice, gde zaštita prava na dizajn više nije uniformna.¹⁰⁰ Ovo je neophodno kako bi se obezbedilo da zaštita dizajna bude u skladu sa svim sektorima industrije, što je ujedno i cilj same Uredbe prema tačkama 8 i 15 preambule.¹⁰¹ Ovaj slučaj je od velikog značaja za praksu Evropskog suda pravde pošto je prvi (a za sada i jedini rešen slučaj) koji reguliše ovo pitanje ne samo za dizajn, nego i na nivou cele oblasti intelektualne svojine. Dva principa su uspostavljena u ovom slučaju: (a) ugovor o delu ne potпадa pod primenu člana 14 Uredbe; i (b) član 14 se mora tumačiti na način da omogućava dizajneru da uživa pravnu zaštitu komunitarnog dizajna, osim ako to pravo nije preneto na pravnog sledbenika ugovornim putem.¹⁰² Ovaj slučaj sam po sebi postavlja standarde za sve buduće slučajeve određivanja nosioca prava nad komunitarnim dizajnom, i obezbeđuje smernice za tumačenje na generalnom nivou intelektualne svojine.

ZAKLJUČAK

Tokom godina bili smo svedoci drastičnih promena u procesu stvaranja intelektualnih dobara. Od stvaranja koncepta intelektualne svojine, osnovno pravilo je bilo da su stvaraoci ti koji uživaju u svim plodovima svog rada i ulaganja, bez obzira na vrstu intelektualnih dobara. Međutim, kao i mnoge zakonske odredbe tokom vremena, ovo pravilo takođe nije moglo opstati u izvornom obliku. Nove pojave su prouzrokovale da se ovo pravilo u nekim aspektima promeni, tako da su mnogi izuzeci formirani. Jedan od tih izuzetaka je upravo slučaj intelektualnih dobara stvorenih na osnovu ugovora o radu. Pojavom globalizacije i novih tehnologija koje omogućavaju brz prenos sadržaja i informacija, intelektualna svojina je postala još profitabilnija poslovna aktivnost. Dakle, većina privrednih subjekata je shvatilo značaj inovacije, što je na kraju rezultiralo povećanjem konkurenциje u oblasti intelektualne svojine. To je imalo uticaja na većinu industrija, poput tehnološke, muzičke i filmske industrije. Međutim, takođe je uticalo na prehrambenu industriju, transport i naftnu industriju.

Sa takvim porastom konkurenциje podignuti su i standardi kvaliteta. Ograničeni ljudski i finansijski resursi nisu više bili dovoljni kao ranije. Da bi se stvorila bilo kakva vrsta intelektualnog dobra u današnje vreme (npr. pronalasci, filmovi i muzika), potrebno je imati skupu opremu i tim koordiniranih istraživača, stručnjaka ili stvaralača. Za ovu vrstu poduhvata, kompanije sa finansijskim sredstvima obično angažuju stvaraoce kao svoje zaposlene u ove svrhe. Ovo je postao uobičajeni način

¹⁰⁰ *Ibid.*, para. 65.

¹⁰¹ *Ibid.*, para. 77.

¹⁰² *Ibid.*, para. 84.

poslovanja sa prihodima zasnovanim na intelektualnoj svojini. Iako je to slučaj, to ni na koji način ne podrazumeva da je pravni okvir ovog pitanja bez ikakve nedoumice. Pre bilo kakvog udubljivanja, može se dobiti utisak da je ovo pitanje uniformisano na domaćem i međunarodnom nivou. Međutim, to nije slučaj. Upoređujući domaće zakone država članica Evropske unije, može se zaključiti da je prisutno mnoštvo različitih rešenja. Obično je tendencija da se poslodavcu daju sva prava, ali postojeće razlike su drugačije prirode. Obično se sastoje od toga da li je takav prenos automatski ili ne, ili kako su regulisana moralna prava stvaraoca, ali uglavnom je razlika u pravilima o kompenzaciji. Neki od njih su povoljniji prema zaposlenima, pružajući više okolnosti zaposlenima da budu nagrađeni, dok su drugi restriktivniji po zaposlene.

Uzimajući u obzir sve navedene okolnosti, Evropska unija se ipak odlučila za okvirno regulisanje ovog pitanja, gde su mnogi problemi (kao što je pitanje kompenzacije zaposlenog) ostavljeni na rešavanje državama članicama. Uz već postojeće razlike na nivou prava država članica, jasno je da može doći do različitog tretmana zaposlenih koji su državljeni različitim država članica po pitanju naknade, kako zbog slobode ugovaranja između zaposlenog i poslodavca gde postoji nejednak položaj, tako zbog potencijalnih imperativnih odredbi u pojedinim državama članicama. Uz postojeće razlike na nivou država članica, ne može se očekivati da je Evropska unija na ovom polju nešto uspešnija. Evropska unija nije baš u zavidnoj poziciji kada je u pitanju uspostavljanje harmonizacije i ujednačenosti propisa. Prvi razlog tome jeste što Evropska unija mora da pronađe način da uspešno balansira između fundamentalno različitih principa prisutnih u evropsko-kontinentalnoj i anglosaksonskoj pravnoj tradiciji. Drugi razlog jeste što je potrebno naći način da se pomire sukobljeni interesi i pravično nagrade poslodavci za njihova ulaganja, kao i zaposleni za njihov intelektualni rad, a sve dok se osigura da motivacija za inovacije i napredak ne bude ometana.

LITERATURA

- Alexis, Billy Melo Araujo, *The EU Deep Trade Agenda: Law and Policy*, Oxford University Press, New York, 2016.
- Capaldo, Giuliana Ziccardi, *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence 2010*, Oxford University Press, New York, 2012.
- Colston, Catherine, Galloway Jonathan, *Modern Intellectual Property Law 3rd edition*, Routledge, New York, 2010.
- Fisk, L. Catherine, *Working Knowledge: Employee Innovation and the Rise of Corporate Intellectual Property, 1800–1930*, University of North Carolina Press, North Carolina, 2009.
- Franzosi Mario (ed.), *European Design Protection: Commentary to Directive and Regulation Proposals*, Kluwer Law International B.V., Hague, 1996.

- Heath, Christopher, *Intellectual Property Harmonisation Within ASEAN and APEC*, Kluwer Law International B.V., Hague, 2004.
- Kur, Annette, Levin, Marianne, Schovsbo, Jens, *The EU Design Approach: A Global Appraisal*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2018.
- Lubarda, A. Branko, *Uvod u radno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2015.
- MacQueen, Hector, Waelde, Charlotte, Laurie, Graeme, *Contemporary Intellectual Property: Law and Policy*, Oxford University Press, New York, 2010.
- Marković, M. Slobodan, Popović, V. Dušan, *Pravo intelektualne svojine*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2017.
- Miladinović, Zoran, „Autorsko delo stvoreno izvršenjem ugovora o radu”, *Zbornik radova „XXI vek – vek usluga i Uslužnog prava”*, 2013, str. 99-113.
- Pila, Justine, Torremans, Paul, *European Intellectual Property Law*, Oxford University Press, New York, 2016.
- Sandeen, Sharon K. (ed.), *Intellectual Property Deskbook for the Business Lawyer: A Transactions-based Guide to Intellectual Property Law*, American Bar Association, United States of America, 2007.
- Seville, Catherine, *EU Intellectual Property Law and Policy*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2009.
- Seville, Catherine, *EU Intellectual Property Law and Policy: Second Edition*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2016.
- Spasić, Vidoje, Stefanovski, Ljubiša, „Pravni režim autorskih dela stvorenih u radnom odnosu u pravu Srbije i Makedonije”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, LXIII, 2012, str. 169-185.
- Stefanovski, Ljubiša, Ignjatović, Marija, „Načini za regulisanje prava intelektualne svojine nastalih u okviru radnog odnosa”, *Pravni Život* br. 11/2014, str. 695-703.
- Torremans, Paul, *Holyoak and Torremans Intellectual Property Law 8th edition*, Oxford University Press, New York, 2016.
- Wilson, Jacquie, *Handbook of Textile Design*, Elsevier, New York, 2001.
- Wolk, Sanna, EU Intellectual Property Law and Ownership in Employment Relationships, <http://www.scandinavianlaw.se/pdf/56-18.pdf>.

THE ISSUE OF OWNERSHIP OVER COMMUNITY DESIGN CREATED UNDER EMPLOYMENT RELATIONSHIP

Abstract: With globalization, intellectual property has become one of the most profitable activities, leading to increased competition and elevating the standard quality of intellectual goods. For such purposes, business enterprises started to hire creators, thus causing that most of intellectual goods are created under an employment relationship. Although as frequent as it is, it cannot be said that it is consistently regulated. On the contrary, this issue may be the most disputed nowadays. That is the result of the fact that neither solutions in the case of different intellectual goods are uniform on the domestic level, nor are domestic laws harmonized internationally. That is also the case with the European Union.

To fully grasp the stance of the European Union on this issue, the author firstly analyzed the sources of law that cover Community design protection. Later on, the author moved on to the issues of interpretation of the current framework regulating the ownership over Community design under an employment relationship. In the end, the author presented the case-law of the European Court of Justice regarding this issue.

Key words: intellectual property, labor law, community design, employee, employer, harmonization, employment relationship.

PRIKAZI

Solidarnost u pravu Evropske unije – uloga i perspektive

Maja Lukić Radović, *Solidarnost u pravu Evropske unije – uloga i perspektive*, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, 2018. godina, Beograd, 143. strane

Princip solidarnosti dobro je poznat svima koji su susreli sa pravom evropskih integracija ili razvojem javnog prava Evropske unije. Za mnoge autore ideja solidarnosti bila je jedna od glavnih pokretača evropske integracije, što je i od samog početka potvrđeno u Deklaraciji francuskog ministra spoljnih poslova Robera Šumana 1950. godine, koja je princip solidarnosti postavila „rame uz rame“ sa ekonomskim ciljevima, kroz čija konkretna ostvarenja će se stvoriti „*de facto* solidarnost“¹ a samim tim i postepeno izgraditi Evropa. Sama činjenica da je (evropska) solidarnost proklamovana kao princip koji se inherentno razvijao evolucijom Evropske ekonomske zajednice u jedan svojevrstan *sui generis* entitet u međunarodnom pravu, čini da on ne može biti definisan samo kao opšte načelo već je važno da se sa „posebnom pažnjom definiše kao princip pravnog sistema EU i da se utvrdi granica na kojoj ona prestaje da bude pravni princip i postaje politička vrednost“².

Imajući u vidu navedeno, autorka monografije, Maja Lukić Radović, od samog početka jasno definiše cilj svog rada, a to je da odredi ulogu ovog načela u konstitucionalnom razvoju prava Evropske unije, a samim tim i njegove granice, i opredeljuje se za sistematičan prikaz razvoja načela kroz osnivačke ugovore Evropske unije, ali i kroz pravne instrumente kojima je Evropska unija odgovorila na dve najveće krize na tlu Unije u XXI veku – finansijsku i migrantsku. Autorka, kroz pažljivo izabrane presude nemačkog Saveznog ustavnog suda i Suda pravde Evropske unije (u daljem tekstu: „Suda“), gde se dovode u pitanje i osnovne vrednosti koje dele države članice Evropske unije pa i zaštita nacionalnog i ustavnog identiteta, u čemu je prednjačila Nemačka, prikazuje koliko je princip solidarnosti imao značaj za pravni sistem EU kao političko-ekonomske zajednice u novoj fazi razvoja.³

¹ The Schuman Declaration, https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_en, 24. avgust 2019. godine.

² Maja Lukić Radović, *Solidarnost u pravu Evropske unije – uloga i perspektive*, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Beograd, 2018, str. 15.

³ *Ibid.*, str. 127.

Važno je istaći da je Maja Lukić Radović izborom analize ovog načela obradila temu koja, prvenstveno sa ovog aspekta, nije analizirana u domaćoj literaturi, a koja je bila vrlo aktuelna i predmet interesovanja u međunarodnoj akademskoj javnosti kada je na istu skrenuta pažnja, upravo praksom Suda u svetlu kriza koje su protresle evropsku javnost. Samim tim, podvlači i autorka, ponovo je istaknuta kreativna uloga Suda u odnosu na postojanje i razvoj ustavnog prava Evropske unije, ali i nemogućnost striktnog razgraničenja između EU kao političke zajednice i njenog pravnog sistema. Solidarnost, iako analizirana kao pravni, odnosno konstitucionalni koncept prava EU, istovremeno, prema rečima autorke, postaje i osnov za prepoznavanje političkog identiteta Evropske unije i njeno delovanje unutar, ali i u odnosu na druge subjekte u međunarodnoj zajednici.

U prvom delu monografije, uz prigodan citat Žaka Delora koji je opisao „evropski model“ kao „nadmetanje koje stimuliše, saradnja koja učvršćuje, solidarnost koja ujedinjuje“,⁴ autorka vrlo jasno ističe da je solidarnost više od samo principa proklamovanog u osnivačkim ugovorima koje je prožimalo razvoj jedinstvenog tržišta uz mnogobrojne kompromise. Nakon predstavljanja same ideje solidarnosti, kao i njenog razvoja do Ugovora iz Lisabona,⁵ gde je potvrđena kao princip koji čini temelj zajedničkih vrednosti država članica Evropske unije, vrlo pregledno prikazano je prisustvo odredbe o solidarnosti u različitim politikama Evropske unije u Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije – u oblasti azila, imigracije i kontrole spoljnih granica, ekonomске i monetarne politike, energetike i zajedničke spoljne i bezbednosne politike, gde je istaknuta uloga solidarnosti ne samo na suprancionalnom nivou Evropske unije, već upravo i između samih država članica Evropske unije.

Vođenje politike u duhu solidarnosti stavljen je na svojevrstan test kroz najozbiljnije izazove sa kojima se evropska konstrukcija susrela od nastanka, koje je autorka podrobnije analizirala i kroz primenu principa solidarnosti i prikazala kako je kriza globalnog finansijskog tržišta, a onda i migrantska kriza, uzdrmala celokupan kredibilitet EU kao političke zajednice.⁶ Prvi izazov – evropska finansijska kriza, čiji je cilj bio da se uz (diskutabilno) uspešno uključivanje privremenih i stalnih evropskih instrumenata, uz učešće država članica, očuva Evrozona i poverenje u njenu finansijsku stabilnost, a posredno i poverenje u evropsku ideju, pretvorila je Uniju iz zajednice koristi u zajednicu rizika i nepoverenja, stvorivši upravo suprotan efekat od prvenstveno proklamovane

⁴ *Ibid.*, str. 20, fn. 16.

⁵ “Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community, Amendments to the Treaty on European Union and to the Treaty on Establishing the European Community”, član 3 stav 1, *Official Journal of the European Union (2007/C306/01)* Vol. 50, 17. decembar 2007. godine.

⁶ *Ibid.*, str. 30.

solidarnosti. Autorka s pravom postavlja pitanje motiva spasavanja Evrozone, i eventualne „pozadine“ primene principa solidarnosti kroz mehanizme za pružanje podrške državama članicama koje su u finansijskoj krizi, a to je da se on može posmatrati i sa strane pragmatičnosti ekonomski jakih država, koje su iskoristile krizu kako bi, pod svojim uslovima a i kontrolom, nametnule svoje ciljeve ekonomske i političke integracije.

Na prethodnu argumentaciju autorka nadovezuje i migrantsku krizu, koja je na još očigledniji način suprotstavila pragmatične interese pojedinih država članica, i time dovela u pitanje da li je solidarnost zaista vrednost zajednička za sve države članice ili Lisabonskim ugovorom proklamovan ideal? Kroz analizu postojeće regulative kao i kroz prikaz predloženih zakonskih izmena, Maja Lukić Radović pojašnjava pokušaje otelotvorenja solidarnosti u vidu korektivnih mehanizama raspodele i uporno odbacivanje istih od strane država centralne Evrope što je dobilo sudski epilog na evropskom nivou.

Značajan doprinos ove monografije je upravo u prikazu prakse nacionalnih sudova država članica, konkretno nemačkog, a zatim i Suda, koja je (pre)oblikovala shvatanje ne samo ovog principa, već i ostalih vrednosti u temelju evropske konstrukcije. Kroz sveobuhvatan prikaz stavova Saveznog ustavnog suda Nemačke prema projektima EU za spasavanje Evrozone, M. Lukić Radović dovodi u vezu učenje o odnosu nacionalnog prava i prava EU, koje je zastupljeno u doktrini o ustavnom identitetu, kao i demokratskom legitimitetu. Nadalje, kroz analizu dve pažljivo odabrane, a za celokupno evropsko pravo ključne, presude Suda, autorka se još jednom osvrće na značaj Suda, koji se sada poziva na solidarnost kao jedan od pravno-obavezujućih osnova. Sud su, kao instituciju Evropske unije, krize sa kojima se Unija suočila „primorale“ da na vrlo očigledan način transformiše princip solidarnosti u pozitivnu obavezu, koja pored zahteva da države članice čine korist sebi, zahteva i da korist čine i drugim državama članicama, što pak ne proizlazi iz Ugovora već iz političke realnosti, ali i ekonomske neophodnosti.⁷

U službi interpretiranja delatnosti Suda, Maja Lukić Radović podvlači značaj principa solidarnosti kao jednog od vrednosnih temelja prava Evropske unije, koji upravo kroz kreativnu ulogu Suda pokušava da stvori adekvatan odgovor Unije kao političke zajednice na već „uspešno“ prevaziđene, ali i buduće, izazove. Na kraju, autorka u prvi plan dovodi postojanje otvorenih pitanja koji će u praksi pokazati da li je sudski aktivizam i stvaranje prava našao adekvatan prijem i u ponašanju država članica ili se radi o trajnjem raskoraku u tumačenju osnovnih demokratskih i političkih vrednosti istih tih država.

Kroz analizu uloge principa solidarnosti u dve „goruće“ krize sa kojima se EU suočila tokom sedam decenija postojanja, autorka je prikazala ne samo „ključni

⁷ *Ibid.*, str. 118.

značaj principa za formulisanje politike i konkretnih mehanizama pomoću kojih je EU na pomenute krize odgovorila“, već je prikazala i perspektivu kroz transformativni značaj solidarnosti za konstitucionalnost EU na prelasku u treću deceniju XXI veka. Veštim prikazom nacionalnih stavova i sudskog učenja, čitaocu je pružen uvid i u opštu sliku razvoja osnovnih vrednosti i genezu načela koje čine samu srž evropskog projekta, učinivši ovu monografiju vrlo korisnom ne samo za stručnjake pravne struke, nego i za širu akademsku javnost.

Marija VLJKOVIĆ

Svemir kao poslednja geografska ravan: Geopolitika svemira i mesto i uloga Evropske unije u svemiru

Bohumil Doboš, *Geopolitics of the Outer Space: A European Perspective*, Cham, Springer, 2019, pp. x+139, 84,99 €

Ideja na kojoj geopolitika počiva jeste ideja o međusobnim uticajima i međuzavisnosti geografskih i političkih pojava i procesa. Razumevanje međunarodne stvarnosti nerazdvojivo je od razumevanja geografskih osnova u okvirima kojih se međunarodno-političke pojave i procesi odvijaju. Bilo da je reč o kopnu, moru, vazduhu, ili pak planinama, rekama, pustinjama, specifičnosti geografskog prostora daju veću ili manju mogućnost državama da delaju u međunarodnom okruženju. Međutim, da li se u navedenom kriju granice geografskog prostora? Kao što je tehnološki napredak omogućio čoveku da dela prvo bitno na moru, pa potom i u vazduhu, isti napredak omogućio je širenje geografskog prostora u okvirima da čovek može delovati i na svemir. Uz sve značajnije oslanjanje čovečanstva u svakodnevnom životu, ali i u ekonomskoj i strateškoj dimenziji, na tehnologiju koja se nalazi u svemiru, svemir kao svojevrsna geografska ravan dobija sve značajniju pažnju u akademskoj literaturi.

Knjiga Bohumila Doboša nastoji da doprinese rastućem korpusu literature koji pristupa proučavanju svemira kao specifičnoj geografskoj ravni koja utiče na međunarodnu politiku. Počevši od pionirskih radova Evereta Dolmana (*Everett C. Dolman*) koji nastoje primeniti geopolitički pristup u svemiru,¹ do radova Najefa al-Rodana (*Nayef R. F. Al-Rodhan*) koji zagovaraju novi, meta-geopolitički pristup,² proučavanje geopolitike svemira, ili kako se neretko označava astropolitika, dovela je i do uspostavljanja zasebnog naučnog časopisa „Astropolitika“ (*Astropolitics*) u izdanju Tejlora i Fransa (*Taylor and Francis*) koji objavljuje ovakvu problematiku. Struktura same knjige Bohumila Doboša osmišljena je na način da pokrije dve značajne celine. Prvo – da pruži geopolitičku analizu svemira kroz aspekte na koje svemir kao geografska ravan utiče na međunarodne odnose. Drugo – da pruži analizu i perspektivu mogućnosti Evropske unije kao aktera u svemiru, tako što prikazuje mogućnosti Unije, pre

¹ Everett C. Dolman, "Geostrategy in the Space Age: An Astropolitical Analysis", *Journal of Strategic Studies*, vol 22, No. 2-3 (1999), pp. 83-106; Everett C. Dolman, *Astropolitics: Classical Geopolitics in the Space Age*, Frank Cass, London and Portland, 2002.

² Nayef R. F. Al-Rodhan, *Meta-Geopolitics of Outer Space: An Analysis of Space Power, Security and Governance*, Palgrave Macmillan, New York, 2012.

svega kroz Evropsku svemirsku agenciju (*European Space Agency*), ali i moguće pravce razvoja zajedničke Evropske svemirske strategije.

Za razliku od Dolmana, koji nastoji da primeni zapažanja klasične geopolitike na svemir kao geografsku ravan, odnosno al-Rodana koji zagovara novi pristup, Doboš metodološki zasniva svoju analizu geopolitike svemira koristeći okvir sistemske geopolitike (*Systemic Geopolitics*), postavljenog od strane Žerara Dusoja (*Gerrard Dussouy*) kojim se kompleksnost globalnog sistema svodi na pet međupovezanih polja, odnosno prostora delanja.³ Upotreboom ovog analitičkog okvira Doboš je pokazao praćenje savremenih trendova u geopolitici, ali i mogućnost da se okvir koji nije predviđen za analizu svemira uspešno prilagodi i primeni. S druge strane, upotreba relativno novog pristupa geopolitičkoj analizi proizvodi i ograničenja ovog dela zbog još uvek nedovoljne razvijenosti samog pristupa, na šta su ukazale brojne kritike Dusojevog članka.⁴ Štaviše, sam Dusoj je svestan postojećih ograničenja koje priznaje, objašnjavajući da navedeni rad predstavlja sublimaciju, na engleskom jeziku, serije od četiri knjige objavljene na francuskom.⁵

Iako Dusoj postavlja svoj okvir kroz pet međupovezanih polja: fizičkog prostora, demografskog prostora, diplomatsko-strategijskog polja, ekonomskog i simboličkog polja, Doboš svoju analizu zasniva isključivo na fizičkom, diplomatsko-strategijskom i ekonomskom polju. U slučaju isključenja demografskog prostora Doboš daje dobar argument za to, navodeći nepostojanje trajne ljudske populacije u svemiru. Međutim, u slučaju simboličkog snaga argumenta je znatno slabija. Odbacujući neophodnost analiziranja simboličkog polja u svega jednoj rečenici, ovime se zapostavlja aspekt svemira koji je možda bio i ključan tokom većeg dela Hladnog rata, tokom svemirske trke Sjedinjenih Američkih Država i Sovjetskog Saveza zarad nacionalnog ponosa i blokovske supermatije. Iz današnje perspektive, simbolički aspekti svemira možda jesu umanjeni u odnosu na period Hladnog rata, opravdavajući nedostatak pažnje posvećen ovom segmentu geopolitike svemira. Međutim, prisustvo u svemiru i danas jeste velikim delom stvar nacionalnog prestiža čiji se značaj, ipak, ne može u potpunosti zanemariti.

Analiza fizičkog, diplomatsko-strategijskog i ekonomskog polja zauzima veći deo Doboševe monografije. Proučavanje svemira kroz aspekt fizičkog prostora

³ Gerard Dussouy, „Systemic Geopolitics: A Global Interpretation Method of the World“, *Geopolitics*, vol. 15, No. 1 (2010), pp. 133-150.

⁴ Saul B. Cohen, „Evaluating Systemic Geopolitics – A Twenty-First Century View“, *Geopolitics*, vol. 15, No. 1 (2010), pp. 157-164; Alexander B. Murphy, „Gerard Dussouy's 'Systemic Geopolitics'“, *Geopolitics*, vol 15, No. 1 (2010), pp. 151-156; Robert Jarvis, „Thinking Systemically about Geopolitics“, *Geopolitics*, vol 15, No. 1 (2010), pp. 165-171.

⁵ Gerard Dussouy, „A Reply“, *Geopolitics*, Vol. 15, No. 1 (2010), pp. 176-184.

svakako je najjudaljenija od predmeta proučavanja politikologa, ali ujedno i najvažnija za razumevanje same prirode svemira kao geografske ravni. Centralno poglavlje o Astromehanici,⁶ koje bi trebalo da prikaže svojevrsnu topografiju svemira kreiranu interakcijama gravitacionih polja svemirskih objekata, nedovoljno detaljno i precizno objašnjava ključne karakteristike svemira koje diferenciraju svemir kao ravan od ostalih geografskih ravni. Iako razumljivo sa stanovišta da monografija ne predstavlja delo fizičara, razumevanje lansirnih zona, Lagranžovih tačaka, geosinhronne orbite, Hohmanovih transfernih orbita, ključno je za razumevanje svemirske ravni i njenog uticaja na međunarodnu politiku. S druge strane, analiziranjem pitanja poput objekata koji se kreću u blizini Zemlje (*Near-Earth Objects*), Doboš prikazuje efekte svemira koje prevazilaze isključivi fokus na međunarodnu politiku.

Za razliku od fizičkog, analiza diplomatsko-strategijskog i ekonomskog polja je znatno detaljnija i sveobuhvatnija. Posmatrajući diplomatsko-strategijsku ravan, na prvi pogled deluje čudno što autor polazi od prava svemira u svom razmatranju umesto da se fokusira na vojna i ekonomski pitanja. Međutim, na osnovama međunarodnopravnih sporazuma, njihove učinkovitosti, ali i aktera na koje se odnosi, Doboš prikazuje ograničenja postavljena međudržavnim dogovorima oko eksploracije svemira u vojne svrhe koja minimiziraju značaj svemira u vojno-strategijske svrhe. Međutim, autor eksplisitno ukazuje na probleme i ograničenja međunarodnog prava svemira ističući njegovu neodređenost i dvosmislenost, i upućujući na neophodnost osavremenjavanja međunarodnopravnih normi koje se odnose na svemir.

Prema autoru, vojnostrategijska utilizacija svemira je, za sada, još uvek na minimumu, mahom služeći kao podrška konvencionalnoj upotrebi sile, međutim sa dosta ranjivom infrastrukturom njihov značaj može dovesti do jačanja bezbednosne dileme u svemiru. Međunarodnopravni okvir svemira nije razmatran isključivo u vezi sa diplomatsko-strategijskim poljem već i u okvirima ekonomskog. Državocentričnost dosadašnjih normi međunarodnog prava, koje se odnosi na svemir, u sukobu je sa sve većim brojem privatnih kompanija koje posluju u svemiru. Ovime se ojačava argument neophodnosti osavremenjavanja međunarodnih normi koje bi uključile i privatni sektor. Ekonomski uticaj svemira vidljiv je kroz sistem komunikacija, globalnog pozicioniranja, ali još važnije mineralnih resursa koji se mogu dobiti aktivnostima u svemiru.

Drugi deo knjige, fokusiran na evropsku perspektivu geopolitike svemira, autor započinje geopolitičkom analizom same Evropske unije. Iako autor pruža značajnu klasifikaciju faza u razvoju evropskog svemirskog programa,

⁶ Bohumil Doboš, *Geopolitics of Outer Space: A European Perspective*, Springer, Cham, 2019, pp. 9-13.

posmatranog u širem kontekstu međunarodnih prilika i delovanja drugih aktera, njegova geopolitička analiza same Evropske unije pokazuje se ključnom za njegova zapažanja perspektive evropske astropolitike. U ključnom delu knjige, koji pruža SWOT analizu evropskog svemirskog programa, njegovi zaključci u svakom od četiri polja SWOT matrice dobrim delom počivaju na odnosima u okviru Evropske unije. Neophodnost koordinacije nacionalnih svemirskih programa, programa Evropske svemirske agencije, ali i politike samog Brisela na uspešnost iskorišćavanja potencijala svemira od strane Evropske unije u celini, ukazuje da svemirska ravan i dalje umnogome počiva na okolnostima „zemaljske politike“. Ipak, autor ne daje pesimistički stav po pitanju mogućnosti Evropske unije da postane vodeći akter u svemirskoj ravnini već, naprotiv, ukazuje na procese koji mogu usmeriti Evropsku uniju ka ostvarenju tog cilja. U svemiru, prisustvo i interesi Evropske unije treba da budu strateška nezavisnost u odnosu na SAD, ekonomski razvoj i sprečavanje konflikata. Autor navodi da upravo ovo treba da budu kameni temeljci evropske svemirske strategije, uz isticanje ključnosti kooperacije evropskih država i učešće u komercijalizaciji svemira.

Knjiga „Geopolitika svemira“ Bohumila Doboša, predstavlja interesantan osvrt na mogućnosti i ograničenja koje svemir kao ravan pruža čovečanstvu. Iako povremeno skreće u futurizam, zaključci do kojih se u knjizi dolazi su daleko od futurističkih. Autor ispravno uočava sve značajniju ulogu koju svemir ima kako u svakodnevnom životu ljudi, tako i u odnosima između država, i ispravno naglašava neophodnost daljeg istraživanja. Interesantnim analitičkim okvirom autor uspeva da pronađe balans između neophodnog redukcionizma zarad prikazivanja različitih aspekata utilizacije svemira, i holističke sinteze međupovezanosti svih aspekata zarad sveobuhvatnog razumevanja uticaja delovanja u svemiru na međunarodne odnose. Iako u prvi plan stavlja evropsku perspektivu geopolitike svemira prikazujući njen istorijat, stanje, ali i predlažući pravce razvoja, autor ne zaobilazi i delovanje drugih država. Ipak, ova knjiga se može smatrati samo uvodom u ozbiljnije razmatranje geopolitike svemira i evropske perspektive. Analitički okvir, iako interesantan i koristan, i dalje je nedovoljno razvijen da bi pružio zahtevniju analizu. Neophodna objašnjenja su mahom površna i svedena na svega nekoliko pasusa, dok je uticaj delovanja u svemiru prikazan relativno uopšteno. Međutim, uprkos nedostacima, knjiga je značajna jer pruža sistematičan uvod za proučavanje sve značajnije uloge svemira.

Mihajlo Kopanja

EVROPSKO ZAKONODAVSTVO

Adresa: Makedonska 25, 11000 Beograd, Srbija; tel.: +381 11/ 33 73 633;

Kontakt urednika - mobilni: +381 64 3988246; e-mail:
mihajlo@diplomacy.bg.ac.rs,

internet stranica časopisa: <https://www.diplomacy.bg.ac.rs/casopisi/evropsko-zakonodavstvo/>

UPUTSTVO ZA AUTORE

- Evropsko zakonodavstvo je specijalizovani naučni časopis iz oblasti prava Evropske unije.
- Časopis izlazi u kontinuitetu tromesečno, četiri puta godišnje ili dva puta godišnje u po dva volumena (dve sveske).
- Časopis objavljuje samo recenzirane autorske priloge.
- Prilozi koji se dostavljaju radi objavljivanja moraju predstavljati rezultate sopstvenih ili zajedničkih istraživanja.
- Autori su dužni da poštuju autorska prava trećih lica.
- Prilozi koji su već objavljeni pod istim ili sličnim nazivom u drugoj publikaciji neće biti objavljeni osim izuzetno i pod uslovom da redakcija časopisa oceni da njihov kvalitet može biti od koristi za unapređenje naučno-istraživačke delatnosti i da time zavređuju da budu objavljeni u celini ili izvodu uz poštovanje svih autorskih prava i prava intelektualne svojine. U pomenutom slučaju, u fusnoti na naslovnoj strani navodi se izvor iz kojeg je prilog preuzet.
- Autori priloga dužni su da se pridržavaju naučne metodologije prilikom pisanja radova, kao i da poštuju sledeća uputstva:

Uputstvo za pisanje članaka

Formatiranje teksta

Radovi se pišu u elektronskom obliku u programu *Microsoft Office Word*, u fontu **Times New Roman latinica** (*Serbian – Latin*), veličina fonta **12pt**, razmak između redova **1**, margine **2,5** (gornja i donja, leva i desna). Tekst se ravna sa obe margine

(Format, Paragraph, Indents and Spacing, Alignment, Justified), ne treba deliti reči na kraju reda na slogove. Sve strane treba da budu numerisane.

Autorski prilozi ne treba da budu duži od jednog autorskog tabaka (16 stranica, 1800 znakova po strani).

Naslov rada pisati velikim slovima, zadebljano (**Bold**), veličina slova *14 pt*. Naslov se odvaja od teksta sa *spacing before 18 pt*. Ako je naslov na srpskom jeziku, naslov se ispisuje i na engleskom jeziku ispred sažetka ili rezimea na kraju teksta sastavljenom takođe na engleskom jeziku.

Ispod naslova teksta стоји **ime i prezime autora** članka u *italic*-u, prezime velikim slovima. Po pravilu se navodi puno ime i prezime (svih) autora. Maksimalan broj autora za jedan članak je **dva**, osim u slučajevima većih grupnih istraživanja kada je dozvoljeno najviše tri koautora. U napomeni na dnu prve stranice članka obeleženoj znakom (*) piše se funkcija i zvanje autora, pun zvanični naziv i sedište ustanove u kojoj je autor zaposlen, a eventualno i naziv ustanove u kojoj je autor obavljao istraživanje, afilijaciju, adresa ili e-adresa. Ako je autora više, daje se samo adresa jednog, obično prvog autora.

U člancima se daju **sažeci (apstrakti)**, koji predstavljaju kratak informativan prikaz sadržaja članka koji čitaocu omogućava da brzo i tačno oceni njegovu relevantnost. U interesu je autora da sažeci sadrže termine koji se često koriste za indeksiranje i pretragu članaka. Sastavni delovi sažetka su cilj istraživanja, metodi, rezultati i zaključak. Sažetak treba da ima **do 250 reči** i treba da stoji između zaglavlja (tj. naslova i imena autora) i ključnih reči, nakon kojih sledi tekst članka. Članak mora imati **sažetke na srpskom (na početku rada ispod naslova i imena autora) i na engleskom jeziku (na kraju rada, ispod literature, uključujući i naslov na engleskom i ključne reči na engleskom)**. Za sažetke na engleskom jeziku mora se obezbediti kvalifikovana lektura, odnosno gramatička i pravopisna ispravnost.

Sažetak mora sadržati i **ključne reči**. Ključne reči su termini ili fraze koje najbolje opisuju sadržaj članka za potrebe indeksiranja i pretraživanja. Treba ih dodeljivati sa osloncem na neki međunarodni izvor koji je najšire prihvaćen ili unutar date naučne oblasti, npr. *Web of Science*.

Podnaslovi u radu pišu se zadebljano (**Bold**), velikim slovima (UPPERCASE), formatirani ulevo opcijom “Align text left” i numerišu se arapskim brojevima (primer 1) **PODNASLOV**. **Pod-podnaslovi** se pišu velikim slovima (UPPERCASE), formatirani ulevo opcijom “Align text left” obeleženi arapskim brojevima (primer 1.1. **POD-PODNASLOV**). U oba slučaja veličina slova je 12. Pod-pod-podnaslovi se pišu malim slovima sa početnim velikim slovom *italic*-om, formatirani ulevo opcijom “Align text left” obeleženi arapskim brojevima (primer 1.1.1. **Pod-pod-podnaslov**).

Početni red u svakom pasusu nikako ne uvlačiti tabulatorom — opcija tab.

Strane reči i izraze navesti u *italic-u* (npr. *acquis communautaire*, itd.).

U tekstu se moraju dati puna imena, nikako inicijali autora.

Nazive svih normativnih akata EU u tekstu pisati velikim početnim slovom: Direktiva, Uredba, Preporuka, Saopštenje Odluka, Aneks itd.

U tekstu koristiti samo sledeći oblik navodnika — „i”. Za citate na stranim jezicima koristiti isključivo gornje navodnike — “i”, odnosno ‘i’ u slučaju unutrašnjih navodnika.

Citiranje

Fusnote je neophodno pisati na dnu strane (opcija *Footnote*), veličina slova 10, obeležene arapskim brojevima, a oznake za fusnote stavljati isključivo na kraju rečenice. Podatke o navedenoj bibliografskoj jedinici u fusnotama treba navesti u skladu sa sledećim sugestijama:

a) **Monografije:** Puno ime i prezime autora, naslov monografije u *Italic-u*, naziv izdavača, mesto izdavanja (ako je dostupno), godina izdanja, str. ukoliko se navodi jedna ili više strana izvora na srpskom jeziku, odnosno p. ukoliko se citira jedna strana izvora na engleskom ili pp. ukoliko se citira više stranica. Ukoliko se navodi više stranica koristi se srednja crta bez razmaka pre i posle (npr. str. 123–245; pp. 22–50). Ukoliko monografija ima **do tri autora** piše se imena i prezimena sva tri autora, ukoliko ima **više od tri autora** piše se ime i prezime samo prvog autora a ostali autori se označavaju kao **“et al.”**

b) **Zbornici radova:** Puno ime i prezime autora članka iz zbornika koji se citira, naziv članka pod navodnicima, puno ime i prezime urednika zbornika sa oznakom (ur.), puni naziv zbornika u *Italic-u*, naziv izdavača, mesto izdavanja, godina izdanja, str. ukoliko se navodi jedna ili više strana izvora na srpskom jeziku, odnosno p. ukoliko se citira jedna strana izvora na engleskom ili pp. ukoliko se citira više stranica. Ukoliko se navodi više stranica koristi se srednja crta bez razmaka pre i posle (npr. str. 123–245; pp. 22–50). Kada se navodi priređeni zbornik radova na engleskom stavlja se (ed.), odnosno ako je priredilo više priređivača, iza imena priređivača se u zagradama stavlja (eds.). Ako se radi o jednom priređivaču, stavlja se (ed.), sa tačkom.

c) **Članci u naučnim časopisima:** Puno ime i prezime autora, naslov teksta (pod znacima navoda), naziv časopisa u *Italic-u*, broj toma, broj izdanja, str. (ili pp.) od-do. Brojevi stranica se odvajaju srednjom crtom bez razmaka. Ukoliko su neki podaci nepotpuni neophodno je to i naglasiti.

d) **Sudske odluke:** Navođenje sudskeih odluka treba da sadrži što potpunije podatke (vrsta i broj odluke, datum kada je donesena, publikacija u kojoj je eventualno objavljena).

e) **Članci u dnevnim novinama i časopisima:** Navesti ime autora (ili inicijale ukoliko su samo oni navedeni), naslov članka — pod znacima navoda, ime novine ili časopisa u *Italic-u*, datum — napisan arapskim brojevima, broj strane/stranica.

f) **Navođenje dokumenata:** Navesti naziv dokumenta (pod znacima navoda), član, tačku ili stav na koji se autor poziva, časopis ili službeno glasilo u kome je dokument objavljen u *Italic-u*, broj toma, broj izdanja, mesto i godinu izdanja. Nazivi pravnih akata EU pišu se u originalu na engleskom jeziku sa navodnicima. **Primer:** "Regulation EU 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union", *Official Journal L 79*, 21 March, 2019.

g) **Navođenje izvora sa Interneta:** Ime autora, naziv dela ili članka, puna Internet adresa koja omogućava da se do navedenog izvora dođe ukucavanjem navedene adrese, datum pristupanja stranici na Internetu, broj strane (ukoliko postoji i ako je prilog objavljen u PDF-u). Potrebno je da internet izvor bude **hiperlinkovan**.

h) **Ponavljanje ranije navedenih izvora:** Kada se pozivamo na izvor koji je već ranije navođen u tekstu posle drugih fusnota, obavezno treba staviti ime i prezime autora, naslov izvora, zatim **op. cit.** i na kraju broj strane (npr. Michael Levi, "The Organisation of Serious Crimes", op. cit., p. 879). **Ibid.** ili **ibidem** koristiti isključivo pri navođenju izvora navedenog u prethodnoj fusnoti, uz naznaku broja strane/stranica, ukoliko je novi navod iz tog izvora (npr. *Ibid.*, str. 11).

Literatura

Literatura se navodi na kraju teksta kao poseban podnaslov. Literatura treba da sadrži samo monografije, zbornike i članke u naučnim časopisima. Literatura se sortira po **abecednom redu**, svaka **referenca jedna ispod druge**, pri čemu novi red počinje **crticom (-)**. Navodi se prezime zatim ime autora, pa ostali bibliografski podaci u skladu sa uputstvima iz fusnota.

Rukopisi podležu anonimnoj recenziji.

Radovi se dostavljaju elektronski na adrese nekog od članova redakcije:

Glavni i odgovorni urednik: Prof. dr Mihajlo Vučić,
mihajlo@diplomacy.bg.ac.rs

Zamenik glavnog i odgovornog urednika: Dr Marko Novaković,
marko@diplomacy.bg.ac.rs

Sekretar: Msr Vanja Pavićević, vanja.pavicevic@diplomacy.bg.ac.rs

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

34(4)

EVROPSKO zakonodavstvo / glavni i odgovorni
urednik Mihajlo Vučić. - God. 1, br. 1 (2002)- . -
Beograd : Institut za međunarodnu politiku i
privredu, 2002- (Beograd : Planeta print). - 24 cm

Tromesečno. - Je nastavak: Pregled evropskog
zakonodavstva = ISSN 1450-6815

ISSN 1451-3188 = Evropsko zakonodavstvo
COBISS.SR-ID 183321351

Izbor izdanja

INSTITUTA ZA MEĐUNARODNU POLITIKU I PRIVREDU

Međunarodna politika, specijalizovani časopis za međunarodne odnose
Review of International Affairs, specijalizovani časopis za međunarodne odnose
(na engleskom jeziku)

Međunarodni problemi, naučni časopis na srpskom jeziku
Evropsko zakonodavstvo, naučno-stručni časopis za pravo Evropske unije
Časopisi izlaze tromesečno

NAJNOVIJA IZDANJA:

- Dragan Petrović, *Kraljevina Jugoslavija i SSSR 1929–1935.*, broširano, 2019, 290 str.
David vs. Goliath: NATO war against Yugoslavia and its implications, Nebojša Vuković (ed.), tvrd povez, 2019, 482 str.
- Energetska diplomacija Republike Srbije u savremenim međunarodnim odnosima*, Dušan Proroković (ur.), broširano, 2019, 274 str.
- Mihajlo Vučić, *Mehanizmi ostvarivanja načela neuzrokovavanja štete u praksi upravljanja međunarodnim vodotokovima*, broširano, 2019, 276 str.
- Srđan T. Korać, *Disciplinsko ratovanje u doba dronova i robota*, broširano, 2019, 212 str.
- Sanja Jelisavac Trošić, Dragoljub Todić, Milorad Stamenović, *Svetska trgovinska organizacija, životna sredina i sistem zdravstvene zaštite*, tvrd povez, 2018, 309 str.
- Upotreba sile u međunarodnim odnosima*, Žaklina Novičić (ur.), broširano, 2018, 286 str.
- Dragoljub Todić, *Ujedinjene nacije, međunarodni ugovori i životna sredina*, broširano, 2018, 372 str.
- Dobrica D. Vesić, *Konstruktivna i kreativna destrukcija – u ekonomiji i menadžmentu*, tvrd povez, 2018, 222 str.
- Budućnost saradnje Kine i Srbije*, Ivona Lađevac (ur.), broširano, 2018, 150 str.
- Dragan Petrović, *Kraljevina SHS i Sovjetska Rusija (SSSR) 1918–1929*, tvrd povez, 2018, 402 str.
- Srbija i svet u 2017. godini*, Dušan Proroković, Vladimir Trapara (ur.), broširano, 2018, 244 str.
- Ivana Božić Miljković, *Ekonomije balkanskih zemalja na početku XXI veka*, broširano, 2018, 204 str.
- Kosovo: sui generis or a precedent in international relations*, Dušan Proroković (ur.), tvrd povez, 2018, 344 str.
- Initiatives of the 'New Silk Road' – Achievements and Challenges*, Duško Dimitrijević, Huang Ping (ur.), broširano, 2017, 530 str.
- SPAJAVAĆI ISTOK I ZAPAD – Spomenica profesora Predraga Simića*, Jasmina Simić (prir.), tvrd povez, 2017, 624 str.
- Međunarodno javno pravo i međunarodni odnosi – Bibliografija 1834–2016.*, Đorđe Lopičić, Jelena Lopičić Jančić, (prir.), tvrd povez, 2017, 912 str.