

EVROPSKO ZAKONODAVSTVO

INSTITUT ZA MEĐUNARODNU POLITIKU I PRIVREDU

70/19

Dušan DABOVIĆ

UREDBE O OZNAČAVANJU VINA
SA GEOGRAFSKIM POREKLOM

Dragana DABIĆ

OSNIVANJE KANCELARIJE EVROPSKOG JAVNOG TUŽIOCA
– RAĐANJE NOVOG UTICAJNOG AKTERA
U EVROPSKOM SISTEMU UPRAVLJANJA NA VIŠE NIVOA?

Stanislav RADULOVIĆ

KOLEKTIVNO OSTVARIVANJE AUTORSKOG PRAVA
U KONTEKSTU KORIŠĆENJA DELA NA INTERNETU
– OSVRT NA ZAKONODAVSTVO EU

Miljana ĐURČEVIĆ CUCIĆ

PRISTUPANJE EVROPSKE UNIJE KONVENCIJI
ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA
I OSNOVNIH SLOBODA SAVETA EVROPE
– STAGNIRANJE PROCESA KAO REZULTAT MIŠLJENJA 2/13
SUDA PRAVDE EVROPSKE UNIJE

Jovana BLEŠIĆ

JEDINSTVENA ZAŠTITA LJUDSKIH PRAVA U EVROPI

Iris BJELICA VLAJIĆ

EU PROPISI O RADNOM VREMENU POSADE
NA BRODOVIMA UNUTRAŠNJE PLOVIDBE

Filip MIRIĆ, Bojana GOLUBOVIĆ

STANDARDI EVROPSKE UNIJE
U OBLASTI ZAŠTITE ŽRTAVA KRIVIČNIH DELA



Beograd, 2019.

EVROPSKO ZAKONODAVSTVO

Institut za međunarodnu politiku i privredu

UDK 34

ISSN 1451-3188

Godina XVIII, br. 70, oktobar-decembar 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 Monteskie 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 Justinijan 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, Bukurešt

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 Anđela 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

U izdavanju časopisa Evropsko zakonodavstvo učestvuje
Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije

EVROPSKO ZAKONODAVSTVO

Broj 70, 2019.

God. XVIII

UDK 34

ISSN 1451-3188

Sadržaj

Dušan DABOVIĆ

UREDBE O OZNAČAVANJU VINA SA GEOGRAFSKIM POREKLOM 5

Dragana DABIĆ

OSNIVANJE KANCELARIJE EVROPSKOG JAVNOG TUŽIOCA
– RAĐANJE NOVOG UTICAJNOG AKTERA U EVROPSKOM SISTEMU
UPRAVLJANJA NA VIŠE NIVOVA? 27

Stanislav RADULOVIĆ

KOLEKTIVNO OSTVARIVANJE AUTORSKOG PRAVA
U KONTEKSTU KORIŠĆENJA DELA NA INTERNETU
– OSVRT NA ZAKONODAVSTVO EU 53

Miljana ĐURČEVIĆ CUCIĆ

PRISTUPANJE EVROPSKE UNIJE KONVENCIJI
ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA
I OSNOVNIH SLOBODA SAVETA EVROPE
– STAGNIRANJE PROCESA KAO REZULTAT MIŠLJENJA 2/13
SUDA PRAVDE EVROPSKE UNIJE 71

Jovana BLEŠIĆ

JEDINSTVENA ZAŠTITA LJUDSKIH PRAVA U EVROPI 98

Osvrti

Iris BJELICA VLAJIĆ

EU PROPISI O RADNOM VREMENU POSADE
NA BRODOVIMA UNUTRAŠNJE PLOVIDBE

115

Filip MIRIĆ, Bojana GOLUBOVIĆ

STANDARDI EVROPSKE UNIJE
U OBLASTI ZAŠTITE ŽRTAVA KRIVIČNIH DELA

122

UREDBE O OZNAČAVANJU VINA SA GEOGRAFSKIM POREKLOM

*Dušan DABOVIĆ**

Apstrakt: Svrha ovog članka je identifikovanje i analiza Uredbi o označavanju vina sa geografskim poreklom, odnosno Delegirane uredbe Komisije (EU) 2019/33 i Uredbe o sprovođenju uredbe Komisije (EU) 2019/34, obe od 17. oktobra 2018. godine, kojima se dopunjuje Uredba (EU) 1308/2013 o uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda. Metode korišćene u ovom radu su formalno pravni metod, komparativni metod i metod analize teksta. Nakon uvodnih razmatranja, izneta je uporedna analiza najznačajnijih odredbi ovih uredbi u okviru posebnih odeljaka sa utvrđenim karakterističnim pitanjima. U odeljku o zaštićenim oznakama porekla i oznakama geografske indikacije razmatrana su pitanja koja se odnose na zahtev za zaštitu oznake, postupak podnošenja prigovora (žalbe), izmene podataka, upis u registar, poništavanje oznake i upotreba simbola, oznaka i skraćenica. U odeljku o tradicionalnim izrazima istaknute su odredbe o zahtevu za zaštitu i postupak ispitivanja, mogućnosti podnošenja prigovora, zaštiti tradicionalnog izraza, kao i o izmenama i ukidanju tradicionalnog izraza. U delu o označavanju i predstavljanju vina obrađeni su obavezni elementi etikete, neobavezni elementi koji se mogu naći na etiketama, kao i pravila za boce određenih specijalnih oblika i odgovarajući posebni zatvarači. Donošenjem ovih Uredbi ispunjena je obaveza Evropske komisije iz Uredbe br. 1308/2013, o donošenju delegiranih akata i akata o sprovođenju ove Uredbe, da bi se pojedina pitanja bliže uredila, doneli uslovi, tehnički detalji, obrasci i postupci. U Republici Srbiji je oblast označavanja vina sa geografskim poreklom uređena Zakonom o vinu, koji je poslednji put ažuriran 2012. godine, tako da tek predstoji usklađivanje sa navedenim novim Uredbama u ovoj oblasti.

Ključne reči: EU, Republika Srbija, vino, geografsko poreklo, oznake, region.

1) UVOD

Poslednjih decenija u Evropskoj uniji raste zainteresovanost proizvođača, potrošača, eksperata i drugih relevantnih subjekata za korišćenje geografskih oznaka hrane i alkoholnih pića, a posebno vina. Naime, Unija je 1992. godine

* Dr Dušan Dabović, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, e-mail: dusan.dabovic@minpolj.gov.rs

izgradila sistem geografskog porekla na osnovu sistema koji je već postojao u Francuskoj. Reforma Zajedničke poljoprivredne politike EU iz 1992. godine prenela je težište sa drugog stupca na treći, odnosno sa povećanja kvantiteta hrane na povećanje kvaliteta. Kao jedna od osnovnih Uredbi u ovoj oblasti doneta je Uredba 2081/92 o geografskim indikacijama i oznakama porekla za poljoprivredne proizvode i hranu.¹ Ova Uredba je uspostavila dve kategorije zaštićenih naziva proizvoda: oznake porekla i geografske indikacije. Propisano je da se oznaka porekla koristi za proizvod koji je po svom kvalitetu, ili karakteristikama, suštinski ili isključivo povezan sa određenim geografskim područjem iz kojeg potiče, pri čemu se pod geografskim područjem podrazumevaju, osim prirodnih (klima, zemljište i sl.), i ljudski faktori (*know-how*). Osim toga, proizvodnja i prerada sirovina, u zavisnosti od proizvoda, mora se obavljati u geografskom području koje je u nazivu proizvoda. S druge strane, zaštićena geografska indikacija označava proizvode koji su takođe povezani sa geografskim područjem iz kojeg potiču ali, za razliku od proizvoda sa oznakom porekla, dovoljno je da je samo jedna faza proizvodnje obavljena u datom geografskom području, čiji naziv nosi proizvod, kao i da je proizvod na neki indirektan način povezan sa datim područjem (reputacija i sl.).²

Uredba (EU) br. 1308/2013 o uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda, između ostalih poljoprivrednih proizvoda, reguliše i organizaciju tržišta vina (odjeljak XII).³ Pri tome, članovima 227 i 228 propisana je obaveza donošenja Delegiranih uredbi i Uredbi o sprovođenju po hitnom postupku. Stoga, doneta je Delegirana uredba Komisije (EU) 2019/33 od 17. oktobra 2018. godine u vezi zahteva za zaštitu oznaka porekla, geografskih oznaka i tradicionalnih izraza u sektoru vinarstva, postupka žalbi, ograničenja upotrebe, izmena u specifikacijama proizvoda, zaštite i označavanja i predstavljanja, kao i Uredba o sprovođenju Komisije (EU) 2019/34 od 17. oktobra 2018. godine u pogledu zahteva za zaštitu oznaka porekla, geografskih oznaka i tradicionalnih oznaka, izraza u vinskom sektoru, procedura reklamacije, izmene specifikacija proizvoda, registra zaštićenih izraza, odstupanja i upotreba simbola.⁴

¹ „Council Regulation (EEC) No 2081/92 of 14 July 1992 on the protection of geographical indications and designations of origin for agricultural products and foodstuffs“, OJ L 208, 24.7.1992, p. 1-8.

² Tilman Becker, „European Food Quality Policy: The Importance of Geographical Indications, Organic Certification and Food Quality Assurance Schemes in European Countries“, The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy, Volume 10 Number 1 2009, pp. 111, 112.

³ „Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products and repealing Council Regulations (EEC) No 922/72, (EEC) No 234/79, (EC) No 1037/2001 and (EC) No 1234/2007“, OJ L 347, 20.12.2013, pp. 671-854.

⁴ „Commission Delegated Regulation (EU) 2019/33 of 17 October 2018 supplementing Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council as regards

Naime, Uredbom (EU) br. 1308/2013 stvorene su pravne praznine, posebno u pogledu postupka izmene specifikacija proizvoda. Isto tako, pravila o oznakama porekla i geografskim oznakama u sektoru vinarstva nisu bila u skladu s pravilima Unije o sistemu kvaliteta u sektoru hrane i alkoholnih pića. To je dovelo do nedoslednosti u načinu sprovođenja ove vrste prava intelektualne svojine. Stoga, Delegirana uredba Komisije (EU) 2019/33 i Uredba o sprovođenju Komisije (EU) 2019/34 su pojednostavile, razjasnile, dopunile i uskladile odgovarajuće procedure. Naime, postupci u ovoj oblasti su zasnovani na postupcima zaštite prava intelektualne svojine koji se odnose na poljoprivredne i prehrambene proizvode i utvrđeni su Uredbama (EU) br. 1095/2010 i 1151/2012 Evropskog parlamenta i Saveta.⁵

Pored toga, Delegirana uredba uzima u obzir da su oznake porekla i geografske oznake neraskidivo povezane sa nacionalnom teritorijom država članica, pošto su nacionalne i lokalne vlasti upoznate sa relevantnim činjenicama na terenu. Propisano je i da se poreklo ili geografska oznaka moraju registrovati isključivo na jeziku koji je barem povezan s geografskim područjem na kojem se vino proizvodi. Takođe, postupak žalbe znatno je skraćen i poboljšán. Zbog pravne sigurnosti postavljeni su rokovi za različite faze postupka i utvrđeni razlozi za prigovor. Uvedena je i faza sporazumnog rešavanja žalbi kako bi se omogućilo stranama da međusobno komuniciraju radi postizanja dogovora.

Da bi se potrošačima osiguralo bolje razumevanje prirode i porekla proizvoda, i obezbedila fer konkurencija između proizvođača, utvrđeni su uslovi korišćenja trgovačkih marki koje sadrže tradicionalni izraz, ili se sastoje od tradicionalnog izraza, kao i uslovi za upotrebu tradicionalnog izraza.

Imajući u vidu da se proizvodi vinove loze proizvedeni u Uniji izvoze u treće zemlje, kako bi se osiguralo da potrošači u tim zemljama razumeju informacije koje

applications for protection of designations of origin, geographical indications and traditional terms in the wine sector, the objection procedure, restrictions of use, amendments to product specifications, cancellation of protection, and labelling and presentation", OJ L 9, 11.1.2019, pp. 2-45; „Commission Implementing Regulation (EU) 2019/34 of 17 October 2018 laying down rules for the application of Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council as regards applications for protection of designations of origin, geographical indications and traditional terms in the wine sector, the objection procedure, amendments to product specifications, the register of protected names, cancellation of protection and use of symbols, and of Regulation (EU) No 1306/2013 of the European Parliament and of the Council as regards an appropriate system of checks“, OJ L 9, 11.1.2019, pp. 46-76.

⁵ „Regulation (EU) No 1095/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 establishing a European Supervisory Authority (European Securities and Markets Authority), amending Decision No 716/2009/EC and repealing Commission Decision 2009/77/EC“, OJ L 331, 15.12.2010, pp. 84-119; „Regulation (EU) No 1151/2012 of the European Parliament and of the Council of 21 November 2012 on quality schemes for agricultural products and foodstuffs“, OJ L 343, 14.12.2012, pp. 1-29.

se odnose na proizvod koji kupuju, omogućeno je da se etiketa prevede na jezike zemlje uvoznice. Pored toga, kako bi se olakšala trgovina, doneta je odredba koja omogućava da se na etiketama navode informacije propisane zakonodavstvom zemlje uvoznice, bez obzira da li su u skladu sa pravom Unije.

Uredba dopušta državama članicama da u svrhu sprovođenja svoje politike kvaliteta utvrde dodatna pravila za označavanje proizvoda vinove loze proizvedenih na njihovoj teritoriji, pod uslovom da su ta pravila u skladu sa pravom Unije.

Takođe, u cilju pojednostavljenja, pojašnjenja i usklađivanja relevantnih postupaka, uspostavljeni su obrasci za podnošenje zahteva, prigovora, izmena i otkaza. Kako bi se osigurao nesmetan prelaz na nova pravila utvrđena ovim Uredbama, predviđeno je prelazno razdoblje da bi privredni subjekti sa sedištem u Uniji i trećim zemljama mogli da ispune nove zahteve.

Izuzetno su retki, kako na evropskom nivou tako i u Srbiji, naučni radovi o propisima EU kojima se uređuje oblast označavanja hrane i alkoholnih pića sa geografskim poreklom, a posebno vina, što otežava detaljno i sveobuhvatno izučavanje ovih propisa. Ovo se posebno odnosi na najnovije propise kojima se ažurira postojeći sistem. Nešto je brojnija i pristupačnija naučna i stručna literatura generalno o sistemu označavanja poljoprivrednih proizvoda sa geografskim poreklom u EU.⁶

2) ZAŠTIĆENE OZNAKE POREKLA I OZNAKE GEOGRAFSKE INDIKACIJE

2.1. Zahtev za zaštitu

Delegirana uredba kao geografske oznake u oblasti vina prepoznaje zaštićene oznake porekla i geografske indikacije. Podnosilac zahteva može biti samostalni proizvođač, ili čitavo određeno geografsko područje koje poseduje geografski subjektivitet. Pri tome, propisano je da se oznake registruju samo na jezicima koji su korišćeni tokom istorije za opisivanje određenog proizvoda na određenom geografskom području, kao i na njegovom originalnom pismu (ako prvobitno pismo

⁶ Dimitris Skuras, Aleka Vakrou, „Consumers' willingness to pay for origin labelled wine: A Greek case study“, *British Food Journal*, Vol. 104 No. 11, 2002, pp. 898-912; Agnoli, L., Capitello, R. & Begalli, „Geographical brand and country-of-origin effects in the Chinese wine import market“, *D. J Brand Manag* (2014) 21: 541. <https://doi.org/10.1057/bm.2014.27>; Claudia Dias, Luís Mendes, „Protected Designation of Origin (PDO), Protected Geographical Indication (PGI) and Traditional Speciality Guaranteed (TSG): A bibliometric analysis“, <https://doi.org/10.1016/j.foodres.2017.09.059>; van der Lans, I., van Ittersum, K., De Cicco, A. and Loseby, M. (2001) „The role of the region of origin and EU certificates of origin in consumer evaluation of food products“. *European Review of Agricultural Economics* 28 (4): pp. 451-477; Tatjana Jovanić, „Novi pravni okvir za šeme kontrole kvaliteta poljoprivrednih proizvoda i namirnica u EU“, *Evropsko zakonodavstvo*, 43-44/13, str. 236-248.

nije latinica, zajedno sa nazivom u originalnom pismu, registruje se i latinični prepis). Izuzetno i pod uslovom da je to navedeno u specifikaciji proizvoda, proizvod sa zaštićenom oznakom porekla ili geografskom indikacijom može se preraditi u vino na bilo kojoj od sledećih lokacija: na području koje je susedno datom području; na području koje se nalazi u istoj administrativnoj jedinici ili u susednoj administrativnoj jedinici u skladu sa nacionalnim propisima; u slučaju prekogranične oznake porekla ili geografske indikacije, ili ako postoji dogovor o merama nadzora između dve ili više država članica, ili između jedne ili više država članica i jedne treće zemlje, ili nekoliko njih na području koje se nalazi pored datog područja. Prilikom prosleđivanja Komisiji zahteva za zaštitu, država članica treba da priloži izjavu da zahtev ispunjava uslove za zaštitu. Ispitivanje zahteva sastoji se od provere da li zahtev ima očigledne greške i treba da bude završeno u roku od šest meseci, a ako je taj rok prekoračen Komisija pismeno obaveštava podnosioca predstavlke o razlozima kašnjenja. Najmanje jednom mesečno Komisija objavljuje spisak imena za koja je dobila zahteve za zaštitu porekla ili oznaka geografskog porekla, ime države članice ili treće zemlje koja se prijavila i datum podnošenje zahteva.⁷

Prilikom prosleđivanja zahteva za zaštitu Komisiji, države članice moraju navesti elektronsku adresu na kojoj se objavljuje specifikacija proizvoda i izjavu iz člana 6 Delegirane uredbe (EU) 2019/33. Zahteve za zaštitu, koji se odnose na geografsko područje u trećoj zemlji, podnosi pojedinačni proizvođač ili grupa proizvođača koja ima legitiman interes, direktno Komisiji ili preko vlasti date treće zemlje. Zajednički zahtev podnosi država članica ili podnosilac zahteva neke od datih trećih zemalja, direktno ili putem te treće zemlje. U ovom odeljku određeni su i elementi Jedinstvenog dokumenta, pri čemu su dati i odgovarajući obrasci. Za države članice predviđena je isključivo elektronska forma zahteva, a za treće zemlje obrazac je u pisanom obliku dat u Prilogu 1 ove Uredbe. Zahtev za zaštitu smatra se prihvatljivim ako je uredno popunjen odgovarajući obrazac. Ako zahtev ne ispunjava uslove, Komisija obaveštava podnosioca o razlozima za odbijanje prijave i ostavlja vremenski rok za povlačenje ili dopunu zahteva ili dostavljanje komentara. Ako u ostavljenom roku podnosilac zahteva ne ukloni postojeće prepreke za davanje zaštite, Komisija će odbiti njegov zahtev.⁸

⁷ „Commission Delegated Regulation (EU) 2019/33 of 17 October 2018 supplementing Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council as regards applications for protection of designations of origin, geographical indications and traditional terms in the wine sector; the objection procedure, restrictions of use, amendments to product specifications, cancellation of protection, and labelling and presentation“, op. cit., Articles 2-10.

⁸ „Commission Implementing Regulation (EU) 2019/34 of 17 October 2018 laying down rules for the application of Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council as regards applications for protection of designations of origin, geographical indications and traditional terms in the wine sector; the objection procedure, amendments to product specifications, the register of protected names, cancellation of protection and use of symbols,

2.2. Postupak podnošenja prigovora

Prema Delegiranoj uredbi, prigovor je dozvoljen: ako je podnet u roku i ispunjava druge propisane formalne uslove, kao i ako na obrazložen način dokazuje da dati zahtev za zaštitu ili izmenu specifikacije vina, ili za ukidanje zaštite, nije u skladu sa pravilima o poreklu i geografskoj oznaci vina u EU. Ako Komisija smatra da je prigovor prihvatljiv, pozvaće, u roku od četiri meseca od objavljivanja prigovora u službenom listu EU, lice koje je podnelo prigovor, kako bi se sprovele odgovarajuće konsultacije sa relevantnim subjektima tokom perioda od tri meseca. Na zahtev zainteresovanih lica Komisija može da produži period konsultacija za još tri meseca. Lice koje je uložilo žalbu i podnosilac zahteva za zaštitu započinju postupak savetovanja bez nepotrebnog odlaganja. Oni jedni drugima pružaju relevantne informacije da procene da li je zahtev za zaštitu u skladu sa propisanim uslovima. Ako strane postignu sporazum, obaveštavaju Komisiju o rezultatima obavljenih konsultacija. Ako se nakon postignutog sporazuma specifikacija proizvoda ne menja, ili ako promene nisu suštinske, Komisija donosi odluku o dodeli zaštićene oznake porekla ili geografske indikacije. Ako se ne postigne sporazum, strane obaveštavaju Komisiju o rezultatima obavljenih konsultacija i o svim informacijama i dokumentima u vezi s tim. Zatim, Komisija donosi odluku o odobravanju zaštite ili odbijanju zahteva. Komisiji je dato ovlašćenje da može da usvoji izvršne akte kojima odobrava prelazni period od najviše pet godina kako bi se omogućilo da se za vino poreklom iz države članice ili treće zemlje i dalje koristi marka pod kojom je stavljeno na tržište. Pri tome, propisano je da Komisija može da usvoji izvršne akte kojima se navedeni rok za prelazni period u opravdanim slučajevima može produžiti na najviše 15 godina.⁹

U članu 8 Uredbe o sprovođenju 2019/34 navode se obavezni elementi prigovora, a to su: upućivanje na naziv vina koji je objavljen u Službenom listu Evropske unije, na koji se prigovor odnosi; ime i kontakt podaci podnosioca prigovora (fizičko ili pravno lice); opis pravnog interesa fizičkog ili pravnog lica koje se žali, osim za nacionalna tela u ovoj oblasti; razloge za prigovor utvrđene u članu 11 stav 1 Delegirane uredbe (EU) 2019/33; činjenice i dokazi koji potvrđuju navode iz prigovora. Uz prigovor može, ako je potrebno, biti priložena prateća dokumentacija. Ako se prigovor zasniva na već dobro poznatom zaštitnom znaku,

and of Regulation (EU) No 1306/2013 of the European Parliament and of the Council as regards an appropriate system of checks“, op. cit., Articles 2-7.

⁹ „Commission Delegated Regulation (EU) 2019/33 of 17 October 2018 supplementing Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council as regards applications for protection of designations of origin, geographical indications and traditional terms in the wine sector; the objection procedure, restrictions of use, amendments to product specifications, cancellation of protection, and labelling and presentation“, op. cit., Articles 11-13.

žalbi će se priložiti: dokaz o podnošenju ili registraciji postojećeg žiga ili dokaz o njegovoj upotrebi; i dokaz o njegovoj tržišnoj reputaciji. Podaci i dokazi koji se trebaju dostaviti da bi se dokazala upotreba postojećeg zaštitnog znaka uključuju detaljne veb lokacije, trajanje, obim i vrstu postojećeg žiga i njegovu reputaciju. Obrazložena izjava o prigovoru sastavlja se u skladu sa obrascem iz Priloga II ove Uredbe. Tromesečni period za konsultacije među stranama počinje da teče od dana kada je zainteresovanim stranama elektronskim putem upućen poziv za učešće u konsultacijama. Rezultati konsultacija dostavljaju se Komisiji u roku od mesec dana od završetka konsultacija u skladu sa obrascem iz Priloga III ove Uredbe.

2.3. Izmene podataka o zaštićenim oznakama

Promene podataka o oznakama vina klasifikuju se u dve kategorije u zavisnosti od njihove važnosti: promene koje se odnose na celu Uniju („Promene na nivou Unije“) i promene koje se odnose na nivou države članice ili treće zemlje („Standardne promene“). Izmena se smatra amandmanom na nivou cele Unije ako: uključuje promenu naziva zaštićene oznake porekla ili geografske indikacije; sastoji se od izmene, brisanja ili dodavanja kategorije proizvoda od vinove loze; ima za posledicu dodatno ograničenje stavljanja vina na tržište i dr. Zahtev za promenu na nivou Unije, koji je podnela treća zemlja, mora dokazati da je tražena promena u skladu sa pravilima o poreklu ili geografskim indikacijama koja su na snazi u toj zemlji. Sve ostale promene smatraju se standardnim promenama. Privremena promena je standardna promena koja se odnosi na privremenu promenu podataka o oznakama vina, a koja je rezultat obaveznih sanitarnih i fitosanitarnih mera, ili je povezana sa prirodnim katastrofama ili nepovoljnim vremenskim uslovima koje su službeno priznate od strane nadležnog organa. Zahtev za odobrenje promene podataka u vezi oznaka za vino na nivou Unije smatra se prihvatljivim ako je obrazac zahteva uredno popunjen i ako je zahtev u skladu sa članom 2 i članom 9 stav 1 Uredbe o sprovođenju 2019/34. Odobrenje Komisije za promene podataka na nivou Unije obuhvata samo promene koje su uključene u sam zahtev. Ako se zahtev smatra neprihvatljivim, nadležne vlasti države članice ili nadležne vlasti treće zemlje, kao i podnosilac zahteva sa sedištem u trećoj zemlji, biće obavešteni o razlozima neprihvatljivosti.¹⁰

Standardne promene odobravaju i objavljuju države članice u kojima se nalazi oznaka porekla ili geografska oznaka. Zahtevi za standardne promene podnose se vlastima države članice u kojoj se nalazi dato geografsko područje. Ako zahtev za standardnu promenu ne podnese podnosilac prijave koji je podneo zahtev za zaštitu, država članica će pozvati podnosioca zahteva da se izjasni o prijavi. Odluke kojima se odobravaju standardne promene, koje se odnose na proizvode od vinove

¹⁰ Ibid., Articles 14, 16.

loze poreklom iz trećih zemalja, donose se u skladu sa sistemom koji je na snazi u datoj trećoj zemlji. Privremene promene odobravaju i objavljuju države članice u kojima se nalazi područje oznake porekla ili geografske indikacije. Privremena izmena se dostavlja Komisiji, zajedno s razlozima na kojima se zasniva, najkasnije mesec dana nakon datuma objave odluke o nacionalnom odobrenju, a primenjuje se u državi članici nakon objavljivanja.¹¹

2.4. Registar zaštićenih oznaka

Nakon što odluka o zaštiti oznake porekla ili geografske indikacije stupi na snagu, Komisija unosi sledeće podatke u elektronski registar zaštićenih oznaka porekla ili zaštićenih geografskih indikacija: ime koje se želi zaštititi kao oznaka porekla ili geografske oznake; broj datoteke; da li je naziv zaštićen oznakom porekla ili geografskom oznakom; naziv države ili zemlje porekla; datum registracije; upućivanje na elektronsku adresu na kojoj se objavljuje pravni instrument za zaštitu imena; referenca na elektronsku adresu na kojoj je objavljen jedinstveni dokument; ako je geografsko područje unutar nacionalnog teritorija države članice, referenca na elektronsku adresu na kojoj je objavljena specifikacija proizvoda. Ako Komisija odobri promenu podataka proizvoda ili primi obaveštenje o odobrenju promeni podataka proizvoda koja podrazumeva promenu podataka koji su upisani u registar, ona unosi nove podatke u registar dejstvom od stupanja na snagu odluke o odobravanju promene. Kada otkazivanje stupi na snagu, Komisija briše naziv iz registra i vodi evidenciju o otkazivanju.¹²

2.5. Ukidanje zaštićene oznake

Zahtev za ukidanje zaštićene oznake porekla ili geografske indikacije mora da sadrži: (a) referencu na zaštićeno ime na koje se zahtev odnosi; (b) ime i kontakt podatke organa vlasti, ili fizičkog ili pravnog lica koje traži zaštitu; (c) opis pravnog interesa fizičkog ili pravnog lica koje traži poništenje zaštite, osim za nacionalna tela koja imaju status pravnog lica u nacionalnom pravnom sistemu; (d) razloge za poništenje; (e) činjenice, dokazi i prigovori koji potvrđuju zahtev za poništenje.

¹¹ Ibid., Articles 17, 18.

¹² „Commission Implementing Regulation (EU) 2019/34 of 17 October 2018 laying down rules for the application of Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council as regards applications for protection of designations of origin, geographical indications and traditional terms in the wine sector; the objection procedure, amendments to product specifications, the register of protected names, cancellation of protection and use of symbols, and of Regulation (EU) No 1306/2013 of the European Parliament and of the Council as regards an appropriate system of checks“, op. cit., Article 12.

Izjava može biti propraćena pratećom dokumentacijom prema potrebi. Zahtev za ukidanje se podnosi u skladu sa obrascem iz Priloga VII ove Uredbe o sprovođenju.¹³

Obrazložen zahtev za ukidanje je prihvatljiv ako ispunjava sledeće uslove: (a) zahtev za poništenje ispunjava zahteve utvrđene u članu 13 stav 1 Uredbe o sprovođenju (EU) 2019/34; i (b) da se zahtev za ukidanje zasniva na razlozima navedenim u odgovarajućim propisima. Ako Komisija smatra da je zahtev za poništenje nedopustiv, obavestiće organ države članice, ili treće zemlje, ili fizičko ili pravno lice koje je podnelo zahtev. Potvrđene izjave o prigovoru na ukidanje su prihvatljive samo ako dokažu da dato lice komercijalno koristi registrovani naziv. Osim toga, smatra se da usaglašenost sa podacima proizvoda nije zagarantovana i kada se proizvodi sa predmetnim registrovanim nazivom ne plasiraju na tržište najmanje sedam uzastopnih godina.¹⁴

2.6. Upotreba simbola, oznaka i skraćénica

Nakon što se zahtev za zaštitu oznake porekla ili oznake geografske indikacije prosledi Komisiji, proizvođači ga mogu navesti u označavanju i predstavljanju i koristiti nacionalne logotipe i oznake, u skladu s pravom Unije. Oznake „zaštićene oznake porekla“, ili „zaštićene oznake geografske indikacije“ i skraćénice mogu se koristiti tek nakon objavljivanja odluke o zaštiti predmetne oznake. Ako se zahtev odbije, svi označeni proizvodi od vinove loze mogu se stavljati na tržište dok zalihe ne isteknu.¹⁵

Uredbom o sprovođenju propisano je da kada obavljaju provere predviđene u ovom odeljku, odgovorna nadležna i kontrolna tela moraju da poštuju propisane zahteve. U slučaju zaštićenih oznaka porekla i oznaka koje se odnose na geografske indikacije u trećoj zemlji, godišnju verifikaciju usaglašenosti sa specifikacijom proizvoda tokom proizvodnje, i tokom ili posle punjenja vina, vrši jedan ili više javnih organa, ili jedno ili više sertifikacionih tela iz te zemlje. Pri tome, kontrolni organi i jedno ili više sertifikacionih tela moraju da postupaju u skladu sa međunarodnim standardom ISO/IEC 17065: 2012 i da budu akreditovani u skladu sa tim standardom. Kada ova tela proveravaju usklađenost sa specifikacijom proizvoda, pružaju odgovarajuće garancije objektivnosti i nepristrasnosti i na raspolaganju imaju odgovarajuće osoblje i resurse potrebne za obavljanje svojih zadataka. Svaki subjekt koji želi učestvovati u celom, ili samo u delu proizvodnog

¹³ Ibid., Article 13.

¹⁴ „Commission Delegated Regulation (EU) 2019/33 of 17 October 2018 supplementing Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council as regards applications for protection of designations of origin, geographical indications and traditional terms in the wine sector; the objection procedure, restrictions of use, amendments to product specifications, cancellation of protection, and labelling and presentation“, op. cit., Articles 20, 21.

¹⁵ Ibid., Article 22.

procesa, ili pakovanja proizvoda, sa zaštićenom oznakom porekla ili geografskom oznakom, obavestiće o tome nadležni organ. Da bi pokrili troškove nastale u uspostavljanju i upravljanju sistemom kontrole, države članice su ovlašćene da subjektima koji podležu kontroli naplaćuju naknadu. Pored navedenog, u ovom odeljku, propisan je i postupak godišnje provere korišćenja simbola, oznaka i skraćenica, kao i faze analitičkog i organoleptičkog ispitivanja.¹⁶

3) TRADICIONALNI IZRAZI

3.1. Zahtevi za zaštitu i postupak ispitivanja

Tradicionalni izraz se registruje na službenom jeziku, ili regionalnom jeziku države članice, ili treće zemlje iz koje taj pojam potiče, ili na jeziku koji se koristi za taj termin u trgovini. Izraz se registruje u izvornom pisanom obliku i u originalnom pismu. Međutim, ako originalno pismo nije latinica, njegova latinična verzija registruje se uz ime u originalnom pismu. Zahtev za zaštitu tradicionalnog izraza može podneti nadležni organ države članice, ili treće zemlje, ili reprezentativna profesionalna organizacija osnovana u trećim zemljama i smatra se prihvatljivim ako je podnet u skladu sa odgovarajućim propisima i ako je obrazac uredno popunjen. Uz zahtev treba priložiti kopiju propisa date države članice ili pravila koja se primenjuju na proizvođače vina u trećoj zemlji ili zemljama u kojima se reguliše upotreba termina i reference na objavljivanje tog propisa ili pravila. Zahtev će se smatrati ispravnim ako je u skladu sa ovim i drugim posebnim propisima u ovoj oblasti, ako se u celini sastoji od naziva koji se tradicionalno koristi na velikoj teritoriji EU, ili treće zemlje, ako nije postao generičan, ako je definisan i uređen propisima države članice, ili pravilima treće zemlje, uključujući i pravila profesionalnih organizacija. Smatra se da je datum podnošenja zahteva za zaštitu tradicionalnog izraza datum kada je Komisija primila zahtev. Kada primi zahtev, Komisija ispituje da li zahtev ispunjava navedene propisane uslove. Ako smatra da su utvrđeni uslovi ispunjeni, Komisija objavljuje zahtev u Službenom listu Evropske unije.¹⁷

¹⁶ „Commission Implementing Regulation (EU) 2019/34 of 17 October 2018 laying down rules for the application of Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council as regards applications for protection of designations of origin, geographical indications and traditional terms in the wine sector; the objection procedure, amendments to product specifications, the register of protected names, cancellation of protection and use of symbols, and of Regulation (EU) No 1306/2013 of the European Parliament and of the Council as regards an appropriate system of checks“, op. cit., Articles 16, 19, 20.

¹⁷ „Commission Delegated Regulation (EU) 2019/33 of 17 October 2018 supplementing Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council as regards applications for protection of designations of origin, geographical indications and traditional terms in the wine

3.2. Postupak podnošenja prigovora

Prema ovoj Delegiranoj uredbi, datum podnošenja prigovora (žalbe) na zahtev za zaštitu tradicionalnog izraza smatra se datum prijema prigovora od strane EK. Pri tome, smatra se da je prigovor prihvatljiv ako ispunjava sledeće uslove: (a) da ga je podnela bilo koja država članica, ili treća zemlja, ili bilo koje fizičko ili pravno lice koje ima pravni interes; (b) da je primljen u Komisiji u roku od dva meseca od dana objave odgovarajućeg izvršnog akta u službenom glasilu EU; (c) da dokazuje da zahtev za zaštitu nije u skladu sa odgovarajućim propisima. O svakoj žalbi koja se smatra prihvatljivom obaveštavaju se nadležni organi države članice, ili treće zemlje, ili predstavnička profesionalna organizacija u datoj trećoj zemlji. Ako Komisija ne odbaci prigovor, ona će pozvati podnosioca zahteva da dostavi svoju izjavu na žalbu u roku od 60 dana. Takođe, tokom procene žalbe, Komisija će zatražiti od stranaka, prema potrebi, da u ostavljenom roku komentarišu obaveštenja primljena od drugih strana. Ako podnosilac zahteva ne dostavi izjavu, ili ako rok za dostavljanje komentara nije ispunjen, Komisija donosi odluku o prigovoru na osnovu dokaza kojima raspolaže. Komisija može potvrditi da su ispunjeni propisani uslovi za žalbu i doneti odluku o odbijanju tradicionalnog izraza. Ova odluka se dostavlja podnosiocu žalbe i podnosiocu zahteva. Ako je podneto više žalbi, preliminarno ispitivanje jednog ili više takvih prigovora može sprečiti dalju obradu drugih zahteva za zaštitu. U tim okolnostima, Komisija može obustaviti druge žalbene postupke i obavestiti ostale podnosiocce žalbe o svakoj odluci koja je doneta tokom tog postupka. Ako se zahtev za zaštitu odbije, suspendovani postupci za žalbu smatraće se zatvorenim.¹⁸

Pravilno obrazložena žalba sadrži činjenične podatke, dokaze i prigovore koji podržavaju žalbu i mora biti proračena odgovarajućom dokumentacijom. Ako se žalba zasniva na već utvrđenom i poznatom zaštitnom znaku, žalbi će se priložiti dokaz o podnošenju ili registraciji već postojećeg izraza, ili dokaz o njegovoj upotrebi, kao i dokaz o njegovoj tržišnoj reputaciji i ugledu. Ako podaci o pravima, osnovama, činjenicama, dokazima ili prigovorima, ili prateća dokumentacija nisu dostavljeni na dan podnošenja žalbe, ili ako neke informacije ili dokumenti nedostaju, Komisija će o tome obavestiti organ koji podnosi žalbu ili osobu i pozvati ih da u roku od dva meseca otklone utvrđene nedostatke. Ako nedostaci ne budu otklonjeni pre isteka ovog roka, Komisija će odbaciti žalbu kao neprihvatljivu.¹⁹

sector, the objection procedure, restrictions of use, amendments to product specifications, cancellation of protection, and labelling and presentation“, op. cit., Articles 24-28.

¹⁸ Ibid., Articles 29-31.

¹⁹ „Commission Implementing Regulation (EU) 2019/34 of 17 October 2018 laying down rules for the application of Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council as regards applications for protection of designations of origin, geographical indications and traditional terms in the wine sector, the objection procedure, amendments to

3.3. Zaštita tradicionalnog izraza

Registracija trgovačke oznake koja sadrži, ili se sastoji od tradicionalnog izraza koji nije u skladu sa definicijom i uslovima upotrebe tradicionalnog izraza, biće odbačena ako je prijava za registraciju trgovačke oznake podneta posle datuma kada je zahtev za zaštitu tradicionalnog izraza podnet Komisiji, a tradicionalni izraz kasnije zaštićen, ili će postojeća oznaka biti ukinuta. Oznaka se ne može zaštititi kao tradicionalni izraz ako, s obzirom na trgovačku reputaciju i zaštitni znak trgovačkog naziva, zaštita može zavesti potrošača u pogledu stvarnog identiteta, vrste, karakteristika ili kvaliteta proizvoda. Međutim, u propisanim slučajevima dozvoljeno je koristiti tradicionalni izraz zajedno sa predmetnim trgovačkim nazivom. Izraz za koji je podnet zahtev za zaštitu, a koji je potpuni ili delimični homonim tradicionalnog izraza koji je već zaštićen, registruje se uzimajući u obzir lokalne i tradicionalne svrhe i rizik od zablude. Međutim, homonimni izraz koji potrošače dovodi u zablude o vrsti, kvalitetu ili stvarnom poreklu proizvoda od vinove loze neće biti registrovan, čak i ako je termin tačan. Registrovani istoimeni izraz može se koristiti samo ako se kasnije registrovani homonim u praksi dovoljno razlikuje od termina koji je već registrovan, uzimajući u obzir potrebu da se proizvođači tretiraju na nepristrasan i pravičan način i da se izbegne njihovo dovođenje u zablude.²⁰

Nakon stupanja na snagu odluke o zaštiti tradicionalnog izraza, Komisija će u elektronski registar zaštićenih tradicionalnih izraza uneti sledeće podatke: (a) naziv koji želi da bude zaštićen kao tradicionalni izraz; (b) vrstu tradicionalnog izraza; (c) jezik na kojem je prijavljen izraz; (d) vrstu proizvoda od vinove loze; (e) upućivanje na nacionalno pravo države članice ili treće zemlje koje definiše i uređuje tradicionalni izraz ili, ako takvo nacionalno pravo ne postoji, na pravila koja se u trećoj zemlji primenjuju na proizvođače vina, uključujući ona koja su utvrđena od strane reprezentativne profesionalne organizacije; (f) rezime definicije ili uslova upotrebe; (g) ime države ili zemlje porekla; (h) datum upisa u registar. Elektronski registar zaštićenih tradicionalnih izraza je dostupan javnosti. U slučaju nezakonite upotrebe zaštićenih tradicionalnih izraza, nadležni nacionalni organi će na

product specifications, the register of protected names, cancellation of protection and use of symbols, and of Regulation (EU) No 1306/2013 of the European Parliament and of the Council as regards an appropriate system of checks”, op. cit., Articles 22-24.

²⁰ „Commission Delegated Regulation (EU) 2019/33 of 17 October 2018 supplementing Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council as regards applications for protection of designations of origin, geographical indications and traditional terms in the wine sector, the objection procedure, restrictions of use, amendments to product specifications, cancellation of protection, and labelling and presentation“, op. cit., Articles 32, 33.

sopstvenu inicijativu, ili na zahtev stranke preduzeti sve mere da spreče ili zaustave stavljanje na tržište datih proizvoda, uključujući njihov izvoz.²¹

3.4. Izmena i ukidanje zaštite tradicionalnog izraza

Prema utvrđenoj proceduri za izmenu i ukidanje tradicionalnog izraza, podnosilac zahteva za zaštitu tradicionalnog izraza može podneti zahtev za njegovu promenu u odnosu na propisane elemente iz člana 26 ove Uredbe. Takođe, propisano je da Komisija može, na obrazložen zahtev države članice, treće zemlje ili fizičkog ili pravnog lica koje ima pravni interes, doneti akt o ukidanju zaštite tradicionalnog izraza. Zaštićeni tradicionalni izraz biće ukinut ako više ne udovoljava propisanim uslovima za zaštitu, ili ako više nije obezbeđena usklađenost sa odgovarajućom definicijom i uslovima upotrebe. Obrazloženi zahtev za ukidanje je prihvatljiv ako ga je Komisiji podnela država članica, treća zemlja, ili fizičko ili pravno lice koje ima pravni interes, kao i ako se zasniva se na jednom od gore navedenih razloga. Komisija podnosi zahtev za ukidanje nadležnom organu ili osobama na koje se odnosi u skladu sa članom 30 stav 4 Uredbe o sprovođenju 2019/34. Obrazloženi prigovor na zahtev za ukidanje je prihvatljiv samo ako se dokaže da podnosilac zahteva u kontinuitetu koristi registrovani izraz. Definicija tradicionalnih izraza registrovanih na nivou EU primenjuje se *mutatis mutandis* na izraze koji se tradicionalno koriste u trećim zemljama za proizvode od vinove loze sa geografskim oznakama ili oznakama porekla, u skladu sa zakonodavstvom tih trećih zemalja.²²

Zahtev za ukidanje zaštite tradicionalnog izraza treba da sadrži: upućivanje na tradicionalni izraz na koji se zahtev odnosi; ime i kontakt podatke fizičkog ili pravnog lica koje traži ukidanje; opis pravnog interesa fizičkog ili pravnog lica koje je podnelo zahtev za ukidanje; razlog za prigovor utvrđen u članu 36 Delegirane uredbe 2019/33; činjenične informacije, dokaze i zapažanja u prilog zahtevu za

²¹ „Commission Implementing Regulation (EU) 2019/34 of 17 October 2018 laying down rules for the application of Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council as regards applications for protection of designations of origin, geographical indications and traditional terms in the wine sector; the objection procedure, amendments to product specifications, the register of protected names, cancellation of protection and use of symbols, and of Regulation (EU) No 1306/2013 of the European Parliament and of the Council as regards an appropriate system of checks“, op. cit., Articles 25, 26.

²² „Commission Delegated Regulation (EU) 2019/33 of 17 October 2018 supplementing Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council as regards applications for protection of designations of origin, geographical indications and traditional terms in the wine sector; the objection procedure, restrictions of use, amendments to product specifications, cancellation of protection, and labelling and presentation“, op. cit., Articles 34-38.

ukidanje. Pri tome, uz izjavu može, ako je potrebno, biti priložena prateća dokumentacija. Ako nisu navedeni detalji o razlozima, činjenicama, dokazima i prigovorima, i pratećim dokumentima, Komisija obaveštava podnosioca zahteva za ukidanje i poziva ga da otkloni utvrđene nedostatke u roku od dva meseca. U slučaju da nedostaci ne budu otklonjeni pre roka, Komisija će smatrati da zahtev za ukidanje nije prihvatljiv i odbaciće ga. Međutim, ako Komisija ne odbaci zahtev, obavestiće nadležni organ države članice ili treće zemlje ili podnosioca zahteva sa sedištem u datoj trećoj zemlji i pozvaće ih da podnesu izjavu u roku od dva meseca od poziva. Tokom ispitivanja zahteva za ukidanje, Komisija će pozvati stranke da u roku od dva meseca od zahteva dostave komentar u vezi notifikacija primljenih od drugih strana. Ako vlasti države članice, ili treće zemlje, ili podnosilac predstavništva sa sedištem u datoj trećoj zemlji, ili podnosilac zahteva za ukidanje, ne dostave bilo kakva zapažanja u predviđenom roku, Komisija će usvojiti zahtev, odnosno ukinuće zaštitu tradicionalnog izraza na osnovu dokaza kojima raspolaže. Prema proceduri, odluka o ukidanju zaštite tradicionalnog izraza dostavlja se podnosiocu zahteva za ukidanje i nadležnim telima države članice ili treće zemlje. Ako je podneto više zahteva za ukidanje, Komisija će obavestiti ostale podnosiocima zahteva za ukidanje o svakoj odluci koja se donosi tokom ovog postupka. Ako se donese odluka o ukidanju tradicionalnog izraza, privremeno obustavljeni postupci smatraće se zaključenim. Kada stupi na snagu odluka o ukidanju tradicionalnog izraza, Komisija briše izraz iz registra, ali vodi evidenciju ukinutih izraza.²³

4) OZNAČAVANJE I PREDSTAVLJANJE

4.1. Obavezni podaci

Propisano je da obavezni podaci moraju biti označeni neizbrisivim natpisom u istom vidnom polju na ambalaži, tako da se mogu istovremeno čitati bez okretanja ambalaže i moraju se jasno razlikovati od okolnog teksta ili slike. Veličina fonta ovih podataka mora biti 1,2 mm ili veća, nezavisno od korišćene vrste slova. U svrhu označavanja određenih supstanci ili proizvoda koji mogu izazvati alergije ili netolerancije, izrazi koji se koriste za sulfate, jaja i proizvode od jaja i mleko i mlečne proizvode su navedeni u delu A Priloga I ove Delegirane uredbe. Ovi izrazi mogu

²³ „Commission Implementing Regulation (EU) 2019/34 of 17 October 2018 laying down rules for the application of Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council as regards applications for protection of designations of origin, geographical indications and traditional terms in the wine sector; the objection procedure, amendments to product specifications, the register of protected names, cancellation of protection and use of symbols, and of Regulation (EU) No 1306/2013 of the European Parliament and of the Council as regards an appropriate system of checks“, op. cit., Articles 27-29.

biti praćeni odgovarajućim piktogramom iz dela B Priloga I. Proizvodi od vinove loze čija etiketa ili predstavljanje ne zadovoljavaju relevantne uslove utvrđene u ovoj Delegiranoj uredbi ne sme se stavljati na tržište Unije ili izvoziti. Izuzetno, ako je proizvod namenjen izvozu, države članice mogu dozvoliti podatke i predstavljanje koje poseduju suprotno važećim pravilima Unije o označavanju i predstavljanju, ako takve podatke i predstavljanje proizvoda od vinove loze zahteva zakonodavstvo date treće zemlje. Ovi podaci se takođe mogu navesti na jezicima koji nisu na službenom jeziku Unije. Pri tome, ako je proizvod vinove loze namenjen za potrošnju u avionu, države članice mogu dozvoliti predstavljanje koje je suprotno važećim pravilima Unije, ako je to neophodno iz sigurnosnih razloga. Posebno je izdvojeno ekološko pravilo da se uređaji za zatvaranje propisanih proizvoda od vinove loze ne smeju zatvoriti u kapsule ili folije na bazi olova.

Stvarna zapreminska količina alkohola iskazana je u procentima sa jedinicom ili sa pola jedinice. Na slici sledi simbol „% vol.“, a mogu joj prethoditi reći „stvarna alkoholna jačina“, „pravi alcohol“ ili „alk“. Kad je delimično fermentisana šira ili mlado vino u fermentaciji, naznaka stvarne alkoholne jaćine može biti zamenjena ili dopunjena kolićinom ukupne alkoholne jaćine koja sledi znak „vol.%“, a zatim reći „ukupna alkoholna jaćina“ ili „ukupni alcohol“. Međutim, navedena ćvrstoća ne sme odstupati za više od 0,5% vol. od ćvrstoće utvrđene analizom. Međutim, bez uticaja na utvrđene derogacije za referentnu metodu analize koja se koristi, alkoholna ćvrstoća zaštićenog proizvoda od vinove loze, originalnost ili geografska oznaka koja se u flašama ćuva duće od tri godine, gaziranog vina, kvalitet penušavog vina, gaziranog penušavog vina, bisernog vina, penušavog polusijajućeg vina, likerskog vina i vina od prezrelog groćđa može odstupiti za više od 0,8 vol.% od ćvrstoće utvrđene analizom.

Za oznake porekla predviđeno je da se navodi sledeće: (a) za proizvode od vinove loze koriste se reći „vino iz ...“, „proizvedeno u ...“, ili „proizvod iz ...“, ili ekvivalentni izrazi, nakon ćega sledi naziv države ćlanice ili treće zemlje u kojoj je groćđe proizvedeno i preraćeno u vino; (b) reći „vino iz Evropske unije“ ili „mešavina vina iz razlićitih zemalja Evropske unije“, ili ekvivalentni pojmovi u slućaju vina dobijenog mešanjem vina koja potiću iz više od jedne države ćlanice; (c) reći „vino iz Evropske unije“ ili „vino proizvedeno u ... od groćđa ubranog u ...“, s naznakom imena dotićnih država ćlanica u slućaju vina proizvedenih u jednoj državi ćlanici od groćđa ubranog u drugoj državi ćlanici; (d) reć „mešavina ...“, ili ekvivalentni izrazi, praćeni nazivom trećih zemalja u slućaju vina dobijenog mešanjem vina poreklom iz brojnih trećih zemalja; (e) reći „vino proizvedeno u ... od groćđa ubranog u ...“, sa naznakom imena trećih zemalja u slućaju vina proizvedenih u jednoj trećoj zemlji od groćđa ubranog u drugoj trećoj zemlji. Osim navedenih, koriste se i neke varijacije oznaka s obzirom na specifićnosti odrećdenih teritorija u EU.

Naziv i adresa punionice dopunjuje se rečima „postrojenje za flaširanje“, a zatim slede reči koje se odnose na gazdinstvo proizvođača i dr. Naziv i adresa proizvođača ili prodavca dopunjuju se izrazima „proizvođač“, ili „proizveden“, ili „prodat“, ili „prodaja“, ili ekvivalentni izrazi. Reči „uvoznik“ ili „uvoz ...“, pojavljuju se ispred imena i adrese uvoznika. Za proizvode od vinove loze koji se na veliko flaširaju u Uniji, ime uvoznika može se zameniti ili dopuniti u skladu sa propisanom oznakom. Navedene oznake mogu se kombinovati ako se odnose na isto fizičko ili pravno lice. Neki od izraza navedenih u delu A Priloga III ove uredbe koji se odnose na sadržaj šećera mora biti naveden na etiketi proizvoda od vinove loze. Ako je sadržaj šećera u vinovoj lozi izražen kao fruktoza, glukoza i saharoza, opravdano je korišćenje ovih termina umesto termina navedenih u delu A Priloga III, ako je izabran samo jedan od tih termina. Pri tome, sadržaj šećera ne sme odstupati za više od 3 grama po litru od vrednosti navedenoj na etiketi proizvoda.²⁴

4.2. Neobavezni podaci

Navodi se da godina berbe može biti naznačena na etiketi proizvoda od vinove loze, pod uslovom da je u toj godini ubrano najmanje 85% grožđa koje je iskorišćeno za dobijanje datog proizvoda. Međutim, ovo pravilo se ne odnosi na određene propisane slučajeve. Osim toga, za proizvode od vinove loze koji se tradicionalno dobijaju od grožđa ubranog u januaru ili februaru, kao godina berbe na etiketi ovih proizvoda mora se navesti prethodna kalendarska godina.

Propisani nazivi sorti vinove loze, ili njihovi sinonimi, sorti koje se koriste za proizvodnju proizvoda od vinove loze, mogu se naznačiti na etiketi ovih proizvoda ako su ispunjeni propisani uslovi za proizvode od vinove loze proizvedene u EU, kao i posebni uslovi za ove proizvode proizvedene u trećim zemljama. Za proizvode iz EU nazivi sorti vinove loze, ili njihovi sinonimi, mogu se navesti ako su ispunjeni sledeći uslovi: ako je imenovana samo jedna sorta vinove loze, ili sinonim, od nje se mora dobiti najmanje 85% proizvoda (sa utvrđenim izuzecima), a ako su imenovane dve ili više sorti vinove loze, ili njihovi sinonimi, mora se dobiti 100% proizvoda od tih sorti. Pri tome, sorte grožđa moraju biti navedene u padajućem redosledu, u zavisnosti od njihovog udela i slovima iste veličine. Takođe, za proizvode vinove loze proizvedene u Uniji nazivi sorti vinove loze ili njihovi sinonimi moraju biti navedeni u klasifikaciji sorti grožđa u „Međunarodnoj listi vinovih sorti“ i njihovih sinonima,

²⁴ „Commission Delegated Regulation (EU) 2019/33 of 17 October 2018 supplementing Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council as regards applications for protection of designations of origin, geographical indications and traditional terms in the wine sector; the objection procedure, restrictions of use, amendments to product specifications, cancellation of protection, and labelling and presentation“, op. cit., Articles 40-47.

kojima upravlja Međunarodna organizacija za vinovu lozu i vino. Za proizvode od vinove loze koji potiču iz trećih zemalja, uslovi korišćenja naziva sorti grožđa ili njihovih sinonima moraju biti u skladu sa pravilima koja važe za proizvođače vina u datoj trećoj zemlji, uključujući pravila reprezentativnih stručnih organizacija, kao i nazive sorti vinove loze ili njihove sinonime.

Za propisane proizvode od vinove loze koji ne nose zaštićenu oznaku porekla ili geografsku oznaku, i ako su uslovi ispunjeni, države članice mogu odlučiti da se koriste izrazom „sortno vino“, iza kojeg sledi jedno od sledećeg (ili oba): naziv date države članice i naziv sorte vinove loze. Za proizvode koji nemaju zaštićenu oznaku porekla ili geografsku oznaku porekla treće zemlje, treće zemlje se mogu odlučiti za upotrebu izraza „sortno vino“, dopunjeno nazivom treće zemlje (ili više država).

Određeni navedeni proizvodi od vinove loze na svojim etiketama mogu imati indikacije na određene načine proizvodnje. Naime, navode se samo izrazi koji se koriste za označavanje određenih metoda proizvodnje, koji su navedeni u Prilogu V za opis proizvoda vinove loze sa zaštićenom oznakom porekla ili zaštićenom geografskom oznakom. Međutim, države članice i treće zemlje mogu odrediti druge oznake za takav proizvod od vinove loze, koje su identične oznakama navedenim u Prilogu V ove Uredbe.

Izrazi koji se odnose na gazdinstvo iz Priloga VI ove Uredbe, osim naziva postrojenja za flaširanje, proizvođača ili prodavca, rezervisani su za vina sa zaštićenom oznakom porekla ili geografskom oznakom. Ovi izrazi se koriste samo ako se proizvod vinove loze proizvodi isključivo od grožđa ubranog u vinogradima tog gazdinstva i ako se proizvodnja vina u potpunosti obavlja na tom gazdinstvu. Države članice regulišu korišćenje termina navedenih u Prilogu VI Uredbe. Treće zemlje će propisati pravila o upotrebi termina navedenih u Prilogu VI Uredbe, uključujući uslove reprezentativnih profesionalnih organizacija.

Ekonomski operateri, koji su uključeni u plasiranje proizvoda od vinove loze proizvedenog na predmetnom gazdinstvu, mogu koristiti ime tog gazdinstva na tržištu za etiketiranje i predstavljanje tog proizvoda, ako to gazdinstvo pristane na tu upotrebu.²⁵

4.3. Pravila za flaše određenih specijalnih oblika i zatvarače

Da bi se određena vrsta flaše uvrstila na spisak određenih vrsta flaša, naveden u Prilogu VII Delegirane uredbe, moraju biti ispunjeni sledeći uslovi: (a) da se poslednjih 25 godina isključivo, izvorno i tradicionalno koristi za vinovu lozu posebno zaštićenu oznakom porekla ili geografskom oznakom; i (b) da kod potrošača povezuje upotrebu ove flaše sa proizvodom od vinove loze koji ima

²⁵ Ibid., Articles 49-51, 53, 54.

određenu zaštićenu oznaku porekla ili geografsku oznaku. Osim toga, Delegirana uredba predviđa da se penušava vina, kvalitetna penušava vina i kvalitetna aromatična penušava vina proizvedena u Uniji, stavljaju na tržište ili izvoze u staklenim flašama tipa „penušavo vino“, koje su zatvorene propisanim zatvaračem. Ostala pića proizvedena u Uniji ne prodaju se niti izvoze u staklenim bocama „penušavog vina“, ili sa posebnim zatvaračem. Međutim, države članice mogu odlučiti da se druga pića mogu stavljati na tržište ili se izvoziti u staklenim flašama tipa „penušavo vino“, ili sa zatvaračem kao što je opisano, ili oboje, pod uslovom da se tradicionalno pune u takve flaše i ne dovode potrošače u zabludu.²⁶

5) PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

U okviru prelaznih i završnih odredbi Delegirane uredbe 2019/33 ukinuta je Uredba (EZ) br. 607/2009, dok su u prelaznim i završnim odredbama Uredbe o sprovođenju 2019/34 uređena pitanja objavljivanja informacija i odluka koje donosi Komisija u ovoj oblasti. Obe ove Uredbe stupile su na snagu trećeg dana nakon dana objave u Službenom listu Evropske unije.

6) ZNAČAJ ZA REPUBLIKU SRBIJU

U Republici Srbiji označavanje vina sa geografskim poreklom regulisano je zakonom koji je poslednji put izmenjen 2012. godine, te još nije usklađen sa novim propisima EU u ovoj oblasti.²⁷ Prema Zakonu, vino sa geografskim poreklom se označava: oznakom geografskog porekla (geografska oznaka i oznaka kontrolisanog geografskog porekla); tradicionalnom oznakom (oznakom kvalitetne kategorije i dodatnom oznakom); i priznatim tradicionalnim nazivom. „Geografska oznaka“ je naziv regiona kojim se označava vino koje poseduje specifične karakteristike koje se pripisuju njegovom geografskom poreklu, ako je najmanje 85% grožđa proizvedeno u tom regionu, ako je vino proizvedeno u tom regionu i ako je vino proizvedeno od jedne ili više propisanih sorti vinove loze. „Oznaka kontrolisanog geografskog porekla“ je, prema zakonskoj definiciji, naziv rejona, odnosno vinogorja kojim se označava vino čiji su kvalitet i karakteristike uslovljene isključivo datim rejonom, gde je grožđe i vino proizvedeno isključivo u datom rejonu, odnosno vinogorju i gde je vino proizvedeno od jedne ili više sorti vinove loze određene vrste. Pri tome, nazivu rejona, odnosno vinogorja može se dodati i naziv lokaliteta (potesa) ili vinogradarske oaze ukoliko grožđe za dato vino potiče sa tog lokaliteta (potesa) ili vinogradarske oaze.²⁸

²⁶ Ibid., Articles 56, 57.

²⁷ „Zakon o vinu“, Službeni glasnik RS, br. 41/09, 93/12.

²⁸ Ibid., čl. 33, 34.

„Geografska indikacija“ („G.I.“) je tradicionalna oznaka za regionalno vino, ako je namanje 85 procenata grožđa proizvedeno u datom regionu, ako je vino proizvedeno u regionu, ako ima propisan kvalitet i ispunjava uslove u pogledu upotrebljenih enoloških sredstava i enoloških postupaka, ako je grožđe proizvedeno od preporučenih sorti vinove loze sa odgovarajućim prinosom i koje je kao takvo ocenjeno i priznato. Oznaka „kontrolisano poreklo i kvalitet“ („K.P.K.“) je tradicionalna oznaka za kvalitetno vino sa kontrolisanim geografskim poreklom i kvalitetom, ako je grožđe i vino proizvedeno u rejonu, ako ima propisan kvalitet i ispunjava uslove u pogledu upotrebljenih enoloških sredstava i enoloških postupaka, proizvedeno od preporučenih sorti vinove loze sa odgovarajućim prinosom i koje je kao takvo ocenjeno i priznato. „Kontrolisano i garantovano poreklo i kvalitet“ („K.G.P.K.“) je tradicionalna oznaka za vrhunsko vino sa kontrolisanim i garantovanim geografskim poreklom i kvalitetom, odnosno, ako je grožđe i vino proizvedeno u rejonu, ako ima propisan kvalitet i ispunjava uslove u pogledu upotrebljenih enoloških sredstava i postupaka, proizvedeno od preporučenih sorti vinove loze sa odgovarajućim prinosom i koje je kao takvo ocenjeno i priznato. Pri tome, oznaka kvalitetne kategorije mora da se navodi zajedno sa oznakom geografskog porekla.²⁹

Dodatna oznaka je tradicionalna oznaka koja označava vino sa posebnim karakteristikama i načinom proizvodnje. Dodatne oznake u kategoriji regionalnog vina mogu biti: „mlado“ vino, „sopstvena proizvodnja“, vino „od grožđa proizvedenog organskom metodom“ i dr. U kategoriji kvalitetnog vina sa kontrolisanim geografskim poreklom i kvalitetom dodatne oznake mogu biti: „mlado“ vino, „sopstvena proizvodnja“, „arhivsko“ vino (ili „rezerva“), vino „od grožđa proizvedenog organskom metodom“ i dr. Osim toga, dodatne oznake u kategoriji vrhunskog vina sa kontrolisanim i garantovanim geografskim poreklom i kvalitetom mogu biti: „kasna berba“, „probirna berba“, „odabrane bobice“, „suvarak“, „arhivsko“ vino (ili „rezerva“), vino „od grožđa proizvedenog organskom metodom“ i dr. Dodatna oznaka navodi se isključivo zajedno sa oznakom geografskog porekla i oznakom kvalitetne kategorije. Propisano je da je „priznati tradicionalni naziv“ izraz za označavanje vina sa tradicionalnim načinom proizvodnje na određenom vinogradarskom području, sa posebnim karakteristikama, koje ima dugogodišnji, nepromenjeni kvalitet, što se dokazuje elaboratom odobrenim od strane nadležnog ministarstva. Zakon predviđa i da obavljanje poslova vezanih za geografsko poreklo, kontrolu proizvodnje grožđa namenjenog za proizvodnju vina sa geografskim poreklom, kontrolu proizvodnje, ispitivanje kvaliteta i ocenjivanje vina sa geografskim poreklom, vrši nadležno Ministarstvo. Pri tome, ove kontrolne poslove nadležno Ministarstvo može da poveri kontrolnoj organizaciji ovlašćenoj na osnovu konkursa.³⁰

²⁹ Ibid., član 35.

³⁰ Ibid., čl. 36-38.

Proizvođač može da proizvodi vino sa geografskim poreklom isključivo po prethodno pribavljenom rešenju o priznavanju oznake sa geografskim poreklom koje izdaje Ministarstvo. Na međunarodno registrovanje oznaka vina sa geografskim poreklom primenjuje se propis kojim se uređuju oznake geografskog porekla. Na osnovu izdatog rešenja proizvođač podnosi Ministarstvu zahtev za kontrolu proizvodnje vina sa geografskim poreklom svake godine do 31. oktobra u tekućoj godini za kontrolu proizvodnje grožđa i vina sa geografskim poreklom, čija će proizvodnja započeti u narednoj kalendarskoj godini. Kontrola proizvodnje vina sa geografskim poreklom obezbeđuje se kontrolom proizvodnje grožđa namenjenog za proizvodnju vina sa geografskim poreklom na određenom vinogradarskom području. Kontrolna organizacija sačinjava izveštaj i stručno mišljenje sa pratećom dokumentacijom na osnovu izvršene kontrole proizvodnje grožđa i vina sa geografskim poreklom i izvršenog ispitivanja i utvrđivanja kvaliteta i senzornog ocenjivanja vina. Na osnovu ovog stručnog mišljenja Ministarstvo izdaje rešenje o ispunjenosti uslova za korišćenje oznake i stavljanje vina sa geografskim poreklom u promet iz date godine berbe.³¹

Proizvođaču i uvozniku vina zabranjuje se da: upotrebljava oznake, nazive, slike, crteže i sl. koji bi mogli da dovedu u zabludu potrošače u pogledu porekla vina i kvalitetne kategorije; prevodi oznake za vina sa geografskim poreklom; upotrebljava reči „sličan kao“, „vrsta“, „tip“, „stil“, „postupak“, „kao“, „ukus“ i sl. odnosno bilo koji sličan izraz koji upućuje, odnosno podseća na oznaku za vina sa geografskim poreklom; navodi sastojke ili osobine vina koje ono nema; navodi podatke o posebnim osobinama a koja imaju druga vina; koristi bilo koji drugi postupak koji dovodi potrošača u zabludu o pravom poreklu, odnosno kvalitetu vina; upotrebljava priznatu oznaku, iako navode istinsko poreklo vina, ali ne poseduju rešenje o ispunjenosti uslova za korišćenje te oznake i stavljanje tog vina sa geografskim poreklom u promet iz date godine berbe.³²

Osim zakona, u ovoj oblasti je donet i odgovarajući pravilnik kojim se bliže propisuju nazivi oznaka geografskog porekla, način i postupak priznavanja, maksimalni prinosi grožđa i način i postupak proizvodnje i obeležavanja mirnog vina, likerskog vina, penušavog vina, kvalitetnog penušavog vina, kvalitetnog aromatičnog penušavog vina, polupenušavog vina, slabo gaziranog vina, vina od prosušenog grožđa i vina od prezrelog grožđa sa oznakom geografskog porekla. Takođe, ovim pravilnikom se uređuje sadržina zahteva, sadržina elaborata i ostali uslovi za priznavanje oznake geografskog porekla, kao i način i postupak priznavanja, proizvodnje i obeležavanja vina sa oznakom kvalitetne kategorije, sadržina zahteva, sadržina elaborata i ostali uslovi za priznavanje tradicionalne oznake kvalitetne kategorije. Osim toga, propisani su i nazivi dodatnih oznaka, način i postupak

³¹ Ibid., čl. 39-42.

³² Ibid., član 44.

priznavanja, proizvodnje i obeležavanja vina sa dodatnom oznakom, sadržina zahteva, sadržina elaborata i ostali uslovi za priznavanje dodatne oznake, kao i izrazi za priznate tradicionalne nazive, način i postupak priznavanja, proizvodnje i obeležavanja vina sa priznatim tradicionalnim nazivom, sadržina zahteva, sadržina elaborata i ostali uslovi za priznavanje priznatog tradicionalnog naziva.³³

Takođe, na osnovu Zakona, u ovoj oblasti donet je i pravilnik kojim se bliže propisuje izgled, sadržina i način isticanja evidencione markice za vino sa geografskim poreklom.³⁴

7) ZAKLJUČAK

Delegirana uredba Komisije (EU) 2019/33 i Uredba o sprovođenju uredbe Komisije (EU) 2019/34, iz januara 2019. godine, dopunjuju Uredbu (EU) 1308/2013 o uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda, u pogledu zaštite oznaka geografskog porekla, odnosno zaštićene oznake porekla i geografske indikacije. Uredbe su pojednostavile, razjasnile, dopunile i uskladile odgovarajuće procedure. Naime, Uredbama su utvrđene procedure zaštite, ukidanja i podnošenja žalbe na zaštićenu oznaku geografskog porekla, kao i za tradicionalne izraze, propisani rokovi i odgovarajući obrasci. U Srbiji je ova oblast uređena Zakonom o vinu i bliže uređena pravilnicima o određenim pitanjima. Ovi propisi bi tek trebalo da se usklade sa navedenim Uredbama.

8) LITERATURA

- Agnoli, L., Capitello, R. & Begalli, „Geographical brand and country-of-origin effects in the Chinese wine import market“, *D. J Brand Manag (2014) 21: 541*.
- Dias, Claudia, Mendes, Luís, „Protected Designation of Origin (PDO), Protected Geographical Indication (PGI) and Traditional Speciality Guaranteed (TSG): A bibliometric analysis“, <https://doi.org/10.1016/j.foodres.2017.09.059>.
- Jovanić, Tatjana, „Novi pravni okvir za šeme kontrole kvaliteta poljoprivrednih proizvoda i namirnica u EU“, *Evropsko zakonodavstvo, 43-44/13*, str. 236-248;
- Skuras, Dimitris, Vakrou, Aleka „Consumers' willingness to pay for origin labelled wine: A Greek case study“, *British Food Journal, Vol. 104 No. 11, 2002*, pp. 898-912.
- Van der Lans, I., van Ittersum, K., De Cicco, A. and Loseby, M. (2001) „The role of the region of origin and EU certificates of origin in consumer evaluation of food products“, *European Review of Agricultural Economics 28 (4)*: pp. 451-477.

³³ Pravilnik o uslovima za priznavanje, postupku priznavanja oznaka za mirna vina, *Službeni glasnik RS*, br. 121/2012, 102/2014, 78/2015 i 94/2017.

³⁴ Pravilnik o izgledu, sadržini i načinu isticanja evidencione markice za vino sa geografskim poreklom, *Službeni glasnik RS*, br. 67/10.

REGULATIONS ON DESIGNATION OF WINE WITH GEOGRAPHICAL ORIGIN

Summary: The purpose of this article is to identify and analyze the most relevant provisions of the Commission Delegated Regulation (EU) 2019/33 and the Commission Implementing Regulation (EU) 2019/34, both of 17 October 2018, supplementing the Regulation (EU) No 1308/2013 establishing a common organization of the market in agricultural products. The methods used in this paper are the formal legal method, comparative method and text analysis method. Following the introductory considerations, a comparative analysis of the most relevant provisions of the Regulations is presented within separate sections with identified significant issues. The section on protected designations of origin and geographical indications discusses issues relating to the application for protection of designation, the procedure for lodging an appeal, modification of data, registration, the cancellation of the designation, and the use of symbols, designations and abbreviations. The section on traditional expressions highlights the provisions on the request for protection and the examination procedure, the possibility of lodging an objection, the protection of the traditional term, as well as on the modification and termination of the traditional term. In the section on wine designation and presentation, the mandatory elements, the optional elements that can be found on the products, as well as the rules for bottles of certain special shapes and corresponding special closures are addressed. The adoption of the Regulations fulfilled the European Commission's obligations under the Regulation No. 1308/2013 on the adoption of delegated acts and implementing acts, in order to regulate certain issues more closely, to provide conditions, technical details, forms and procedures. In the Republic of Serbia, the area of the designation of wines with the geographical origin is regulated by the Law on Wine, which was last updated in 2012 and should yet to be harmonized with the said Regulations in this area.

Key words: EU, Republic of Serbia, wine, designation, Regulation, region.

UDK: 343.122(4-672EU)
Bibliid:1451-3188, 18 (2019)
God XVIII, br. 70, str. 27–52

Izvorni naučni rad
Primljen 31. avgusta 2019.
Odobren 1. oktobra 2019.

OSNIVANJE KANCELARIJE EVROPSKOG JAVNOG TUŽIOCA - RAĐANJE NOVOG UTICAJNOG AKTERA U EVROPSKOM SISTEMU UPRAVLJANJA NA VIŠE NIVOA?

*Dragana DABIĆ**

Apstrakt: Države Evropske unije (EU), nakon decenija planiranja i pregovora, konačno su se sporazumele da putem postupka bliže (ubrzane) saradnje osnuju Kancelariju evropskog javnog tužioca koja će biti nadležna da vrši istrage, krivično goni i podiže optužnice protiv izvršilaca krivičnih dela ugrožavanja finansijskih interesa EU, odnosno da štiti integritet evropskog budžeta. Iako na prvi pogled deluje da je konačni dogovor u vezi sa formiranjem nadnacionalnog tužilaštva došao u vidu bledog političkog kompromisa, pretpostavka od koje se u radu polazi je da centralizacija nadležnosti na evropskom nivou odlučivanja napreduje. Cilj rada je dvojak. Polazni cilj je predstavljanje karakteristika novog aktera na osnovu izvora prava EU. Nakon toga, na kritičkoj osnovi razmatraju se šire implikacije osnivanja Evropskog tužilaštva, u prvom redu očekivanja u pogledu daljeg širenja njegovih nadležnosti. Iako su njegova potencijalno revolucionarna ovlašćenja (direktno dejstvo odluka na pojedince u osetljivoj materiji krivičnog prava) ograničena na relativno usku oblast, koja je uveliko premrežena delovanjem drugih tela i agencija EU, pojava novog nadnacionalnog aktera se analizira u političkom kontekstu oživljenih integrativnih procesa nakon godina krize. Kako je i sam Lisabonski ugovor predvideo takvu mogućnost, u radu se zaključuje da je osnovano očekivati da u dogledno vreme nadležnost Evropskog tužilaštva bude proširena i na druge vidove ozbiljnog kriminala koji ima prekograničnu dimenziju.

Ključne reči: Kancelarija evropskog javnog tužioca, nadnacionalno tužilaštvo, krivično pravo EU, finansijski interesi EU, postupak bliže saradnje, Treći stub EU.

* Autorka je istraživač-saradnik u Institutu za međunarodnu politiku i privredu u Beogradu.
E-mail: ddabic@diplomacy.bg.ac.rs.

Rad je realizovan u okviru projekta „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: Strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolički, međunarodni ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti“, Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja br. 179029.

1) UVOD

Istoričari evropske integracije skloni su da usvajanje Ugovora iz Mastrihta posmatraju kao ključnu etapu u napredovanju projekta „sve bliže unije naroda Evrope“. Njime su udarene smernice za nekoliko uporednih pravaca razvoja evropske integracije. Novi projekti (ekonomska i monetarna unija, politika proširenje, spoljni poslovi, odbrana, pravosuđe, policijska saradnja i dr.) pokazali su se, neki više a neki manje, delotvornim, ali jedno je izvesno – od tada nadnacionalno upravljanje nalazi put ka svim porama nacionalnih sistema država članica. Za razliku od nekadašnjeg drugog stuba (oblast saradnje država članica u spoljnoj i bezbednosnoj politici) koji su, čini se, mimoišle korenite izmene, i koji i danas uglavnom počiva na modelu međudržavne saradnje u materiji nekadašnjeg trećeg stuba, svaka nova izmena osnivačkih ugovora oduzimala je evropskim državama delić suvereniteta. Isprva ograničena saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, preobrazila se u zajednički evropski „Prostor slobode, bezbednosti i pravde“.¹

U sklopu analiza promena koje je iznedrila poslednja revizija Osnivačkog akta, izneta je ocena da „komunitarizacija“ nekadašnjeg trećeg stuba, praćena izmenjenom pravnom osnovom „Prostora slobode, bezbednosti i pravde“, predstavlja možda i najrevolucionarnije dostignuće Lisabonskog ugovora.² Pažnju akademske misli naročito su privukle odredbe Ugovora kojima je postavljen pravni osnov za uspostavljanje naddržavnog Evropskog tužilaštva. Reč je o odredbama čl. 86 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (EU, Unija), gde se, pored ostalog, navodi da „za borbu protiv prestupa koji pogađaju finansijske interese Unije, Savet odlučujući u skladu sa posebnom zakonskom procedurom, može osnovati Evropsko tužilaštvo (...)“. Prema pojedinim autorima, budući da se radi o prvom evropskom telu nadležnom da donosi odluke koje se odnose neposredno na pojedince u osetljivoj materiji krivičnog prava, osnivanje Kancelarije evropskog javnog tužioca moglo bi čak da dovede do „kopernikanske revolucije“ u istoriji evropskog krivičnog prava.³

¹ Na sastancima Evropskog saveta u Beču i Tampereu (1998. i 1999) odobren je akcioni plan kojim se predviđa stvaranje zona slobode, bezbednosti i pravde. U planu je „zona slobode“ definisana tako da podrazumeva slobodno kretanje ljudi, kao i zaštitu osnovnih prava i borbu protiv svih vidova diskriminacije. „Zona bezbednosti“ je označena kao skup zajedničkih politika za borbu protiv kriminala, posebno terorizma, trgovine ljudima, oružjem i drogom i protiv korupcije i pronevere. „Zona pravde“ pak podrazumeva jednak pristup pravdi za sve građane Unije i saradnju između vlasti država članica u građanskim stvarima i ustanovljavanje minimuma zajedničkih pravila koja obuhvataju kriminalne radnje, krivične postupke i kazne. Sajmon Hiks, *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007, str. 326.

² Dražen Maravić, „Lisabonski ugovor i promene u Prostoru slobode, bezbednosti i pravde“, u: Tanja Mišćević (ur.) *Ugovor iz Lisabona – Sigurna luka ili početak novog putovanja?*, Beograd, Službeni glasnik, 2010, str. 113.

Iako na prvi pogled deluje da je konačni dogovor država članica u vezi sa formiranjem Evropskog tužilaštva došao u vidu razvodnjenog političkog kompromisa, pretpostavka od koje se u radu polazi je da centralizacija nadležnosti na evropskom nivou odlučivanja napreduje. Štaviše, udaren je temelj za eventualno preuzimanje novih nadležnosti od strane Kancelarije evropskog javnog tužioca u budućnosti i dat podsticaj idejama i planovima o razvoju krivičnog prava EU. Cilj ovog rada je dvojak. Dok se čeka izbor prvog glavnog evropskog tužioca, kao i da Kancelarija postane operativna, biće predstavljene karakteristike novog aktera polazeći od izvora prava EU. Nakon toga, razmatraju su šire implikacije osnivanja Evropskog tužilaštva, u prvom redu očekivanja u pogledu daljeg širenja njegovih nadležnosti. U prvom delu rada predloženi su razlozi kojima su se uključeni akteri rukovodili u donošenju odluke o uspostavljanju Kancelarije. Drugi deo je posvećen važnim pitanjima u vezi sa njenom unutrašnjom organizacijom i nadležnostima, da bi, napokon, u trećem delu osnivanje Kancelarije stavljeno u kontekst oživljavanja integrativnih procesa nakon decenije sistemske krize EU.

2) RAZLOZI USPOSTAVLJANJA KANCELARIJE EVROPSKOG JAVNOG TUŽIOCA

Intenzivne rasprave o potrebi da se osnuje Evropsko tužilaštvo u evropskim krugovima vodile su se duže od 20 godina.⁴ Od početka se kao centralni zadatak, koji bi mu bio namenjen, izdvojila zaštita finansijskih interesa Unije.⁵ Nekoliko evropskih institucija i tela je uveliko uključeno u borbu protiv zloupotreba i pronevera sredstava iz budžeta EU, odnosno grade režim zaštite finansijskih interesa Unije. Reč je o Evropskoj kancelariji za borbu protiv finansijskih prestupa (OLAF)⁶, Evropskoj kancelariji za pravosudnu saradnju (EUROJUST), Evropskoj

³ Fabio Giuffrida, „The European Public Prosecutor’s Office: King without kingdom?“, *CEPS Research report, No 2017/03*, February 2017, p. 1.

⁴ Okosnicom akademskih debata smatra se projekat grupe profesora i stručnjaka *Corpus juris* iz 1997. godine. Mireille Delmas-Marty et al., *Corpus Juris: Introducing Penal Provisions for the Purpose of the Financial Interests of the European Union*, Economica, Paris, 1997. O napredovanju planova, kao i o predlogu Komisije u vezi sa uspostavljanjem Kancelarije evropskog javnog tužioca, videti u: Jelena Šuput, „Uspostavljanje Kancelarije evropskog javnog tužioca“, *Evropsko zakonodavstvo*, br. 52-53, Beograd, 2015, str. 42-58.

⁵ „Finansijski interesi Unije“ su „celokupan prihod, rashodi i imovina koji su obuhvaćeni budžetom Unije i budžetima institucija, organa, kancelarija i agencija uspostavljenih na osnovu Ugovora i budžetima kojima oni upravljaju ili nad njima vrše nadzor, odnosno sav prihod, rashodi i imovina koji su putem njih stečeni, ili se u te budžete moraju uplatiti.“ Videti: Uredba Saveta EU 2017/1939 čl. 2. stav 1. tač. 3.

⁶ OLAF je akronim naziva na francuskom *Office européen de Lutte Antifraude*. Ovlašćen je da u punoj nezavisnosti sprovodi: interne istrage – unutar institucija EU ili tela finansiranih iz

policijskoj kancelariji (EUROPOL), Sudu pravde EU i Računskom sudu. U čemu se onda ogleda potreba za novim institucionalnim akterom čija bi ovlašćenja bila ograničena na oblast koja je već gusto premrežena ovlašćenjima drugih tela?

Prema zvaničnim podacima EU, države članice izgube najmanje 50 milijardi evra prihoda od PDV-a svake godine zbog transnacionalnih prevara, dok je samo u toku 2015. godine zloupotrebjeno preko 600 miliona evra iz strukturnih fondova EU.⁷ Kriminalne radnje koje pogađaju finansijske interese EU, po pravlu su složene i uključuju kriminalce iz nekoliko država članica. Do osnivanja Evropskog tužilaštva samo su nacionalne vlasti mogle da istražuju takve zločine. Pored činjenice da se njihova jurisdikcija ograničava na nacionalnoj teritoriji, problem predstavljaju i sistemi krivičnog prava koji se razlikuju od države do države (npr. u pogledu istražnih ovlašćenja, prihvatljivosti dokaza, zaštite prava osumnjičenih itd.), dugotrajni postupci pravosudne saradnje, birokratizacija, jezičke barijere, različiti prioriteti tužioca iz različitih članica itd. Evropska komisija je iznela procenu da je povraćaj proneverenih sredstava izrazito nizak (ispod 10%), usled okolnosti da je krivično gonjenje počinitelaca krivičnih dela protiv budžeta EU za vlasti u nizu država članica od sekundarnog značaja.⁸ Dakle, uprkos načelnoj ugovornoj obavezi država da, radi zaštite finansijskih interesa Unije, preduzimaju mere istovetne onim koje preduzimaju za borbu protiv prevara u cilju zaštite sopstvenih finansijskih interesa,⁹ praktični rezultati zaštite budžeta Unije nisu bili zadovoljavajući. Kako niti OLAF, niti EUROJUST nemaju pravo pokretanja krivičnih istraga, ili krivičnog gonjenja, u državama, navedene teškoće su jedino mogle biti prevaziđene osnivanjem novog centralizovanog evropskog tela.

Primarnu dodatu vrednost osnivanja Kancelarije evropskog javnog tužioca trebalo bi tražiti u uspostavljanju koherentnog evropskog odgovora na određene transnacionalne kriminalne radnje i u prevazilaženju prepreka koje nameće

budžeta Unije; i spoljne istrage – u državama članicama i trećim državama, na osnovu zaključenih ugovora o saradnji. Krajnji rezultat njegovih istraga su preporuke, koje nisu obavezujuće za države članice.

⁷ Izvor: „European Public Prosecutor’s Office“, Internet, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eppo/>, 7.8.2019. Kratku analizu izveštaja Komisije o uočenim nepravilnostima u državama članicama u vezi sa zaštitom finansijskih interesa Unije iz godine u godinu, videti u: Sanja Jelisavac Trošić and Jelena Kostić, „Establishing the European Public Prosecutor’s Office and suppression of criminal offences against the EU financial interests“, in: Dunja Duić, Tunjica Petrašević, Ante Novokment (eds), *EU and comparative law issues and challenges series*, Vol. 3, Faculty of Law Osijek, 2019, pp. 697-698.

⁸ Commission Staff Working Document Executive Summary of the Impact Assessment Accompanying the Document Proposal for a Council Regulation on the Establishment of the European Public Prosecutor’s Office, SWD(2013) 275 final, Brussels, 17.7.2013, p. 2.

⁹ Videti: čl. 325, stav 2 Ugovora o funkcionisanju EU.

fragmentacija krivičnih zakonodavstava i krivičnih postupaka unutar EU.¹⁰ Međutim, kako se protivpravno korišćenje budžetskih sredstava EU uglavnom dešava na teritoriji zemalja članica (npr. u slučaju pronevere podsticaja namenjenih farmerima u okviru Zajedničke poljoprivredne politike ili sredstava iz strukturnih fondova), nimalo ne čudi njihov oprezan stav spram pojave novog centralnog autoriteta koji bi mogao da odlučuje o istrazi, krivičnom gonjenju i podizanju optužnice protiv njihovih građana osumnjičenih da su ugrozili finansijske interese EU. Iz šire perspektive posmatrano, opredeljenje za nadržavno tužilaštvo znači davanje dozvole (doduše, u tačno ograničenoj, uskoj oblasti) za uplitanje u utvrđivanje prioriteta i pokretanje akcija u politički osetljivom domenu nacionalnog krivičnog prava,¹¹ kao i (pre)ispitivanje principa i prakse „dobrog upravljanja“ u državama članicama.

U 2017. godini 16 država, nakon godina diskutovanja i pregovaranja u Savetu ministara (Savet za pitanja saradnje u pravosudnim i unutrašnjim poslovima), odvažilo se da započne postupak ubrzane (bliže) saradnje, kako bi se osnovala Kancelarija evropskog javnog tužioca radi efikasnijeg hvatanja u koštac sa proneverama na nivou EU.¹² Njima se naknadno pridružilo još četiri države,¹³ tako da je za 20 zemalja članica Uredba Saveta EU 2017/1939 o sprovođenju pojačane saradnje u vezi sa osnivanjem Kancelarije evropskog javnog tužioca stupila na snagu 12. oktobra 2017. godine.¹⁴ Nekoliko meseci kasnije, Holandija i Malta su donele odluku da podrže osnivanje Kancelarije, čime je broj članica koje učestvuju u ovoj potencijalno dalekosežnoj nadnacionalnoj inicijativi porastao na 22. Poslednja u nizu članica koja je izrazila zainteresovanost da se pridruži je Švedska.¹⁵ Ukoliko

¹⁰ Katalin Ligeti and Michele Simonato, „The European Public Prosecutor’s Office: Towards a truly European Prosecution Service?“, *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 4, Issue 1–2, 2013, p. 9.

¹¹ U literaturi se često nailazi na postulat da je krivično pravo najjači, a neki će reći i poslednji, bastion tradicionalnog koncepta suverenosti države. Aleksandra Čavoški i Mario Reljanović, *Ideja krivičnog prava EU*, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Beograd, 2011, str. 69.

¹² Belgija, Bugarska, Kipar, Češka, Finska, Francuska, Grčka, Hrvatska, Litvanija, Luksemburg, Nemačka, Portugalija, Rumunija, Slovačka, Slovenija i Španija su od početka izrazile spremnost za učešće u uspostavljanju Kancelarije.

¹³ Reč je o Letoniji, Estoniji, Austriji i Italiji.

¹⁴ Council Regulation 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor’s Office, 2017, OJ L283/1.

¹⁵ Videti govor švedskog predsednika Vlade u Evropskom parlamentu od 3. aprila 2019. god. „Moja Vlada će predložiti švedskom parlamentu da se Švedska pridruži Kancelariji evropskog javnog tužioca kako bi doprinela borbi protiv korupcije i pronevere sredstava EU“. „Speech by Prime Minister Stefan Lofven in European Parliament 3 april 2019“, Brussels, 3 April 2019, Internet, <https://www.government.se/speeches/20192/04/speech-by-prime-minister-stefan-lofven-in-european-parliament-3-april-2019/>, 3.8.2019. godine.

izuzmemo Dansku, Ujedinjeno Kraljevstvo i Irsku koje uživaju poseban režim, odnosno zvanična izuzeća u pogledu učešća u zajedničkom evropskom „prostoru slobode, bezbednosti i pravde“,¹⁶ ostale članice su slobodne da se pridruže naknadno, saglasno odredbama čl. 328 Ugovora o funkcionisanju EU kojima je regulisan postupak bliže saradnje. Uočljivo je da su jedine nepomenute ostale Mađarska i Poljska. Imajući u vidu tamošnje trenutne političke okolnosti, ne bi trebalo očekivati da se one priključe u skorije vreme. Naime, reč je o dvema članicama čije Vlade već nekoliko godina unazad prednjače u borbi sa Komisijom i evropskim parlamentarcima u pogledu optužbi za kršenje liberalno-demokratskih normi i fundamentalnih vrednosti na kojima je Unija sazdana.¹⁷ Od članica koje odluče da ne uzmu učešće u bližoj saradnji očekuje se da ne ometaju njeno sprovođenje, poštujući princip lojalne saradnje.¹⁸

U teoriji je postavljeno pitanje – da li se ovakav vid uspostavljene ubrzane saradnje može smatrati dobrim rešenjem? Istovremeno je izneto mišljenje da odvojeni sistem za gonjenje učinilaca krivičnih dela, koji pogađaju finansijske interese Unije, može da dovede do većih problema u praktičnom ostvarivanju nadležnosti Evropskog javnog tužioca. To je posebno verovatno u onim slučajevima kada neko od krivičnih dela u nadležnosti Kancelarije ima inostrani element koji može da obuhvati i državu članicu koja nije učestvovala u ubrzanoj saradnji.¹⁹ Štaviše, unifikacija krivičnog zakonodavstva samo između država članica koje učestvuju u predmetnoj ubrzanoj saradnji može da naruši dalji napredak u unifikaciji krivičnog zakonodavstva u Uniji.²⁰ Ipak, činjenica da broj učesnika znatno premašuje minimalni uslov od devet zemalja, donekle relativizuje opravdanu bojazan da bi napredovanje diferencirane integracije moglo da rezultira dodatnim usložnjavanjem, već kompleksnog sistema upravljanja EU.

¹⁶ Opširnije o posebnom položaju Danske, koji se razlikuje od položaja Ujedinjenog Kraljevstva i Irske, u materiji koja je nekada potpadala pod treći stub, pogledati u: Aleksandra Čavoški i Mario Reljanović, *Ideja krivičnog prava EU*, op. cit., str. 46-51.

¹⁷ U evropskim krugovima sve su jači glasovi onih koji upozoravaju da istočoevropski lideri, jedan za drugim, vuku autoritarne poteze, implicitno (u nekim slučajevima čak i eksplicitno) se odriču principa liberalne demokratije, a da pritom crpe ogromne koristi iz ekonomskih sloboda na zajedničkom tržištu i finansijske resurse iz zajedničkih evropskih fondova. Detaljnije u: Dragana Dabić, „Križa demokratije u Istočnoj Evropi: (ne)uspešna politička integracija novih članica?“, *Međunarodni problemi*, Vol. LXXI, No. 2/2019, str. 188-215.

¹⁸ Više o principu lojalne saradnje u kontekstu diferencirane integracije (varijabilne geometrije), videti u: Alberto Miglio, „Differentiated integration and the principle of loyalty“, *European Constitutional Law Review*, Vol. 14, Issue 3, September 2018, pp. 475-498.

¹⁹ Aleksandra Čavoški i Mario Reljanović, *Ideja krivičnog prava EU*, op. cit., str. 36.

²⁰ Ibid.

3) SADRŽINA UREDBE O OSNIVANJU KANCELARIJE EVROPSKOG JAVNOG TUŽIOCA

Osnivački akt Kancelarije evropskog javnog tužioca – napred pomenuta Uredba Saveta EU 2017/1939 je akt legislativne, konstitutivne i obavezne pravne prirode. U celosti je obavezna i neposredno se primenjuje samo u državama koje učestvuju u pojačanoj saradnji u osnivanju Kancelarije, ili na osnovu odluke donete u skladu sa odredbama čl. 331 Ugovora o funkcionisanju EU. Njome su uređena pravila o radu Kancelarije. Obimna je i detaljna, sa očiglednim nastojanjima njenih kreatora da se nesmetano primenjuje u praksi.²¹

U okviru osnovnih zadataka Kancelarija je odgovorna za istragu, krivično gonjenje i podizanje optužnice protiv učinilaca i učesnika krivičnih dela koja utiču na finansijske interese Unije, a koja su predviđena Direktivom 2017/1371 Evropskog parlamenta i Saveta od 5. jula 2017. godine o suzbijanju prevara učinjenih protiv finansijskih interesa Unije krivičnopravnim sredstvima²² i određena predmetnom uredbom. U tom smislu Kancelarija sprovodi istrage, preduzima radnje krivičnog gonjenja i obavlja funkcije tužioca pred nadležnim sudovima država članica do konačnog zaključenja predmeta. U pomenutoj Direktivi sadržana su minimalna pravila za definisanje krivičnih dela u vezi sa zaštitom finansijskih interesa Unije. Pojedini autori su stava da bi znatno bolje rešenje predstavljalo definisanje krivičnih dela u samoj Uredbi o osnivanju Kancelarije.²³ Tako bi na najbolji način bio obezbeđen uniformni mandat nove Kancelarije, s obzirom na to da stupanje na snagu direktive zahteva transpoziciju u nacionalno zakonodavstvo.

Kancelarija će započeti sa vršenjem istražnih zadataka i zadataka krivičnog gonjenja od datuma koji Komisija utvrdi svojom odlukom, na predlog glavnog evropskog tužioca, nakon osnivanja Kancelarije. Taj datum ne može biti pre isteka tri godine od datuma stupanja na snagu Uredbe, što praktično znači da će biti

²¹ U strukturalnom smislu, Uredba ima uvodni i normativni deo, sa ukupno XI poglavlja. U uvodnom delu se ukazuje na pravni osnov, razloge donošenja, istorijski pristup, međusobnu povezanost sa drugim legislativnim aktima i na druga pitanja. U normativnom delu se uređuju sledeća pitanja: predmet i definicije koje se primenjuju za potrebe Uredbe; osnivanje, zadaci i osnovna načela Kancelarije; položaj, struktura i organizacija; nadležnosti i izvršavanje nadležnosti Kancelarije; procesna pravila o istražnom postupku, istražnim merama, krivičnom gonjenju i alternativama krivičnog gonjenja; procesni zaštitni mehanizmi; obrada informacija; zaštita podataka; finansijske i odredbe o osoblju; odredbe o odnosima Kancelarije sa partnerima; i opšte odredbe.

²² Directive (EU) 2017/1731 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2017 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law, OJ L 198/29.

²³ András Csúri, „The Proposed European Public Prosecutor's Office – from a Trojan Horse to a White Elephant?“, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 18 (2016), p. 150.

potrebno najmanje tri godine za osnivanje Kancelarije i za otpočinjanje sa njenim aktivnostima. Poznato je da predstavnici Vlada i diplomate u Briselu lobiraju kako bi njihovi državljani zauzeli ključne pozicije u evropskim institucijama. Međutim, izbor prvog glavnog evropskog tužioca doveo je do neobične situacije. Poslanici Evropskog parlamenta izabrali su bivšu rumunsku tužiteljku Lauru Kovesi (*Laura Codruta Kövesi*), izazivajući institucionalni zastoj jer pozicija ne može biti popunjena dok se i Savet ne složi. Naime, kako je Kovesi zaslužna za istrage korupcije na najvišem nivou, od kojih su neke rezultirale zvučnim hapšenjima, rumunska Vlada ne želi da podrži izbor svoje državljanke.²⁴

Kancelarija se osniva kao telo Unije, sa svojstvom pravnog lica, a dužna je da uspostavi i održava blizak odnos sa EUROJUST-om, na čiju se podršku oslanja saglasno članu 100 Uredbe, zatim OLAF-om i EUROPOL-om, a u okvirima njihovih mandata i razvoja međusobnih operativnih, administrativnih i upravljačkih veza. Zapaža se da su rešenja o statusu Kancelarije iz odredaba Uredbe u pogledu organizacionog načela i samostalnosti nadmašila rešenje iz Lisabonskog ugovora, jer je tamo predviđeno da Savet može osnovati Evropsko javno tužilaštvo „u okviru Eurojusta“.²⁵ Kancelarija ima svojstvo subjekta u pravu u svakoj državi članici Unije, u obimu koji se priznaje pravnim licima, u skladu sa nacionalnim pravom. Sedište Kancelarije je u Luksemburgu.

3.1. Unutrašnja organizacija Kancelarije evropskog javnog tužioca

Kako je institucionalni dizajn Kancelarije presudan za njen status i ovlašćenja, kao i odnos sa drugim organima i agencijama EU, na ovom mestu je značajno uputiti na tri glavna teorijska modela koja su se izdvojila tokom diskusija koje su prethodile usvajanju predmetne Uredbe.²⁶ Reč je o idealnim tipovima, koji se široko mogu označiti kao maksimalni, minimalni i srednji model, polazeći od vertikalne integracije, odnosno podele vlasti između nivoa država članica i nivoa EU. Naposljetku, Komisija i države članice su se opredelile za „srednji“ ili „integrisani“ model, koji suštinski predstavlja razradu režima predloženog u *Corpus juris* studiji, i koji nastoji da sažme potrebu za hijerarhijskom strukturom u istražnoj fazi, uz istovremeno uvažavanje posebnosti nacionalnih pravnih poredaka i nacionalnog suvereniteta. Slikovito objašnjeno – „glava“ novog evropskog tela će se nalaziti na

²⁴ Opširnije u: Lili Bayer, „The strange saga of Europe’s hunt for a prosecutor“, <https://www.politico.eu/article/eu-prosecutor-saga-laura-codruta-kovesi-jean-francois-bohnert/>, 22.8.2019. godine.

²⁵ Videti: čl. 86 tačka 1 Ugovora o funkcionisanju EU.

²⁶ O ovome detaljno videti u: Katalin Ligeti and Michele Simonato, „The European Public Prosecutor’s Office: Towards a truly European Prosecution Service?“, op. cit., pp. 12-17.

centralnom nivou, dok će njegove „ruke“ (ili „oružje“ – eng. *arms*) biti delegirani tužioci u državama članicama.²⁷

Prema usvojenom rešenju u Uredbi, Evropsko tužilaštvo je nedeljivi organ Unije i funkcionira kao jedinstvena kancelarija, ali sa decentralizovanom unutrašnjom organizacijom. Dok se centralni nivo sastoji od centralne kancelarije u Luksemburgu, dotle je decentralizovani nivo smešten u državama članicama. Dok centralna kancelarija obuhvata kolegijum, stalna veća, glavnog evropskog tužioca, zamenika glavnog evropskog tužioca, evropske tužioce i upravnog direktora, dotle se decentralizovani nivo sastoji od delegiranih evropskih tužioca smeštenih u državama članicama.

Kolegijum Kancelarije čine glavni evropski tužilac i po jedan evropski tužilac iz svake države članice, a dužan je da se sastaje redovno i odgovoran je za opšti nadzor nad aktivnostima Kancelarije. Aktivnosti realizuje preko sastanaka, kojima predsedava glavni evropski tužilac, i odgovoran je za njihovu pripremu. Kolegijum je ovlašćen da formira stalna veća, na predlog glavnog evropskog tužioca, saglasno unutrašnjem poslovniku Kancelarije. Takođe, donosi unutrašnji poslovnik Kancelarije, kojim detaljnije utvrđuje odgovornost za izvršavanje funkcija članova kolegijuma i osoblja Kancelarije. Dalje, odlučuje o strateškim pitanjima i opštim pitanjima koja su proizašla iz pojedinačnih predmeta, naročito radi obezbeđenja koherentnosti, delotvornosti i doslednosti u politici krivičnog gonjenja Kancelarije širom država članica, ali i o drugim pitanjima koja su navedena u Uredbi. Važno je istaći da Kolegijum nije ovlašćen da donosi operativne odluke u pojedinačnim predmetima.²⁸ U postupku odlučivanja kolegijuma, osnovno pravilo je da donosi odluke „običnom većinom glasova“, osim ako nije drugačije predviđeno Uredbom. Svaki član kolegijuma ima jedan glas i dato mu je pravo da zatraži glasanje o svim pitanjima o kojima odlučuje kolegijum. Za slučaj da se glasovi u postupku glasanja podele, odlučujući je glas glavnog evropskog tužioca, u svim pitanjima o kojima odlučuje kolegijum.

Stalnim većima predsedava glavni evropski tužilac ili jedan od njegovih zamenika, ili evropski tužilac koji je imenovan za predsedavajućeg, saglasno unutrašnjem poslovniku Kancelarije. Stalna veća imaju, uz predsedavajućeg, dva dodatna stalna člana. Uredbom je određeno da se broj stalnih veća, njihov sastav, kao i podela nadležnosti između njih, određuju u skladu sa unutrašnjim poslovnikom Kancelarije, s tim da treba uzeti u obzir funkcionalne potrebe Kancelarije. Zahtev je da se unutrašnjim poslovnikom obezbedi ravnomerna raspodela radnog opterećenja na osnovu sistema „slučajne dodele predmeta“, a samo u izuzetnim slučajevima, radi pravilnog funkcionisanja Kancelarije, treba

²⁷ Ibid., p. 15.

²⁸ Uredba Saveta EU 2017/1939, čl. 9, tačka 2.

uspostaviti postupke kako bi se glavnom evropskom tužiocu omogućilo da odluči da odstupi od načela slučajne dodele predmeta.

Osnovne nadležnosti stalnih veća su da usmeravaju istrage i krivično gonjenje koje sprovede delegirani evropski tužioci, kao i da obezbeđuju njihovu koordinaciju u prekograničnim predmetima i obezbede sprovođenje odluka koje donese kolegijum. Takođe, stalna veća odlučuju, nakon preispitivanja nacrtu odluke koju je predložio delegirani evropski tužilac koji vodi predmet, o sledećim pitanjima: podizanju optužnice, odbacivanju predmeta, primeni pojednostavljenog postupka krivičnog gonjenja i davanju uputstva delegiranom evropskom tužiocu da postupa u cilju konačnog zaključenja predmeta, upućivanju predmeta nacionalnim organima i ponovnom pokretanju istrage. Ukoliko je potrebno, stalna veća mogu donositi i sledeće odluke: o davanju uputstva delegiranom evropskom tužiocu da pokrene istragu i da ostvari pravo na preuzimanje predmeta, o upućivanju kolegijumu strateških ili opštih pitanja koja proizlaze iz pojedinačnih predmeta, o dodeli predmeta, o preraspodeli predmeta i o odobrenju odluke evropskog tužioca da sam sprovede istragu. Na kraju, kada deluje preko evropskog tužioca koji nadzire istragu ili krivično gonjenje, nadležno stalno veće može u konkretnom slučaju i u skladu sa primenljivim nacionalnim pravom, davati uputstva delegiranom evropskom tužiocu koji vodi predmet, kada je to potrebno radi delotvornog vođenja istrage ili krivičnog gonjenja u interesu pravde, ili kako bi se osiguralo koherentno funkcionisanje Kancelarije.²⁹

Kakav je postupak odlučivanja stalnog veća? Pravilo je da ono donosi odluke običnom većinom. Svaki član veća ima jedan glas. Celokupni materijal o predmetu o kome se glasa dostupan je veću, na njegov zahtev, a radi pripremanja odluka. Veće glasa na zahtev svakog od svojih članova. U slučaju da se glasovi podele, odlučujući je glas predsedavajućeg. U glasanju učestvuju, uz stalne članove veća, i evropski tužilac koji nadzire istragu ili krivično gonjenje. Evropskom tužiocu je priznato pravo glasa, osim u slučaju kad je reč o odukama veća u vezi sa delegiranjem ovlašćenja ili njihovom povlačenju, dodeli i preraspodeli ovlašćenja, podizanju optužnice i dr. Takođe je predviđena i primena načela delegiranja nadležnosti. Naime, u situacijama kada se ono može valjano opravdati pozivanjem na stepen težine krivičnog dela ili složenosti postupka u pojedinačnom predmetu, stalnim većima je dopušteno da donesu odluku da delegiraju odlučivanje u vezi sa krivičnim delom koje je prouzrokovalo, ili bi moglo prouzrokovati, štetu finansijskim interesima Unije u iznosu manjem od 100.000 evra.³⁰

Glavni evropski tužilac je po svom položaju „rukovodilac“ Kancelarije, jer organizuje njen rad, vodi aktivnosti i donosi odluke u skladu sa Uredbom i

²⁹ Uredba Saveta EU 2017/1939, čl. 10.

³⁰ Uredba Saveta EU 2017/1939, čl. 10, tačka 7.

unutrašnjim poslovnikom. Takođe, zastupa Kancelariju prema institucijama Unije, državama članicama i trećim stranama, a dopušteno mu je da svoje zadatke u vezi sa zastupanjem delegira jednom od zamenika glavnog evropskog tužioca ili evropskom tužiocu. Bira se među kandidatima na mandat od sedam godina i može da bude biran uzastopce i više puta. Imenuju ga zajedničkom saglasnošću Evropski parlament i Savet, a Savet donosi odluku običnom većinom. Kandidati za glavnog evropskog tužioca su ona lica koja su: aktivni članovi javnog tužilaštva ili pravosudnih organa država članica, ili su aktivni evropski tužioci; čija se nezavisnost ne dovodi u pitanje; koji imaju kvalifikacije potrebne za imenovanje na najviše tužilačke ili pravosudne funkcije u svojim državama i imaju odgovarajuće praktično iskustvo stečeno u nacionalnim pravnim sistemima, finansijskim istragama i međunarodnoj pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima, ili su vršili dužnost evropskog tužioca; i koji imaju dovoljno rukovodećeg iskustva i kvalifikacije za to radno mesto.³¹ Izbor se zasniva na javnom konkursu i objavljuje se u Službenom listu Evropske unije. Nakon toga, komisija za izbor³² sastavlja popis kvalifikovanih kandidata koji su ušli u uži izbor koji se podnosi Evropskom parlamentu i Savetu. Na zahtev Evropskog parlameta, Saveta ili Komisije, Sud pravde EU može da razreši dužnosti glavnog evropskog tužioca, pod uslovom da zaključi da više ne može da obavlja svoje dužnosti ili da je kriv za tešku povredu službene dužnosti. On je u potpunosti odgovoran za obavljanje svojih dužnosti rukovodioca Kancelarije i u tom svojstvu snosi ukupnu institucionalnu odgovornost za opšte aktivnosti prema Evropskom parlamentu, Savetu i Komisiji. Iz redova evropskih tužioca imenuju se dva zamenika glavnog evropskog tužioca, kako bi mu pomagali u obavljanju dužnosti i zamenjivali ga u slučaju odsutnosti ili sprečenosti. Njih imenuje Kolegijum na obnovljivi mandat od tri godine, s tim da mandati ne mogu trajati duže od trajanja njihovih mandata kao evropskih tužilaca.

Evropski tužioci su ovlašćeni i dužni da u ime stalnog veća i u skladu sa uputstvima koje je ono dalo, vrše nadzor nad istragama i krivičnim progonima za koji su odgovorni delegirani evropski tužioci koji vode predmet u svojoj državi članici porekla. Oni su, takođe, dužni da iznesu sažetke predmeta koje nadziru i, kada je to primenljivo, predloge odluka koje navedeno veće treba da donese na osnovu nacрта odluka koje su pripremili delegirani evropski tužioci. Nadzorni evropski tužioci su ovlašćeni, u konkretnom slučaju i u skladu sa primenljivim nacionalnim pravom, kao i u skladu sa uputstvima nadležnog stalnog veća, da daju uputstva delegiranom evropskom tužiocu koji vodi predmet, kad god je to potrebno radi delotvornosti vođenja istrage, ili krivičnog gonjenja, ili u interesu pravde,

³¹ Uredba Saveta EU 2017/1939, čl. 14.

³² Komisija za izbor se sastoji od 12 članova izabranih među bivšim članovima Suda pravde EU i Revizorskog suda, bivšim članovima EUROJUST-a, članovima nacionalnih vrhovnih sudova, javnih tužilaca na visokom položaju i renomiranim pravnicima.

ili kako bi se obezbedilo koherentno funkcionisanje Kancelarije. Evropski tužioci u vršenju svojih funkcija deluju kao „oficiri za vezu“ i „kanali informisanja“ između stalnih veća i delegiranih evropskih tužilaca u njihovim državama članicama. Oni su dužni da prate izvršavanje zadataka Kancelarije u svojim državama članicama, uz blisko savetovanje sa delegiranim evropskim tužiocima. Takođe, saglasno odredbama Uredbe i unutrašnjeg poslovnika Kancelarije, dužni su da obezbeđuju da se sve relevantne informacije iz glavne Kancelarije dostave delegiranim evropskim tužiocima i obratno.

Za položaj evropskog tužioca svaka država članica predlaže troje kandidata, koji moraju da ispune određene uslove.³³ Savet vrši odabir i imenovanje jednog od kandidata za evropskog tužioca dotične zemlje, nakon što je primilo obrazloženo mišljenje komisije za izbor. Međutim, za slučaj da komisija smatra da kandidat ne ispunjava uslove koji se traže za vršenje dužnosti evropskog tužioca, u tom slučaju mišljenje komisije je obavezno za Savet. Savet odlučuje običnom većinom, a bira i imenuje evropske tužioce na mandat od šest godina. Uredbom je dato ovlašćenje Savetu da posebnom odlukom produži mandat evropskom tužiocu za najviše tri godine, na kraju šestogodišnjeg perioda. Svake tri godine se sprovodi delimična zamena jedne trećine evropskih tužilaca.

Delegirani evropski tužioci deluju na području svojih država članica, ali uvek u ime Kancelarije. Oni ostvaruju svoje funkcije uz posebna ovlašćenja i položaj koji su im dodeljeni. Pod uslovima utvrđenim u predmetnoj uredbi imaju ista ovlašćenja kao i nacionalni tužioci u oblasti istraga, krivičnog gonjenja i podizanja optužnica. Takođe, oni su odgovorni za istrage i krivično gonjenje koje su pokrenuli, koji su im dodeljeni, ili koji su preuzeli koristeći se pravom na preuzimanje predmeta. Odgovorni su za podizanje optužnica, a naročito imaju ovlašćenje za iznošenje argumenata na raspravu, učestvovanje u prikupljanju dokaza i podnošenje pravnih sredstava, saglasno nacionalnom pravu. Predviđeno je da u svakoj zemlji članici postoji najmanje dvoje delegiranih evropskih tužioca. Njihov konačan broj utvrđuje i odobrava glavni evropski tužilac, posle savetovanja i postizanja dogovora sa relevantnim organima u državama članicama, uključujući funkcionalnu i teritorijalnu podelu nadležnosti između delegiranih evropskih tužioca u svakoj državi članici. Delegiranim evropskim tužiocima dopušta se da obavljaju i funkcije nacionalnog tužioca, u meri u kojoj ih to ne sprečava u ispunjavanju njihovih obaveza preuzetih na osnovu predmetne Uredbe. Dužni su da o tim funkcijama obaveste nadzornog evropskog tužioca. Evropskom tužiocu je dato pravo da

³³ Da su aktivni članovi javnog tužilaštva ili pravosudnih organa dotične države članice, čija se nezavisnost ne dovodi u pitanje; da imaju kvalifikacije potrebne za imenovanje na visoku tužilačku ili pravosudnu dužnost u svojim državama članicama; i da imaju odgovarajuće praktično iskustvo stečeno u nacionalnim pravnim sistemima, finansijskim istragama i međunarodnoj pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima.

predloži stalnom veću da preraspodeli predmet drugom delegiranom evropskom tužiocu, u istoj državni članici ili da sam povede istragu.³⁴

Kolegijum je ovlašćen da imenuje delegirane evropske tužioce, koje su predložile države članice, uvek na predlog glavnog evropskog tužioca. Oni se imenuju na mandatni period od pet godina, koji se može obnavljati. Međutim, kolegijum predloženo lice može odbiti ako ne ispunjava propisane kriterijume.³⁵ Uredba čini razliku između „delegiranog evropskog tužioca koji vodi predmet“ i „pomoćnog delegiranog evropskog tužioca“. Potonji je delegirani evropski tužilac u državi članici koja nije država članica delegiranog evropskog tužioca koji vodi predmet, a u kojoj treba da se sprovede njemu dodeljena istraga ili druga mera.³⁶

Ako država članica odluči da razreši dužnosti nacionalnog tužioca koji je imenovan na položaj delegiranog evropskog tužioca, ili protiv njega preduzme disciplinske mere iz razloga koji nisu u vezi sa njegovom odgovornošću na osnovu predmetne uredbe, u tom slučaju dužna je da o preduzimanju takvih mera obavesti glavnog evropskog tužioca. Takođe, bez pristanka evropskog tužioca državama članicama nije dopušteno da delegiranog evropskog tužioca razreše dužnosti, ili protiv njega preduzmu disciplinske mere, iz razloga koji su povezani sa njegovom odgovornošću na osnovu predmetne uredbe. Za slučaj da glavni evropski tužilac ne da pristanak, tada dotična nacionalna država može zatražiti od kolegijuma da preispita taj predmet.

Cilj tvorca Uredbe u pogledu organizacione strukture Kancelarije bio je da omogući brzo i delotvorno odlučivanje u sprovođenju krivičnih istraga i krivičnog gonjenja, nezavisno od toga da li oni obuhvataju jednu ili više država članica. Takođe, takvom strukturom bi trebalo obezbediti da u Kancelariji budu zastupljeni svi nacionalni pravni sistemi i sve nacionalne pravne tradicije država članica, kao i da tužioci koji poznaju pojedinačne pravne sisteme u načelu vode istrage i krivično gonjenje u svojim državama članicama. Kako je način izvršenja krivičnih dela finansijske prirode, kao i različitih oblasti u kojima se ta dela čine uslovljen geografskim, ekonomskim i kulturnim činiocima, delegiranje tužioca iz svake zemlje članice, u literaturi se smatra dobrim rešenjem.³⁷ S druge strane, autori studije koja

³⁴ Uredba Saveta EU 2017/1939, čl. 13.

³⁵ Delegirani evropski tužioci od trenutka imenovanja na dužnost, pa sve do razrešenja sa dužnosti moraju biti u položaju: aktivnih članova javnog tužilaštva ili pravosudnih organa država članica koje su ih predložile; njihova nezavisnost ne sme da se dovodi u pitanje; i moraju da poseduju potrebne kvalifikacije i relevantno praktično iskustvo u svojim nacionalnim pravnim sistemima (Uredba Saveta EU 2017/1939, čl. 17).

³⁶ Uredba Saveta EU 2017/1939, čl. 2, stav 1, tač. 6.

³⁷ Sanja Jelisavac Trošić and Jelena Kostić, „Establishing the European Public Prosecutor’s Office and suppression of criminal offences against the EU financial interests“, op. cit., p. 702.

je poručena za Komitet Evropskog parlamenta za građanske slobode, pravdu i unutrašnje poslove su viđenja da struktura Kancelarije predstavlja složeni višeslojni sistem, čiji je doprinos efikasnosti istraga i krivičnog gonjenja počilaca prestupa protiv finansijskih interesa Unije krajnje upitan, usled okolnosti da je njena inicijalna zamisao tokom višegodišnjih pregovora pretrpela brojne izmene.³⁸

3.2. Nadležnosti i njihovo izvršenje

Predmetnom uredbom uspostavljen je sistem podeljene nadležnosti između Kancelarije i nacionalnih organa u suzbijanju krivičnih dela koja utiču na finansijske interese Unije, sa pravom Kancelarije na preuzimanje predmeta (*right of evocation*). Odredbama Uredbe se ni u kom slučaju ne dovode u pitanje nacionalni sistemi država članica u vezi sa načinom organizovanja krivičnih istraga.

U pogledu materijalne nadležnosti Kancelarije, Uredbom je ova nadležnost pretežno definisana na pozitivan, ali i na negativan način. Kancelarija je nadležna za krivična dela koja utiču na finansijske interese Unije koja su nabrojana u pomenutoj Direktivi EU 2017/1371, na način kako je implementirana u nacionalnom pravu, nezavisno od toga da li bi se to krivično postupanje saglasno nacionalnom pravu moglo klasifikovati kao druga vrsta krivičnog dela. Dalje, Kancelarija je nadležna i za svako drugo krivično delo, saglasno odredbi predmetne uredbe. Važno je naglasiti da slučajevi prevara vezanih za PDV potpadaju pod nadležnost Kancelarije (intenzivne polemike u javnosti su se vodile oko njihovog uključivanja u nadležnost Kancelarije), te će prema nekim procenama upravo ovi slučajevi činiti glavninu njenih aktivnosti.³⁹ U negativnom smislu, određeno je da Kancelarija nije nadležna za krivična dela povezana sa nacionalnim direktinim porezima, uključujući i ona krivična dela koja su s njima povezana. Uredba, takođe ne utiče na strukturu i na funkcionisanje poreske uprave u državama članicama.

U pogledu teritorijalne nadležnosti, Kancelarija je nadležna za napred pomenuta krivična dela samo u slučaju ako su u celosti ili delimično učinjena na državnom području jedne ili više država članica. U pogledu lične nadležnosti, Kancelarija je nadležna samo ako ih je učinio državljanin države članice ili ako ih je izvan državnog područja učinilo „lice koje je u trenutku učinjenog krivičnog dela potpadalo pod odredbe Pravilnika o osoblju ili Uslova za zapošljavanje“. U oba

³⁸ Anne Weyembergh, Chloé Briere, „Towards a European Public Prosecutor’s Office (EPPO)“, *Study for the LIBE committee*, 2016, Internet, <http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>, 22/07/2019. p. 6.

³⁹ Carlos Gómez-Jara Díez and Ester Herlin-Karnell, „Prosecuting EU Financial Crimes: The European Public Prosecutor’s Office in Comparison to the US Federal Regime“, *German Law Journal*, Vol. 19, No. 05, September 2018, p. 1206.

slučaja se zahteva da su pomenuta krivična dela u sudskoj nadležnosti države članice kada su učinjena izvan njenog državnog područja.⁴⁰

U kontekstu izvršavanja nadležnosti Kancelarije, stavljeno je u dužnost institucijama, organima, kancelarijama i agencijama Unije, kao i organima država članica da u skladu sa nacionalnim pravom, bez nepotrebnog odlaganja izveštavaju Kancelariju o svakom kašnjenju postupanja u pogledu kojeg bi Kancelarija mogla izvršavati svoju nadležnost; a Kancelarija izvršava svoje nadležnosti pokretanjem istrage ili na osnovu odluke o korišćenju prava na preuzimanje predmeta, s tim da ako se Kancelarija odluči za izvršavanje nadležnosti, u tom slučaju nacionalni organi ne izvršavaju svoje nadležnosti u pogledu istog krivičnog dela.⁴¹ Kancelarija je dužna da bez nepotrebnog odlaganja obaveštava nadležne nacionalne organe o svakoj odluci o izvršavanju nadležnosti ili uzdržavanju od izvršavanja. Za slučaj neslaganja između Kancelarije i nacionalnih organa krivičnog gonjenja o tome ko je nadležan za istragu u konkretnom predmetu, odluku donose nacionalni organi za odlučivanje o dodeli nadležnosti. Države su dužne da odrede nacionalni organ koji će odlučivati o ovom pitanju.

3.3. Procesna pravila

Za pokretanje istrage i dodeljivanje nadležnosti Kancelariji uspostavljeno je osnovno pravilo da predmet pokreće i vodi delegirani evropski tužilac iz države u kojoj se nalazi središte kriminalne aktivnosti ili, ukoliko je učinjeno nekoliko povezanih krivičnih dela iz nadležnosti Kancelarije, iz države u kojoj je učinjena većina krivičnih dela. Delegirani evropski tužilac pokreće istragu za krivično delo za koje, saglasno primenljivom nacionalnom pravu, postoje opravdani razlozi za verovanje da je ono iz nadležnosti Kancelarije i da je njegovo vršenje u toku ili da je već izvršeno. Međutim, ukoliko on ne pokrene istragu, dato je ovlašćenje stalnom veću (kome je predmet dodeljen) da njemu dâ uputstvo za pokretanje istrage.⁴²

Kako se sprovodi istraga? Delegirani evropski tužilac može sam preduzeti istražne i druge mere ili dati uputstva nadležnim organima u svojoj državi da ih preduzmu. Istraga se sprovodi na osnovu odredaba predmetne uredbe i nacionalnog prava države članice. Nacionalni organi su dužni da obezbede izvršavanje svih

⁴⁰ Uredba Saveta EU 2017/1939, čl. 23.

⁴¹ Izveštaj koji se podnosi Kancelariji sadrži najmanje opis činjenica, među drugim procenu prouzrokovane štete ili štete koja bi mogla biti prouzrokovana, moguću pravnu kvalifikaciju, kao i sve dostupne informacije o potencijalnim žrtvama, osumnjičenima i drugim uključenim licima. Informacije koje se dostavljaju Kancelariji evidentiraju se i proveravaju u skladu sa njenim unutrašnjim poslovníkom. U postupku vršenja provere, vrši se procena ima li razloga za pokretanje istrage ili za ostvarivanje prava na preuzimanje predmeta.

⁴² Uredba Saveta EU 2017/1939, čl. 26.

uputstava i preduzimaju mere koje su im dodeljene. Delegirani evropski tužilac je dužan da izveštava nadležnog evropskog tužioca i stalno veće o svim važnim događajima o predmetu, saglasno pravilima iz unutrašnjeg poslovnika Kancelarije.

U pogledu preduzimanja istražnih i drugih mera, u predmetima u kojima je za krivično delo zaprećena najteža sankcija od najmanje četiri godine, države članice obezbeđuju da delegirani evropski tužioci imaju pravo da nalože ili zatraže preduzimanje istražnih mera, na primer: 1) pretres prostorija, zemljišta, prevoznih sredstava, privatnog stana, odeće i sve druge lične imovine ili računarskih sredstava, kao i preduzimanje svih mera obezbeđenja potrebnih radi očuvanja njihovog integriteta i izbegavanja gubitka i kontaminacije dokaza; 2) zahtevanje predaje relevantnih predmeta ili dokumenata u izvornom obliku ili u nekom drugom navedenom obliku. Delegirani evropski tužilac uz napred predviđene mere, ovlašćen je da zatraži ili naloži i sve ostale mere u svojoj državi članici koje su javnim tužiocima na raspolaganju, saglasno nacionalnom pravu u sličnim nacionalnim predmetima. Postupci i načini za preduzimanje istražnih i drugih mera uređeni su primenljivim nacionalnim pravom.⁴³ Delegirani evropski tužilac koji vodi predmet ovlašćen je da naloži ili zatraži hapšenje osumnjičenog ili okrivljenog ili njegovo stavljanje u istražni zatvor, saglasno pravilima nacionalnog prava primenljivog u sličnim domaćim predmetima. A kada je potrebno uhapsiti i predati lice koje se ne nalazi na teritoriji države članice u kojoj se on nalazi, ovlašćen je da izda evropski nalog za hapšenje ili da zahteva njegovo izdavanje od nadležnog organa te države članice. Generalno, delegiranim evropskim tužiocima je stavljeno u dužnost da blisko sarađuju, pomažu jedni drugima i redovno se savetuju u prekograničnim predmetima.

Istraga je okončana kada, najpre, delegirani evropski tužilac smatra da je istraga završena u konkretnom predmetu za koji je zadužen, a zatim podnese izveštaj nadzornom evropskom tužiocu koji sadrži sažetak predmeta i nacrt oduke o mogućem krivičnom gonjenju pred nacionalnim sudom ili o razmatranju mogućnosti upućivanja, odnosno odbacivanja predmeta ili sprovođenja pojednostavljenog postupka krivičnog gonjenja. U daljem postupku, nadzorni evropski tužilac je dužan da predmetnu dokumentaciju prosledi nadležnom stalnom veću, uz svoju procenu ukoliko smatra da je ista potrebna. Na kraju, ako stalno veće donese odluku kako je predložena od delegiranog evropskog tužioca, on nastavlja postupak u predmetu u skladu s tim.

Kako se vrši krivično gonjenje pred nacionalnim sudovima? Najpre, delegirani evropski tužilac treba da podnese nacrt odluke kojom predlaže podizanje optužnice, zatim stalno veće odlučuje o tom nacrtu u roku od tri nedelje. Stalnom veću nije dopušteno da donese odluku o odbacivanju predmeta, ako je nacrtom odluke predloženo podizanje optužnice. Za slučaj da nacionalno veće ne donese odluku u

⁴³ Uredba Saveta EU 2017/1939, čl. 30.

roku od dvadeset jednog dana, smatraće se da je prihvaćena odluka koju je predložio delegirani evropski tužilac.⁴⁴

Najčešća alternativa krivičnom gonjenju je odbacivanje predmeta, o čemu odlučuje stalno veće na osnovu izveštaja delegiranog evropskog tužioca. Odbacivanje predmeta protiv nekog lica uslediće u slučaju da je krivično gonjenje u skladu sa pravom države članice delegiranog evropskog tužioca postalo nemoguće usled bilo kojeg od sledećih razloga: smrti osumnjičenog ili okrivljenog, ili njihove likvidacije u svojstvu pravnog lica; neuračunljivosti osumnjičenog ili okrivljenog; amnestije odobrene osumnjičenom ili okrivljenom; imuniteta dodeljenog osumnjičenom ili okrivljenom, nastupanja nacionalne, zakonom određene, zastarelosti krivičnog progona; predmet protiv osumnjičenog ili okrivljenog već je zaključen u vezi sa istim delima; i nedostatka odgovarajućih dokaza. Odluku o ponovnom otvaranju istraga može doneti nadležno stalno veće, isključivo na osnovu novih činjenica. Odbačeni predmeti se mogu uputiti OLAF-u, ili nadležnim nacionalnim upravnim ili pravosudnim organima radi njihovog povraćaja ili drugog administrativnog daljeg postupanja.

3.4. Procesni zaštitni mehanizmi za osumnjičene i okrivljene

U pogledu obima prava osumnjičenih i okrivljenih utvrđenih Poveljom EU o osnovnim pravima, osnovni zahtev koji Uredba postavlja jeste da se preduzete radnje i donete odluke Kancelarije vrše uz potpuno poštovanje njihovih prava, između ostalih, prava na pošteno suđenje i prava na odbranu. Postavljeni zahtev se realizuje u praksi uz pomoć dva uspostavljena mehanizma zaštite, jednog na nivou Unije, a drugog na nivou prava država članica. U prvom slučaju, najpre, svakom osumnjičenom ili okrivljenom u krivičnom postupku garantuju se najmanje ona procesna prava koja su predviđena u pravu Unije, između ostalih u direktivama o pravima osumnjičenih i okrivljenih u krivičnim postupcima, kao što su: pravo na tumačenje i prevod, pravo na informisanje i pristup spisima predmeta, pravo na pristup advokatu i pravo na komunikaciju s trećim licima i informisanja trećih lica u slučaju pritvora, pravo okrivljenog da se brani ćutanjem i pravo na prezumpciju nevinosti, pravo na pravnu pomoć.⁴⁵ Zatim, ne dovodeći u pitanje navedena garantovana prava, osumnjičenima i okrivljenima, kao i drugim licima koja su uključena u postupke Kancelarije, priznaju se sva procesna prava koja su im dostupna saglasno primenljivom nacionalnom pravu, između ostalih: mogućnost

⁴⁴ Uredba Saveta EU 2017/1939, čl. 36.

⁴⁵ Sva navedena prava se garantuju na način kako je to predviđeno odgovarajućim direktivama, i to: Direktiva 2010/64/EU, Direktiva 2012/13/EU, Direktiva 2013/48/EU, Direktiva 2016/343, Direktiva 2016/1919/EU.

polaganja dokaza, zahtev za određivanjem veštaka ili veštačenja i saslušanja svedoka, kao i da zahtevaju od Kancelarije da realizuje takve mere u ime odbrane.

U postupku sudske zaštite, predmetnom uredbom su uspostavljena dva mehanizma zaštite donetih akata Kancelarije, čija je svrha da proizvedu pravne posledice u odnosu na treće strane. Prvi, njihovo preispitivanje se vrši pred nadležnim nacionalnim sudovima, saglasno propisanim uslovima i u postupcima predviđenim nacionalnim pravom. Ovaj mehanizam zaštite proteže se i na slučajeve u kojima je Kancelarija propustila da donese procesne akte, čija je svrha bila da proizvedu pravne posledice u odnosu na treće strane. Drugi mehanizam sudske zaštite preispitivanje donetih akata Kancelarije odvija se pred Sudom pravde EU. Sud je nadležan: da odlučuje o prethodnim pitanjima određenim predmetnom uredbom, saglasno odredbama čl. 267 Ugovora o funkcionisanju EU (UFEU); da preispituje odluke Kancelarije o odbacivanju predmeta, ako se osporavaju neposredno na osnovu prava Unije, saglasno odredbama čl. 263 UFEU; u sporovima koji se tiču naknade štete koji je prouzrokovala Kancelarija, saglasno odredbama čl. 268 UFEU; u svim sporovima koji se odnose na arbitražne klauzule sadržane u ugovorima koje je zaključila Kancelarija, saglasno odredbama čl. 272 UFEU; u svim sporovima koji se odnose na pitanja povezana sa osobljem, saglasno odredbama čl. 270 UFEU; za razrešenja sa dužnosti glavnog evropskog tužioca ili evropskih tužilaca, saglasno odredbama Uredbe.

4) ZAJEDNIČKI EVROPSKI PROSTOR SLOBODE, BEZBEDNOSTI I PRAVDE U VRTLOGU INTEGRATIVNIH PROCESA

Poslednje poglavlje rada posvećeno je razmatranju opravdanosti argumenata zbog kojih je projekat nadnacionalnog Evropskog tužilaštva, od strane nekolicine autora, oduvek percipiran kao „Trojanski konj koji će naposljetku dovesti do stvaranja jedinstvenog evropskog sistema krivičnog prava“.⁴⁶

U polju evropske politike, ali i evropskih studija, sve su izraženiji glasovi onih koji tvrde da je nastupilo vreme za sveobuhvatnu obnovu evropskog projekta.⁴⁷

⁴⁶ András Csúri, „The Proposed European Public Prosecutor’s Office – from a Trojan Horse to a White Elephant?“, op. cit., p. 123.

⁴⁷ Potrebu da se Unija reformiše otvoreno je izrazio francuski predsednik Makron. Videti: Emmanuel Macron, *Renewing Europe*, Internet, <https://www.project-syndicate.org/commentary/three-goals-to-guide-european-union-renewal-by-emmanuel-macron-2019-03?barrier=accesspaylog>, 24.8.2019. Takođe, videti: Enet Stefani, Piketi Toma, Sakrist Gijom, Voše Antoan, *Za sporazum o demokratizaciji Evrope*, Akademska knjiga, Novi Sad, 2017. Predloge evropskih zvaničnika videti u: European Commission, „White Paper on the Future of Europe: Reflections and scenarios for the EU27 by 2025“, 2017. Sa druge strane, u oblasti evropskih studija zapaža se stidljivo oživljavanje i „novo čitanje“ postavki neofunkcionalizma.

Teorijska misao podvlači da su trenutne okolnosti takve da Uniju na okupu drži inercija slavne prošlost, realno ojačana novom strukturom moći nastalom na talasu krize, kojoj nije do menjanja već do održanja i uvećavanja.⁴⁸ Postojeću egzistencijalnu krizu ona može prevazići samo novim integracionim poduhvatima.⁴⁹ Da li se ponovno pokretanje integrativnih procesa u nekadašnjem trećem stubu i osnivanje Kancelarije evropskog javnog tužioca uklapa u kontekst novoprobudjenog entuzijazma u pogledu projekta „sve bliže Unije naroda Evrope“, nakon godina kriza i stalnih kritika na račun suočavanja Unije sa globalnim izazovima? Ukoliko se pođe od pretpostavke da je nadnacionalno Evropsko tužilaštvo odista potrebno, osnovano je zapitati se da li je ono u njegovom sadašnjem obliku pre oličenje mogućeg političkog kompromisa država članica, no što odgovara stvarnim potrebama evropskih građana?⁵⁰ Primera radi, u ranijim predlozima Komisije nije bilo mesta, niti za Kolegijum, niti za stalna veća. Oni su naknadno uključeni, iz razloga protivljenja država članica opaženom nivou centralizacije i prevage nadnacionalnog autoriteta.⁵¹

Cilj dosezanja zaokruženog i funkcionalnog zajedničkog tržišta konstantno pruža uverljive povode za reformu i transformaciju sistema – za funkcionalnu nadogradnju i/ili poboljšanje zajedničkih institucija i politika – što sve bez izuzetka vodi ka „više Evrope“. Kako bi se ostvario puni potencijal četiri slobode na kojima je ideja evropskog udruživanja zasnovana, potrebno je bilo izvršiti korenite promene u dotadašnjem sistemu upravljanja Evropskih zajednica, a danas Unije. One su se, pre svega, ogledale u uvođenju novih nadležnosti, a ishod je, naposljetku, bio prerastanje ekonomske platforme razvoja.⁵² Pored nesumnjive koristi za građane i kompanije na tlu EU, izgradnja zajedničkog tržišta pogodovala je i razvoju

⁴⁸ Slobodan Samardžić, *Tragedija Kosova i Metohije*, Catena mundi, Beograd, 2018, str. 19. Takođe videti: Kreuder-Sonnen Christian, „An authoritarian turn in Europe and European Studies?“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 25, No. 3, 2017.

⁴⁹ Slobodan Samardžić, *Tragedija Kosova i Metohije*, op. cit., str. 51.

⁵⁰ Norel Neagu, „The European Public Prosecutor’s Office – necessary instrument or political compromise?“, *Law Review*, vol. III, issue 2, July-December 2013, p. 52.

⁵¹ Carlos Gómez-Jara Díez and Ester Herlin-Karnell, „Prosecuting EU Financial Crimes: The European Public Prosecutor’s Office in Comparison to the US Federal Regime“, op. cit., p. 1202.

⁵² Aleksandra Čavoški i Mario Reljanović, *Ideja krivičnog prava EU*, op. cit., str. 70. Takođe, videti: „Integracija osnovnih državnih ovlašćenja odgovara sličnim faktorima potražnje kao i tržišna integracija (međuzavisnost, eksternalije, efekat prelivanja), ali je na strani ponude ona snažno ograničena visokom sklonošću ka konfliktima sa nultom sumom, funkcionalnim zahtevima za centralizovanim fiskalnim, prinudnim i administrativnim kapacitetima i političkom važnošću“. Philipp Genschel, Markus Jachtenfuchs, „From Market Integration to Core State Powers: The Eurozone Crisis, the Refugee Crisis and Integration Theory“, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 56, No. 1, 2018, p. 178.

novih vidova transnacionalnog kriminala. Prostor koji se otvorio za ekonomsku saradnju na teritoriji EU, podjednako su mogli da koriste i pripadnici organizovanih kriminalnih grupa, kojima je bilo daleko jednostavnije izvršavanje krivičnih dela (npr. trgovina narkoticima ili pranje novca), u nedostatku organizovane nadnacionalne kontrole.⁵³ Drugu stranu novčića na kome se nalaze nadnacionalna prava (slobode, pogodnosti ili mogućnosti), predstavljaju nadnacionalne obaveze, u ovom slučaju obaveza da se efektivno zaštiti budžet Unije.

Ustanovljavanje Kancelarije evropskog javnog tužioca, kao novog institucionalnog aktera u sistemu upravljanja EU na više nivoa, predstavlja prenos novih ovlašćenja na nadnacionalni nivo. U ovom slučaju Lisabonski ugovor otvorio je put za transfer nadležnosti putem jednoglasnosti u Savetu (posebna zakonodavna procedura), bez potrebe da se poseže za izmenom Osnivačkog akta.⁵⁴ Takođe, omogućeno je i da nekolicina članica krene napred u postupak bliže saradnje kako bi novo zajedničko evropsko telo što pre bilo osnovano, što je u praksi i učinjeno. Kancelarija evropskog javnog tužioca, koja će u relativno skorom vremenskom periodu biti osnovana saglasno odredbama Osnivačkog akta i predmetne uredbe, moraće, makar za prvo vreme, da se pomiri sa relativno uskom nadležnošću za čije preuzimanje je teren pripreman par decenija unazad. Ipak, mogućnost da u budućnosti dođe do proširenja njenih ovlašćenja na krivična dela koja nisu povezana sa budžetom Unije, ne bi trebalo olako odbaciti. Naime, Evropski savet odlučujući jednoglasno, posle odobrenja Evropskog parlamenta i nakon konsultacija sa Komisijom, može odlučiti da proširi nadležnosti Evropskog tužilaštva u borbi protiv ozbiljnog kriminala koji ima prekograničnu dimenziju.⁵⁵ Dalje, Lisabonski ugovor pominje „posebno teške vrste kriminala sa prekograničnom dimenzijom“, koji bi mogli da dođu u obzir kao potencijalne buduće oblasti nadležnosti Kancelarije. Reč je o terorizmu, trgovini ljudima i seksualnom iskorišćavanju žena i dece, ilegalnom prometu droge i oružja, pranju novca, korupciji, falsifikovanju sredstava plaćanja, kriminalu u informatičkoj oblasti i organizovanom kriminalu.⁵⁶ Većina nabrojanih krivičnih dela su u nadležnosti federalnih institucija u složenim državama, posebno američkih saveznih tužioca.⁵⁷

⁵³ Aleksandra Čavoški i Mario Reljanović, *Ideja krivičnog prava EU*, op. cit., str. 70.

⁵⁴ Reč je o tzv. pasareli (*passerelle clause*) kao svojevrsnom metodu „komunitarizacije“ određenih pitanja u okviru policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima. Opširnije u: Vesna Knežević-Predić i Zoran Radivojević, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 43-47.

⁵⁵ Čl. 86, stav 4 Ugovora o funkcionisanju EU.

⁵⁶ Videti: čl. 83, stav 1 Ugovora o funkcionisanju EU.

⁵⁷ Carlos Gómez-Jara Díez and Ester Herlin-Karnell, „Prosecuting EU Financial Crimes: The European Public Prosecutor’s Office in Comparison to the US Federal Regime“, op. cit., p. 1207.

Većina prigovora usmerenih na ustanovljavanje Kancelarije tiču se zamerki da procene koje je Komisija predstavila, u vezi sa krivičnim delima protiv finansijskih interesa Unije, nisu precizne, kao i da nije moguće utvrditi jasnu „dodatu vrednost“ po zaštitu budžeta Unije koja bi proizašla iz istraga Kancelarije.⁵⁸ Glavna opozicija Evropskom tužilaštvu došla je u vidu 11 nacionalnih parlamenata koji su iskazali protivljenje u okviru mehanizma za kontrolu supsidijarnosti (tzv. *yellow card procedure*).⁵⁹ Verovatno ključnu primedbu u pogledu delotvornosti Kancelarije istakli su autori koji njen fundamentalni nedostatak nalaze u jazu između pravila koja se odnose na istrage i krivično gonjenje na nivou EU, i suđenja koja će se i dalje odvijati na nivou država članica.⁶⁰ Naime, ne postavlja se pitanje stvaranja suda Unije koji bi vodio takve postupke.⁶¹

Nezavisnost Kancelarije Evropskog javnog tužioca naglašena je u njenom konstitutivnom aktu. Njeni članovi deluju u interesu Unije u celini, i neće tražiti, niti primati uputstva od bilo koga izvan Kancelarije. Države članice i institucije, organi i agencije EU poštuju njenu nezavisnost i neće nastojati da utiču na vršenje njenih zadataka. Insistiranje na nezavisnosti Kancelarije nema uporište u uporednim pravnim tradicijama država članica. U zemljama EU, tužioci su uglavnom pod nadležnošću Ministarstva pravde.⁶² Ali, EU nije država. Samim tim, nema ni odgovornu Vladu u pravom smislu te reči. Problem je, međutim, što nadnacionalni nivo sve više preuzima uloge i funkcije koje mu omogućavaju da vrši presudan uticaj u nizu oblasti koje se smatraju, bilo atributima nacionalnog suvereniteta (krivično pravo), bilo domenom demokratskog samoodređenja jedne političke zajednice (npr. socio-ekonomsko odlučivanje i budžetska politika članica se našla na udaru u okviru pooštrenih fiskalnih pravila). Kako bi se nezavisnost Kancelarije uravnotežila, potrebno je uspostaviti efikasan mehanizam odgovornosti koji će omogućiti „neophodan nivo demokratske kontrole nad institucijom koja će imati direktan

⁵⁸ Ibid., p. 1197. Takođe videti: Više puta je istaknuto da raspoloživi statistički podaci o proneverama i drugim krivičnim delima počinjenim na štetu budžeta EU, ne pružaju dovoljno dokaza da su takva krivična dela naročito značajna i rasprostranjena. Katalin Ligeti and Michele Simonato, „The European Public Prosecutor’s Office: Towards a truly European Prosecution Service?“, op. cit., p. 8.

⁵⁹ Lisabonski ugovor omogućio je nacionalnim parlamentima da upute Komisiji „obrazloženo mišljenje“ na njene predloge legislativnih akata ukoliko smatraju da je narušen princip supsidijarnosti, po kome se u sferi podeljenih nadležnosti Unije i njenih članica, radnje preduzimaju na nivou Unije samo ukoliko je delotvornije nego na nivou država članica.

⁶⁰ Carlos Gómez-Jara Díez and Ester Herlin-Karnell, „Prosecuting EU Financial Crimes: The European Public Prosecutor’s Office in Comparison to the US Federal Regime“, op. cit., p. 1200.

⁶¹ Aleksandra Čavoški i Mario Reljanović, *Ideja krivičnog prava EU*, op. cit., str. 44.

⁶² Katalin Ligeti and Michele Simonato, „The European Public Prosecutor’s Office: Towards a truly European Prosecution Service?“, op. cit., p. 12.

uticaj na prava i slobode evropskih građana“.⁶³ Političku odgovornost, u ovom kontekstu, trebalo bi razumeti kao „odnos između agencije i predstavničkog foruma, gde rukovodilac agencije ima obavezu da objasni i opravda svoje ponašanje, a forum može postavljati pitanja i iznositi sud, dok se u krajnjem rukovodilac može suočiti sa posledicama“.⁶⁴ Uredbom je predviđeno da glavni evropski tužilac jednom godišnje podnosi izveštaj o opštim aktivnostima Kancelarije Evropskom parlamentu i Savetu, kao i da se pojavi pred nacionalnim parlamentima na njihov zahtev. Nezavisnost od političkog uticaja, po pravilu za sobom povlači i široku autonomiju u delovanju. Ono što se sve više pojavljuje kao problem za evropske države jeste kako njene moćne institucije kojima je Osnivački akt (dakle, same države članice) poverio široki stepen nezavisnosti (i koja je nužna radi delotvornog ispunjenja zadataka koji su im povereni u specifičnom političkom okruženju upravljanja na više nivoa), privoleti nekom vidu demokratske kontrole.⁶⁵

Kada se kritički sagleda poduhvat osnivanja Evropskog tužilaštva, sa akcentom na šire, političke implikacije (osetljivost predmetne materije, uplitanje nadnacionalnih tela u utvrđivanje prioriteta u nacionalnim sistemima krivičnog gonjenja, davanje prvenstva zaštiti budžeta Unije, naspram, po građane moguće, važnijih vidova transnacionalnog kriminala itd.), opravdano je zapitati se – da li među evropskim političkim elitama integracija uživa prvenstvo nad svim drugim konkurišućim političkim vrednostima?⁶⁶ Da li je sam nastavak ili širenje integracije na nove oblasti javnih politika validan kao cilj po sebi? U vezi sa ovim je i, za sada nerešiv, problem demokratske legitimnosti nadnacionalnog upravljanja, istaknut u oblasti evropskih studija. Generalno, legitimitet „centralizatorskog procesa“, karakterističan za ekspanziju nadležnosti nekadašnje Zajednice, a danas Unije, teško da počiva na demokratskom pristanku građana, već na tehnokratskoj logici unapređenja efikasnosti.⁶⁷ Sa stanovišta centralnih evropskih institucija integracija

⁶³ Ibid.

⁶⁴ P. Craig, *EU Administrative Law*, Oxford University Press 2012, p. 160. Navedeno prema: Anne Weyembergh, Chloé Briere, „Towards a European Public Prosecutor’s Office (EPPO)“, *Study for the LIBE committee*, op. cit., p. 17.

⁶⁵ Antikrizno delovanje Evropske centralne banke („spasavanje evra“) koje je ishodilo uvećanjem njenih nadležnosti, predstavlja dobar primer ispoljavanja ovakvih tendencija na nivou EU. Detaljnije o jačanju uloge ECB i njenom preobražaju u *de facto* „kreditora u poslednjoj instanci“ za evrozonu, videti u: Dragana Dabić, „(Ne)ograničeni uticaj Nemačke u evrozoni: opstanak zajedničke valute iz ugla istorijskog institucionalizma“, *Međunarodni problemi*, godina LXVIII, br. 4, 2016, str. 327-350.

⁶⁶ Giandomenico Majone, *Europe as the Would-be World Power*, Cambridge University Press, 2009, p. 1.

⁶⁷ Bojan Kovačević, *Skriveni federalizam: Federalističko iskustvo u procesima evropskih integracija*, Albatros Plus, Beograd, 2013, str. 212.

predstavlja svojevrsnu misiju koju treba ostvariti uprkos kolebanju i nevoljnosti Evropljana. Po svemu sudeći, ovakav obrazac delovanja očitava se i u nameri osnivanja naddržavnog tužilaštva. Dovoljno je pažnju usmeriti ka navodima Komisije i evropskih zvaničnika zbog čega je ono Uniji uopšte potrebno. Prisutna je uobičajena tvrdnja da osnivanje nadnacionalnog tela podstiče efikasnost i efektivnost, u ovom slučaju istraga i gonjenje počinioca krivičnih dela na štetu finansijskih interesa EU. Širi cilj, po pravilu, uključuje jačanje poverenja evropskih fizičkih i pravnih lica u institucije Unije. Imajući u vidu specifičnosti finansiranja budžeta Unije (uplate država članica, srazmerno njihovom BDP-u, čine preko 60% evropskog budžeta), može se tvrditi da su interesi država takođe zaštićeni krivično-pravnom zaštitom finansijskih interesa EU.⁶⁸ Ali, čiji je interes veći da se zaštite sredstva evropskih poreskih obveznika – nadnacionalnih institucija ili samih država članica? Stroga primena načela supsidijarnosti i proporcionalnosti ili ojačana zajednička zaštita zajedničkih interesa? Jednoznačnog odgovora na ovo pitanje nema, ali će implikacije pojave Kancelarije evropskog javnog tužioca u evropskom sistemu upravljanja na više nivoa, sasvim sigurno, predstavljati plodno polje za dalja istraživanja.

5) ZAKLJUČAK

Pogled unazad, u istoriju policijske i pravosudne saradnje na nivou EU, nameće sledeći zaključak – sa svakom novom izmenom osnivačkih ugovora, predmetnu oblast je sve dublje zahvatao proces integracije, odnosno proces prenošenja ovlašćenja sa država članica na organe Unije. Polako se realizuju mogućnosti koje je predvideo Lisabonski ugovor za uvećanje nadležnosti evropskog nivoa vlasti, bez zalaženja u neizvesnu i zamornu proceduru izmene osnivačkog akta. Uporedo sa rastućim značajem evropskih integracija (politizacija evropske politike, evropeizacija nacionalnih politika, važnost opstanka simbola evropskog jedinstva poput evra itd.), za očekivati je da Kancelarija evropskog javnog tužioca u dogledno vreme preraste ljušturu koju joj je namenio njen konstitutivni akt – Uredbe Saveta EU 2017/1939.

Iako se slobodno može zaključiti da, trenutno, 22 države učesnice u važnom poduhvatu osnivanja Evropskog tužilaštva čini većinu članica EU, ipak ne bi trebalo olako zanemariti okolnost da su upravo Poljska i Mađarska – koje se ističu u istragama i preporukama OLAF-a u vezi sa finansijskim nepravilnostima u pogledu korišćenja sredstava iz strukturnih i poljoprivrednih fondova – među onim članicama koje su nevoljne da se pridruže zajedničkoj inicijativi. Iako uveliko predstavlja realnost odnosa u Uniji u brojnim i različitim segmentima njenog

⁶⁸ Sanja Jelisavac Trošić and Jelena Kostić, „Establishing the European Public Prosecutor’s Office and suppression of criminal offences against the EU financial interests“, op. cit., p. 687.

delovanja, opredeljenje za „Evropu u više brzina“ (gde je najveća razlika između Ujedinjenog Kraljevstva i „ostatka“ EU, članica evrozona i onih država koje to nisu, pripadanje šengenskom prostoru itd.), kao dobrodošlu dopunu uobičajenom načinu sporazumevanja, a ne samo kao stvar nužnosti da se do važnih dogovora stigne, izrodilo bi različite posledice. Celina delovanja EU postala bi složenija. Sledstveno tome, građanima bi bilo još teže da razumeju kako EU funkcioniše, a potencijalno i da se poistovete sa vrednostima takvog poretka. Takođe, i cilj postojanja Unije, a posebno krajnji oblik koji želi da dostigne, postao bi neuhvatljiv. Jer, iako načelno sve članice prihvataju ciljeve EU saopštene u osnivačkom aktu, uključujući i onaj o sve bližoj Uniji naroda Evrope, očigledno je da za sve njih oni ne označavaju isto.

Fokusranje na monopol nad silom i prinudom, kao ključnim obeležjem vršenja vlasti (EU ne poseduje klasični državni aparat, dakle ona je „tigar od papira“ kažu realisti), dopunjeno činjenicom da je članstvo u Uniji dobrovoljna odluka država, često rezultira zanemarivanjem proučavanja načina na koji nadnacionalni nivo vlasti uvećava nadležnosti i moć, posledično i politički uticaj. Još uvek je rano tvrditi da li će nadnacionalno Evropsko tužilaštvo postati okosnica budućeg razvoja krivičnog prava EU, ili će pak efektivnost njegovog rada biti oslabljena kompleksnom institucionalnom strukturom. Ipak, vredi napomenuti da se stalnim davanjem preimущества ekspertskom znanju (u službi integrativnih procesa), tehnokratskoj efikasnosti i pretpostavljenoj apolitičnosti nadnacionalnih tela, autonomija država članica u znatnoj meri ograničava, a demokratska suverenost evropskih naroda dovodi u pitanje.

6) LITERATURA

- Csúri, András, „The Proposed European Public Prosecutor’s Office – from a Trojan Horse to a White Elephant?“, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 18 (2016), pp. 122-151.
- Čavoški, Aleksandra i Reljanović, Mario, *Ideja krivičnog prava EU*, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Beograd, 2011.
- Dabić, Dragana, „Kriza demokratije u Istočnoj Evropi: (ne)uspešna politička integracija novih članica?“, *Međunarodni problemi*, Vol. LXXI, No. 2/2019.
- Enet, Stefani, Piketi, Toma, Sakrist, Gijom, Voše, Antoan, *Za sporazum o demokratizaciji Evrope*, Akademska knjiga, Novi Sad, 2017.
- Genschel, Philipp, Jachtenfuchs, Markus, „From Market Integration to Core State Powers: The Eurozone Crisis, the Refugee Crisis and Integration Theory“, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 56, No. 1, 2018.
- Giuffrida, Fabio, „The European Public Prosecutor’s Office: King without kingdom?“, *CEPS Research report*, No 2017/03, February 2017.

- Gómez-Jara, Díez, Carlos and Herlin-Karnell, Ester, „Prosecuting EU Financial Crimes: The European Public Prosecutor’s Office in Comparison to the US Federal Regime“, *German Law Journal*, Vol. 19, No. 05, September 2018.
- Hiks, Sajmon, *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.
- Janjević, Milutin (prir.), *Konsolidovani Ugovor o Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
- Jelisavac Trošić, Sanja and Kostić, Jelena, „Establishing the European Public Prosecutor’s Office and suppression of criminal offences against the EU financial interests“, in: Dunja Duić, Tunjica Petrašević, Ante Novokment (eds), *EU and comparative law issues and challenges series*, Vol. 3, Faculty of Law Osijek, 2019, pp. 684-704.
- Knežević-Predić, Vesna i Radivojević, Zoran, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
- Kovačević, Bojan, *Skriveni federalizam: Federalističko iskustvo u procesima evropskih integracija*, Albatros Plus, Beograd, 2013.
- Kreuder-Sonnen, Christian, „An authoritarian turn in Europe and European Studies?“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 25, No. 3, 2017.
- Ligeti, Katalin and Simonato, Michele, „The European Public Prosecutor’s Office: Towards a truly European Prosecution Service?“, *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 4, Issue 1–2, 2013.
- Majone, Giandomenico, *Europe as the Would-be World Power*, Cambridge University Press, 2009.
- Maravić, Dražen, „Lisabonski ugovor i promene u Prostoru slobode, bezbednosti i pravde“, u: Tanja Mišćević (ur.) *Ugovor iz Lisabona – Sigurna luka ili početak novog putovanja?*, Beograd, Službeni glasnik, 2010.
- Miglio, Alberto, „Differentiated integration and the principle of loyalty“, *European Constitutional Law Review*, Vol. 14, Issue 3, September 2018.
- Neagu, Norel, „The European Public Prosecutor’s Office – necessary instrument or political compromise?“, *Law Review*, vol. III, issue 2, July-December 2013.
- Samardžić, Slobodan, *Tragedija Kosova i Metohije*, Catena mundi, Beograd, 2018.
- Šuput, Jelena, „Uspostavljanje Kancelarije evropskog javnog tužioca“, *Evropsko zakonodavstvo*, br. 52-53, Beograd, 2015.

**ESTABLISHMENT OF THE EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE:
BIRTH OF A NEW POWERFUL ACTOR IN THE EUROPEAN MULTI-LEVEL
SYSTEM OF GOVERNANCE?**

Abstract: After decades of planning and years of negotiations, the European Union countries have finally agreed to set up a European Public Prosecutor's Office employing enhanced cooperation. The new EU body shall be responsible for the investigation, prosecution and bringing to justice the perpetrators of offences against the Union's financial interests, that is, to protect the integrity of the European budget. The main assumption of the paper is that, while at first glance it may seem that the final agreement regarding the formation of a supranational prosecution authority has emerged in the form of a pale political compromise, the centralization of competences at the European level of decision-making is progressing. The aim of the paper is twofold. The starting point is to present the characteristics of the new actor based on the source of EU law. Thereafter, on a critical basis, the wider implications of setting up a European Prosecutor's Office are evaluated, in the first place, the expectations regarding the further expansion of its competences. Despite its potentially revolutionary powers (the direct effect of decisions on individuals in the sensitive subject matter of criminal law) are limited to a relatively narrow area that is largely cross-linked by the actions of other EU bodies and agencies, the emergence of a new supranational actor is analyzed in the political context of the revived integrative process after years of crisis. As the Lisbon Treaty has foreseen such a possibility, the paper concludes that it is reasonable to expect that, in the future, the competence of the European Prosecutor's Office will be extended to other forms of serious crime with a cross-border dimension.

Key words: European Public Prosecutor's Office, supranational prosecution authority, EU criminal law, EU financial interests, enhanced cooperation, EU Third Pillar.

KOLEKTIVNO OSTVARIVANJE AUTORSKOG PRAVA U KONTEKSTU KORIŠĆENJA DELA NA INTERNETU – OSVRT NA ZAKONODAVSTVO EU

*Stanislav RADULOVIĆ**

Apstrakt: Internet se poslednjih decenija razvio u najveću i najvažniju globalnu računarsku mrežu sa nesagledivim dometima. U digitalnom dobu, autorsko delo postaje bestelesno, odnosno oslobođeno telesnog nosača, a u virtuelnom prostoru svakodnevno dolazi do povreda ovlašćenja iz korpusa autorskog i srodnih prava. S vremenom je mnoštvo takvih povreda uslovalo neophodnost za ograničavanje i regulisanje pojedinih segmenata interneta sa ciljem da se stvori adekvatan ambijent u kojem bi svaki autor bio stimulisan da stvara. Autorsko i srodna prava predstavljaju subjektivna prava koja se efikasnije ostvaruju ako se njihovi nosioci udruže u organizaciju radi kolektivnog ostvarivanja svojih prava. Uočava se mogućnost za širokom primenom instituta kolektivnog ostvarivanja autorskog i srodnih prava u eri informacionog društva. Direktivom EU 2014/26/EU postavljen je čvrst okvir funkcionisanja organizacija za kolektivno ostvarivanje autorskog i srodnih prava i stvorene su pretpostavke za veću transparentnost u poslovanju ovih entiteta. EU ovim aktom uvodi konkurenciju među organizacijama na tržištu prava na korišćenje muzičkih sadržaja onlajn. Direktivom EU 2019/79/EU koncipira se prošireno kolektivno licenciranje od strane organizacija za kolektivno ostvarivanje autorskog i srodnih prava, koje treba da omogući izdavanje multiteritorijalnih licenci institucijama kulturne baštine za korišćenje dela nedostupnih na tržištu. Preovladala je svest o nužnosti uspostavljanja jedinstvenog digitalnog tržišta kao jedne od osnovnih pretpostavki funkcionisanja autorskog i srodnih prava na internetu. Ovaj rad ima za cilj da prikaže jasnu nameru evropskog zakonodavca koja se kreće u pravcu nadogradnje i usavršavanja sistema kolektivnog ostvarivanja autorskog prava kako bi se njegovom primenom prevazišla evidentna kriza u funkcionisanju autorskog prava na internetu.

Gljučne reči: kolektivno ostvarivanje autorskog i srodnih prava, autorsko pravo, zakonodavstvo EU, digitalno okruženje, korišćenje autorskog dela putem interneta.

*Podsekretar, Pokrajinski sekretarijat za kulturu, javno informisanje i odnose sa verskim zajednicama – Novi Sad; doktorand, Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, email: stanislavradulovic84@gmail.com

1) UVOD

Polazeći od osnovne teze da je kolektivno ostvarivanje autorskog i srodnih prava opravdano i poželjno u onim situacijama kada je njihovo individualno ostvarivanje nemoguće, izuzetno teško ili pak otežano, ovaj institut bi mogao da bude značajan faktor u funkcionisanju autorskog i srodnih prava na internetu. Preduslov za rešavanje problema je postojanje dobre zakonske osnove i primena instituta i mehanizama koji već postoje. Pod pretpostavkom da ta osnova postoji, preostaje pitanje sprovođenja zakona i drugih propisa u praksi. Internet, svojevrsni tehnološki, društveni i sociološki fenomen modernog čovečanstva, nosi sa sobom izazove koji se danas reflektuju na autorsko i srodna prava. Jedan od ključnih izazova današnjice jeste obezbeđivanje efikasnog okvira za funkcionisanje autorskog i srodnih prava u vremenu u kojem dominira digitalna tehnologija i informaciono društvo, te u skladu sa navedenim EU intenzivno pristupa zakonodavnim aktivnostima sa ciljem da se odrede okviri primene sistema kolektivnog ostvarivanja prava u kontekstu interneta.

Kolektivno ostvarivanje autorskog i srodnih prava je neminovnost i danas je gotovo nezamislivo da se ova prava mogu ostvarivati u punom obimu bez specijalizovanih entiteta – organizacija. Činjenica da autorsko pravo i danas funkcioniše dobrim delom je povezana sa institutom kolektivnog ostvarivanja autorskog i srodnih prava.¹ Početkom 2014. godine Evropski parlament usvaja Direktivu 2014/26/EU o kolektivnom ostvarivanju autorskog i srodnih prava i o multiteritorijalnom ustupanju prava na muzičkim delima za onlajn korišćenje na unutrašnjem tržištu, kojom se otvara mogućnost za izdavanje panevropskih licenci za korišćenje muzičkih sadržaja na internetu i uvodi konkurencija među organizacijama na tržištu prava na korišćenje muzike onlajn. Opšteprihvaćena je pretpostavka da je konzumentu jednostavnije, ekonomičnije i praktičnije da koristi muzičko delo putem interneta, umesto da isti sadržaj kupi na nosaču zvuka. Drugi, najnoviji akt koji je donet sa ciljem reforme autorskog prava jeste, nesumnjivo, Direktiva 2019/790/EU o autorskom i srodnim pravima na jedinstvenom digitalnom tržištu i izmeni direktiva 96/9/EZ i 2001/29/EZ. Određeni su pravni okviri vezani za publikacije koje se objavljuju na internetskim portalima, utvrđena je odgovornost pružaoca usluge deljenja sadržaja u digitalnom okruženju, obaveza pribavljanja saglasnosti prilikom postavljanja sadržaja u virtuelnom prostoru, korišćenje dela i drugih predmeta zaštite nedostupnih na tržištu od strane institucija kulturne baštine kao i koncipiranje instituta kolektivnog licenciranja sa proširenim učinkom.

¹ Slobodan Marković, „Kolektivno ostvarivanje autorskog prava u svetlu slobodne konkurencije na tržištu Evropske unije“, ur. Svetislav Taboroši, *Razvoj pravnog sistema Srbije i harmonizacija sa pravom EU – prilozi projektu*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2010, str. 29.

U prvom delu rada, sagledavanjem pojma autorskog dela u virtuelnom prostoru, uočavamo probleme koji uzrokuju krizu u funkcionisanju autorskog prava u virtuelnom prostoru. Drugi deo rada posvećen je definisanju pojma kolektivnog ostvarivanja autorskog i srodnih prava i organizacija kao specijalizovanih entiteta, iz kojeg se izvodi zaključak da je kolektivno ostvarivanje nužnost kojim se prevazilaze nedostaci prisutni u ograničenom dometu individualnog ostvarivanja autorskih i srodnih prava. Konačno, u poslednjem poglavlju analizom zakonodavnih aktivnosti Evropske unije u poslednjem periodu izvodimo zaključke o okvirima funkcionisanja kolektivnog ostvarivanja autorskog i srodnih prava *de lege ferenda*. Cilj istraživanja u ovom radu jeste da se primenom metoda naučnoistraživačkog rada prikaže nedvosmislena namera evropskog zakonodavca da kolektivno ostvarivanje autorskog i srodnih prava nadogradi i usavrši kako bi ovaj institut bio primenljiv i delotvoran u kontekstu ostvarivanja prava na internetu.

2) AUTORSKO I SRODNA PRAVA U DIGITALNOM OKRUŽENJU

Konceptualno, autorsko pravo suštinski se uobličava u XVIII veku sa osnovnom idejom zaštite prava autora, što je prevashodno potaknuto činjenicom da su u tom periodu knjige preštampane bez odobrenja autora i plaćanja naknade. Dakle, prvi oblici zaštite su bili usko vezani za štamparsku industriju da bi se vremenom proširili i na ostala autorska dela. Sam izraz „autorsko pravo“ karakterističan je za evropsko kontinentalno pravo, dok se u zemljama anglosaksonskog pravnog sistema koristi izraz „kopirajt“ (*copyright*). Razlika između ova dva pojma nije samo u imenu: evropski model uglavnom se bazira na vezi između autora i njegovog dela, dok se kopirajt isključivo odnosi na delo kao takvo. Ne treba izgubiti iz vida činjenicu da su autorsko i srodna prava izuzetno bitna za ljudsko stvaralaštvo, jer pružaju podsticaj u vidu priznanja i naknade, te autorima obezbeđuju sigurnost u vidu pravne zaštite ukoliko dođe do neovlašćenog umnožavanja ili drugog oblika povrede prava.²

Osamdesetih godina prošlog veka dalji razvoj tehnologija, a pre svega pronalazak audio i video kasete, doprineo je tome da dođe do ekspanzije neovlašćenog umnožavanja predmeta zaštite. Iako je ova pojava bila široko rasprostranjena, primetna je nesavršenost analogne tehnologije, koju je karakterisao slab kvalitet kopija i nesrazmerno velik trošak prilikom umnožavanja dela. U godinama koje su usledile pronalazak kompakt-diska omogućio je da kvalitet kopije i originala u svakom smislu bude istovetan. Dakle, odlika autorskih dela u digitalnom formatu jeste mogućnost da se sačine u neograničenom broju istovetnih

² Dragan Prlja, Mario Reljanović, Zvonimir Ivanović, *Internet pravo*, Institut za uporedno pravo, Beograd 2012, str. 10.

kopija, bez opasnosti da se izgubi na kvalitetu, dok, za razliku od njih, analogni podaci gube na kvalitetu.³

Razvoj informacionih tehnologija bitno je determinisao i promenio veliki broj društvenih odnosa i doneo izazove prilikom primene klasičnih koncepata u sferi prava, a pogotovo u sferi intelektualne svojine. Autorska dela, kao i drugi sadržaji na internetu, nalaze se u virtuelnom prostoru, koji kao takav ima svoja specifična obeležja i zakonitosti. Termin stranog porekla koji se često sreće u literaturi jeste „sajberspejs“ (engl. *cyberspace*), sajber-prostor (kiberspejs, kiber-prostor), a predstavlja zamišljeni prostor u kome se odvija komunikacija putem kompjutera, naročito preko interneta. Taj virtuelni prostor, koji je jedan od najvećih informacionih resursa na svetu, otvoren je za postavljanje i preuzimanje sadržaja, a kao takav podložan je neovlašćenom korišćenju autorskih dela koja se nalaze u njemu.⁴

U poslednjih desetak godina primetna je pojava specijalizovanih veb-sajtova koji podrazumevaju postavljanje i deljenje audio-vizuelnih sadržaja. Kao jedan od najčuvenijih sajtova, *Jutjub*, osnovan 2005. godine, omogućio je korisniku interneta da postavi svoj audio-vizuelni snimak koji gledaoci širom sveta mogu da pronađu za svega nekoliko sekundi i isti gledaju neograničeno. *Jutjub* danas, zahvaljujući svojoj raznolikoj tematskoj pokrivenosti, postaje jedan od najvažnijih i najprepoznatljivijih elemenata internetske kulture.⁵ Pojava platformi za direktnu razmenu sadržaja (*peer to peer*) sve je prisutnija sa napretkom tzv. *Bit torrent* tehnologije. Ovakav način razmene sadržaja je direktan, bez posredovanja specijalizovanih sajtova i često se naziva klijent–klijent razmena.⁶ Takođe, prisutna je sve veća virtuelizacija života i širenja mogućnosti interneta, a veliki doprinos povećanju broja korisnika pružila je pojava društvenih mreža. Tako, na primer, najveća društvena (socijalna) mreža, *Facebook*, ima stotine miliona korisnika, a vreme provedeno na njoj na mesečnom nivou se meri u stotinama milijardi minuta. Jedna od najvećih baza podataka o znanju celokupnog čovečanstva jeste *Wikipedia*, koja predstavlja sistem veb-stranica sa ogromnim brojem podataka.⁷ *WWW* (*world wide web*) predstavlja hipermedijalni sistem koji obezbeđuje uniformni pristup velikom broju dokumenata i servisa i omogućava prikazivanje slika, tekstova,

³ Dušan Popović, „Povreda autorskog i srodnih prava na internetu: osvrt na noviju praksu Evropskog suda pravde“, ur. Dušan V. Popović, *Intelektualna svojina i Internet*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2015, str. 60.

⁴ Dragan Prlja, Mario Reljanović, Zvonimir Ivanović, *Internet pravo*, op. cit., str. 8.

⁵ YouTube, *About youtube*, <https://www.youtube.com/yt/about/>, datum pristupa: 28.7.2019.

⁶ Dušan Popović, „Povrede autorskog prava i srodnih prava na sajtovima za razmenu audio i video zapisa, putem korišćenja onlajn video igara i na blogovima“, *Pravni život* 11/2012, Beograd, 2012, str. 789.

⁷ Mirsad Nuković, „Nastanak, razvoj i budućnost interneta“, https://www.academia.edu/7270572/Nastanak_razvoj_i_budu%C4%87nost_Interneta, datum pristupa: 27.6.2019, str. 10.

zvukova, video-zapisa i drugih različitih informacija, a programi koji omogućavaju kretanje kroz ovaj sistem zovu se pretraživači, među kojima su najpoznatiji: *Google*, *Yahoo*, *Bing* i mnogi drugi.⁸

Razmena fajlova, odnosno sadržaja, jedan je od najčešćih oblika ugrožavanja autorskih prava. Među prvim servisima za razmenu muzičkih sadržaja bio je *Napster*, koji je milionima korisnika omogućio razmenu muzičkih sadržaja koji su bili predmet zaštite. Apelacioni sud SAD je 12. februara 2001. doneo veoma značajnu odluku u predmetu *A&M Records Inc., et al. vs Napster, Inc.* Naime, sud je procenio da je odbrana *Napstera*, koja se temeljila na fer upotrebi i dozvoljenoj distribuciji, neprihvatljiva. *Napster* je dobio pravnu pouku o nezakonitoj prirodi njegovih delatnosti, ali je nakon toga propustio da preduzme bilo kakvu radnju da bi sprečio dalju povredu prava. Takođe, nije uredio svoj sistem, što je sud smatrao izvodljivim, jer je imao mogućnost praćenja fajlova. Najzad, *Napster* je proglašen krivim i za povredu prava svojih korisnika. Kuriozitet je da je servis *Napster* bankrotirao, ali se broj ovakvih servisa u sajber-prostoru uvećao do neslučenih razmera. Drugi slučaj koji je, takođe, interesantan sa stanovišta regulisanja prava u sajber-prostoru tiče se čuvenog *Google-a*, koji je oformio digitalnu biblioteku sa nebrojenim naslovima. Pošto kompanija nije imala odobrenje od velikog broja autora za digitalizaciju njihovih dela, veliki broj izdavača je pokrenuo postupak protiv nje, a epilog je sudska odluka 2011. godine, kojom je *Google* bio obavezan da nadoknadi troškove autorima.⁹

Možemo konstatovati da je internet kao globalna mreža omogućio da autorska dela budu pristupačna velikom broju ljudi istovremeno, bez obzira na fizičku distancu među njima. Dakle, fizička lica su u mogućnosti da razmenjuju predmete autorskopravne zaštite bez fizičkog kontakta, dok njihov identitet skoro uvek ostaje nepoznat. Naknada za sam pristup internetu u većini država izuzetno je niska, naročito ukoliko se uzmu u obzir mogućnosti koje korisnik pretplatom stiče, te on postaje pristupačan velikom broju korisnika. U skladu sa navedenim, nesumnjiva je neophodnost postavljanja zakonodavnog okvira koji bi jemčio prava autorima, ali i korisnicima autorskih dela.¹⁰

3) POJAM ORGANIZACIJA ZA KOLEKTIVNO OSTVARIVANJE AUTORSKOG I SRODNIH PRAVA

Problemi individualnog ostvarivanja autorskog i srodnih prava prevazilaze se uz pomoć organizacija za kolektivno ostvarivanje autorskog i srodnih prava, tj.

⁸ Slobodanka Nikolov, *Osobnosti autorskog stvaralaštva u informatičkom društvu* (master rad), Pravni fakultet, Niš, 2016, 30.

⁹ Dragan Prlja, Mario Reljanović, Zvonimir Ivanović, *Internet pravo*, op. cit., str. 19.

¹⁰ Slobodan M. Marković, *Pravo intelektualne svojine i informaciono društvo*, Službeni glasnik, Beograd, 2014, str. 143.

specifičnog pravnog lica koje nastaje udruživanjem nosilaca autorskog ili srodnih prava.¹¹ Ona je specijalizovano pravno lice za ostvarivanje određenih vrsta prava povodom određenih predmeta zaštite. Skoro sve razvijenije zemlje sveta poznaju pravni institut kolektivnog ostvarivanja autorskog i srodnih prava, a najpoznatije organizacije u Republici Srbiji jesu: SOKOJ (Organizacija muzičkih autora Srbije), PI (Organizacija interpretatora), OFA (Organizacija fotografskih autora) i OFPS (Organizacija proizvođača fonograma).

Autor je izvorni nosilac autorskog prava na svom delu, a njegova ovlašćenja su pretežno apsolutne, odnosno isključive prirode. Dakle, da bi drugo lice zakonito koristilo autorsko delo, potrebno je da autor tom licu ustupi pravo na korišćenje dela i primi za to autorsku naknadu, odnosno da ga ustupi bez naknade.¹² Da bi se ispunili svi preduslovi, potrebno je obaviti niz radnji. Naime, autor i zainteresovano lice, najpre, moraju stupiti u kontakt, zatim obaviti pregovore koji, ako su uspešni, rezultiraju zaključenjem autorskog ugovora. Nakon toga, potrebno je da autor prati izvršavanje ugovornih obaveza. Dalje, autor mora da prati i eventualne zloupotrebe od strane onih koji neovlašćeno koriste njegovo delo, i, ukoliko ih uoči, da prikupi dokaze koji potkrepljuju njegove tvrdnje. Posebno je pitanje pak da li je autor fizički sposoban da nadzire obim iskorišćavanja svojih autorskopравnih ovlašćenja. Pored toga što je čitav proces izuzetno komplikovan, on takođe stvara i troškove. Stoga dolazimo do jednog od glavnih zadataka kolektivnog ostvarivanja autorskog prava – smanjenja transakcionih troškova.¹³

Na osnovu svega navedenog, zaključujemo da kolektivno ostvarivanje autorskog i srodnih prava za glavni zadatak ima da omogući vršenja prava u punom obimu ili da olakša funkcionisanje autorskog i srodnih prava kroz:

- smanjenje broja neophodnih kontakata između titulara prava i korisnika predmete zaštite,
- smanjenje broja pregovarača i ugovarača i
- smanjenje transakcionog troška.¹⁴

Organizaciju osnivaju autori, odnosno nosioci autorskog ili srodnih prava ili njihova udruženja. Sama reč „kolektivno“ sugeriše na to da organizacija ne posluje sa pojedinačnim autorima povodom pojedinačnog iskorišćavanja autorskog dela,

¹¹ Slobodan M. Marković, Dušan V. Popović, *Pravo intelektualne svojine*, Univerzitet u Beogradu, Pravni fakultet, Beograd, 2014, str. 250.

¹² Slobodan M. Marković, Zoran Miladinović, *Autorsko pravo i srodna prava*, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Institut za pravne i društvene nauke, Kragujevac, 2014, str. 206.

¹³ Slobodan Marković, „Kolektivno ostvarivanje autorskog prava u svetlu slobodne konkurencije na tržištu Evropske unije“, op. cit., str. 27.

¹⁴ Slobodan Marković, „Kolektivno ostvarivanje autorskog i srodnih prava – funkcionisanje i uloga“, nastavni materijal, Pravni fakultet, Beograd, 2010.

već se poslovanje vrši sa grupom autora koji joj na određeni vremenski period poveravaju ostvarivanje svojih ovlašćenja na svim svojim delima. U tom kontekstu treba napraviti razliku između organizacija kao specijalizovanih entiteta i drugih vrsta autorskih agencija koje ostvaruju prava pojedinačnih autora. Takve organizacije imaju status punomoćnika i preko njih autori individualno ostvaruju svoja prava.¹⁵

Suština organizacija za kolektivno ostvarivanje autorskog i srodnih prava jeste u sledećem: autori ili nosioci autorskog prava na pojedinim vrstama autorskog dela koji faktički ne mogu, ili ne mogu pod ekonomski isplativim principima, da individualno ostvaruju svoja prava, udružuju se u organizacije. Oni ustupaju svoja prava organizaciji na određene oblike korišćenja svojih dela, sa nalogom da organizacija ta prava ustupi zainteresovanim korisnicima, ubere ugovorenu naknadu i raspodeli je autorima, odnosno nosiocima autorskog prava.¹⁶

Zbog brojnih osobenosti, organizacija za kolektivno ostvarivanje autorskog i srodnih prava ima drugačiji režim funkcionisanja u odnosu na privredna društva koja za cilj imaju sticanje dobiti. Neprofitni karakter nalaže da u našem pravu organizacija ne može imati status privrednog društva već udruženja. Zakonom o autorskom i srodnim pravima,¹⁷ članom 152, stav 2 propisano je da se „organizacija ne osniva radi sticanja dobiti“. Cilj njenog rada i postojanja nije ostvarenje profita već vršenje određenih imovinskopravnih ovlašćenja iz domena autorskog i srodnih prava za račun nosilaca autorskog i srodnih prava.

Status organizacije karakteriše načelo specijalizacije. To znači da delatnost organizacije mora biti tačno određena u pogledu: specijalizacije organizacije prema kategorijama nosilaca prava i specijalizacija organizacije prema vrstama predmeta zaštite, odnosno prema vrstama imovinskopravnih ovlašćenja.¹⁸ Delokrug organizacije mora biti preciziran u njenom aktu o osnivanju, kao i u statutu. Organizacija se ne sme baviti drugim aktivnostima, već svoju delatnost mora ograničiti samo na kolektivno ostvarivanje autorskog i srodnih prava, u okviru svoje specijalizacije.

Jedan od problema kolektivnog ostvarivanja autorskog i srodnih prava odnosi se na monopolni status koji organizacija uživa *de iure* ili *de facto* u većini država. Dakle, organizacija ima pravno garantovan monopol na tržištu imovinskopravnih

¹⁵ Slobodan M. Marković, Zoran Miladinović, *Autorsko pravo i srodna prava*, op. cit., str. 206.

¹⁶ Stanislav Radulović, *Organizacije za kolektivno ostvarivanje autorskog i srodnih prava* (diplomski rad), Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, Novi Sad, 2011, str. 14.

¹⁷ Zakon o autorskom i srodnim pravima, „Sl. glasnik RS“, br. 104/2009, 99/2011, 119/2012, 29/2016 – odluka US i 66/2019.

¹⁸ Miroslav Miletić, *Organizacije za kolektivno ostvarivanje autorskog i srodnih prava* (magistarska teza), Pravni fakultet, Kragujevac, 1999, str. 93.

ovlašćenja koja se kolektivno ostvaruju. To znači da, u okviru jedne specijalizacije, na teritoriji Republike Srbije može postojati samo jedna organizacija. Rezultat toga jeste da korisnik nema mogućnost izbora organizacije od koje će pribaviti određena prava korišćenja određenog predmeta zaštite.¹⁹ U novijem periodu, dolazi do negativnog karakterisanja monopolskog statusa organizacije i poslednja zakonodavna rešenja vode ka njegovoj razgradnji zbog negativnog uticaja na tržište zemalja članica EU.

Organizacije, dakle, nemaju lukrativni cilj, već su, u skladu sa statutom, specijalizovane za ostvarivanje određenih prava povodom određenih predmeta zaštite. Prihodi koje organizacija ubira u vidu naknade za korišćenje predmeta zaštite pripadaju nosiocima prava. Za ostvarenje svojih ciljeva i ispunjenje zadataka organizacija pribavlja sredstva putem: članarine, dobrovoljnih priloga, poklona, zaveštanja, kao i drugih izvora u skladu sa zakonom. Doduše, određeni iznos koji organizacija prikupi ista zadržava za pokriće troškova rada. Uglavnom se radi o okvirnom iznosu između 25 i 30% od ukupno ubranih sredstava.²⁰

Zbog mnogih prednosti koje pruža ovakav oblik ostvarivanja autorskog i srodnih prava, njegova neophodnost u pojedinim oblastima korišćenja autorskih dela i predmeta srodnih prava je očigledna. Činjenica je da u gotovo svim zemljama srećemo specijalizovane organizacije za ostvarivanje autorskog i srodnih prava koje funkcionišu na sličnim principima uz pojedine osobenosti pravnih sistema kojima pripadaju.²¹

4) ZAKONODAVNE AKTIVNOSTI EU - POTREBA ZA NOVIM MODELOM FUNKCIONISANJA AUTORSKOG I SRODNIH PRAVA

4.1. Direktiva 2014/26/EU o kolektivnom ostvarivanju autorskog i srodnih prava i multiteritorijalnom ustupanju prava na muzičkim delima za onlajn korišćenje na unutrašnjem tržištu

Pod uticajem ekspanzije interneta i sve većeg korišćenja autorskih dela onlajn, EU intenzivno pristupa reformi sistema kolektivnog ostvarivanja prava sa ciljem da se pronađu adekvatni odgovori na izazove koje nosi moderno doba. Prvi akti koji su temeljno krenuli da se bave ovim pitanjem jesu:

¹⁹ Slobodan Marković, *Pravo intelektualne svojine*, Službeni glasnik, Beograd, 2000, str. 238.

²⁰ Slobodan Marković, *Pravo intelektualne svojine i informaciono društvo*, op. cit., str. 136.

²¹ Slobodan M. Marković, Dušan V. Popović, *Pravo intelektualne svojine*, op. cit., str. 250.

- Preporuka Komisije o prekograničnom kolektivnom ostvarivanju prava za legitimne muzičke onlajn servise od 18. maja 2005. godine,
- Studija o komunitarnoj inicijativi za prekogranično kolektivno upravljanje autorskim pravom (*Commission of EU: Study on Community Initiative on the Cross-Border Collective Management of Copyright*) od 7. jula 2005. godine, koju je sačinila Radna grupa Evropske komisije, i
- Rezolucija o prekograničnom ostvarivanju autorskog i srodnih prava za legitimne onlajn muzičke usluge od 25. septembra 2008. godine.²²

Međutim, procesi koji su usledili nakon usvajanja ovih akata nisu dali očekivane rezultate, prevashodno zbog paralelnog postojanja starog i novouspostavljenog režima kolektivnog ostvarivanja prava, koje je stvaralo pravnu nesigurnost.²³ Nakon uložених napora, koji su trajali gotovo jednu deceniju, Evropski parlament konačno usvaja Direktivu o kolektivnom ostvarivanju autorskog i srodnih prava i multiteritorijalnom ustupanju prava na muzičkim delima za onlajn korišćenje na unutrašnjem tržištu (u daljem tekstu: Direktiva 2014/26/EU) februara meseca 2014. godine.

Jedan od osnovnih ciljeva Direktive 2014/26/EU jeste da se multiteritorijalnim licencama za onlajn muziku podstakne veća prekogranična dostupnost sadržaja, posebno kroz pristup putem interneta. Propisuju se uslovi u vezi sa prekograničnim uslugama koje pružaju organizacije za kolektivno ostvarivanje autorskog i srodnih prava, posebno u smislu transparentnosti repertoara dela i pravilnosti finansijskog upravljanja povezanih sa korišćenjem prava. Njima se utvrđuje okvir za lakše objedinjavanje muzičkih repertoara, čime se smanjuje broj odobrenja koja su potrebna korisniku za pružanje usluga koje uključuju više repertoara na više državnih područja.²⁴ Odredbama Direktive 2014/26/EU obezbeđen je okvir za nesmetano funkcionisanje i upravljanje autorskim i srodnim pravima od strane organizacija za kolektivno ostvarivanje autorskog i srodnih prava, kao i stvaranje uslova za veću transparentnost u poslovanju ovih entiteta. Organizacijama se, između ostalog, kao obaveza uvodi ustanovljavanje adekvatnog sistema koji bi trebalo članovima istih da omogućiti učešće u postupku odlučivanja i osigura visok stepen finansijskog upravljanja.²⁵

²² Slobodan Marković, „Kolektivno ostvarivanje autorskog prava u svetlu slobodne konkurencije na tržištu Evropske unije“, op. cit., str. 33-34.

²³ Ibid. str. 40.

²⁴ Ibid.

²⁵ „Directive 2014/26/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on collective management of copyright and related rights and multi-territorial licensing of rights in musical works for online use in the internal market“, *Official Journal of the European Union L 84/72*, 26. February 2014.

Donosioci Direktive su konstatovali da internet kao globalna mreža ne poznaje granice, a da veliki problem stvara rascepanost onlajn tržišta muzičkih usluga u EU. Takođe, jedinstveno digitalno tržište još nije uspostavljeno, iako predstavlja nužnost u kontekstu modernog doba. Postojeća situacija se dodatno komplikuje ako se u obzir uzme velika potražnja potrošača za pristupom digitalnom sadržaju i inovativnim uslugama, uključujući one koje prevazilaze granice nacionalnih država.²⁶ Prihvata se koncept po kojem će svaki nosilac prava imati mogućnost izbora, u bilo kojoj zemlji EU, kojoj organizaciji će poveriti kolektivno ostvarivanje svojih prava za više država članica ili za celu teritoriju EU, na delima koja se koriste na internetu. S druge strane, organizacija u bilo kojoj zemlji EU moći će da ustupi korisniku iz bilo koje zemlje članice pravo na korišćenje repertoara za više država članica ili za celu teritoriju EU dodelom panevropske licence. Organizacija koja ne raspolaže logističkim pretpostavkama za ustupanje licenci za više državnih područja dužna je da to obezbedi preko organizacije koja raspolaže odgovarajućim kapacitetima. Iz navedene odredbe zaključujemo da će organizacije koje deluju na teritoriji svoje države nastaviti rad uz obavezu da zaključe ugovor sa drugom organizacijom, osposobljenom za izdavanje odgovarajućih licenci i tako omogućće svojim nosiocima prava kolektivno ostvarivanje za teritorije druge države svih država.²⁷

Proces razgradnje monopola, koji organizacije za kolektivno ostvarivanje autorskog i srodnih prava uživaju u većini država, nastavlja se zbog razarajućeg efekta koji monopol ima na jedinstveno tržište i koji je, faktički, učvršćen kroz zabranu sprečavanja ili neopravdanog otežavanja istupanja iz organizacija, kao i kroz ustupanje prava drugoj organizaciji. Sistem razgradnje monopola mogao bi da stvori ambijent u kojem bi autori i druga fizička lica koja su izvorni ili derivativni nosioci prava bili dovedeni u neravnopravan položaj u odnosu na producentske i medijske kuće kao nosioce prava.²⁸

Razvoj legalnih servisa za pružanje muzičkih usluga onlajn širom EU jedan je od najvažnijih ciljeva, kako bi se na taj način pristupilo borbi protiv povreda autorskog i srodnih prava na internetu. Da bi bila u mogućnosti da izdaje odobrenja za prava na muzičkim delima za onlajn korišćenje za više državnih područja, organizacija za kolektivno ostvarivanje autorskog i srodnih prava mora ispunjavati određene uslove, što je propisano članovima 24–28 Direktive 2014/26/EU:

- da ima dovoljan kapacitet za delotvornu i transparentnu elektronsku obradu podataka potrebnu za vođenje evidencija o takvim odobrenjima, kao i za utvrđivanje repertoara i praćenje njegovog korišćenja, izdavanja računa

²⁶ Ibid.

²⁷ Slobodan Marković, *Pravo intelektualne svojine i informaciono društvo*, op. cit., str. 139-140.

²⁸ Ibid.

korisnicima, prikupljanje prihoda od prava i pravilnu raspodelu iznosa koji pripadaju nosiocima prava;

- da pružaocima usluga na internetu, nosiocima prava čija prava zastupa i drugim organizacijama za kolektivno ostvarivanje autorskog i srodnih prava elektronskim putem i na propisanom zahtevu pruža ažurirane informacije koje omogućavaju utvrđivanje muzičkog repertoara na internetu koji zastupa;
- da ima jasno definisane postupke kojima daje mogućnost nosiocima prava, drugim organizacijama za kolektivno ostvarivanje autorskog i srodnih prava i pružaocima internetskih usluga da zatraže ispravku podataka iz popisa uslova, ako ti nosioci prava, organizacije za kolektivno ostvarivanje autorskog i srodnih prava i pružaoci internetskih usluga smatraju da su ti podaci ili informacije netačni kada je reč o internetskim pravima na muzičkim delima;
- da bez odlaganja izdaju tačan i verodostojan račun pružaocu internetske usluge nakon što se prijavi stvarno korišćenje internetskog prava na to muzičko delo;
- da tačno i bez odlaganja, nakon što je prijavljeno stvarno korišćenje, osim ako to nije moguće zbog razloga koji se mogu pripisati pružaocu internetskih usluga, raspodeli iznose koji pripadaju nosiocima prava.

Direktiva 2014/26/EU je stupila na snagu u svim državama članicama u aprilu mesecu 2016. godine, a od maja 2018. godine postaje obavezujuća, kako za članice tako i za države koje imaju status kandidata za članstvo u EU, dok je rok za dostavljanje izveštaja o sprovođenju ovog akta april mesec 2021. godine. Izvesno je da će doći do njenog implementiranja i u pravni sistem Republike Srbije. Napred navedeno će se, prevashodno, odraziti na kontrolu rada organizacija za kolektivno ostvarivanje autorskog i srodnih prava, kao i na liberalizaciju oblasti kolektivnog ostvarivanja autorskog i srodnih prava u kontekstu korišćenja muzičkih dela na internetu, koje je sve češće i obimnije u našoj zemlji i na globalnom nivou.

4.2. Direktiva (EU) 2019/790 o autorskom i srodnim pravima na jedinstvenom digitalnom tržištu i izmeni Direktiva 96/9/EZ i 2001/29/EZ

Stiče se utisak da zakonodavna inicijativa EU usmerena ka prevazilaženju izazova koji su nastali kao posledica napretka komunikaciono-informacionih tehnologija u najnovijem periodu dobija svoj pravi zamah, što septembra meseca 2016. godine rezultira donošenjem Predloga direktive o autorskim pravima na jedinstvenom digitalnom tržištu. Evropska komisija je dosta ambiciozno pristupila rešavanju konkretnih problema uz konstataciju da se tehnološkim razvojem kontinuirano menja način stvaranja, proizvodnje, distribucije i korišćenje dela i drugih predmeta zaštite, te da se relevantno zakonodavstvo mora menjati i prilagođavati promenama kako se ne bi ograničio sveukupan tehnološki razvoj. S druge strane, prevladala je svest o neophodnosti uspostavljanja jedinstvenog

digitalnog tržišta kao jedne od osnovnih pretpostavki funkcionisanja autorskog i srodnih prava na internetu.

Nakon nekoliko godina intenzivnih pregovora i usaglašavanja, Evropski parlament je krajem marta meseca 2019. godine dao saglasnost na tekst Direktive EU o autorskim pravima na jedinstvenom digitalnom tržištu (u daljem tekstu: Direktiva 2019/790/EU). Ovaj akt je privukao pažnju šire javnosti, akademskih građana, korisnika društvenih mreža, ali i velikih korporacija iz oblasti informacionih tehnologija. Osnovni je utisak da je navedena Direktiva 2019/790/EU podelila članove Evropskog parlamenta, čije su debate neretko bile žustre i pune kritika na tekst akta. U prilog navedenom govori činjenica da je za tekst Direktive glasalo 348 članova Evropskog parlamenta, protiv je bilo 274, a uzdržanih 36. Pre dublje analize i detaljnog sagledavanja odredbi Direktive, možemo zaključiti da su predložene izmene u režimu autorskopravne zaštite sporne za mnoge zemlje članice EU.²⁹ Glavni razlozi za podelu u javnom diskursu leže u uverenju protivnika Direktive 2019/790/EU da će ona suštinski promeniti osnovnu koncepciju interneta, narušiti njegovo temeljno načelo slobode i uvesti mehanizme za cenzurisanje sadržaja. Pored navedenog, velike kontroverze je izazvala činjenica da se pojedinim rešenjima iz Direktive 2019/790/EU direktno utiče na interese internetskih korporacija poput Gugla, Fejsbuka, Jutjuba i mnogih drugih. Činjenica je da Direktiva daje prednost autorima u odnosu na velike kompanije i da u prvi plan stavlja pravo na pravičnu naknadu nosiocima autorskog i srodnih prava.³⁰ Sredinom aprila meseca 2019. godine zemlje članice EU usvojile su tekst Direktive, što je predstavljalo poslednju fazu u postupku donošenja iste.³¹

Direktivom 2019/790/EU harmonizuju se različiti aspekti zaštite autorskog i srodnih prava s ciljem njihovog prilagođavanja savremenom digitalnom okruženju:

- proširuju se postojeći izuzeci od primene autorskog i srodnih prava u kontekstu digitalnog i prekograničnog okruženja,

²⁹ Zorica Gulas, „Usvojena direktiva o autorskom i srodnim pravima na jedinstvenom digitalnom tržištu: Zemlje članice EU imaju rok od 2 godine za implementaciju odredbi Direktive u nacionalno zakonodavstvo“, <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/160419/160419-vest12.html>, datum pristupa: 27.8.2019.

³⁰ Advokatska kancelarija Žunić, „Direktiva EU o autorskim pravima na jedinstvenom digitalnom tržištu“, <https://zuniclaw.com/direktiva-eu-o-autorskim-pravima-na-jedinstvenom-digitalnom-trzistu/>, datum pristupa: 22.8.2019.

³¹ Nakon potpisivanja, Direktiva je objavljena u Službenom glasilu EU, a nakon dvadeset dana stupila je na snagu. Zemljama članicama EU je dat rok od dve godine da odredbe Direktive implementiraju u domaće zakonodavstvo. Izvor: Zorica Gulas, „Usvojena direktiva o autorskom i srodnim pravima na jedinstvenom digitalnom tržištu: Zemlje članice EU imaju rok od 2 godine za implementaciju odredbi Direktive u nacionalno zakonodavstvo“, op. cit.

- uvode se mere za fleksibilniji pristup licenciranju u svetlu korišćenja dela zaštićenih autorskim i srodnim pravima kako bi se osigurao širi pristup sadržajima,
- obezbeđuje se delotvorna zaštita stvaralaca kreativnog, kulturnog i medijskog sadržaja na internetu.³²

Važan deo Direktive 2019/790/EU, koji je ostao u drugom planu upravo zbog šire debate o drugim spornim delovima, jeste onaj koji se odnosi na korišćenje dela i drugih predmeta zaštite nedostupnih na tržištu od strane institucija kulturne baštine, kao i kolektivno licenciranje sa proširenim učinkom. Institucije kulturne baštine koje Direktiva 2019/790/EU definiše kao javno dostupnu biblioteku ili muzej, arhiv ili instituciju filmske ili audio-vizuelne baštine jesu značajni entiteti u kontekstu digitalizacije i prekogranične razmene dela, koja su u smislu ovog akta nedostupna na tržištu. Osnovni uočeni problem odnosi se na nemogućnost, odnosno izuzetno otežano dobijanje saglasnosti za korišćenje pojedinačnih dela od nosilaca prava. To može biti posledica starosti dela ili drugih predmeta zaštite, njihove ograničene tržišne vrednosti ili činjenice da ovakva dela nikada nisu bila namenjena za korišćenje u komercijalne svrhe.³³

Zbog značaja zbirki dela koje su nedostupne na tržištu, a koje predstavljaju stalnu postavku institucija kulturne baštine, nužno je postaviti okvir kojim bi se olakšalo njihovo korišćenje. S obzirom na to da Direktiva 2019/790/EU uvodi pojam predmeta zaštite nedostupnih na tržištu, postavlja se pitanje koja bi sva dela potpadala pod ovu pravnu kategoriju? Prilikom određivanja da li su dela ili drugi predmeti zaštite nedostupni na tržištu, trebalo bi posebno obratiti pažnju na to da li postoji dostupnost u smislu uobičajenih kanala trgovine, uzimajući prirodu određenog dela, skupa dela ili drugih predmeta zaštite.³⁴

Biblioteke, muzeji, arhivi i druge ustanove kulturne baštine ne raspolažu dovoljnim stručnim znanjem kako bi kvalitetno obavljale poverene poslove u vezi sa svojim zbirkama u digitalnom okruženju. Sledstveno tome, u svim državama članicama je potrebno postaviti pravni mehanizam koji bi funkcionisao na taj način što bi relevantne organizacije za kolektivno ostvarivanje autorskog i srodnih prava izdavale posebne licence institucijama kulturne baštine za određena korišćena dela koja su nedostupna na tržištu, a koja bi se mogla primenjivati i na prava onih nosilaca koji u tom pogledu nisu ovlastili organizaciju za kolektivno ostvarivanje autorskog i srodnih prava. Takve licence bi obuhvatale, shodno odredbama

³² „Directive EU 2019 of the European Parliament and of the Council on copyright and related rights in the Digital Single Market“, *Official Journal of the European Union L 130/92*, 17 April 2019.

³³ Ibid.

³⁴ Ibid., član 1.

Direktive 2019/790/EU, sve države članice. Otuda i potiče i sam naziv instituta: kolektivno licenciranje sa proširenim učinkom.³⁵

Za potrebe nesmetanog funkcionisanja mehanizama licenciranja osnovna je pretpostavka da postoji čvrst sistem kolektivnog ostvarivanja autorskog i srodnih prava, koji se temelji na principima dobrog upravljanja, transparentnosti i izveštavanja, kao i da postoji redovna, tačna distribucija i plaćanje dugovanih iznosa pojedinačnim nosiocima prava. S obzirom na prirodu korišćenja predmeta zaštite, koji obično podrazumeva veliki broj dela ili predmeta zaštite, transakcioni trošak pribavljanja saglasnosti od svakog pojedinačnog nosioca prava izuzetno je visok. Upravo zbog navedenog, bez efikasnog sistema kolektivnog ostvarivanja autorskog i srodnih prava praktično bi bilo nemoguće izvršiti sve neophodne radnje koje su potrebne da bi se omogućilo korišćenje dela koja su nedostupna na tržištu.³⁶

Opšti utisak je da je Direktiva 2019/79/EU donela velik broj inovacija i da je dotakla mnoga područja koja do sada nisu bila regulisana. Ostaje očekivanje da će nakon implementacije akta u zakonodavne sisteme članica EU, kao i u domaći zakonodavni sistem, internet postati prostor u kojem će biti znatno olakšano funkcionisanje autorskog i srodnih prava u odnosu na prethodni period.

5) ZAKLJUČAK

Internet se poslednjih decenija razvio u najveću i najvažniju globalnu računarsku mrežu, čiji su dometi gotovo nesagledivi. Polako, ali sigurno, on postaje osnovni izvor informacija, svojevrsni zbir podataka o ljudskom znanju i utiče na gotovo sve sfere života, uključujući svaki aspekt socijalizacije modernog čoveka. Ni autorsko delo, kao jedna vrsta informacije koja predstavlja javno dobro, ne predstavlja izuzetak u tome. Ono je podobno za komunikaciju, uživanje i pouku svakom ljudskom biću.³⁷ U digitalnom dobu ono postaje bestelesno, odnosno oslobođeno fizičke forme. Pojavom globalne računarske mreže stvara se virtuelni prostor u kojem na svetskom nivou komunicira veliki broj korisnika preko svojih računara. U sajber-prostoru dolazi do najrazličitijih interakcija između ljudi i on je otvoren za postavljanje i razmenu velikog broja sadržaja svakog trenutka. S obzirom na navedeno, svakodnevno dolazi do povreda ovlašćenja iz korpusa autorskog i srodnih prava. Ostvarivanje autorskog i srodnih prava na internetu je znatno otežano zbog nepostojanja centralizovane kontrole postavljanja sadržaja i visokog transakcionog troška. S vremenom je mnoštvo povreda uslovalo neophodnost za ograničavanje i regulisanje pojedinih segmenata interneta, kako bi mogla da se

³⁵ Ibid. član 8 i član 12.

³⁶ Ibid. član 8 i član 12.

³⁷ Slobodan M. Marković, *Pravo intelektualne svojine i informaciono društvo*, op. cit., str. 141.

utvrdi eventualna odgovornost štetnika za pojedine radnje. Svakako da je osnovni cilj stvaranje adekvatnog ambijenta u kome bi svaki autor bio stimulisan da stvara i da za to dobije adekvatnu naknadu, a zakonodavni okvir mora biti fleksibilan, prilagođen osobenostima interneta, kako ne bi bio usporen tehnološki razvoj.

Individualno ostvarivanje prava je karakteristično za subjektivna prava i vrši se neposredno, od strane autora, ili preko zastupnika, na osnovu punomoćja. Kolektivno ostvarivanje prava vrši se preko specijalizovanih organizacija. Individualno ostvarivanje autorskog i srodnih prava u modernom dobu – koje karakteriše digitalna revolucija, pojava masovnih medija, globalne računarske i druge tehnološke inovacije – predstavlja institut koji je ograničenog dometa. S obzirom na sve specifičnosti informacionog društva, jasno je da autorsko i srodna prava jesu subjektivna prava koja se u pojedinim slučajevima efikasnije ostvaruju ako se njihovi nosioci udruže u organizaciju radi kolektivnog ostvarivanja svojih prava.

Evropski zakonodavac je stoga Direktivom 2014/26/EU postavio čvrst okvir funkcionisanja organizacija za kolektivno ostvarivanje autorskog i srodnih prava, i stvorio pretpostavke za veću transparentnost u poslovanju ovih entiteta. Organizacijama se, između ostalog, kao obaveza uvodi ustanovljavanje adekvatnog sistema koji bi članovima istih trebalo da omogući učešće u postupku odlučivanja i da osigura visok stepen finansijskog upravljanja. Zbog nepostojanja ekonomskog interesa i adekvatne argumentacije kojom bi korisnik bio onemogućen da pribavi multiteritorijalnu ili panevropsku licencu za korišćenje repertoara od bilo koje organizacije, EU uvodi konkurenciju među organizacijama na tržištu prava na korišćenje muzike onlajn.³⁸ Direktiva 2019/790/EU uspostavlja jedinstveno digitalno tržište koje će funkcionisati po opštim tržišnim principima, uz sve svoje osobenosti. Najveći izazov evropskog zakonodavca jeste borba sa piraterijom na internetu, kao i obezbeđivanje pravne sigurnosti nosiocima autorskog i srodnih prava. Napravljen je suštinski iskorak i određen pravni okvir sa ciljem da se zaštiti umetničko stvaralaštvo. Uvođenje odgovornosti pružaoca usluge deljenja sadržaja putem interneta, kao i obaveze da se pribavi saglasnost autora prilikom postavljanja sadržaja na internetsku platformu – deluje kao pravično rešenje ako se posmatra iz ugla autora. Prošireno kolektivno licenciranje od strane organizacija za kolektivno ostvarivanje autorskog i srodnih prava treba da omogući, ukoliko je nemoguće ili otežano pribaviti saglasnost nosioca prava, izdavanje licenci institucijama kulturne baštine za korišćenje dela nedostupnih na tržištu. Ovakve licence, takođe, imaju multiteritorijalni karakter i ovim mehanizom se suštinski dopunjuje institut kolektivnog ostvarivanja prava i omogućava da nosioci prava imaju korist od legitimnog korišćenja svojih dela.

U poslednjem periodu kolektivno ostvarivanje autorskog i srodnih prava sve više dobija na značaju kroz intenzivnu zakonodavnu inicijativu EU, pri čemu je

³⁸ Slobodan Marković, „Kolektivno ostvarivanje autorskog prava u svetlu slobodne konkurencije na tržištu Evropske unije“, op. cit., str. 38-39.

prisutna tendencija da organizacije budu glavni nosioci u ostvarivanju prava na pojedinim predmetima zaštite na internetu. S obzirom na to da su obe direktive usvojene i postale deo *acquis communautaire*, one će, nesumnjivo, imati uticaja na domaću zakonsku regulativu u kontekstu ujednačavanja zakonodavstava Republike Srbije i Evropske unije. Osnovni smisao kolektivnog ostvarivanja autorskog i srodnih prava jeste smanjenje transakcionih troškova legalnog korišćenja autorskih dela. Činjenica je da je ekonomski kriterijum bio preovlađujući prilikom donošenja obe direktive koje su predmet analize u ovom radu, pa se nameće zaključak da postoji jasan cilj evropskog zakonodavca da nadogradi i usavrši sistem kolektivnog ostvarivanja autorskih prava kako bi pomoću istog mogla da se prevaziđe kriza u funkcionisanju autorskog prava na internetu. Stoga se može očekivati da će se i u daljem periodu jačati okvir delovanja organizacija i izvesno je da će se pred ove entitete u budućnosti stavljati sve teži i kompleksniji zadaci.

6) LITERATURA

- Besarović, Vesna, *Intelektualna svojina*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2011.
- Damnjanović, Katarina, *Prava intelektualne svojine i pravo konkurencije Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2011.
- Ficsor, Mihály, *Collective Management of Copyright and Related Rights*, WIPO, Geneva, 2, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2011.
- Gervais, Daniel, *Collective Management of Copyright and Related Rights*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, 2010.
- Idris, Kamil, *Intelektualna svojina moćno sredstvo ekonomskog rasta*, Zavod za intelektualnu svojinu i Balkan kult, Beograd, 2003.
- Köhler, Markus, Hans-Wolfgang, Arndt, *Recht des Internet*, C. F. Müller, Heilderberg, 2000.
- Marković, Slobodan M., *Pravo intelektualne svojine i informaciono društvo*, Službeni glasnik, Beograd, 2014.
- Marković, Slobodan, *Pravo intelektualne svojine*, Službeni glasnik, Beograd, 2000.
- Marković, Slobodan, „Kolektivno ostvarivanje autorskog prava u svetlu slobodne konkurencije na tržištu Evropske unije“, ur. Svetislav Taboroši, *Razvoj pravnog sistema Srbije i harmonizacija sa pravom EU – prilozi projektu*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2010, str. 26-41.
- Marković, Slobodan M., Popović, Dušan V., *Pravo intelektualne svojine*, Univerzitet u Beogradu, Pravni fakultet, Beograd, 2014.
- Marković, Slobodan M., Miladinović, Zoran, *Autorsko pravo i srodna prava*, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Institut za pravne i društvene nauke, Kragujevac, 2014.

- Miletić, Miroslav, *Organizacije za kolektivno ostvarivanje autorskog i srodnih prava* (magistarska teza), Pravni fakultet, Kragujevac, 1999.
- Nikolov, Slobodanka, *Osobnosti autorskog stvaralaštva u informatičkom društvu* (master rad), Pravni fakultet, Niš, 2016.
- Popović, Dušan, „Povreda autorskog prava i srodnih prava na Internetu – preispitivanje uloge posrednika“, *Pravo i privreda* 4–6/2010. str. 579-593.
- Popović, Dušan, „Povrede autorskog prava i srodnih prava na sajtovima za razmenu audio i video zapisa, putem korišćenja onlajn video igara i na blogovima“, *Pravni život* 11/2012, str. 789-802.
- Popović, Dušan, „Povreda autorskog i srodnih prava na Internetu: osvrt na noviju praksu Evropskog suda pravde“, ur. Dušan V. Popović, *Intelektualna svojina i Internet*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2015, str. 59-79.
- Prlja, Dragan, Reljanović, Mario, Ivanović, Zvonimir, *Internet pravo*, Institut za uporedno pravo Beograd, Beograd 2012.
- Radovanović, Sanja, „Građanskopravna odgovornost internet posrednika za povredu autorskog prava – uporednopravni aspekt“, ur. Dušan V. Popović, *Intelektualna svojina i Internet*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2015. str. 83-112.
- Radulović, Stanislav, *Organizacije za kolektivno ostvarivanje autorskog i srodnih prava* (diplomski rad), Pravni fakultet, Univerzitet u Novom Sadu, Novi Sad, 2011.

**COLLECTIVE MANAGEMENT OF COPYRIGHT IN THE CONTEXT
OF USE OF COPYRIGHTED WORK ON THE INTERNET
– A REVIEW OF EU LEGISLATION**

Summary: In recent decades the Internet has evolved into the largest and most important global computer network with unprecedented reach. It has become a basic source of information, a kind of collection of data on human knowledge and influences which covers almost every sphere of life, including every aspect of the socialization of modern man. In the digital age, copyright work lives on its own release of any media carrier. In the virtual space, there are daily violations of authorizations in the area of copyright and related rights. Over time, many violations have created a need for the restriction and regulation of certain segments of the Internet in order to create an adequate environment in which each author would be stimulated to create. Individual management of copyrights is characteristic of subjective rights and is done directly, by an author, or through a representative, by proxy. Collective management of copyrights is done through specialized organizations. The individual management of copyrights and related rights in the modern age characterized by the Digital Revolution, the emergence of the mass media, global computer network and other technological innovations, is an

institution of limited reach. Recognizing all the specifics of the information society, copyright and related rights are subjective rights that, in some cases, are managed more effectively if their holders join an organization to manage their rights collectively. Directive 2014/26/EU sets a firm framework for the functioning of organizations for the collective management of copyright and related rights and creates the preconditions for greater transparency in the business of these entities. Among other things, organizations are required to establish an adequate system that should allow members to participate in the decision-making process and ensure a high level of financial management. Due to the lack of economic interest and adequate argumentation, which would prevent the user from obtaining a multi-territorial or pan-European license to use the repertoire from any organization, the EU is introducing competition among organizations in the market for the use of music online. Directive 2019/790/EU establishes a digital single market that will operate according to the general market principles, with all its distinctive features. The European Commission has taken a rather ambitious approach to solve specific problems. Technological development is constantly changing the way in which the creation and relevant legislation must be modified and adapted to change in order not to limit overall technological development. The European legislator's biggest challenge is combating piracy online, as well as providing legal certainty to copyright and related rights holders. Substantial steps have been made, and a legal framework has been set up to protect artistic creativity. Introducing the responsibility of a content sharing service provider over the Internet, as well as the obligation to obtain the author's consent when placing content on the Internet platform, seems like a fair solution if viewed from the author's point of view. Extended collective licensing by a collective organization should allow the licensing of cultural heritage institutions for the use of off-market works if it is impossible or difficult to obtain the consent of the rightful holder. Such licenses also have a multi-territorial character, and this mechanism substantially complements the institution of collective management of copyright and enables rightful holders to benefit from the legitimate use of their works. Given that both Directives have been adopted and become part of the *acquis communautaire*, it will undoubtedly have an impact on domestic legislation in the context of the harmonization of the laws of the Republic of Serbia and the European Union. The basic meaning of collective management of copyright and related rights is to reduce the transaction costs of the legal use of copyrighted works. It is the fact the economic criterion was prevailing in the adoption of both Directives that are the subject of analysis in this paper. Therefore, it concludes that there is a clear aim of the European legislator to upgrade the system of collective management of copyright in order to overcome the crisis in functioning copyright on the Internet. It is expected that, in the long term, the framework of activities of organizations will be strengthened, and it is certain that these entities will be faced with more difficult and complex tasks in the future.

Key words: Collective management of copyright and related rights, copyright, EU law, digital environment, use of copyrighted work on the Internet.

PRISTUPANJE EVROPSKE UNIJE KONVENCIJI ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA I OSNOVNIH SLOBODA SAVETA EVROPE - STAGNIRANJE PROCESA KAO REZULTAT MIŠLJENJA 2/13 SUDA PRAVDE EVROPSKE UNIJE

*Miljana ĐURČEVIĆ CUCIĆ**

Apstrakt: Rad se bavi pristupanjem Evropske unije (EU) Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (Konvencija) Saveta Evrope, koje kao problem postaje još zastupljenije u akademskim debatama nakon negativnog Mišljenja 2/13 Suda pravde Evropske unije (SPEU) o usklađenosti Nacrta sporazuma o pristupanju EU Konvenciji sa primarnim pravom EU. Ovim radom daje se pregled postojećih mehanizama zaštite ljudskih prava EU i SE, i njihovih osobenosti, a zatim se predstavlja razvojni put ideje o pristupanju EU Konvenciji. Naredni deo rada daje prikaz Mišljenja 2/13 u kome se kroz pet odeljaka obrazlaže neusklađenost Nacrta sporazuma o pristupanju sa Konvencijom, a zatim zajedno sa suprotstavljenim argumentima Opšte pravozastupnice Kokot i akademskih kritičara pruža celokupna slika o suštini i kompleksnosti procesa pristupanja EU Konvenciji. Takvim kritičkim pregledom prikazuju se nedostaci i nekoherentnost institucionalnog sistema EU u nastojanju da očuva i zaštiti sistem ljudskih prava. U zaključnom delu rada predlažu se tri moguća pravca na daljem putu EU ka Konvenciji. Jedan od pravaca tiče se izmene člana 6 stava 2 Ugovora o EU kojim pristupanje EU Konvenciji više ne bi bila obaveza. Drugi pravac tiče se izmena Nacrta sporazuma o pristupanju EU Konvenciji za koji je neophodna saglasnost 47 država članica SE, jednoglasnost Evropskog saveta, ratifikacija u Evropskom parlamentu, kao i otklanjanje nedostataka izloženih u Mišljenju 2/13. I jedan i drugi pravac predstavljaju skup teških političkih odluka, ali i jedine propisane mogućnosti članom 218 Ugovora o funkcionisanju EU. Kao treći pravac, i najmanje moguć, predlaže se tzv. neposlušnost država članica suprotstavljanjem Mišljenju SPEU u svojim pojedinačnim akcijama, sa ciljem zaštite ljudskih prava i borbe protiv politizacije procesa pristupanja EU Konvenciji. U zaključnom delu rada navodi se šta bi pristupanje EU pružilo pojedincu kao jedinki koja je osnov zaštite u

* Istraživač, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu,
e-mail: miljana.djurceviccucic@fpn.bg.ac.rs

Konvenciji, nasuprot kritičkom osvrtu na Mišljenje 2/13 kojim se kao osnov zaštite ističe suprematija EU prava i SPEU. Posledično, pitanje pristupanja EU Konvenciji ocenjuje se kao irelevantno u sistemu zaštite ljudskih prava EU, s obzirom na nivo stagniranja samog procesa kao rezultat Mišljenja 2/13.

Ključne reči: pristupanje EU EKLJP, Povelja EU, EKLJP, Mišljenje 2/13

1) UVOD

Ideja zaštite ljudskih prava u Evropi najčešće se dovodi u vezu sa Savetom Evrope, koja je kao organizacija osnovana 1949. godine sa ciljem uspostavljanja mehanizma zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda i oporavka od grešaka prouzrokovanim Drugim svetskim ratom. Evropska unija (u daljem tekstu EU) pak teži razvitku svog sistema za ljudska prava. Ovo je sektor koji u institucionalnoj strukturi EU dobija na zamahu tek nakon stvaranja uslova za to. Pitanje koje se tiče pristupanja EU Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu Konvencija) Saveta Evrope postoji već nekoliko decenija. Nema jedinstvenog odgovora da li bi pristupanje donelo pozitivne pomake u zaštiti ljudskih prava ili ne. Ljudska prava su visoko rangirana na agendama bezbednosne i ekonomske politike EU, te je njihova zaštita ili unapređenje bila inicijalna kapisla brojnih inicijativa koje je administracija iz Brisela otpočela. Međutim, njihova zaštita, zbog nepostojanja jednoglasnosti, odnosno postojanja brojnih i u različitim sektorima i aspektima razlika, bila je izvor sporenja, kako među državama članicama tako i među samim mehanizmima koji su nastali kao produkt višedecenijske integracije EU. Stoga, mišljenja su oprečna, kako unutar EU tako i među predstavnicima akademske zajednice koji se bave ovim veoma važnim pitanjem.

Ovaj rad bi trebalo da posluži razjašnjenju nekih od osnovnih nedoumica u sistemu zaštite ljudskih prava. S jedne strane, postoji EU koja u okviru politike proširenja i kriterijuma za pristupanje donošenjem Ugovora iz Lisabona omogućava stupanje na snagu Povelje o osnovnim pravima Evropske unije (u daljem tekstu Povelja). Posledica toga jeste da je Povelja uvrštena u primarno pravo EU, kao i da je postala obaveza i standard za poštovanje od strane svih pretendencata na članstvo u EU. Na taj način EU započinje novu eru u svom delovanju koja više nema, pre svega, ekonomski karakter. S druge strane, deluje Savet Evrope (u daljem tekstu SE) čija je osnovna uloga da se kroz Evropski sud za ljudska prava (u daljem tekstu ESLJP) obezbedi nesmetana zaštita svake individue i njenog prava, na osnovu Konvencije, ukoliko nacionalna država u tome ne uspeva. Između ove dve strane nalazi se potencijalno pristupanje EU Konvenciji. Potencijalno, a ne sigurno, pristupanje iz razloga trenutnog stagniranja ovog procesa zbog obavezujućeg Mišljenja 2/13 SPEU iz 2014. godine kojim se utvrđuje da pristupanje EU Konvenciji nije u skladu sa osnivačkim Ugovorima EU.

Rad je organizovan u nekoliko odeljaka, te bi prvi deo trebalo da pomogne čitaocu u približavanju mehanizama zaštite EU i SE u zaštiti ljudskih prava. Zatim,

kroz drugo poglavlje opisuje nastanak ideje o pristupanju EU Konvenciji i neophodnost svih izmena koje su tokom godina sprovedene kako bi na taj način bila prikazana složenost čitavog procesa. Naredni deo rada, ispunjen pregledom negativnog Mišljenja SPEU, omogućiće bliže razumevanje razloga SPEU da donese svoju, negativnu, odluku. Takođe, navođenjem suprotnih argumenata Mišljenju SPEU u izdvojenom mišljenju Opšte pravozastupnice Kokot i nekih mislilaca dolazi se do shvatanja da obrazloženja SPEU nisu utemeljena na jasnim argumentima. U vezi sa svim navedenim, zaključna razmatranja poslužiće definisanju kritičkog mišljenja autora o perspektivi kao i dobrobitima eventualnog članstva EU u Konvenciji, kao i izvesnim predlozima mogućih scenarija u budućnosti kada je reč o pristupanju EU Konvenciji.

2) MEHANIZMI ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA U SAVETU EVROPE I EVROPSKOJ UNIJI

Radi boljeg razumevanje prirode zaštite ljudskih prava regionalnih organizacija, kao što su EU i SE, nužno je prikazati osnovne odrednice ovih pojedinačnih sistema koji su formirani, ili su i dalje u razvoju, radi kompletnije zaštite ljudskih prava.

2.1. Savet Evrope i zaštita ljudskih prava

Savet Evrope je organizacija osnovana sa ciljem zaštite ljudskih prava i to, pre svega, političkih i građanskih, što je istaknuto i u Statutu organizacije u članovima 3 i 4.¹ Period nakon Drugog svetskog rata predstavljao je doba rekonstrukcije i političkih, ekonomskih i institucionalnih sistema, na različite načine, kao i vreme podizanja svesti o tome da su ljudska prava jedan od krucijalnih elemenata za opstanak i napredak svakog društva. U tom domenu, Savet Evrope je započeo svoju misiju sa 10 država osnivača da bi u današnje vreme ovaj broj iznosio 47, tačnije skoro sve države Evrope, izuzev Belorusije. Ključni dokument koji donosi SE jeste Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda usvojena 1950. godine.² Konvencija je radi adaptiranja na novonastale uslove u međunarodnim odnosima i radi ciljeva koje je trebalo realizovati, u par navrata, kroz različite Protokole bivala izmenjena. Konvencija se odnosi na sve države članice i obavezujuća je za sve države članice SE, dok su sva prava i obaveze koje proizilaze iz Konvencije dodatno proširena odredbama različitih Protokola.

¹ „Statute of the Council of Europe“, član 3–4, Council of Europe, *European Treaty Series No. 1*, London, 1949. Dostupno na: https://rm.coe.int/1680306052_, pristupljeno: 10.10.2019.

² „European Convention on Human Rights“, Council of Europe, European Court of Human Rights, Rome, 1950. Dostupno na: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf, pristupljeno: 20.10.2019.

Protokoli koji su utrli put zaštiti ljudskih prava, a služili su potom i EU kao osnov za razvitak sopstvenog sistema, jesu i Protokoli pod brojem 14 i 16. Ovde će biti spomenuti samo Protokoli 14 i 16 zbog svoje važnosti za temu pristupanja EU Konvenciji. Protokol broj 14 je dodatno doprineo unapređenju rada SE i ESLJP. Nova reforma je došla sa „Protokolom 14 koji ima za cilj da poboljša efektivnost kontrolnog sistema Konvencije tako što bi trebalo da obezbedi mehanizme za ESLJP da brže rešava po očigledno nedozvoljenim predstavkama ili po ponovljenim predstavkama.“³ Njime se, takođe, omogućava pristupanje EU Konvenciji tako što se član 59 Konvencije menja i dodaje se stav 2 koji glasi: „EU može pristupiti Konvenciji“.⁴ Na taj način rešeno je primarno problematično pitanje pristupanja EU Konvenciji. Naredni Protokol 16, iz 2013. godine, detaljnije omogućava ESLJP da daje savetodavna mišljenja (*advisory opinions*) na zahtev nacionalnih sudova država potpisnica Konvencije. Savetodavna mišljenja, kako je i jasno, nisu bila obavezujućeg karaktera, ali ovaj protokol je stupio na snagu tek 2018. godine u avgustu nakon ratifikacije u 10 država članica SE. Poslednja država koja je dala saglasnost na Protokol, i na taj način omogućila stupanje na snagu, bila je Grčka. Smatra se da države članice EU, koje su istovremeno i potpisnice Konvencije, nisu ratifikovale ovaj protokol iz političkih razloga proisteklih, između ostalog, iz obrazloženja SPEU za nepristupanje EU Konvenciji.⁵ Konvenciju je pratilo i osnivanje institucija zaduženih za njen monitoring i sprovođenje, najpre Evropske komisije za ljudska prava, osnovane 1954. godine, kao i Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP) koji je nekoliko godina kasnije počeo sa radom. Pored navedenih, veliku ulogu ima Komitet ministara koji nije osnovan Konvencijom, već Statutom SE i čiji je zadatak praćenje izvršenja presuda i mehanizam nadzora nad izvršenjem presuda ESLJP na osnovu člana 46 (2) Konvencije.⁶

Predstavljanjem Konvencije i navedenih najvažnijih, ali ne i svih Protokola, samo se prikazuje segment SE i mehanizam zaštite ljudskih prava kome teži. Same izmene, kao odgovor na izazove stvorene tokom vremena, predstavljaju ideje za unapređenje mehanizama, te i načina zaštite ljudskih prava. U tome je postojala i

³ Dušan Ignjatović, „Zaštita ljudskih prava u EU posle Lisabona – Zaokruživanje evropskog sistema zaštite ljudskih prava“, (ur.) Prof. dr Tanja Mišćević, *Ugovor iz Lisabona – sigurna luka ili početak novog putovanja*, Službeni glasnik, Beograd, 2010, str. 81.

⁴ „Protocol No. 14 to the Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms, amending the control system of the Convention“, Council of Europe, *Council of Europe Treaty Series No. 194*, 2004. Dostupno na: https://www.echr.coe.int/Documents/Library_Collection_P14_ETS194E_ENG.pdf, pristupljeno 16.10.2019.

⁵ Spisak država koje su potpisale i ratifikovale Protokol 16 može se naći na: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/214/signatures?p_auth=JPTwwHN7, pristupljeno: 18.10.2019.

⁶ Dragoljub Popović, *Evropsko pravo ljudskih prava*, Službeni glasnik, Beograd, 2016, str. 39.

pomoć ESLJP koji odlučuje po postupcima koji se podnose, i koji je kontrolni mehanizam za zaštitu Konvencije, ali i Komiteta ministara koji vrši nadzor nad sprovođenjem presuda. S tim u vezi, nužno je zaštititi svaki segment i doneti sve izmene zarad ljudskih prava. To podrazumeva i institucionalne izmene koje su neophodne radi najbolje zaštite. Jasno je da SE ne može, na najefikasniji mogući način, da odgovori na sve zahteve koji se postavljaju pred ESLJP, i da je umnogome potrebna sveukupna, jača i bolja saradnja sa nacionalnim sudovima i drugim međunarodnim organizacijama i međunarodnim subjektima. Sve potpisnice Konvencije i članice SE su i članice EU. Ideja o pristupanju EU Konvenciji je pokazatelj da je moguće težiti jedinstvenom i zajedničkom sistemu koji bi celokupnu zaštitu ljudskih prava objedinio.

2.2. Evropska unija i zaštita ljudskih prava

EU nije primarno osnovana kao organizacija sa ciljem zaštite ljudskih prava. Ideja o zaštiti ljudskih prava i osiguravanju vladavine prava utkana je u rad i funkcionisanje EU tokom godina razvoja i širenja EU na veći broj zemalja, a posebno kada je došao red na pristupanje zemalja Centralne i Istočne Evrope, a naročito zemalja geopolitičke odrednice – Zapadni Balkan. Može se reći da je Politika proširenja EU, za koju se često govori i da je najuspešnija politika EU, dovela do potrebe za stvaranjem još jednog sistema zaštite ljudskih prava, pored postojećeg koji je uspostavio SE. Najpre, neophodno je reći da sve do Ugovora iz Mastrihta (Ugovor o EU, u daljem tekstu UEU), koji je potpisan 1992. godine, pitanje ljudskih prava nije konkretno definisano kroz politike i odredbe osnivačkih akata EU. Međutim, SPEU je kao važan institucionalni kapacitet još ranijih godina pozivao na ljudska prava i Konvenciju SE, iako nije postojala direktna veza i osnov u samim aktima EU. Na taj način SPEU je predstavljao bazu za dalje širenje i poštovanje ideje o ljudskim pravima na tlu EU.

UEU propisane su odredbe važne za kategoriju ljudskih prava. Najpre, to je član 6 stav 2 koji predviđa da će „Unija kao opšte principe prava Zajednice poštovati osnovna prava onako kako su ona garantovana Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda potpisanom u Rimu 4. novembra 1950. godine i kako proističu iz ustavnih tradicija zajedničkih za sve članice“.⁷ Međutim, ovim članom nije omogućeno SPEU da postupa po Konvenciji, već samo da potvrđuje svoju opredeljenost ka zaštiti ljudskih prava. Tek Ugovorom iz Amsterdama, potpisanim 1997. godine, uvodi se koncept poštovanja ljudskih prava i osnovnih

⁷ „Treaty on European Union“, European Community, *Official Journal of the European Communities No. 92/C, 191/1*, Luxembourg, 1992. Dostupno i na: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf, pristupljeno 19. 10.2019.

sloboda, vladavine prava i demokratije i definišu se ključne vrednosti na kojima se zasniva sistem EU.⁸ Takođe, ovim ugovorom uvode se i elementi zabrane diskriminacije, koji se prepoznaju i u Konvenciji i njenim Protokolima i daje se nadležnost Uniji da postupa po takvim predmetima u cilju zaštite ljudskih prava. Kao rezultat navedenih izmena javila se potreba u EU za jedinstvenim aktom EU koji će predstavljati svojevrsnu osnovu za zaštitu ljudskih prava. Takav osnov pronađen je u Povelji o osnovnim pravima Evropske unije, čiji sadržaj je pregovaran od 1999. godine sa ciljem usvajanja na sastanku Evropskog saveta u Nici 2000. godine, prilikom izmena osnivačkog akta.⁹ Međutim, Povelja je proglašena ali je postala pravno obavezujuća za sve države članice, a i za buduće članice, tek sa usvajanjem Ugovora iz Lisabona 13. decembra 2007. godine, a koji je stupio na snagu 2009. godine.¹⁰

2.2.1. Povelja o osnovnim pravima Evropske unije

Neophodno je približnije opisati Povelju kako bi se jasnije prikazala kompatibilnost sa Konvencijom i pravima koje proističu iz iste. Povelja kao dokument sastoji se iz Preambule i šest poglavlja kojima se rešavaju pitanja kao što su: zaštita prava na dostojanstvo, sloboda, jednakost, solidarnost, prava građana i pravda. Povelja predstavlja sveobuhvatnost prava iz Konvencije kao i drugih međunarodnih instrumenata. O povredi Povelje odlučuje SPEU. Uloga SPEU u ovoj oblasti datira još iz 60-ih godina XX veka kada je u svojim odlukama pozivao na poštovanje osnovnih prava i na odredbe iz Konvencije, ali je isto tako nadahnuće za sistem zaštite ljudskih prava pronalazio iz ustavnih tradicija država članica. Povelja članom 51 predviđa da se primenjuje na institucije i tela EU i na države članice kada primenjuju pravo EU.¹¹ Iako je ideja za donošenje Povelje naišla na odobravanje među državama članicama, u javnosti je bila izložena i kritikama zbog svog sadržaja, jasnoće i uopšte opsega zaštite. Ovako formulisana Povelja bila je predmet kritičara jer, kako se navodilo, nije sadržala precizno definisana ograničenja i izvesne zabrane kako je to npr. definisala Konvencija u svojim principima. Tako je Sionida Daglas Skot (*Sionaidh Douglas-Scott*) isticala da sama Povelja u sebi pravi razliku između „prava“ i „principa“ i to u članu

⁸ Dezmon Dinan, *Menjanje Evrope – Istorija Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2010, str. 70-71.

⁹ „Charter of Fundamental Rights of the European Union“, European Union, *Official Journal of European Union No. 212/C 326/02*, 2012. Dostupno i na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN>, pristupljeno 19.10.2019.

¹⁰ „Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community“, *Official Journal of the European Union No. 2007/C 206/1, Volume 50*, Lisbon, 2007. Dostupno i na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2007:306:TOC>, pristupljeno 21.10.2019.

¹¹ Charter of Fundamental Rights of the European Union, op. cit., str. 406.

52(5), ali da je ta razlika potpuno nejasna, razvodnjena i ne baš vidljiva. S tim u vezi, taj član glasi: „Odredbe ove povelje koje sadrže principe mogu biti sprovedene zakonodavnim i izvršnim aktima institucija, tela, kancelarija i agencija Unije, kao i aktima država članica kada sprovedu pravo Unije u okviru svojih nadležnosti. Pozivanje na njih pred sudom dopušteno je samo prilikom tumačenja tih akata i odlučivanja o njihovoj zakonitosti.“¹² U tom smislu, ne postoji jasno razlučivanje šta se podrazumeva pod navedenim principom, a ni pravima. Ako se dodatno uzme u obzir da se termin princip samo tri puta spominje u Povelji i to za član 23 kada se odnosi na princip jednakosti žena i muškaraca, zatim član 37 koji se tiče principa održivog razvoja, i član 47 koji predviđa proporcionalnost i zakonitost krivičnih dela, onda je razlika između prava i principa i te kako nejasna.¹³ Dodatno, primena Povelje bila je ograničena samo na države članice EU i na poštovanje prava EU koje proističe iz Osnivačkih ugovora i kroz član 51(1) jasno se definiše: „Odredbe ove povelje odnose se na organe, tela, kancelarije i agencije Unije, uz poštovanje načela supsidijarnosti, a na države članice samo onda kada sprovedu pravo Unije. Oni, prema tome, poštuju prava, vode računa o načelima i podstiču njihovu primenu, u skladu sa svojim nadležnostima i uz poštovanje granica nadležnosti koje su Ugovorima poverene Uniji.“¹⁴ Ovim se nikakva nova prava i mogućnosti državam članicama ne dozvoljavaju (a da ne postoje već šire opisana u Konvenciji), čime se spočitava univerzalni karakter koji se pridavao ovom dokumentu. S tim u vezi, određene države članice EU, Velika Britanija i Poljska,¹⁵ kao i Češka, imale su rezerve prema Povelji kao i izuzeća iz iste. Izuzimanje se odnosilo naročito na naslov IV Povelje koji se tiče Solidarnosti. Naslov IV je definisao prava na pravične i poštene uslove rada, zabrane rada dece i zaštite mladih na radu, zdravstvene zaštite itd.¹⁶ Posebnim Protokolom 30 utvrđena su pravila igre koja su važila u slučaju Velike Britanije i Poljske i kojim su se izuzeli iz obaveznosti Povelje i presuda SPEU koja se odnose na sva pitanja iz naslova IV Povelje i zadiru u njihovo nacionalno zakonodavstvo.¹⁷

¹² Povelja o osnovnim pravima EU, str. 14. Dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2012/11/images_files_Povelja%20Evropske%20unije%20o%20osnovnim%20pravima.pdf, pristupljeno 20.10.2019.

¹³ Sionaidh Douglas-Scott, „The EU and Human Rights after Treaty of Lisbon“, *Human Rights Law Review*, 2011/4, p. 652.

¹⁴ Povelja o osnovnim pravima EU, op. cit., str. 13.

¹⁵ Ne treba zanemariti stav Poljske u slučaju Povelje uzevši u obzir zabranu abortusa koja važi u ovoj zemlji i koja bi konkretnom primenom Povelje bila ugrožena.

¹⁶ Sionaidh Douglas-Scott, „The EU and Human Rights after Treaty of Lisbon“, op. cit., pp. 653-655.

¹⁷ „Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union – PROTOCOLS – Protocol (No. 30) on the application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union to Poland and to the United Kingdom“, *Official Journal of the European Union No. C115, Volume 51*, 2008. Dostupno i na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12008E%2FFPRO%2F30>, pristupljeno 20.10.2019.

Nasuprot negativnim komentarima mislilaca praksa je dokazivala veliki značaj koji je Povelja od trenutka stupanja na snagu imala kako za države članice EU tako i za presude SPEU. Tako je u Zajedničkoj komunikaciji predsednika Koste i Skourisa (*Joint Communication from Presidents Costa and Skouris*) 2011. godine konstatovano da je Povelja jako brzo postala od primarne važnosti za odluke SPEU, što je potkrepljeno podacima da je od 1. decembra 2009. godine do početka 2011. godine Povelja navođena i citirana kao izvor prava u oko 30 presuda. U istoj komunikaciji spominje se i pitanje pristupanja EU Konvenciji, koje je prepoznato kao važan korak u unapređenju zaštite osnovnih prava u Evropi, ali isto tako neophodnost potpune usklađenost sa pravom EU i očuvanje autonomije tog prava.¹⁸

2.2.2. Dodatne izmene koje donosi Ugovor iz Lisabona u oblasti zaštite ljudskih prava

Pored Povelje, čiju pravosnažnost je Lisabon uspostavio, ističe se i izmena člana 6 UEU tako da EU „priznaje prava, slobode i principe iz Povelje o osnovnim pravima EU kao odredbe od istog značaja kao Ugovori o zajednici.“¹⁹ Time je pravna snaga Povelje izjednačena sa osnivačkim ugovorima i uspostavljen je obavezan sistem poštovanja ljudskih prava. Nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, EU je nastojala da doprinos zaštiti ljudskih prava uveća samim tim što nastoji da poveća broj svojih država članica, a kojima je kao kriterijum za članstvo, dok je u toku proces pridruživanja, postavljeno i poštovanje svih kategorija i elemenata koji potpadaju pod aki komuniter (*acquis communautaire*) ili pravo EU. Takođe, ovim ugovorom dodatno se menja član 6 UEU i u stavu 2 kojim se omogućava pristupanje EU Konvenciji.²⁰ Dodatno, stav 3 navodi „Osnovna prava, garantovana Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i koja proističu iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, sačinjavaće opšta pravna načela Unije.“²¹ Tako sprovedene izmene i donošenje Povelje stvorili su odličnu poziciju za pristupanje EU Konvenciji SE.

¹⁸ „Joint Communication from Presidents Costa and Scouris“, European Court of Human Rights, *Press Release No. 75*, 2011. Dostupno i na https://www.echr.coe.int/Documents/UE_Communication_Costa_Skouris_ENG.pdf, pristupljeno 18.10.2019.

¹⁹ Dušan Ignjatović, „Zaštita ljudskih prava u EU posle Lisabona – Zaokruživanje evropskog sistema zaštite ljudskih prava“, op. cit., str. 76.

²⁰ „Consolidated version of the Treaty on European Union“, *Official Journal of the European Union No. C202*, 2016, p. 273. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016M/TXT&from=EN>, pristupljeno 16.10.2019.

²¹ *Ibid.*, op. cit., p. 273.

3) PRISTUPANJE EVROPSKE UNIJE KONVENCIJI ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA I OSNOVNIH SLOBODA SAVETA EVROPE

Već je definisano pitanje koje je srž istraživanja, a koje se odnosi na budućnost pristupanja EU Konvenciji, nakon negativnog Mišljenja 2/13 SPEU kojim se tvrdi da EU takvim postupkom gubi autonomiju svog prava, a u stvari gubi poverenje da može da zaštiti ljudska prava. Istorijat tog pristupanja bio je raznolik, sa usponima i padovima, aktivnostima i stagniranjima. EU i SE potpisale su Memorandum o razumevanju 2007. godine, gde su se saglasile da će se u ljudskim pravima njihova saradnja zasnivati na „principima nedeljivosti i univerzalnosti ljudskih prava, poštovanja standarda postavljenim u osnovnim dokumentima Ujedinjenih nacija i SE, i očuvanju kohezije sistema zaštite ljudskih prava u Evropi“.²² Zaključeno je da će se u oblasti ljudskih prava obezbediti koherentnost prava Unije sa konvencijama SE, što neće sprečavati Uniju da pruži širu zaštitu prava od one koja postoji u konvencijama SE.²³ U tom smislu neophodno je razložiti postojeću situaciju i otići unazad, čak do 1979. godine, zarad razumevanja ideje pristupanja EU Konvenciji i dolaženja do eventualnih zaključaka. Jedan od problema nastaje i stvaranjem obavezujućeg karaktera Povelje EU. Nepostojanje jasne definisanosti u tome da li će sudovi dve organizacije sada imati istu snagu, da li će Povelja imati primat u odnosu na Konvenciju i time se narušiti decenijski poredak SE, i danas predstavlja predmet debata i istraživanja. U godinama kada su pregovori o pristupanju otpočeli strane ugovornice nisu očekivale preokrete koji su usledili.

3.1. Hronologija ideje pristupanja EU konvenciji

Ideja o pristupanju Konvenciji nije nova i još je 1979. godine Evropska komisija usvojila Predlog memoranduma o pristupanju Konvenciji radi, kako je navedeno, jačanja imidža Evrope kao oblasti u kojoj se poštuju slobode i demokratija, zaštita ljudskih prava, kao i jačanje institucija tada Evropske ekonomske zajednice.²⁴ Međutim, negativne strane pristupanja Konvenciji su čak i tih godina naglašene u posebnom poglavlju Predloga memoranduma. U delu „argumenti protiv

²² „Memorandum of Understanding between the Council of Europe and European Union“, 2007, p. 3. Dostupno na: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/mou_2007_en.pdf, pristupljeno 10.10.2019.

²³ Dušan Ignjatović, „Zaštita ljudskih prava u EU posle Lisabona – Zaokruživanje evropskog Sistema zaštite ljudskih prava“, op. cit., str. 84.

²⁴ „Memorandum on the accession of the European Communities to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms“, European Communities Commission, *COM (79) 210 final*, 1979. Dostupno na: <http://aei.pitt.edu/6356/4/6356.pdf>, pristupljeno 17.10.

pristupanja“ istaknuto je: neophodan je sopstveni katalog ljudskih prava; ne tako veliki značaj prava iz Konvencije po EEZ; problemi koji se događaju pri ispunjavanju obaveza proisteklih iz Konvencije; mogućnost koja se daje drugim sudovima da preispituje odluke SPEU; i samim tim rizik koji time nastaje po sistem EU; i kao poslednje su navedena prava pojedinaca na individualne predstavke.²⁵

Nakon 1979. godine pa sve do Ugovora iz Lisabona, kojim Povelja EU postaje deo primarnog prava Unije, postojale su i dalje intencije ka pristupanju i vođene su debate kao i sudski postupci o pitanjima iz „argumenti protiv pristupanja“ u kojima se nalazi i koje pravo ima suprematiju, da li prava država članica ili komunitarno pravo EU. Kao što je navedeno u istraživačkom pitanju, kada je reč o pristupanju EU Konvenciji SPEU započinje se upitom kako će EU održati suprematiju, autonomiju i posebnost komunitarnog prava. S tim u vezi, prvi slučaj pred SPEU, koji je važno spomenuti, je iz 1970. godine, a vođen je povodom suprematije komunitarnog prava EU nad nacionalnim zakonodavstvom. Naime, Ustavni sud Nemačke je u jednoj od svojih odluka doveo u pitanje suprematiju komunitarnog prava, na šta je SPEU reagovao stavom da i fundamentalni principi koji proističu iz nacionalnih ustava ne mogu da dovedu u pitanje suprematiju komunitarnog prava koje se direktno primenjuje. Ova presuda SPEU C-11/70 kasnije je služila kao osnov očuvanja suprematije i u novim slučajevima. Takođe, presudom je priznato da „poštovanje ljudskih prava predstavlja integralni deo opštih principa komunitarnog prava“.²⁶

Hronološki posmatrano, različite analize i procene sprovedene su godinama unazad kako bi se utvrdilo da li EU nužno treba da pristupi Konvenciji.²⁷ Same države članice EU imale su različite stavove, u zavisnosti od svojih nacionalnih interesa. S druge strane pak, EU je nastojala da proširi svoje domašaje u zaštiti ljudskih prava kroz politiku proširenja, i kao jedan od ciljeva na tom putu jeste je i poštovanje standarda Konvencije. Iz tog razloga devedesetih godina prošlog veka u fokus je ponovo stavljeno učešće EU u Konvenciji. Između ostalog poštovanje

²⁵ Ibid., op. cit., pp. 12-16.

²⁶ Ivana Krstić, Bojana Čučković, „Pristupanje Evropske unije Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima kao vid unapređenja zaštite ljudskih prava u Evropi“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 2-2016, str. 52. Videti više o presudi: ECJ, C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, 17.12.1970. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61970CJ0011&from=EN>, pristupljeno 16.10.2019.

²⁷ Videti: L. Neville Brown, Jeremy McBride, „Observations on the proposed Accession by the European Community to the European Convention on Human Rights“, *The American Journal of Comparative Law*, 29/1981, Issue 4; Paul P. Craig, „EU Accession to the ECHR: Competence, Procedure and Substance“, *Fordham International Law Journal*, Vol.3 6, No. 1115, 2013; Jed Odermatt, „The EU's Accession to the European Convention on Human Rights: An International Law Perspective“, *New York University Journal of International Law and Politics*, 2014.

standarda Konvencije je za države kao što su Mađarska, Jugoslavija, Čehoslovačka i Poljska bio uslov za članstvo u Savetu Evrope. To je prouzrokovalo da se 1990. godine od strane EU ponovo pokrene pitanje pristupanja Konvenciji usvajanjem Komunikacije Evropske komisije o pristupanju, tada Evropske zajednice, Konvenciji i nekim njenim Protokolima.²⁸ U godinama nakon 1990. može se reći da dolazi do konkretne formalizacije i regulisanja kroz pravne akte jednog sveobuhvatnog sistema zaštite ljudskih prava, na način kako je to EU predvidela. Najpre UEU, o čemu je bilo reći u prethodnom odeljku, definiše član 6 stav 2 kojim se uspostavlja opšta načela komunitarnog prava za poštovanje ljudskih prava. Narednim Ugovorom iz Amsterdama, SPEU zvanično i formalno dobija nadležnost da presuđuje o pitanjima koja se tiču kršenja ljudskih prava. Navedenim je samo postavljen temelj novog sistema zaštite ljudskih prava koju pruža EU. Izvesni napredak je učinjen, ali ubrzo i ograničen. Naime, SPEU je 1996. godine istakao u svom mišljenju, zasnovanom na zahtevu Evropskog saveta, da EU ne može pristupiti Konvenciji ukoliko u UEU nije eksplicitno navedeno da se to omogućava.²⁹ Tako je bilo neophodno izvršiti izmene kako osnivačkog Ugovora tako i Konvencije. Izmene osnivačkog Ugovora preduzete su Ugovorom iz Lisabona, Protokolom 8, tako da član 6 stav 2 UEU sada glasi: „Unija će pristupiti Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. To pristupanje neće uticati na nadležnosti Unije definisane Ugovorima.“³⁰ S druge strane, neophodnost izmena i unutar SE uticalo je na donošenje Protokola 14 koji je predvideo da Evropska unija može pristupiti Konvenciji.³¹ Nakon izvršenih neophodnih izmena osnivačkih ugovora i Konvencije formirana su posebna tela koja su bila posvećena procesu pristupanja EU Konvenciji. Usvojena je Povelja o osnovnim slobodama Evropske unije kao katalog ljudskih prava EU, ali se nije odustalo od pristupanja EU Konvenciji. Evropska komisija je imenovana 2010. za glavnog pregovarača u ime EU za pristupanje

²⁸ „Commission Communication on Community Accession to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and some of Its Protocols“, Commission of the European Communities, *SEC (90) 2087 final*, Brussels, 1990. Dostupno na: <http://aei.pitt.edu/3680/1/3680.pdf>, pristupljeno 20.10.2019.

²⁹ „Opinion 2/94-Opinion pursuant to Article 228(6) to the Treaty of EU“, European Court of Justice, 1996. Detaljnije videte u: Paul Craig, Grainne De Burca, *EU Law, Text, Cases and Materials*, Oxford University Press, Oxford, 4th edition, pp. 405-412. Juliane Kokott, Frank Hoffmeister, „Opinion 2/94. Accession of the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms“, *American Journal of International Law*, Vol. 90, No. 4, October 1996, pp. 664-669.

³⁰ Consolidated version of the Treaty on European Union, op. cit., p. 273.

³¹ „Protocol No. 14 to the Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms, amending the control system of the Convention“, Council of Europe, *Treaty Series No.194*, 2004. Dostupno na: https://www.echr.coe.int/Documents/Library_Collection_P14_ETTS194E_ENG.pdf, pristupljeno 20.10.2019.

Konvenciji, a radna grupa koja je radila na pristupanju je 2011. godine izradila Nacrt pravnih instrumenata za pristupanje koji je finalizovan 2013.³² Navedeni Nacrt predstavlja suštinu osporavanja pristupanja EU Konvenciji od strane SPEU. Odredbe Nacrta sadržale su elemente koji mogu biti neprihvatljivi u pogledu specifične autonomije prava EU sa aspekta SPEU. Elementi osporavanja Nacrta tiču se pitanja koje je nakon finalizacije istog Evropska komisija uputila SPEU, a koje glasi: „Da li je Nacrt sporazuma o pristupanju Evropske unije Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u skladu sa Ugovorima EU?” SPEU je u svom Mišljenju 2/13, od 18. decembra 2014. godine, istakao da pomenuti Nacrt sporazuma nije u saglasnosti sa članom 6 stav 2 Protokola 8 uz Ugovor o EU.³³

4) MIŠLJENJE 2/13 SPEU KAO RAZLOG STAGNIRANJA PREGOVORA O PRISTUPANJU EVROPSKE UNIJE KONVENCIJI ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA I OSNOVNIH SLOBODA SAVETA EVROPE

Negativno mišljenje SPEU bilo je neočekivano ukoliko se u obzir uzme da su Evropski savet, Evropski parlament, Evropska komisija, kao i svih 28 država članica utvrdile da je Nacrt u skladu sa primarnim pravom EU. Takođe, izdvojeno mišljenje Opšte pravozastupnice Kokot (*Advocate General Kokott*) sa svog stanovišta parira mišljenju SPEU i daje argumente protiv.³⁴ Nemali je broj mislilaca koji su kritikovali odluku SPEU kao nezasnovanu na konkretnim argumentima.³⁵ Naime, suština suprotstavljanja SPEU pristupanju EU Konvenciji podeljena je na pet delova.

³² Ivana Krstić, Bojana Čučković, „Pristupanje Evropske unije Konvenciji o ljudskim pravima kao vid unapređenja zaštite ljudskih prava u Evropi“, op. cit., str. 61. Zvaničan link SE kojim se upućuje na Nacrt sporazuma o pristupanju je u vreme finalizacije ovog rada prestao da upućuje na validnu stranu ([https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting_reports/47_1\(2013\)008rev2_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting_reports/47_1(2013)008rev2_EN.pdf)), te jedan od linkova na kome se može naći je: [romatypress.uniroma3.it > index.php > Convenzioni > article > download](http://romatypress.uniroma3.it/index.php/Convenzioni/article/download)

³³ „Opinion 2/13 of the Court (Grand Chamber)“, *ECLI:EU:C:2014:2454*, 2014. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62013CV0002&from=EN>, pristupljeno 16.10.2019.

³⁴ „View of Advocate General Kokott on Opinion 2/13“, *EU:C:2014:2475*, 2014. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62013CP0002&from=EN>, pristupljeno 19.10.2019.

³⁵ Videti na primer: Sionaidh Douglas Scott, „Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR: A Christmas bombshell from the European Court of Justice“, *UK Constitutional Law Blog*, 2014, dostupno na: <http://ukconstitutionallaw.org>, pristupljeno 19.10.2019.

4.1. Posebne karakteristike i autonomija prava EU

U svom obrazloženju SPEU kreće od podsećanja da u skladu sa članom 6 stavom 3 UEU osnovna prava čine deo prava EU kao opšta načela. Međutim, uzevši u obzir da EU nije pristupila Konvenciji, ona nije pravni instrument koji je i formalno uvršten u pravni sistem EU. Dodaje zatim, da bi se pristupanjem EU Konvenciji omogućila formalizacija tog odnosa, te bi Konvencija postala obavezna za sve institucije EU i države članice s obzirom na to da bi činila deo prava EU. Iz tog razloga SPEU je stava da bi EU, njene institucije kao i sam SPEU bili podvrgnuti spoljnom nadzoru koji je predviđen Konvencijom, kao i mehanizmu kontrole od strane ESLJP. SPEU zatim ističe da potpisivanje posebnog međunarodnog sporazuma i osnivanje posebnog suda, čije bi odluke bile obavezujuće za EU i SPEU, nisu nespojive sa pravom EU, ali da bi se realizovao jedan takav sistem neophodno je da budu ispunjeni svi uslovi za očuvanje EU prava, te da ne postoji uticaj na autonomiju pravnog poretka Unije. Suština obrazloženja leži u zaključku da SPEU i EU ne mogu biti predmet procene ESLJP i spoljnih mehanizama.³⁶ SPEU smatra da je Nacrt sporazuma o pristupanju propustio da očuva posebne karakteristike i autonomiju EU prava u trima pojedinostima. Prva je nedostatak koordinacije između člana 53 Konvencije i člana 53 Povelje. Član 53 Povelje glasi: „Ništa u ovoj povelji ne može se tumačiti tako da ograničava ili narušava ljudska prava i osnovne slobode koji su, u okviru odgovarajućih polja primene, priznati pravom Unije i međunarodnim pravom, međunarodnim sporazumima čije su potpisnice Unija ili sve države članice, uključujući Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i ustavima država članica“.³⁷ SPEU ovu odredbu tumači tako da primena nacionalnih standarda zaštite ljudskih prava ne sme ugroziti nivo zaštite predviđen Poveljom, ni nadređenost, jedinstvo i učinkovitost prava Unije.³⁸ S druge strane, član 53 Konvencije definiše „nijedna odredba ove Konvencije neće se tumačiti tako da ograničava, odnosno ugrožava ljudska prava i osnovne slobode koji bi bili priznati po zakonima svake Visoke strane ugovornice ili po svakom drugom sporazumu čija

³⁶ Opinion 2/13 of the Court (Grand Chamber), op. cit., pp. 34-35, par. 179-186. Videti i: Judgment of the Court (Grand Chamber) 3 September 2008. *Kadi i AL Barakaat International Foundation/Council and Commission*, (EU:C:2008:461, par. 282); u vezi sa tim u presudi se poziva i na *Opinion 1/91 [1991] ECR I-6079*, paragraphs 35 and 71, and *Case C-459/03 Commission v Ireland [2006] ECR I-4635*, paragraph 123 and case-law cited.

³⁷ Povelja o osnovnim pravima Evropske unije, op. cit., str. 14.

³⁸ Opinion 2/13 of the Court (Grand Chamber), op. cit., pp. 35-36, par. 187-188. U ovom pogledu SPEU se posebno poziva na presudu u slučaju *Melloni* kojom se nameću ograničenja nacionalnim sudovima kada primenjuju nacionalne standarde u zaštiti prava. Po oceni SPEU, u tom smislu nacionalni sudovi mogu to činiti samo kada nivo zaštite koji Povelja pruža nije umanjen niti je primat, jedinstvo i učinkovitost dovedeno u pitanje. Videti: Judgment of the Court in *Melloni v. Ministero Fiscal C-399/11 (EU:C:2013:107)*, 26.2.2013, p. 13, par. 60.

je ona strana ugovornica“.³⁹ SPEU smatra da treba uspostaviti usklađenost između dve navedene odredbe, s obzirom da Konvencija svojom odredbom daje mogućnost ugovornim strankama da predvide i više standarde u zaštiti osnovnih prava od onih koje garantuje svojim odredbama. Kako SPEU ističe, Nacrt sporazuma ne osigurava svojim odredbama usklađenost ova dva člana.⁴⁰ To bi značilo da pravo EU može biti predmet kontrole ESLJP jednom kada postane deo Konvencije na osnovu člana 1 Konvencije, što nije u saglasnosti sa nadređenošću, učinkovitošću i autonomijom prava EU. Jedno od različitih mišljenja, u odnosu na mišljenje SPEU, konstatuje da je „logika ova dva člana potpuno drugačija. Dok član 53 Konvencije obezbeđuje samo minimalne standarde u oblasti zaštite ljudskih prava, član 53 Povelje treba da ostvari uniformno razumevanje osnovnih prava u jednoj harmonizovanoj oblasti, što je od krucijalne važnosti za garantovanje primata i uniformnosti prava EU.“⁴¹ Nadalje, kako Džonas Bering Liisberg (*Jonas Bering Liisberg*) navodi u svojoj kritici, pravna važnost člana 53 Povelje je identična onoj u članu 53 Konvencije. Takođe, po svojoj političkoj prirodi i svrsi slična je članu 17(1) Ugovora o Evropskoj zajednici, koji predviđa da državljanstvo EU dopunjava a ne menja nacionalno državljanstvo. Čak i da se ovakva odredba nije uvrstila u Ugovor niko ne bi ozbiljno postavio pitanje da li je nacionalno državljanstvo, u stvari, zamenjeno državljanstvom EU. Ali, svakako bi takva odredba poslužila političkoj svrsi kako smatra služi i član 53 Povelje.⁴²

Druga pojedinost, na koju SPEU podseća, jeste načelo uzajamnog poverenja (*principle of mutual trust*) između država članica. Načelo podrazumeva da samim ukidanjem unutrašnjih granica među državama EU postoji međusobna pretpostavka poštovanja osnovnih prava, posebno u pogledu područja slobode, bezbednosti i pravde. Naime, smatra se da, sem u izuzetnim okolnostima, sve države članice poštuju pravo Unije i konkretno osnovna prava. Posledično, smatra SPEU, pri sprovođenju EU prava države članice su obavezne da pretpostave da druge države članice poštuju osnovna prava. U isto vreme, države članice ne mogu iziskivati veći nivo zaštite nacionalnih osnovnih prava od onih koje garantuje EU, niti mogu vršiti proveru da li je druga država članica poštovala osnovna prava garantovana pravom EU. U slučaju Nacrta sporazuma koji je predmet ocene, SPEU

³⁹ European Convention on Human Rights, op. cit., p. 29.

⁴⁰ Opinion 2/13 of the Court (Grand Chamber) op. cit., p. 36, par. 189-190.

⁴¹ Ivana Krstić, Bojana Čučković, „Pristupanje Evropske unije Konvenciji o ljudskim pravima kao vid unapređenja zaštite ljudskih prava u Evropi“, op. cit., str. 65. Videti više u: Christoph Krenn, „Autonomy and Effectiveness as Common Concerns: A Path to ECHR Accession After Opinion 2/13“, *German Law Journal* 16(1), 2015.

⁴² Jonas Bering Liisberg, „Does the EU Charter of Fundamental Rights Threaten the Supremacy of Community Law? Article 53 of the Charter: a fountain of law or just an inkblot?“, *Jean Monnet Working Paper* 4/01, 2002, p. 43.

ističe da ukoliko dođe do pristupanja EU Konvenciji, države članice EU bi ispitivale da li druga država članica poštuje ljudska prava i pored činjenice da EU nameće obavezu uzajamnog poverenja između država. Na taj način ravnoteža koja postoji među državama članicama EU bila bi narušena. Predloženi Nacrt ne propisuje nikakve odredbe kojima bi se sprečila takva suprotnost sa prirodom prava EU.⁴³ Nasuprot obrazloženju SPEU, praksa pokazuje drugačije stanje kada je načelo uzajamnog poverenja u pitanju. Naime, još 2011. godine, što je tri godine pre donošenja Mišljenja SPEU, u slučaju *M.S.S. protiv Belgije i Grčke (M.S.S. v. Belgium and Greece)*, ESLJP je u svojoj presudi pronašao da je Belgija odgovorna za slanje tražioca azila u Grčku, na osnovu Dablin uredbe, iako je bila upoznata sa činjenicom da su u Grčkoj loši uslovi prijema i procedure azila. To nije bio jedini slučaj kojim je pretpostavka o poštovanju ljudskih prava, na kojoj je SPEU insistirao, oboriva.⁴⁴ Brojni su i drugi slučajevi u kojima su države članice "prećutno" prekršile ovo načelo time što su zanemarile osnovna prava, čime je ovakva pretpostavka SPEU apsolutno oboriva i nepotkrepljena.

Treća, i poslednja, pojedinost kada je u pitanju autonomija prava EU na koju SPEU usmerava pažnju, tiče se Protokola 16 uz Konvenciju koji se odnosi na mogućnost država članica, tj. njihovih najviših sudova, da pred ESLJP zatraže savetodavno mišljenje (*advisory opinion*). SPEU ističe da takva procedura narušava autonomiju prava EU i predstavlja rizik po prethodni postupak odlučivanja (*preliminary ruling procedure*), koji obavezuje države članice EU po članu 267 Ugovora o funkcionisanju EU (u daljem tekstu UFEU) da zatraže prethodno mišljenje SPEU. SPEU procenjuje da samim tim što Nacrt ne predviđa ništa o odnosu između mehanizma iz Protokola 16 i prethodnog postupka iz člana 267 UFEU, sam sporazum o pristupanju EU Konvenciji može uticati na autonomiju i učinkovitost prethodnog postupka.⁴⁵ Ovaj protokol je, kako je već spomenuto, tek prošle godine stupio na snagu. Nasuprot obrazloženju SPEU zašto bi postupak savetodavnog mišljenja narušio vrednost sudskog sistema EU, kritička mišljenja pokazuju da za navode nema argumenata. Naime, Opšta pravozastupnica Kokot, u svom izdvojenom mišljenju po ovom pitanju, tvrdi da čak iako EU ne pristupi Konvenciji, sudovi država članica koje su ratifikovale Protokol 16 mogu odlučiti da podnesu zahtev za savetodavno mišljenje ESLJP pre nego SPEU, ukoliko je reč o pitanjima koja mogu biti predmet i Konvencije i Povelje.⁴⁶ Dodatno, Tomas Volland (*Thomas*

⁴³ Opinion 2/13 of the Court (Grand Chamber), p. 36, par. 191-195.

⁴⁴ European Court of Human Rights (Grand Chamber), *M.S.S. v. Belgium and Greece*, application no. 30696/09, 21.1.2011. Strasbourg. Videti još presude: ECHR, *Sharifi and Others v. Italy and Greece (Second Chamber)*, application no. 16643/09, 21.10.2014; ECHR, *Tarakhel v. Switzerland*, application no. 29217/12 (Grand Chamber), 4.11.2014.

⁴⁵ Opinion 2/13 of the Court (Grand Chamber), op. cit., pp. 36-37, par. 196-200.

⁴⁶ View of Advocate General Kokott on Opinion 2/13, op. cit., pp. 26-27, par. 138-141.

Voland) i Brita Šibel (*Britta Schiebel*) navode da rešenje ovog konflikta stoji u postojećim odredbama prava EU. Naime, najviši sudovi država članica EU su obavezani članom 267 stav 3 UFEU da upute svoja pitanja o sprovođenju EU prava koja se tiču osnovnih prava isključivo (*primarily*) SPEU. Navedeno je rezultat upoređivanja sa preliminarnim postupkom odlučivanja koji se primenjuje na nacionalnom nivou, a koji predviđa da nacionalni sudovi upućuju pitanja SPEU pre upotrebe preliminarnog postupka odlučivanja pred najvišim sudovima u svojim državama.⁴⁷ U vezi s tim, kako je i naglašeno u mišljenju Opšte pravozastupnice Kokot, član 267 stav 3 UFEU ima prednost nad nacionalnim zakonima, uključujući i međunarodne sporazume ratifikovane od strane država članica, kao što je i Protokol 16.⁴⁸ Na osnovu svega navedenog argumenti SPEU, kojim potkrepljuju negativno mišljenje u pogledu protokola 16, čine se neosnovanim.

4.2. Član 344 UFEU

Drugi deo Mišljenja SPEU, u kome se obrazlaže zašto Nacrt sporazuma o pristupanju nije u skladu sa UEU, tiče se odredbe 344 UFEU. Prema navedenoj odredbi države članice EU se obavezuju da sporove o tumačenju ili primeni Ugovora neće rešavati ni na koji drugi način osim onog koji je njima predviđen (Ugovorima). Ustaljena praksa SPEU svedoči o tome da međunarodni sporazum ne može uticati na nadležnosti utvrđene Ugovorima i samim tim na autonomiju pravosudnog sistema Unije čije poštovanje osigurava SPEU. SPEU dalje navodi kako poštovanje nadležnosti SPEU, koji je temelj sistema EU, treba shvatiti kao odraz posebne lojalnosti država članica koja proizilazi iz člana 4 stava 3 UEU, s obzirom da se na temelju ove odredbe podrazumeva da se ta obaveza primenjuje i u uzajamnim odnosima država članica i EU. Iz tog razloga, član 3 Protokola 8 uz UEU izričito predviđa da sporazum o pristupanju ne može uticati na član 344 UFEU.⁴⁹ Međutim, SPEU ocenjuje da u slučaju pristupanja EU Konvenciji, član 33 Konvencije postaje deo prava EU i time se državama članicama EU i EU pruža mogućnost iznošenja spora pred ESLJP i u slučajevima kada se taj spor tiče prava EU. Iz tog razloga, SPEU ocenjuje da član 5 Nacrta sporazuma samo smanjuje nivo obaveze predviđene članom 55 Konvencije, ali ostavlja mogućnost da se EU ili države članice obrate ESLJP na osnovu člana 33 Konvencije.⁵⁰ SPEU zaključuje ovu tačku navođenjem da bi samo *izričito isključivanje nadležnosti ESLJP*, koja proizilazi iz člana 33 Konvencije

⁴⁷ Tomas Voland, Britta Schiebel, „Advisory Opinions of the European Court of Human Rights: Unbalancing the System of Human Rights Protection in Europe?“, *Human Rights Law Review*, Oxford University Press, 2016, 0, 1-23.

⁴⁸ View of Advocate General Kokott on Opinion 2/13, op. cit., p. 27, par. 141.

⁴⁹ Opinion 2/13 of the Court (Grand Chamber), op. cit., p. 37, par. 201-203.

⁵⁰ Ibid., par. 205-207.

za sporove između država članica ili država članica i EU, u pogledu primene Konvencije u materijalnom području primene prava EU, bilo u skladu sa članom 344 UFEU.⁵¹ Nasuprot tome, stav Opšte pravozastupnice Kokot o ovakvom obrazloženju govori o neutemeljenosti SPEU argumentacije. Naime, ona navodi kako odredba o isključivanju ESLJP iz nadležnosti nije neophodna kako bi se osigurala praktična delotvornost člana 344 UFEU, niti je uz to česta pojava u međunarodnim sporazumima. S druge strane, navodi da bi se u tom slučaju ranije potpisani međunarodni ugovori EU, koji ne poseduju odredbu ovakve prirode a koja sudi o dominantnosti člana 344 UFEU, mogli smatrati defektnim, s obzirom da nisu ispunili uslov za kompatibilnost sa primarnim pravom EU. Ona dodaje da postojeće odredbe EU prava kroz UEU i UFEU dovoljno obezbeđuju očuvanje prirode prava EU, kao i zaštitu primarnog postupka odlučivanja pred SPEU.⁵²

4.3. „Satuženi“ mehanizam (co-respondent mechanism)

Ovaj mehanizam je karakterističan za proces pristupanja EU Konvenciji.⁵³ Mehanizam je osnovan radi rešavanja pitanja posebnosti prava EU i kada dođe do kršenja odredbi Konvencije, za čije kršenje je upućena predstavka ESLJP protiv EU i/ili njene države članice, sa pretpostavkom da su tokom primene prava EU prekršile neko od prava koje pruža Konvencija. U tim slučajevima, ukoliko je tužena strana država članica, EU se može pojaviti kao „satužena“ strana. Obrnuto, ukoliko se EU pojavljuje kao tužena strana, država članica može biti „satuženik“.⁵⁴ Tri sporna pitanja SPEU pronalazi u ovom mehanizmu. Prvo se nalazi u članu 3 stav 5 Nacrta sporazuma o pristupanju EU Konvenciji, koji predviđa da ugovorna strana postaje satuženik bilo prihvatanjem poziva ESLJP, bilo na zahtev ugovorne strane. Međutim, kada ESLJP poziva ugovornu stranu da postane satuženik u procesu, taj poziv nije obavezujući. Ova činjenica ne odražava samo to da primarni zahtev nije usmeren protiv potencijalnog satuženog, i činjenice da nijedna strana ugovornica

⁵¹ Ibid., p. 38, par. 213.

⁵² View of Advocate General Kokott on Opinion 2/13, op. cit., p. 23, par. 116-118.

⁵³ Ovakav prevod izraza *corespondent mechanism* nalazi se u Ivana Krstić, Bojana Čučković, „Pristupanje Evropske unije Konvenciji o ljudskim pravima kao vid unapređenja zaštite ljudskih prava u Evropi“, op. cit., str. 68.

⁵⁴ Giorgio Gaja, Judge of the International Court of Justice, „The Co-respondent Mechanisms according to Draft Agreement for the Accession of the EU to the ECHR“, *European Society of International Law*, Vol 2. Issue 1, 2013. Dostupno na: http://www.esil-sedi.eu/sites/default/files/ESIL%20Reflections%20-%20Gaja_0.pdf, pristupljeno: 19.10.2019. Više o ovom mehanizmu videti i u: Christiaan Timmermans, „The ‘Co-respondent Mechanisms’ According to the Draft Agreement for the Accession of the EU to the ECHR“, Vasiliki Kosta, Nikos Skoutaris, Vassilis P. Tzevelekos (eds.), *The EU Accession to the ECHR*, Oxford and Portland, 2014.

ne može biti obavezna da postane stranka u postupku u kojem zahtev kojim se pokreće postupak nije bio usmeren direktno protiv nje, već i u činjenici da EU i njene države članice moraju zadržati slobodu procene da li su ispunjeni materijalni uslovi predviđeni za sprovođenje satužilačkog mehanizma.⁵⁵ U daljoj proceni, SPEU naglašava da materijalni uslovi, u stvari, predstavljaju odredbe prava EU o podeli nadležnosti između EU i njenih država članica, kao i odredbe koje se tiču kriterijuma pripisivosti akta ili propusta koji mogu predstavljati povredu prava iz Konvencije. Odluka o ispunjenosti ovih uslova u svakom pojedinačnom predmetu nužno pretpostavlja ocenu prava EU. Na osnovu Nacrta sporazuma, kada EU ili države članice traže intervenciju u postupak ESLJP kao satuženici, moraju izneti argumente koji omogućuju utvrđivanje da li su ispunjeni uslovi za njihovo učesće u postupku, dok ESLJP odlučuje o zahtevu na osnovu priloženih argumenata.⁵⁶ Na osnovu navedenog SPEU zaključuje da će ESLJP imati mogućnost da proverava argumente koji su priloženi od EU i država članica, te bi se na taj način moglo doći do ocene odredaba prava EU, kao i zadiranja u pravila EU koja uređuju podelu nadležnosti između EU i država članica, a što je u suprotnosti sa prirodom prava EU. Drugo sporno pitanje ovog mehanizma SPEU nalazi kod pitanja odgovornosti strana u sporu, na osnovu člana 3 stava 7 Nacrta sporazuma. Ovime se predviđa da će tužena i satužena strana imati zajedničku odgovornost u slučaju povrede Konvencije. Međutim, ta odredba ne isključuje da se država članica može, zajedno sa Unijom, smatrati odgovornom za povredu odredbe Konvencije na koju je ta ista država članica stavila rezervu u skladu sa članom 57 Konvencije.⁵⁷ SPEU u stavu 228 svog mišljenja naglašava da je navedeno u suprotnosti sa članom 2 Protokola broj 8 na UEU, prema kome sporazum o pristupanju osigurava da ništa u njemu ne utiče na položaj država članica u odnosu na Konvenciju, posebno u odnosu na rezerve na tu konvenciju. U ovom konkretnom slučaju saglasnost na potrebu regulisanja statusa rezervi na Konvenciju istakla je i Opšta pravozastupnica Kokot.⁵⁸ Treće sporno pitanje odnosi se na izuzetak iz zajedničke odgovornosti u slučajevima kada ESLJP donese odluku da je samo jedan od učesnika u postupku, tuženi ili satuženi, odgovoran za povredu prava iz Konvencije i to na osnovu podataka prikupljenih od strana u sporu. Po Mišljenju 2/13 ovakva odluka takođe utiče na ocenu pravila EU kojima se uređuje podela nadležnosti između EU i njenih država članica. SPEU dalje navodi da, bez obzira na činjenicu da se eventualni

⁵⁵ Opinion 2/13 of the Court (Grand Chamber), op. cit., p. 218, par. 218-220.

⁵⁶ Ibid., p. 39, par. 221-223.

⁵⁷ Ibid., p. 39, par. 226-227. Naime, za razliku od drugih potpisnica Konvencije, član 2 stav 2 Nacrta sporazuma o pristupanju EU Konvenciji predviđa menjanje člana 57 Konvencije, kojim bi EU ili njene države članice mogle staviti rezervu na bilo koju odredbu Konvencije ukoliko ona nije u skladu sa EU pravom. Iz tog razloga dolazi do nekoordinisanja pitanja rezervi.

⁵⁸ View of the Advocate General Kokott on Opinion 2/13, op. cit., p. 48, par. 265.

zahtev za podelu odgovornosti zasnova na dogovoru između satuženog i tuženog, svakako ne bi došlo do potpunog isključenja uticaja na autonomiju prava Unije. S tim u vezi, način funkcionisanja satuženog mehanizma treba dodatno regulisati tako da se očuva posebnost prava EU.⁵⁹

4.4. Postupak prethodnog uključivanja SPEU (*Prior Involvement Procedure*)

SPEU u svojim navodima ističe da je neophodno uključiti SPEU u postupak pred ESLjP koji se tiče prava EU. Kao prvi korak navodi da bi trebalo dati odgovor na pitanje da li se SPEU već izjasnio o istom pravnom pitanju koji je pred ESLjP, te da odgovor nužno i isključivo pruži nadležna EU institucija. Odgovor i odluka te institucije bila bi obavezujuća za ESLjP. Nasuprot tome, smatra SPEU, ukoliko se ESLjP omogući da odlučuje o takvom pitanju značilo bi da se ESLjP bavi tumačenjem sudske prakse SPEU.⁶⁰ SPEU predlaže da se postupak prethodnog uključivanja uredi na način da se u svakom postupku pred ESLjP EU upućuju potpune informacije, kako bi nadležna institucija EU mogla oceniti da li se SPEU već izjašnjavao o predmetnom pitanju, te ukoliko bi odgovor bio negativan SPEU bi sproveo postupak prethodne procedure uključivanja SPEU. Takođe, spornost člana 3 stava 6 Nacrta sporazuma ima za cilj procenu usklađenosti odredbe prava EU sa pravima koja proističu iz Konvencije i njenih Protokola kojima je i EU pristupila. SPEU ocenjuje da ovakav način procene usklađenosti znači direktno odlučivanje o valjanosti sekundarnog prava EU, ili odredbe primarnog prava EU. Posledično, Nacrt ne predviđa mogućnost obraćanja SPEU kako bi se izjasnio o pitanju tumačenja sekundarnog prava putem postupka prethodnog uključivanja. U vezi sa tim, ističe da ukoliko se SPEU ne dopušta konačno tumačenje sekundarnog prava, i ako bi ESLjP prilikom svog ispitivanja usklađenosti tog prava sa Konvencijom izabrao sopstveno tumačenje među onima koja su moguća, načelo isključive nadležnosti SPEU za konačno tumačenje prava EU bilo bi u celosti povređeno. SPEU zaključuje da domet postupka prethodnog uključivanja SPEU u odnosu na sekundarno pravo, koji je propisan ovim nacrtom, ograničava nadležnost i EU i SPEU ne dozvoljavajući im mogućnost konačnog tumačenja sekundarnog prava, s ozbirom na prava garantovana Konvencijom, te se na taj način ne osigurava očuvanje specifičnosti prava EU.⁶¹ Insistiranje SPEU na jasnom definisanju postupka prethodnog uključivanja SPEU u različitim analizama nailazi na prihvatanje i u neki mah podrazumevanje. Oni koji su „za“ ovaj postupak navode kako je važna suprematija

⁵⁹ Opinion 2/13 of the Court (Grand Chamber), op. cit., p. 40, par. 229-235.

⁶⁰ Ibid., pp. 40-41, par. 237-240.

⁶¹ Ibid., p. 40, par. 241-248.

prava EU i princip supsidijarnosti ESLJP kojim se omogućava da se najpre iscrpe sva domaća sredstva pre postupka pred ESLJP, što podrazumeva sredstva na nivou EU u ovom slučaju, odnosno postupak pred SPEU. S druge strane, jedan od razloga protiv nalazi se i u samom Nacrtu o pristupanju EU Konvenciji kojim procedura i mehanizam funkcionisanja nisu precizno definisani.⁶² Takođe, zanemaruje se činjenica da ESLJP ne donosi odluke o punovažnosti nacionalnih propisa, već o njihovoj usaglašenosti sa Konvencijom u svakom pojedinačnom slučaju, kao i da ovaj postupak odugovlači i odlaže vreme donošenja odluke od strane ESLJP.⁶³ Stoga, ne smatra se ni u ovom pojedinačnom pitanju opravdanim Mišljenje 2/13.

4.5. Sudsko preispitivanje zajedničke spoljne i bezbednosne politike (ZSBP)

Poslednji segment negativnog mišljenja prema pristupanju EU Konvenciji SPEU vidi u oblasti spoljne i bezbednosne politike EU. Naime, na osnovu člana 24 stav 1 UEU SPEU ima nadležnost samo u pogledu nadzora usaglašenosti ZSBP sa članom 40 UEU i ispitivanja zakonitosti određenih odluka, kako je predviđeno članom 275 UFEU. S tim u vezi, SPEU ističe kako nije imao mogućnost da precizira opseg granica svoje nadležnosti koja proizilaze iz ZSBP, te su neke odredbe koje se tiču ove politike izvan sudskog nadzora SPEU.⁶⁴ Pristupanjem EU Konvenciji, ESLJP bio bi ovlašćen da se izjašnjava o usklađenosti sa Konvencijom određenih akata, radnji i propusta u okviru ZSBP, kao i onih čija zakonitost nije bila predmet nadzora SPEU. To bi podrazumevalo poveravanje sudskog nadzora svih akata i radnji isključivo telu koje je spoljno u odnosu na Uniju. Na osnovu navedenog zaključuje da predviđeni Nacrt sporazuma ne poštuje posebnu prirodu prava EU u odnosu na sudski nadzor akata, radnji i propusta EU u području ZSBP.⁶⁵ Opšta pravobraniteljka Kokot u svom mišljenju odbacuje ovakvu argumentaciju sa obrazloženjem da bi se pristupanjem EU Konvenciji, u stvari, ojačala zaštita, posebno pojedinaca i njihovih ljudskih prava u oblasti ZSBP.⁶⁶

⁶² Aida Tores Perez, „Too Many Voices? Prior involvement of the Court of Justice of the European Union“, *European Journal of Human Rights*, 2014/4, pp. 565-583.

⁶³ Videti za postupak prethodnog uključivanja i u Sarah Lambrecht, „The sting is in the tail: CJEU Opinion 2/13 objects to draft agreement on accession of the EU to the European Convention on Human Rights“, *European Human Rights Law Review*, 2015/2, pp. 192-195.

⁶⁴ Opinion 2/13 of the Court (Grand Chamber), pp. 41-42, par. 249-252.

⁶⁵ Ibid., p. 42, par. 253-257.

⁶⁶ View of Advocate General Kokott on Opinion 2/13, op. cit., p. 36, par. 193-195.

5) ZAKLJUČAK

Na osnovu svega prethodno obrazloženog, u cilju razumevanja celokupne složenosti i kompleksnosti sistema zaštite ljudskih prava, pre svega u EU, dolazi se do zaključka da definitivno ne postoji jedan odgovor na pitanje – kako se može rešiti problem pristupanja EU Konvenciji. Samim tim što se ovaj postupak, naizgled proceduralne prirode, potpisivanja sporazuma između dve strane navodi kao „problem“ jasno je da ne postoji jednostavno rešenje. Naime, s jedne strane, pristupanje EU Konvenciji je izmenom UEU član 6 stav 2 postala obaveza za EU. S druge strane, negativno Mišljenje 2/13 SPEU je takođe obavezujuće po EU i njene institucije, a u kontradiktornosti je sa ugovornom obavezom o pristupanju. Institucije EU i 28 država članica, kao i izdvojeno mišljenje Opšte pravozastupnice Kokot, utvrdili su usklađenost odredbi Nacrta sporazuma sa primarnim pravom EU. Nepostojanje koherentnog stava o pitanju pristupanja EU Konvenciji pokazatelj je da politika zaštite ljudskih prava nije imala primat u zajedničkim odlukama unutar i između institucija i država članica EU. Iz stavova SPEU, navedenih u Mišljenju 2/13, primarna zabrinutost ne odnosi se na način kako što bolje zaštititi i unaprediti ljudska prava, već kako što bolje zaštititi autonomiju i suprematiju prava EU i očuvati primarnu ulogu SPEU.

Čini se da eventualno rešenje može ići u tri pravca. Prvi pravac je formalne prirode i tiče se izmene člana 6 stav 2 UEU čime će se menjati obaveza EU o pristupanju Konvenciji. Ovakva odluka je jasno, te 2014. a i danas, bez naznaka da može biti jednoglasno usvojena, niti može biti rezultat volje odlučilaca. Drugi pravac vodi ka naporima EU i SE da se ponovno vode pregovori o Nacrtu sporazuma o pristupanju, u cilju iznalaženja novog rešenja i predupređivanja zahteva iz Mišljenja 2/13. Ovakvo rešenje bi podrazumevalo postojanje saglasnosti EU i SE na svih deset (ukupno) elemenata navedenih u Mišljenju 2/13, koji se pretežno tiču očuvanja autonomije i suprematije prava EU. Podrazumeva se da svih 47 država potpisnica Konvencije ratifikuje takav sporazum kako bi stupio na snagu, a zatim da se jednoglasno usvoji u Evropskom savetu i ratifikuje u Evropskom parlamentu. Takav poduhvat je politički nemoguće izvesti ukoliko se u obzir uzme trenutna situacija EU, koja se suočava sa težnjama pojedinih država za izlaskom iz EU, naznakama o nepoštovanju ljudskih prava u drugim državama i krizom, kako ekonomskom tako i migrantskom, koja je pogodila treću grupu zemalja EU. Naime, mogućnost, i uostalom obaveza, izbora jednog od ova dva pravca je neophodna na osnovu člana 218 stava 11 UFEU, kojim se nalaže da ukoliko je Mišljenje SPEU negativno, sporazum o pristupanju o kome je reč može stupiti na snagu jedino i samo ako se izmeni, ili ukoliko se izmene ugovori EU. Treći pravac koji, u trenutku kada se zanemaruje želja ka zaštiti ljudskih prava, a u prvi plan ističe politika, može biti izbor koji vodi agresivnijem i odlučnijem pristupu i predviđa nepoštovanje Mišljenja 2/13 SPEU od strane država članica. Ovakvi postupci pak mogu izazvati unutrašnje sankcije po države članice EU, ali opet mogu putem meke moći da ostvare uticaj na

SPEU. Na primer, Pristupanjem Protokolu 16 Konvencije onih država članica EU koje se još uvek uzdržavaju, dokazala bi se privrženost država članica, pre svega, zaštiti ljudskih prava koja su iznad svake političke odluke. Međutim, izbor ovog pravca je najmanje realan u svetu današnjih političkih previranja i kriza na međunarodnoj sceni, kao i nastojanja EU da očuva svoju jedinstvenost.

Mišljenje 2/13 SPEU je zbog zanemarivanje suštine pitanja upućenog SPEU izazvalo određeni vid nezadovoljstva i razočaranja u isto vreme, ne samo kod država članica EU već i kod velikog broja predstavnika akademske zajednice i boraca za ljudska prava. Kritičari, kao što su Stiv Pirs (Steeve Pirs), Sionida Daglas-Skot (*Sionaidh Douglas-Scott*) i Leonard F. M. Beselink (*Leonard F.M. Besselink*), u svojim ocenama upućenim Mišljenju 2/13 jednoglasno zaključuju da je ovim mišljenjem SPEU prestala težnja EU za zaštitom ljudskih prava i da je jedino što je preostalo očuvanje suprematije SPEU i prava EU, te da je takav pristup u stvari pretnja po ljudska prava.⁶⁷ S tim u vezi, Pirs u poslednjoj rečenici svog mišljenja zaključuje da narod i SE treba da odbace EU kao moguću članicu Konvencije.⁶⁸

Da bi se jasnije razumelo negodovanje prema ovakvom mišljenju SPEU neophodno je dodati i suštinski izdvojiti šta bi pristupanje EU Konvenciji podrazumevalo kao pozitivna strana u sistemu zaštite ljudskih prava, te još jednom postavi pitanje zašto se odlaže takvo pristupanje postupcima SPEU. Naime, svaki pojedinac sa teritorije EU mogao bi pokrenuti postupak pred ESLJP protiv EU ukoliko postoji osnovana sumnja da je Konvencija prekršena. EU ne bi delovala kao samostalni vladar, već bi fizičkim i pravnim licima bila zaštićena prava iz Konvencije. Na taj način pristupanjem EU Konvenciji ojačao bi se čitav sistem zaštite ljudskih prava. Time bi se stvorila jedinstvena, sveobuhvatna celina prava koja se odnosi na sve, te bi se kredibilitet EU u zaštiti ljudskih prava unapredio.⁶⁹ Pored navedenog,

⁶⁷ Videti više njihova kritička mišljenja i obrazloženja na: Leonard F.M. Basselink, *Acceding to the ECHR notwithstanding the Court of Justice Opinion 2/13*, 23. December 2014, dostupno na: <https://verfassungsblog.de/acceding-echr-notwithstanding-court-justice-opinion-213-2/#.VJq5SFIM-U>, pristupljeno 20.10.2019. Steve Peers, „The CJEU and the EU's Accession to the ECHR: A Clear and Present Danger to Human Rights Protection“, *EU Law Analysis Expert Insight into EU Law Developments*, 18. December 2014, dostupno na: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2014/12/the-cjeu-and-eus-accession-to-echr.html>, pristupljeno 20.10.2019. Steve Peers, „The EU's Accession to the ECHR: The Dream Becomes a Nightmare“, *German Law Journal*, 16(1), 2014; Sionaidh Douglas Scott, „Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR: A Christmas bombshell from the European Court of Justice“, *UK Constitutional Law Blog*, 24. December 2014, dostupno na: <http://ukconstitutionallaw.org>, pristupljeno 19.10.2019.

⁶⁸ Steve Peers, „The CJEU and the EU's Accession to the ECHR: A Clear and Present Danger to Human Rights Protection“, op. cit.

⁶⁹ Tony Joris, Jan Vandenberghe, „The Council of Europe and the European Union: Natural Partners or Uneasy Bedfellows?“, *Columbia Journal of European Law*, 15 (1), 2008/2009.

postigla bi se ravnoteža, s obzirom na to da bi svi pravni sistemi Evrope u postupcima za zaštitu ljudskih prava imali jedinstveni nadzor u jednoj instituciji i pravila koja primenjuju, te EU više ne bi bila izdignut mehanizam zaštite koji postoji van sistema ostalih. Ono što bi se, možda, okarakterisalo i kao najvažniji razlog pristupanja jeste međusobno usaglašen razvoj sudske prakse SPEU i ESLjP u oblasti ljudskih prava, za razliku od situacija kada je često dolazilo i do različitih odluka i razilaženja mišljenja, gde je kao jedan od rezultata uspostavljen i princip jednake zaštite (*equivalent protection*).⁷⁰ Ono što se može označiti kao kontroverzno delovanje SPEU, a koje bi se izbeglo stvaranjem ovako jedinstvenog sistema, jeste i u vezi sa sve češćom praksom kada je postupanje po drugim instrumentima (pored Konvencije) Saveta Evrope u pitanju. Naime, kada je reč o Konvenciji o akcijama protiv trgovine ljudima Saveta Evrope, EU je u svom postupanju insistirala na tzv. klauzuli o prekidu (*disconnection clause*), iz čega proističe da EU i njene države članice među sobom ne primenjuju odredbe navedene Konvencije, već se služe pravom EU u ovoj stvari. Na taj način EU dovodi u pitanje važnost akata Saveta Evrope, i kako je i kritikovana, potencijalno primenjuje niže standarde nego što bi pružila Konvencija o akcijama.⁷¹ Pristupanjem EU Konvenciji podigla bi svest o tome da SE nije konkurentna organizacija koja nastoji da diskredituje EU pravo, već organizacija koja se bori za isti cilj. Zaključuje se da svaki element negativnog Mišljenja 2/13 o pristupanju EU Konvenciji za pojedinca predstavlja pozitivnu stranu mehanizma zaštite ljudskih prava koji bi se stvorio konačnim pristupanjem EU Konvenciji. Dodatno, u svojim politikama, koje se ne tiču direktno odnosa sa SE i Konvencijom SE, EU i države članice EU debatovanjem o ljudskim pravima produbljuju, te i učvršćuju institucionalni okvir EU, ali i proces integracije. U tom kontekstu, politika proširenja EU je u velikoj meri doprinela razvoju ljudskih prava, tj. zaštiti ovih prava, a i dalje se nalazi na tom putu kad je reč o kandidatima za članstvo u Evropskoj uniji. Nivo zaštite ljudskih prava i ostvarenje stepena vladavine prava su elementarni zahtevi ukoliko postoje preferencije za članstvo u ovoj organizaciji, ali to je i suština delovanja EU u okviru sopstvenih politika bez uplitanja spoljnih mehanizama.

Konačno, treba naglasiti da SPEU nije sud za ljudska prava, već sud čija je uloga očuvanje prava i primene prava EU. S tim u vezi, davanje Mišljenja 2/13 sa argumentima koji se isključivo baziraju na očuvanju prava EU opravdavaju njegovu

⁷⁰ Ovde treba naglasiti često razilaženje u presudama sudova koje su dovele do uspostavljanja principa jednake zaštite prepoznatljivog nakon slučaja ESLjP, *Bosphorus Airways v. Ireland* (application no.45036/98, 20.6.2005.) kojim je ESLjP pronašao da je zaštita ljudskih prava koju garantuje Evropska zajednica jednaka (*equivalent protection*) pravu koje se pruža na osnovu Konvencije.

⁷¹ Paul Craig, Grainne De Burca, *EU Law, Text, Cases and Materials*, Oxford University Press, Oxford, 4th edition, p. 386.

funkciju čuvara prava EU. Ipak, s druge strane, ne opravdava ulogu koja mu je data u nastojanju da se zaštite ljudska prava na širem prostoru od onog koji podrazumeva samo institucije i pravo EU. Budućnost pristupanja EU Konvenciji nije izvesna i neće biti konkretnih odluka o ovom pitanju u kratkom vremenskom periodu. Izbor jednog od scenarija, koji se nude EU i SE, ne predstavljaju se kao jednostavni i realni. EU ne može da odustane od pristupanja Konvenciji jer bi to značilo direktno kršenje ugovorne obaveze na kojoj počiva čitava organizacija. SE, s druge strane, može odlučiti o suspendovanju pregovora i prekidu procesa pristupanja, što je opet teško izvodljivo s obzirom na 47 država članica čija saglasnost je neophodna. Jedino rešenje je, čini se, dogovor o Nacrtu sporazuma i tačkama sukoba iz Mišljenja 2/13 koje se, pre svega, odnose na očuvanje primata EU prava. To postavlja pitanje za dalje diskusije i debate – zašto EU uopšte pristupa Konvenciji ukoliko je politika primata EU prava važnija od zaštite ljudskih prava? Posledično, čini se da je pristupanje EU Konvenciji i dalje na dugom štapu, uzevši u obzir i radni dokument Evropske komisije iz 2016. godine koji se isključivo zasniva na ulozi Povelje i očuvanju prirode EU prava.⁷² Dodatno, kroz dinamiku pregovora koja je evidentno usporena nakon 2014. godine, i kroz kontinuirano ponavljanje na sastancima Evropskog saveta da se ulažu naponi kako bi se uklonile prepreke iz Mišljenja 2/13 SPEU, a ipak pitanje se ne nalazi visoko na lestvici važnosti u politikama EU, jasno je da je ovaj put EU ka Konvenciji dug i neizvesan.⁷³

6) LITERATURA

- Alston, Philip, Weiler J.H.H., „An Ever Closer Union in Need of Human Rights Policy: The European Union and Human Rights“, u *Alston (ed.), The EU and Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Arnold, Lorenz Nina, Luisa, Groussot, Xavier, Thor Petursson Gunnar, *The European Human Rights Culture – A paradox of Human Rights Protection in Europe?*, Boston, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2013.
- Bering Liisberg, Jonas, „Does the EU Charter of Fundamental Rights Threaten the Supremacy of Community Law? Article 53 of the Charter: a fountain of law or just an inkblot?“, *Jean Monnet Working Paper 4/01*, 2002.

⁷² „Commission Staff Working Document on the Application of the Charter of the Fundamental Rights in 2016“, European Commission, Brussels, (*COM 239 Final, 2017*), dostupno na: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d74ebf9e-3bae-11e7-a08e-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF>, pristupljeno 21.10.2019.

⁷³ Više videti na: <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-area-of-justice-and-fundamental-rights/file-completion-of-eu-accession-to-the-echr>

- Besselink, Leonard F.M., *Acceding to the ECHR notwithstanding the Court of Justice Opinion 2/13*, *VerfBlog*, 2014/12/23, <https://verfassungsblog.de/acceding-echr-notwithstanding-court-justice-opinion-213-2/>
- Brown, L. Neville, McBride, Jeremy, „Observations on the proposed Accession by the European Community to the European Convention on Human Rights“, *The American Journal of Comparative Law*, 29/1981, Issue 4
- Craig Paul, „EU Accession to the ECHR: Competence, Procedure and Substance“, *Fordham International Law Journal*, 36/2013.
- De Burca, Grainne, Craig, Paul, *EU Law, Text, Cases and Materials*, Oxford, Oxford University Press, 4th edition
- Dinan, Dezmon, *Menjanje Evrope – Istorija Evropske unije*, Beograd, Službeni glasnik, 2010.
- Douglas-Scott, Sionaidh, „Opinion 2/13 on EU accession to the ECHR: a Christmas bombshell from the European Court of Justice“, *U.K. Constitutional. Law. Blog*, 2014.
- Douglas-Scott Sionaidh, „The EU and Human Rights after Treaty of Lisbon“, *Human Rights Law Review*, 2011/4.
- Douglas-Scott, Sionaidh, „The Relationship between the EU and the ECHR Five Years on from the Treaty of Lisbon“, in Bernitz, de Vries, Weatherill (eds), *Five Years Legally Binding Charter of Fundamental Rights*, (Hart 2015); Oxford Legal Studies Research Paper, 2015. Dostupno na: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2533207>
- Gaja, Giorgio, „The Co-respondent Mechanisms according to Draft Agreement for the Accession of the EU to the ECHR“, *European Society of International Law*, Vol 2. Issue 1, 2013, dostupno na: http://www.esil-sedi.eu/sites/default/files/ESIL%20Reflections%20-%20Gaja_0.pdf
- Ignjatović, Dušan, „Zaštita ljudskih prava u EU posle Lisabona – Zaokruživanje evropskog sistema zaštite ljudskih prava“, (ur.) Prof. dr Tanja Mišćević, *Ugovor iz Lisabona – sigurna luka ili početak novog putovanja*, Beograd, Službeni glasnik, 2010.
- Joris, Tony, Vandenberghe, Jan, „The Council of Europe and the European Union: Natural Partners or Uneasy Bedfellows?“, *Columbia Journal of European Law*, 15(1) 2008/2009.
- Kokott, Juliane, Hoffmeister, Frank, „Opinion 2/94. Accession of the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms“, *American Journal of International Law*, Vol. 90, No. 4, 1996.
- Krenn, Christoph, „Autonomy and Effectiveness as Common Concerns: A Path to ECHR Accession After Opinion 2/13“, *German Law Journal* 16(1), 2015.

- Krstić, Ivana, Čučković, Bojana, „Pristupanje Evropske unije Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima kao vid unapređenja zaštite ljudskih prava u Evropi“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 2-2016.
- Lambrecht, Sarah, „The sting is in the tail: CJEU Opinion 2/13 objects to draft agreement on accession of the EU to the European Convention on Human Rights“, *European Human Rights Law Review*, 2015/2.
- Letsas, George, *A Theory of Interpretation of the European Convention on Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- Myjer, Egbert, „Can the EU join the ECHR – General Conditions and Practical Arrangements“. Dostupno na: http://www.ecln.net/elements/conferences/book_berlin/myjer.pdf
- Odermatt, Jed, „The EU’s Accession to the European Convention on Human Rights: An International Law Perspective“, *New York University Journal of International Law and Politics*, 2014.
- Peers, Steeve, „The CJEU and the EU’s Accession to the ECHR: A Clear and Present Danger to Human Rights Protection“, *EU Law Analysis Expert Insight into EU Law Developments*, 2014. Dostupno na: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2014/12/the-cjeu-and-eus-accession-to-echr.html>
- Peers, Steeve, „The EU’s Accession to the ECHR: The Dream Becomes a Nightmare“, *German Law Journal*, 16(1), 2014.
- Popović, Dragoljub, *Evropsko pravo ljudskih prava*, Beograd, Službeni glasnik, 2016.
- Timmermans, Christiaan, „The ‘Co-respondent Mechanisms’ According to the Draft Agreement for the Accession of the EU to the ECHR“, *The EU Accession to the ECHR*, Vasiliki Kosta, Nikos Skoutaris, Vassilis P. Tzevelekos (eds.), Oxford and Portland, 2014.
- Tores Perez, Aida, „Too Many Voices? Prior involvement of the Court of Justice of the European Union“, *European Journal of Human Rights*, 2014/4.

**THE EUROPEAN UNION ACCESSION TO THE EUROPEAN CONVENTION
ON HUMAN RIGHTS – OPINION 2/13 OF THE COURT OF JUSTICE
OF THE EUROPEAN UNION AS THE CRUCIAL REASON OF THE ACCESSION
PROCESS STAGNATION**

Abstract: This paper deals with the issue of the European Union (EU) accession to the European Convention of Human Rights (ECHR) which has become one of the most discussed issues since obligatory Opinion 2/13 of the European Court of Justice (CJEU). Besides, this Opinion 2/13 concluded that the Draft Agreement on the EU Accession to the ECHR is not in accordance with article 2, paragraph 2 of the Treaty on the European Union (TEU) and therefore is unlawful judging by EU law. The paper firstly outlines the characteristics of existing mechanisms for the protection of human rights established by the EU and the Council of Europe (CoE). Secondly, it briefly explains the evolution of the idea of the EU accession to the EU in order to help to understand the complexity of this process. Thirdly, the paper provides a comprehensive assessment of the Opinion 2/13 of the Court of Justice and together with the opposite views on Opinion created by Advocate General Kokott and certain academics, ensures the apprehension of failure of the EU in human rights protection. Finally, concluding remarks will explain two possibilities of potential EU and CoE actions regarding the ECHR accession based on article 218 of the Treaty on the Functioning of the EU. One is to amend the TEU in a way that the accession of the EU is not anymore an obligation stemming from the article 6 TEU. The other solution should require a joint decision of 47 member states of the CoE, unanimously approved by the European Council, ratification within the European Parliament and agreement on every point stated in the negative Opinion 2/13 of the CoJ. Both possibilities represent a set of political decisions that currently seems impossible due to the political situation in Europe and the EU. The author additionally suggests that the member states of the EU should sustain from the CoJ decision on accession and take individual actions concerning the protection of human rights even though this may lead to the infringement procedures within the EU. In the end, the conclusion will answer to inquiries such as what the EU accession to the ECHR would bring to the individuals in the human rights protection order and why this is not compatible with the CoJ preferences. Furthermore, negative opinions towards the CoJ decision stated by the academic community and EU citizens, support a critical opinion of this paper and brace common conclusion stating that Opinion 2/13 is the evidence that the CoJ primarily shows concerns regarding EU supremacy and not the protection of human rights.

Key words: EU accession to ECHR, EU Charter, European Convention on Human Rights, Opinion 2/13.

JEDINSTVENA ZAŠTITA LJUDSKIH PRAVA U EVROPI

*Jovana BLEŠIĆ**

Apstrakt: Članak daje uporedni prikaz razvoja ljudskih prava u Savetu Evrope kroz donošenje Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP) i rad Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP), s jedne strane, i razvoja u Evropskoj uniji (EU) i radu njegovih sudova, sa akcentom na primarno pravo EU i pristupanje EU Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, s druge strane. Proces pristupanja je prekinut 2013. godine negativnim Mišljenjem Suda pravde Evropske unije, ali činjenica da je praksa ESLJP i SPEU i dalje povezana, ukazuje da i dalje postoji potreba za stvaranjem jedinstvenog pravnog sistema u oblasti ljudskih prava u Evropi. Autorka je mišljenja da je jedinstvenost zaštite ljudskih prava na tlu Evrope neophodna i imanentna samoj prirodi ljudskih prava.

Glavne reči: ljudska prava, Evropska konvencija o ljudskim pravima, Povelja o osnovnim pravima, pristupanje EU Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, Mišljenje 2/13

1) UVOD

Nakon Drugog svetskog rata integracija na evropskom kontinentu odvijala se kroz dva stuba. S jedne strane, kroz osnivanje Saveta Evrope 1949. godine, a sa druge u vidu nastanka Evropske unije, počevši od potpisivanja Ugovora o osnivanju Evropske zajednice za ugalj i čelik 1951. godine.

Savet Evrope je nastao kao klasična međunarodna organizacija donošenjem Statuta koji je u Londonu, petoga maja 1949. godine, potpisalo deset država sa određenim ciljem. Taj cilj je ostvarenje većeg jedinstva između članica u svrhu

* Istraživač pripravnik Instituta za međunarodnu politiku i privredu, Beograd i doktorand Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu. E-mail: jovana.blesic@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 – spoljnopolički, međunarodni ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti“, finansiranog od strane Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Vlade Republike Srbije. (evidencioni broj: 179029).

očuvanja i ostvarivanja ideala i načela preko organa Saveta, razmatranjem pitanja od zajedničkog interesa, zaključivanjem sporazuma i zajedničkom akcijom radi očuvanja i razvoja ljudskih prava i osnovnih sloboda. Osnovni ciljevi Saveta Evrope su predviđeni u osnivačkom aktu i to su zaštita ljudskih prava, pronalaženje zajedničkih rešenja za izazove i jačanje demokratske stabilnosti u Evropi. Danas broji 47 država članica.¹

Evropska konvencija o ljudskim pravima zaključena je između članica Saveta Evrope u Rimu 4. maja 1950. godine, kao prvi akt koji pruža katalog ljudskih prava u formi ugovora. Danas su sve države Evrope, osim Belorusije, ugovornice. Uz ovu konvenciju formiran je i Evropski sud za ljudska prava, koji je od 1998. godine stekao obaveznu nadležnost za sve zemlje koje su članice Saveta Evrope i primenjuju Konvenciju.² Ova konvencija unosi revolucionarnu novinu u međunarodno pravo, a to je mogućnost pojedinca da podnese predstavku međunarodnom sudu.³

Sa druge strane, Evropska unija sa svojih 28 država članica, za razliku od Saveta Evrope, ima svojstvo supranacionalne organizacije koja ima moć da direktno interveniše sa domaćim pravnim sistemima država članica. Doneta je Povelja o osnovnim pravima, kao osnovni dokument o ljudskim pravima u pravu Evropske unije.

U ovom radu, autorka će izložiti nastanak i razvoj ljudskih prava u Evropskoj uniji u odnosu na razvoj u Savetu Evrope. Stvaranje jedinstvenog sistema zaštite u Evropi bilo je na korak do uspeha, dok Sud pravde Evropske unije nije doneo Mišljenje 2/13 kojim je stao na put daljem pristupanju Evropske unije Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima.

2) RAZVOJ LJUDSKIH PRAVA U EVROPI

Ukoliko posmatramo razvoj ljudskih prava u EU, polazeći od samog nastanka, možemo primetiti sledeće. Ugovor o Evropskoj ekonomskoj zajednici iz 1957. godine nije uključivao katalog osnovnih ljudskih prava, već samo osnovnih sloboda koje su vezane za tržište. Razlog tom izostanku jeste želja da ova prava budu uključena u korpus zajednice drugačije vrste koja bi se zvala Evropska politička zajednica.⁴ Pokret pod nazivom *Comité d'études pour la constitution européenne* osnovan je

¹ Boris Krivokapić, *Enciklopedijski rečnik međunarodnog prava i međunarodnih odnosa*, Službeni glasnik, Beograd, 2010, str. 963.

² Milan Paunović, Boris Krivokapić, Ivana Krstić, *Međunarodna ljudska prava*, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, Beograd, 2018, str. 95.

³ Rodoljub Etinski, „Proces promocije ljudskih prava u Evropskoj uniji“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 1-2, 2008, str. 117.

⁴ Elanor Spaventa, „Fundamental Rights in the European Union“, in *European Union Law*, Catherine Barnard, Steve Peers (eds), Oxford University Press, 2017, p. 229.

1952. godine kao vid radne grupe, s ciljem sastavljanja statuta ili osnivačkog akta Evropske političke zajednice. Na čelu se nalazio Spak, koji je bio i prvi predsednik Saveta Evrope. Uz to, osnovana je i *ad hoc* skupština, te su ova dva tela zajedno dejstvovala. Glavna razlika sastojala se u tome što je Komitet bio sastavljen od prestižnih i istaknutih akademika, dok je *ad hoc* skupština bila prvenstveno političko telo. Na jednom od svojih zasedanja Komitet je odredio ljudska prava kao temu. Sporna su bila dva pitanja. Prvo – da li inspiraciju tražiti u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima, Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima ili odredbama ustava nacionalnih država? I drugo – da li je bilo neophodno da takve odredbe budu u Evropskom ustavu, ili je dovoljno da se nađu u ustavima nacionalnih država? Odlučeno je da izvor bude Evropska konvencija o ljudskim pravima. Naime, u prvoj fazi bilo je predviđeno da Evropska konvencija o ljudskim pravima bude formalni i glavni izvor i nosilac ljudskih prava, a da glavni sud Zajednice ima moć da odlučuje u postupcima gde pojedinci traže utvrđivanje povrede ljudskih prava. Zapravo, nacrt koji je *ad hoc* skupština kreirala sadržao je odredbu kojom je predviđeno da Evropska konvencija bude sastavni deo ustava Evropske zajednice. Nacrt ustava usvojen je 1953. godine i predat ministrima inostranih poslova na odlučivanje. Međutim, krajem iste godine vlast u Francuskoj se menja, što je uslovalo da iduće godine dođe do kolapsa ideje o Evropskoj političkoj zajednici, a samim tim se i pitanje ljudskih prava u Evropskoj zajednici sklanja sa scene.⁵

Dakle, sredinom prošlog veka Savet Evrope i tadašnja Evropska zajednica rade na razvoju zaštite ljudskih prava na suprotne načine – Savet Evrope donošenjem obavezujuće konvencije i njenom primenom, a Evropska zajednica ćutnjom u pogledu akata. Ipak, praksa tadašnjeg Evropskog suda pravde polako uvodi u pravni život Evropske zajednice ovo bitno pitanje. ESP se prvi put pozabavio pitanjem osnovnih prava u zajednici u slučaju *Stauder* još 1969. godine kada je sud u presudi rekao da, iako osnovna prava nisu izričito priznata, ona svakako jesu sastavni deo komunitarnog prava.⁶ Naime, u ovom slučaju tužilac je smatrao da mu je prekršeno pravo na dostojanstvo jer je Komisija u odluci, koju je donela o distribuciji cena putera, otkrivala imena primaoca na kuponima pomoću kojih su kupovali puter po jeftinijoj ceni. Ovo je bio prvi veliki korak ka utvrđivanju sistema ljudskih prava u evropskom pravu koje se sastojalo od vrednosti sadržanih u ustavima država članica.⁷ Kasnije je ovo potvrđeno i u slučaju *Nold* iz 1974. godine kad je ESP rekao da pored toga što se

⁵ Gráinne de Búrca „The Road not Taken: The European Union as a Global Human Rights Actor“, *The American Journal of International Law*, Vol 105, No. 4, 2011, pp. 653-654.

⁶ Mihajlo Vučić, „Evropsko pravosudno raskršće – odnos između Evropskog suda pravde i Evropskog suda za ljudska prava u svetlu Lisabonskog ugovora“, *Evropsko zakonodavstvo*, broj 37-38, god. X, 2011, str. 309.

⁷ Fisnik Korenica, *EU Accession to ECHR, Between Luxembourg Search for Autonomy and Strasbourg's Credibility on Human Rights Protection*, Springer, Switzerland, 2015, p. 40.

inspiracija za osnovne principe i prava nalazi u ustavima, značajni su i međunarodni ugovori o zaštiti ljudskih prava koji mogu da pruže smernice. Ovaj slučaj je bio spona između ova dva pravna sistema, jer se pod međunarodnim ugovorima prvenstveno mislilo na Evropsku konvenciju o ljudskim pravima.⁸

U ovom periodu razvoja, kada je ESP bio vodič u zaštiti ljudskih prava, nepisani opšti pravni principi štite ljudska prava i spadaju u primarno pravo. Primetan je i fragmentarni karakter rada ESP, jer radi i razvija ovu oblast od slučaja do slučaja. Izražena je i određena doza nedostupnosti, jer su zainteresovana fizička i pravna lica morala da istražuju sudska praksu usled nedostatka pravnog akta.

Nakon početnog talasa pristupanja novih država Evropskoj uniji 1977. godine, Evropski parlament, Savet i Komisija izdali su Zajedničku deklaraciju o osnovnim pravima. Iako nije pravno obavezujuća značajna je za ovu temu, jer je u njoj navedeno da interesi Zajednice počivaju na poštovanju osnovnih prava koji su prepoznati u ustavima država članica, ali i Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, odnosno, potvrđeno je ono što je sudska praksa predvidela. Ovaj akt bi mogao biti nazvan prekretnicom, jer je od tada svaki akt donet u okviru prava Evropske zajednice pominjao osnovna prava.

Jedinstveni evropski akt iz 1986. godine predstavlja prvi dokument koji eksplicitno upućuje na ljudska prava u samoj preambuli. Iskazuje se rešenost država da rade zajedno radi unapređenja demokratije na osnovu osnovnih prava koja su priznata u ustavima država članica, ali i Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i sloboda i Evropskoj socijalnoj povelji.⁹

Počev od 90-ih godina prošlog veka saradnja između Evropske unije i Saveta Evrope javlja se u oblastima važnim za ovaj rad. Naime, Evropska unija i Savet Evrope imali su svojevrstu razmenu pisama tokom 1992. godine kada je utvrđena saradnja u oblastima ljudskih prava, demokratije i vladavine prava u zemljama koje se graniče sa EU. Predviđena je konsolidacija i intenziviranje saradnje između ove dve organizacije. Danas se dva puta godišnje održavaju sastanci između predstavnika EU i Saveta Evrope na kojima se razmenjuju informacije u pogledu programa i napretka. Bitan dokument jeste i Memorandum o razumevanju, potpisan 2007. godine između Saveta Evrope i EU, koji daje potvrdu Savetu Evrope da je reper za ljudska prava i demokratiju u Evropi.¹⁰

⁸ Ibid., p. 42.

⁹ Single European Act, Official Journal of the European Communities, No L 169/1, 1987, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a519205f-924a-4978-96a2-b9af8a598b85.0004.02/DOC_1&format=PDF, datum pristupa: 30.9.2019. godine.

¹⁰ Biljana Lepotić, „Praksa Suda pravde i Evropskog suda za ljudska prava u oblasti zaštite ljudskih prava“, *Evropsko zakonodavstvo*, broj 67, god XVIII, 2019, str. 324.

Veliki značaj mora se odati članu 6 Ugovora o Evropskoj uniji iz 1992. godine koji kaže da osnovna prava, kao ona koja su predviđena u Evropskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i zajedničke ustavne tradicije i vrednosti država članica, čine osnovne principe prava EU.¹¹ Dakle, i dalje se pravo EU u ovoj oblasti oslanja na EKLJP i Savet Evrope. Međutim, iz ove odredbe nastaju određene pravne komplikacije i nedoumice. Najpre, nije jasno koja su ljudska prava u EU. Naime, Ugovor o Evropskoj uniji ne nabroja ljudska prava. Ali, zato praksa ESP, kao i ustavi država članica, ovde igraju važnu ulogu. Nesporno je i oslanjanje na EKLJP, što dodatno govori o njenom značaju i odnosu koji EU/EZ ima prema Savetu Evrope, a to je odnos komplementarnosti.

Ranije je u radu rečeno da je zaštita ljudskih prava u pravu Evropske zajednice patila od fragmentisanosti i nedostupnosti. To je rešeno tako što je ova organizacija odlučila da donese svoj pravni akt u ovoj oblasti pod nazivom Povelja o osnovnim pravima 2000. godine. Još tokom 1999. godine na sastanku u Kelnu i kasnije iste godine na sastanku u Tamperi, predviđeno je stvaranje pravnog akta u oblasti zaštite ljudskih prava. Formirano je telo sa zadatkom da stvori nacrt, a koje se sastojalo od predstavnika Evropskog parlamenta i Komisije i domaćih Vlada i parlamenata.¹² Ovo telo je delovalo vrlo brzo i nakon manje od godinu dana od svog osnivanja kreiralo je Povelju o osnovnim pravima. Povelja o osnovnim pravima je trebalo da bude sastavni deo Evropskog ustava. Međutim, ovaj projekat koji je trebalo da dovede do nastanka Evropskog ustava je propao, jer je došlo do neuspeha na referendumima održanim u Francuskoj i Holandiji 2005. godine. Stoga su države članice EU 2007. godine potpisale Lisabonski ugovor koji je stupio na snagu 2009. godine. Tek sa ovim ugovorom, Povelja dobija svojstvo pravne obaveznosti.

Povelja o osnovnim pravima sastoji se od preambule i dispozitivnog dela. Dispozitivni deo je podeljen u sedam poglavlja, od kojih se šest bavi materijalnim delom, a sedmi je posvećen opštim odredbama. Materijalna poglavlja su: dostojanstvo, sloboda, jednakost, solidarnost, prava građana i pravda. Za ovaj rad je, ipak, važnije sedmo poglavlje u kojem se nalaze takozvane horizontalne odredbe.¹³

¹¹ Article 6, Treaty on European Union, Consolidated Version, Official Journal C 326, 2012, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>, datum pristupa 30.9.2019. godine.

¹² Klaus Stern, „From the European Convention on Human Rights to the European Charter of Fundamental Rights: The Prospects for the Protection of Human Rights in Europe“, in *Governing Europe Under a Constitution*, Herm.-Josef Blanke, Stelio Mangiameli (eds.), Springer, 2006, p. 175.

¹³ Charter of Fundamental Rights of the European Union, Official Journal of the European Union, 2012/C 326/02, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12012P/TXT>, datum pristupa: 5.10.2019. godine.

Cilj ovih odredaba jeste zaštita država članica. To se vidi prvenstveno u tekstu člana 51 koji kaže da se odredbe Povelje primenjuju na institucije i tela Unije u skladu sa principom supsidijarnosti, kao i na države članice onda kada primenjuju pravo Unije. U stavu 2 navodi da se polje primene ne proširuje van moći Unije. Iz toga se može zaključiti da je postojao izvestan strah da će ova Povelja postati generator univerzalnih ljudskih prava, te je ovim ograničenjem to sprečeno.

Član 52 bavi se obimom i tumačenjem prava i principa. Za temu ovog rada ključan je stav 3 koji kaže da kada su u pitanju prava iz Povelje koja odgovaraju pravima zaštićenim EKLJP, značenje i obim tih prava biće isti kao što je EKLJP predvidela, uz navođenje da ova odredba ne sprečava pravo EU da pruži širu zaštitu. Dakle, Konvencija predstavlja minimalni standard zaštite na osnovu kojeg se grade prava sadržana u Povelji. Na ovaj način, prava sadržana u Konvenciji predstavljaju deo evropskog javnog poretka, a ujedno se i štite od potencijalnog rizika na nivo zaštite u EU.¹⁴ Komplementaran sa ovim jeste član 53 o nivou zaštite. On kaže da ništa u Povelji neće biti tumačeno kao ograničavanje ili ugrožavanje priznatih ljudskih prava od strane prava EU i međunarodnog prava, kao i međunarodnih ugovora gde su EU ili sve država članice ugovornice, uključujući i EKLJP i ustave država članica. Ovo zapravo znači da Povelja o osnovnim pravima postavlja minimalni standard prava koja se moraju poštovati, ali i da ne dozvoljava da domaće pravo ima prednost nad pravom EU.

Uredbom br. 168/2007 Savet je osnovao Agenciju Evropske unije za osnovna prava, kao naslednicu Evropskog monitoring centra za rasizam i ksenofobiju. Cilj njenog osnivanja jeste da obaveštava institucije EU i države članice o implementiranju prava EU, informacijama i radnjama u cilju zaštite osnovnih prava. Trebalo bi da podiže svest o osnovnim pravima i mogućnostima ostvarivanja tih prava.¹⁵

Na ovom mestu, autorka želi da se osvrne na pitanje fragmentacije međunarodnog prava i proliferacije međunarodnih sudova.¹⁶ Ovo pitanje je vrlo aktuelno u savremenom međunarodnom pravu, na šta ukazuje i rad Komisije Ujedinjenih nacija za međunarodno pravo kroz izveštaj koji je donet u ovoj oblasti.¹⁷ Nužnost fragmentacije međunarodnog prava bi na ovom mestu bilo nepotrebno

¹⁴ Fisnik Korenica, *EU Accession to ECHR, Between Luxemborug Search for Autonomy and Strasbourg's Credibility on Human Rights Protection*, op. cit., p. 62.

¹⁵ Rodoljub Etinski, „Proces promocije ljudskih prava u Evropskoj uniji“, op. cit., str. 127.

¹⁶ Više o tome: Aleksandar V. Gajić, „O fragmentaciji međunarodnog prava i proliferaciji međunarodnih sudova i trbunala“, Radmila Vasić, Milena Polojac (ur.), *Identitetski preobražaj Srbije*, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2016, str. 241-265.

¹⁷ Vidi: *Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the diversification and expansion of international law*, Report of the Study Group of International Law Commission, http://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_l682.pdf, datum pristupa: 24.10.2019. godine.

detaljno analizirati, ali može se uporediti sa fragmentacijom na tlu Evrope. Tumačenje po kojem na evropskom nivou zaštite ljudskih prava zapravo dolazi do fragmentacije međunarodnog prava ljudskih prava i proliferacije sudova, u smislu podele nadležnosti između Suda pravde Evropske unije i Evropskog suda za ljudska prava, ima svoje jako uporište u prethodno iznetim činjenicama. To se prvenstveno vidi kroz pomenute odredbe Povelje o osnovnim pravima, kao i navedene stavove Suda pravde Evropske unije. Autorka je mišljenja da ovakva potencijalna fragmentacija i proliferacija nosi veliku opasnost po zaštitu ljudskih prava. Univerzalnost je jedna od osnovnih karakteristika ljudskih prava i ona se mora poštovati i obezbediti. Po mišljenju autorke to znači da mora da postoji i zaštita koja je jedinstvena, pa makar to bilo i na nivou kontinenta. Stoga, neophodno je da dođe do pristupanja Evropske unije Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, čemu je posvećena sledeća glava ovog rada.

3) PRISTUPANJE EVROPSKE UNIJE EVROPSKOJ KONVENCIJI ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA I OSNOVNIH SLOBODA

Pitanje pristupanja Evropske unije Evropskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda je pitanje koje je staro skoro koliko i sama konvencija. Međutim, nedostatak političke volje, kao i postojanje određenih prepreka, do sada nisu realizovali ovaj cilj. Ono što bi bila glavna prednost ovog pristupanja jeste mogućnost da se osigura direktna spoljna kontrola nad primenom ljudskih prava EU od strane Evropskog suda za ljudska prava.

Glavni i osnovni razlozi za pristupanje Evropske unije Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima jeste što bi postupak i zaštita bili jednostavniji ukoliko je stranka u postupku članica i EU i EKLJP, a EU nema odvojen pravni instrument kojim proklamuje ljudska prava, to jest Povelju o osnovnim pravima. Međutim, i ovaj argument može biti problematičan. Evropska unija je zajednica 28 država članica i preko 500 miliona stanovnika. Pojedini autori smatraju da je prirodno da zajednica tolike veličine ima svoju sudsku praksu i svoje dokumente u ovoj oblasti. S druge strane, mnogi autori smatraju i da bi pristupanje pojednostavilo stvari, kao i da je opravdano i da se nad samom EU vrši nadzor u vršenju i sprovođenju ljudskih prava.¹⁸

Evropska komisija je još 1979. godine izrazila svoj stav da bi EU trebalo da pristupi EKLJP tako što je usvojila predlog o tome. Na ovaj način bi se očuvala suprematija evropskog komunitarnog prava, jer bi pružilo katalog ljudskih prava koji bi bio obavezan za institucije ove nadnacionalne organizacije. Upravo ovo pitanje suprematije komunitarnog prava potvrđeno je u slučaju *Solange I*, kada je

¹⁸ Paul Craig, „EU Accession to the ECHR: Competence, Procedure and Substance“, *Fordham International Law Journal*, 36, 2013, pp. 1118-1120.

Evropski sud pravde rekao da čak ni osnovni principi iz nacionalnih ustava ne bi mogli da dovedu u pitanje suprematiju komunitarnog prava koje se direktno primenjuje. Značaj ove presude je i u tome što je utvrđeno da su ljudska prava sastavni deo evropskog prava.¹⁹

Pitanje pristupanja se ponovo vraća kada je Evropski savet zatražio savetodavno mišljenje od Evropskog suda pravde na pitanje da li je pristupanje EKLJP u saglasnosti sa osnivačkim ugovorom. Doneto je Mišljenje 2/94 kada je sud istakao da pristupanje ne može biti zasnovano na osnivačkim ugovorima jer ne može biti zasnovano na nekoj postojećoj ugovornoj odredbi. Naročito je istaknuto da postoje dva problema koje bi pristupanje dovelo sa sobom: prvo, uopšte nadležnost Evropske zajednice da zaključi takav sporazum, i, drugo, kompatibilnost sa odredbama osnivačkih ugovora. Donet je zaključak da je neophodno izmeniti osnivačke ugovore.²⁰

U narednom periodu usvojena je Povelja o osnovnim pravima, ali time ovo pitanje nije rešeno. Naime, i dalje je ostao problem pravne nesigurnosti koji bi se rešio jedino pristupanjem EKLJP. Jasni razlozi za pristupanje su što bolja saradnja u oblasti slobode bezbednosti i pravde za celu Evropu koja bi se ostvarila pomoću saradnje sa Savetom Evrope, davanje zajedničkih odgovora na izazove budućnosti, kao što su terorizam, korupcija i organizovani kriminal. Vrlo je bitan razlog i ujednačavanje i uspostavljanje analogne zaštite za akte EU i ujednačavanje jurisprudencije suda u Luksemburgu i suda u Strazburu.²¹

Pristupanje je omogućeno u glavnim pravnim aktima. Član 6 Ugovora o EU kaže da će EU pristupiti EKLJP, a isto govori i Protokol 8 donet uz Lisabonski ugovor, a odnosi se na ovaj član.²² Ovaj Protokol osigurava da sporazum o pristupanju mora da očuva posebne karakteristike prava EU i njenu autonomiju. Ujedno je i 2004. godine donet Protokol uz EKLJP koji bi omogućio pristupanje EU. Sam Lisabonski ugovor ne daje vremenski rok kada se to pristupanje mora ostvariti. Juna 2010. godine počinju pregovori, koji su rezultovali stvaranjem sporazuma o Nacrtu instrumenata za pristupanje, koji čine paket instrumenata 2013. godine.²³

¹⁹ Ivana Krstić, Bojana Čučković, „Pristupanje Evropske unije Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima kao vid unapređenja zaštite ljudskih prava u Evropi“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, god. LXIV, 2/2016, str. 52.

²⁰ Ibid., str. 57.

²¹ Ibid., str. 59.

²² Protocol (No 8) relating to Article 6(2) of the Treaty on European Union on the accession of the Union to the European Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FPRO%2F08>, datum pristupa: 5.10.2019. godine.

²³ Draft revised agreement on the accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Appendix I, https://www.echr.coe.int/Documents/UE_Report_CDDH_ENG.pdf, datum pristupa: 6.10.2019. godine.

Dakle, 2007. godine u Lisabonu se paralelno razvija pitanje ljudskih prava na dva nivoa – omogućavanjem Povelji o osnovnim pravima da ima svojstvo pravne obaveznosti i članom 6 koji govori da o pristupanju Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima. Na ovaj način se stvara kompleksna situacija u Evropskoj uniji, jer se ovi akti primenjuju istovremeno i paralelno.²⁴

Pregovori su se odvijali u dve faze. Prva je bila neformalna, takozvana „7+7“ faza, gde su prioritet bili pregovori o tehničkim pitanjima, a druga faza, „47+1“, bila je formalna. Prva faza je završena vrlo brzo, u toku 2011. godine i veći deo Nacrta Sporazuma o pristupanju bio je sastavljen. Druga faza je završena 2013. godine donošenjem nacrta paketa instrumenata o pristupanju. Građansko društvo je bilo uključeno, a Savet Evrope je objavljivao sve radne dokumente i izveštaje sa sastanaka na engleskom i francuskom jeziku na svom veb-sajtu brzo nakon završetka svakog sastanka.²⁵ Nakon što nacrt bude gotov Savet mora jednoglasno da ga odobri, a traži se i odobrenje od strane Evropskog parlamenta, kao i Suda pravde Evropske unije. Nakon toga, potrebno je da nacrt odobri i svaka država članica u skladu sa svojim ustavnim odredbama.²⁶

Po završetku pregovora Evropska komisija je postavila pitanje Sudu pravde Evropske unije da li je nacrt Sporazuma o pristupanju u saglasnosti sa ugovorima EU? Neočekivano, usledila je tzv. božićna bomba. Usvaja se Savetodavno mišljenje 2/13 da nacrt Sporazuma o pristupanju nije u saglasnosti sa primarnim pravom EU.²⁷

Kada je u pitanju odgovornost država članica EU za kršenje odredaba EKLJP koje učini EU, pravi se razlika između primarnog i sekundarnog prava. Idealan primer slučaja za kršenje putem primarnog prava jeste poznati slučaj *Matthews v. The UK* iz 1994. godine.²⁸ Podnosilac predstave je bio stanovnik Gibraltara kojem je bilo onemogućeno da glasa na izborima za Evropski parlament. Smatrao je da je povređen član 3 Prvog protokola uz EKLJP koji garantuje pravo na slobodne izbore. Ovde se primenjivao Akt o direktnim izborima iz 1976. godine koji je izjednačen sa osnivačkim ugovorima, te je zato u pitanju primarno pravo EU. Evropski sud za

²⁴ Christos L. Rozakis, „The Accession of the EU to the ECHR and the Charter of Fundamental Rights: Enlarging the Field of Protection of Human Rights in Europe“, in *The EU Accession to the ECHR*, Vasiliki Kosta, Nikos Skoutaris, Vassilis P Tzevelekos (eds.), Oxford and Portland, Oregon, 2014, p. 327.

²⁵ Andrew Drzemczewski, „EU Accession to the ECHR: The Negotiating Process“, in *The EU Accession to the ECHR*, Vasiliki Kosta, Nikos Skoutaris, Vassilis P Tzevelekos (eds.), Oxford and Portland, Oregon, 2014, pp. 20-22.

²⁶ Paul Craig, „EU Accession to the ECHR: Competence, Procedure and Substance“, op. cit., p. 1118.

²⁷ Opinion of the Court (Full Court) 2/13, 18 December 2014, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62013CV0002>, datum pristupa: 6.10.2019. godine.

²⁸ Case of *Matthews v. The UK*, Judgment, European Court of Human Rights, 1999, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58910>, datum pristupa: 7.10.2019. godine.

ljudska prava je utvrdio da EZ ne može biti odgovorna, jer nije članica EKLJP, ali da je zato Ujedinjeno Kraljevstvo odgovorno. Dakle, svaka država članica snosi odgovornost ako povredu učini EU, jer se primarno pravo donosi jednoglasno od strane država članica.

S druge strane, kada je u pitanju sekundarno pravo EU i kršenje koje učini EU, odgovornost država članica biće ograničena u skladu sa pravilom utvrđenim u čuvenom slučaju *Bosphorus v. Ireland* iz 1998. godine.²⁹ U ovom slučaju podnosilac predstavke bila je avio-kompanija Bosfor, registrovana u Turskoj. Vazduhoplovi, koje je iznajmila od JAT-a, bili su privremeno zaplenjeni, usled sprovođenja Rezolucije Saveta bezbednosti kojom se tadašnjoj Jugoslaviji uvode sankcije. Evropska zajednica donela je akt kojim je odlučila da postupi u skladu sa tom rezolucijom. Evropski sud za ljudska prava je utvrdio da države koje primenjuju EKLJP imaju pravo da prenesu deo svoje moći i suvereniteta na međunarodne i supranacionalne organizacije, a takva organizacija nije odgovorna pred ESLJP dok ne postane članica EKLJP. Sud je utvrdio da bi izuzimanje države članice od odgovornosti zbog prenosa nadležnosti bilo neskladno sa ciljem Konvencije. Konačno, kada država članica EKLJP preduzima radnje u skladu sa obavezama koje proističu iz članstva u nekoj organizaciji, neophodno je da takva organizacija pruža zaštitu ljudskih prava koja je ekvivalentna onoj koju pruža EKLJP. Dakle, ova presuda uvodi princip jednake zaštite ljudskih prava između Saveta Evrope i Evropske unije. Uslov je da podnosilac predstavke mora da dokaže da je ovaj princip narušen.

Doktrina iz presude *Bosphorus* je učinila značaj korak u usklađivanju prakse Suda pravde Evropske unije i Evropskog suda za ljudska prava. Ova doktrina zapravo transformiše obaveze koje država članica ima, u odnosu na obaveze iz EKLJP kada prenosi svoja ovlašćenja na međunarodnu organizaciju, tako da mora postojati standard dužne pažnje koja će osigurati zaštitu tih prava. Može se i učiniti da ova doktrina proširuje domašaj polja slobodne procene koje Evropski sud za ljudska prava može da koristi, te stoga može uneti pravnu nesigurnost.³⁰ Međutim, sudija Ris navodi da je ovakvo postavljanje stvari vrlo opasno i može voditi ka stvaranju duplih standarda, odnosno može doći do priznanja nižeg stepena odgovornosti za mere koje donose institucije EU od onih koje se nameću državama

²⁹ Case of *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland*, Judgment, European Court of Human Rights, 2005, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-69564>, datum pristupa: 7.10.2019. godine.

³⁰ Olivier de Schutter, „*Bosphorus* Post-Accession: Redefining the Relationships between the European Court of the Human Rights and the Parties to the Convention“, in *The EU Accession to the ECHR*, Vasiliki Kosta, Nikos Skoutaris, Vassilis P Tzevelekos (eds.), Oxford and Portland, Oregon, 2014, pp. 180-181.

članicama. On upravo u ovom slučaju vidi značaj pristupanja, jer bi se tako uspostavio kontrolni mehanizam.³¹

Pre nego što do samog pristupanja EU EKLJP dođe, sudska praksa je vodič u odnosu Saveta Evrope i Evropske unije. Iz perspektive Evropskog suda za ljudska prava, vodeći slučaj je svakako *Bosphorus*. Nakon što dođe do pristupanja smatra se da ne bi postojao osnov da se Evropskoj uniji pruži benefit ekvivalentne zaštite, kao što je učinjeno u ovoj presudi. Dakle, EU bi se tretirala kao svaka druga država članica.³²

Dva, za ovu oblast istorijski bitna, navedena slučaja ukazuju na vezu u zaštiti ljudskih prava između Saveta Evrope i Evropske unije. Ta veza se ogleda u saradnji i odnosu između Suda pravde EU i Evropskog suda za ljudska prava. Bitno je naglasiti da Sud pravde EU i ESLJP jesu dva suštinski različita suda. ESLJP se bavi primenom i zaštitom ljudskih prava u Evropi, dok Sud pravde EU tumači i primenjuje primarno i sekundarno pravo EU.³³ Kada se upoređi sudska praksa ova dva suda može se doći do određenih zaključaka. Smatra se da će doći do sve većih različitosti u smislu da EU dobija sve više moći u poljima koja su vezana za ljudska prava, kao što je pravo na azil, imigraciona politika i saradnja u polju unutrašnjih poslova i pravde, kao i činjenica da je doneta Povelja o osnovnim pravima. S druge strane, mora se priznati da Sud pravde EU sve češće prati praksu ESLJP. Takođe, smatra se da je činjenica da postoji eksterni, nezavisni sud, koji vrši spoljni nadzor nad primenom ljudskih prava, umnogome pomogla razvoju i zaštiti ljudskih prava. Zašto takav ne bi bio slučaj i nad pravom EU?³⁴

Odnos između Povelje o osnovnim pravima i Evropske konvencije o ljudskim pravima, u slučaju da do pristupanja dođe, mogao bi da dovede do različitih situacija. Na primer, podnošenje predstavke o povredi prava koje je zaštićeno i jednim i drugim pravnim aktom. Evropski sud za ljudska prava imao bi konačnu reč u pogledu tumačenja i primene prava koja su zaštićena i u jednom i u drugom aktu, dok bi Sud pravde Evropske unije imao autoritet za ona prava van EKLJP. To bi moglo da dovede do određenih problema. Takođe, javlja se i pitanje prava koja su u Povelji i odgovaraju pravima koja su u EKLJP. Uz nacrt Sporazuma o pristupanju donet je Memorandum koji pojašnjava pomenuti član 52, stav 3 Ugovora iz

³¹ Ivana Krstić, Bojana Čučković, „Pristupanje Evropske unije Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima kao vid unapređenja zaštite ljudskih prava u Evropi“, op. cit., str. 55-56.

³² Paul Craig, „EU Accession to the ECHR: Competence, Procedure and Substance, op. cit., pp. 1140-1141.

³³ Biljana Lepotić, „Praksa Suda pravde i Evropskog suda za ljudska prava u oblasti zaštite ljudskih prava“, op. cit., str. 327-328.

³⁴ Georg Ress, „The legal relationship between the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Communities according to the European Convention on Human Rights“, in *Governing Europe under a Constitution*, edited by Herm.- Josef Blanke and Stelio Mangiameli, Springer, 2006, pp. 283-84.

Lisabona. Ovaj Memorandum predviđa da su pravo na život, zabrana mučenja, zabrana ropstva i prinudnog rada, pravo na slobodu i sigurnost, poštovanje privatnog i porodičnog života, sloboda misli, savesti i veroispovesti, sloboda izražavanja i informisanja, sloboda okupljanja i udruživanja, pravo na imovinu, zaštita u slučaju premeštanja ili ekstradicije, pretpostavka nevinosti i pravo na odbranu ona prava koja imaju isto značenje i obim u Povelji kao i u EKLJP.³⁵

Vratimo se sada na Mišljenje 2/13 i trenutni položaj EU i EKLJP. Sud je u svom savetodavnom mišljenju naveo određene argumente protiv pristupanja. To su autonomija i specifičnost prava EU, monopol rešavanja sporova prema članu 344 UFEU, uspostavljanje mehanizma ko-tuženih stranaka, ostvarivanje indirektna nadležnosti Suda pravde i specifičnost prava EU u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike.³⁶ Mišljenje 2/13 u velikoj meri nije pravno utemeljeno, jer se većina istaknutih problema zapravo može lako prevazići. Može se zaključiti da je SPEU više želeo da očuva svoj autoritet i integritet nego da doprinese ujednačenoj zaštiti ljudskih prava u Evropi.³⁷

4) ZAKLJUČAK

Evropska konvencija o ljudskim pravima indirektno jeste deo primarnog prava Evropske unije, time što se u EU primenjuje Povelja o osnovnim pravima u skladu sa EKLJP. Međutim, ako bi do pristupanja zaista i došlo, tada bi se EU nalazila pod direktnom jurisdikcijom ESLJP i mogao bi da bude stranka i kod individualnih i kod međudržavnih predstavki pred ovim sudom. Pristupanje EU EKLJP doprinelo bi univerzalnoj zaštiti ljudskih prava, koja se propagira još od donošenja Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima iz 1948. godine i odgovara često navođenom atributu ljudskih prava, a to je njihova univerzalnost. Ujednačena sudska praksa državama članicama Saveta Evrope (a time i Republici Srbiji) dala bi veće poverenje u međunarodne institucije i zaštitu ljudskih prava.

Nakon Mišljenja 2/13 pristupanje Evropske unije Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima moguće je na osnovu dve opcije. Prva mogućnost jeste da dođe do ponovnog pregovaranja oko pristupanja, a druga opcija podrazumeva izmene osnivačkih ugovora. Da bi se prva opcija ostvarila ponovo bi moralo 47 država

³⁵ Paul Craig, „EU Accession to the ECHR: Competence, Procedure and Substance“, op. cit., pp. 1146-1148.

³⁶ Više o samom mišljenju: Sanja Đorđević Aleksovski, „Savetodavno mišljenje 2/13 Suda pravde i prepreke za pristupanje EU Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, broj 73, 2016, str. 238.

³⁷ Ivana Krstić, Bojana Čučković, „Pristupanje Evropske unije Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima kao vid unapređenja zaštite ljudskih prava u Evropi“, op. cit., str. 72.

članica Saveta Evrope da pregovara sa EU, a onda bi se ponovo tražila i saglasnost Saveta i Parlamenta EU. Činjenica da Povelja o osnovnim pravima ima svojstvo pravne obaveznosti nije dovoljna i potrebno je da dođe do pristupanja kako bi se omogućilo nezavisno ispitivanje akata institucija Evropske unije, ali i zbog ukidanja potencijalno opasne pretpostavke o ekvivalentnoj zaštiti iz slučaja *Bosphorus*.³⁸

Argumente za pristupanje iznela je još u periodu 2002–2003. godine radna grupa za Evropsku konvenciju tokom stvaranja Evropskog ustava. Prvo, došlo bi do jačanja zaštite ljudskih prava i koherencije između Evropske unije i Saveta Evrope. Zatim, građani EU bi uživali zaštitu i od radnji same EU, a ne samo država. Takođe, pristupanje bi bilo idealna alatka za stvaranje harmonizacije između prakse suda u Strazburu i suda u Luksemburgu. Ovo ne bi uticalo na autonomiju prava EU, niti na autoritet suda u Luksemburgu, što se često ističe kao argument protiv pristupanja. Sud u Luksemburgu ostao bi kao jedini koji ima nadležnost za pitanja pravnog poretka EU. Konačno, argument za je i da bi EU mogla da se pojavljuje pred ESLJP u slučajevima nepoštovanja obaveza država članica prema EU.³⁹ U literaturi se javljaju još neki argumenti kao što je to da bi se pristupanjem stavila tačka na kritike da postoje dvostruki aršini, u smislu da EU traži da sve države kandidati pristupe Konvenciji, ali ne i ona sama.⁴⁰

Kritike savetodavnog Mišljenja 2/13 svode se na to Sud pravde Evropske unije, koji je ovde imao ulogu ustavnog suda, u potpunosti zanemaruje član 6, stav 2 Ugovora iz Lisabona koji je uveo obavezu pristupanja EKLJP. Mišljenja Suda pravde su obavezujuća, ali, s druge strane, EU je i dalje pod obavezom iz Lisabonskog ugovora da pristupi Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima. Kada su u pitanju dve predložene alternative, opšti stav je da mogućnost izmene osnivačkih ugovora trenutno nema veliku mogućnost ostvarenja, a s druge strane, nakon dugotrajnih pregovora sumnja se da će se obe strane ponovo u to upustiti.⁴¹

Konačno, izuzetno je važno naglasiti da su u savremenom međunarodnom javnom pravu, evropsko pravo i ljudska prava takozvani *self-contained* režimi, odnosno oblasti koje su samodovoljne. To znači da su stekle određenu dozu samostalnosti u međunarodnom pravu, koja, svakako, mora da se poštuje. S druge strane, autorka smatra da je izuzetno opasno prenositi fragmentaciju na polju opšteg međunarodnog prava, na polje zaštite ljudskih prava. Iako Evropska unija želi da zaštiti svoju isključivu nadležnost i autonomiju, ne sme se prenebregnuti

³⁸ Ibid., str. 72-73.

³⁹ Nóra Chronowski, „Integration of European Human Rights Standards – Accession of EU to the ECHR“, Law of Ukraine, No 3, 2013, pp. 270-27.

⁴⁰ Sanja Đorđević Aleksovski, „Savetodavno mišljenje 2/13 Suda pravde i prepreke za pristupanje EU Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima“, op. cit., str. 230.

⁴¹ Ibid., str. 250.

činjenica da su ljudska prava garantovana svima i da je neophodno obezbediti univerzalan i jedinstven nivo zaštite. U vožnji Evropske unije ka Evropskoj konvenciji ljudskih prava pritisnuta je kočnica. Ostaje da vidimo da li će Evropska unija i Savet Evrope naći način da ponovo pritisnu gas i nastave put ka jedinstvenoj zaštiti ljudskih prava.

5) LITERATURA

- Chronowski, Nóra, „Integration of European Human Rights Standards – Accession of EU to the ECHR“, *Law of Ukraine*, No 3, 2013, pp. 265-277.
- Craig, Paul, „EU Accession to the ECHR: Competence, Procedure and Substance“, *Fordham International Law Journal*, 36, 2013, pp. 1114-1150.
- De Búrca, Gráinne, „The Road not Taken: The European Union as a Global Human Rights Actor“, *The American Journal of International Law*, Vol 105, No. 4, 2011, pp. 649-693.
- De Schutter, Olivier, „Bosphorus Post-Accession: Redefining the Relationships between the European Court of the Human Rights and the Parties to the Convention“, in *The EU Accession to the ECHR*, Vasiliki Kosta, Nikos Skoutaris, Vassilis P Tzevelekos (eds.), Oxford and Portland, Oregon, 2014, pp. 177-198.
- Đorđević Aleksovski, Sanja, „Savetodavno mišljenje 2/13 Suda pravde i prepreke za pristupanje EU Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, broj 73, 2016, str. 235-252.
- Drzemczewski, Andrew, „EU Accession to the ECHR: The Negotiating Process“, in *The EU Accession to the ECHR*, Vasiliki Kosta, Nikos Skoutaris, Vassilis P Tzevelekos (eds.), Oxford and Portland, Oregon, 2014, pp. 17-27.
- Etinski, Rodoljub, „Proces promocije ljudskih prava u Evropskoj uniji“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 1-2, 2008, str. 115-131.
- Gajić, Aleksandar V., „O fragmentaciji međunarodnog prava i proliferaciji međunarodnih sudova i trbunala“, Radmila Vasić, Milena Polojac (ur.), *Identitetski preobražaj Srbije*, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2016, str. 241-265.
- Korenica, Fisnik, *EU Accession to ECHR, Between Luxembourg Search for Autonomy and Strasbourg's Credibility on Human Rights Protection*, Springer, Switzerland, 2015
- Krivokapić, Boris, *Enciklopedijski rečnik međunarodnog prava i međunarodnih odnosa*, Službeni glasnik, Beograd, 2010.
- Krstić, Ivana, Čučković, Bojana, „Pristupanje Evropske unije Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima kao vid unapređenja zaštite ljudskih prava u Evropi“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, god. LXIV, 2/2016, str. 49-78.

- Lepotić, Biljana, „Praksa Suda pravde i Evropskog suda za ljudska prava u oblasti zaštite ljudskih prava“, *Evropsko zakonodavstvo*, broj 67, god XVIII, 2019, str. 323-338.
- Paunović, Milan, Krivokapić, Boris, Krstić, Ivana, *Međunarodna ljudska prava*, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, Beograd, 2018.
- Ress, Georg, „The legal relationship between the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Communities according to the European Convention on Human Rights“, in *Governing Europe under a Constitution*, Herm.- Josef Blanke and Stelio Mangiameli (eds), Springer, 2006, pp. 279-296.
- Rozakis, Christos L., „The Accession of the EU to the ECHR and the Charter of Fundamental Rights: Enlarging the Field of Protection of Human Rights in Europe“, in *The EU Accession to the ECHR*, Vasiliki Kosta, Nikos Skoutaris, Vassilis P Tzevelekos (eds.), Oxford and Portland, Oregon, 2014, pp. 327-331.
- Spaventa, Elanor, „Fundamental Rights in the European Union“, in *European Union Law*, Catherine Barnard, Steve Peers (eds), Oxford University Press, 2017, pp. 227-261.
- Stern, Klaus, „From the European Convention on Human Rights to the European Charter of Fundamental Rights: The Prospects for the Protection of Human Rights in Europe“, in *Governing Europe Under a Constitution*, Herm.-Josef Blanke, Stelio Mangiameli (eds.), Springer, 2006, pp. 169-184.
- Vučić, Mihajlo, „Evropsko pravosudno raskršće – odnos između Evropskog suda pravde i Evropskog suda za ljudska prava u svetlu Lisabonskog ugovora“, *Evropsko zakonodavstvo*, broj 37-38, god. X, 2011, str. 307-317.

UNIQUE PROTECTION OF THE HUMAN RIGHTS IN EUROPE

Abstract: The article gives a comparative overview of human rights development in the Council of Europe through the adoption of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR) and the work of the European Court of Human Rights (ECtHR) on the one hand and developments in the European Union (EU) and the work of its courts, with an emphasis on EU primary law and the EU accession to the European Convention on Human Rights. The accession process was interrupted in 2013 with a negative Opinion of the Court of Justice of the European Union, but the case-law of the ECtHR and the EUSR continues to indicate that there is still a need to create a single legal system in the field of human rights in Europe. The author believes that the uniqueness of human rights protection on the ground of Europe is necessary and immanent to the very nature of human rights.

Keywords: Human rights, European Convention on Human Rights, Charter of Fundamental Rights, EU accession to the European Convention on Human Rights, Opinion 2/13.

OSVRTI

UDK: 347.79
347.793-057.2
Bibliid:1451-3188, 18 (2019)
God XVIII, br. 70, str. 115–121

Osvrt
Primljen 20. avgusta 2019.
Odobren 31. oktobra 2019.

EU PROPISI O RADNOM VREMENU POSADE NA BRODOVIMA UNUTRAŠNJE PLOVIDBE

*Iris BJELICA VLAJIĆ**

Apstrakt: Direktivom 2014/112/EU Evropska unija nastojala je da reši određena pitanja koja nisu bila regulisana ranijim zakonodavstvom, jer nije u dovoljnoj meri uzimala u obzir posebnu radnu i životnu situaciju radnika u plovidbi unutrašnjim vodnim putevima. Imajući u vidu da se brodom upravlja neprekidno, u smenama, kao i da se radno vreme radnika na brodu ne može izjednačiti s ukupnim vremenom plovidbe plovila na unutrašnjim plovnim putevima, bilo je potrebno precizno definisati šta se podrazumeva pod odmorom i koliko periodi različitih vrsta odmora minimalno traju. Neujednačen način pristupa država članica regulisanju ovog pitanja dovodio je do faktičke nejednakosti u položaju zaposlenih na brodovima unutrašnje plovidbe, ali i pitanja zaštite zdravlja i sigurnosti radnika. Pošto se radi o sektoru koji je pretežno prekograničan, stav socijalnih partnera je bio da se zaštita na bolji način može ostvariti na nivou Evropske unije, nego zakonodavstvima država članica. Imajući u vidu geografski položaj Republike Srbije, usvajanje ove direktive je od velikog značaja za sve radnike zaposlene na plovilima koja viju njenu zastavu. Kontrolu ispunjavanja obaveze vrše nadležni inspektori domaće države, ali i inspektori luka u koje brodovi pristaju, zbog čega se vodi precizna evidencija perioda rada i odmora. Evidencija u svakom momentu treba da bude dostupna svakom zaposlenom na plovilu.

Gljučne reči: unutrašnja plovidba, radno vreme, odmor, evidencija, Direktiva 2014/112/EU.

* Doc. dr Iris Bjelica Vlajić, predavač pravne grupe predmeta u Visokoj brogarskoj školi akademskih studija u Beogradu. Kontakt: iris_bjelica_vlajic@yahoo.com

1) SVRHA

Plovidba unutrašnjim vodama je saobraćajna grana privrede koja ima međunarodni karakter i veliki značaj za razvoj ukupne trgovinske razmene, ali i privrednog rasta države. Za Uniju je posebno važna zbog efekata energetske uštede i zaštite prirodne okoline. Karakteriše je prekogranična aktivnost učesnika i korišćenje evropske mreže unutrašnjih plovnih puteva. Iz tog razloga, neophodno je stvoriti jednake uslove za rad svih radnika u ovoj privrednoj grani. Pod radnicima se podrazumevaju posada, odnosno nautičko osoblje, i pomoćno brodsko osoblje. Direktivom 2014/112/EU Evropska unija (u daljem tekstu kao: Unija) nastojala je da reši pitanja dnevnog odmora, pauza, nedeljnog odmora, trajanja noćnog rada i slično, koja nisu bila regulisana ranije usvojenom Direktivom 2003/88/EZ o određenim vidovima organizacije radnog vremena.¹

Broj radnika i radno vreme na brodu razlikuju se u zavisnosti od: kompanije, područja plovidbe, dužine plovidbenog puta, veličine plovila i načina na koji je izvršena organizacija rada. Primenom i tumačenjem Direktive ne stavljaju se van snage bilo koje odredbe, običajno pravo ili praksa Unije ili nacionalne države, kojima se radnicima u unutrašnjoj plovidbi osiguravaju povoljniji uslovi. Države članice određuju sankcije koje se primenjuju u slučaju povrede nacionalnih odredbi donesenih na osnovu Direktive, pri čemu sankcije treba da su delotvorne, srazmerne i odvrćajuće.

2) MERE EVROPSKE UNIJE

Države članice bi socijalnim partnerima, na njihov zajednički zahtev, trebalo da povere provođenje Direktive, pod uslovom da države članice preduzmu sve korake potrebne kako bi garantovala mogućnost ispunjavanja ciljeva Direktive. Direktivom 2014/112/EU i Sporazumom koji joj je priložen utvrđuju se, specifičniji uslovi povezani sa organizacijom radnog vremena mobilnih radnika u plovidbi unutrašnjim vodnim putevima od onih iz Direktive 2003/88/EU. Osnovna specifičnost okruženja u kome se odvija rad radnika u unutrašnjoj plovidbi je to što svaki radnik i tokom odmora ostaje na plovilu, gde za vreme trajanja plovidbe ima smeštaj. Takođe, plovidba najčešće traje nekoliko dana uzastopno i obuhvata znatan udeo dežurstava. Zbog toga je potrebna bolja kontrola rasporeda rada i odmora, odnosno zaštita zdravlja radnika od prekomernog rada ili izlaganja štetnim dejstvima, kao što su vibracije i buka. Direktiva obavezuje države članice u pogledu rezultata koje treba postići, dok nacionalnim telima ostavlja izbor oblika i načina.

¹ „Direktiva EZ 2003/88 Evropskog Parlamenta i Saveta od 4. novembra 2003. godine o određenim vidovima organizacije radnog vremena“, Službeni list L 299, 18. novembar 2003. godine. Više o tome: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=OJ:L:2003:299:TOC>, pristupljeno 17. oktobra 2019. godine.

Direktiva ostavlja državama članicama slobodu da pojmove koji se koriste u Sporazumu, a koji u njemu nisu posebno definisani, definišu u skladu s nacionalnim pravom i praksom, kao što je to slučaj sa drugim direktivama u području socijalne politike, u kojima se koriste slični pojmovi, pod uslovom da su te definicije u skladu s odredbama Sporazuma. Pri regulisanju pitanja Direktiva se oslanja na član 31 Evropske povelje.² Države članice mogu zadržati ili uvesti odredbe povoljnije od onih koje su utvrđene u Direktivi, a provođenje Direktive ni u kom slučaju ne predstavlja dovoljan razlog za snižavanje opšteg nivoa zaštite radnika u područjima obuhvaćenim njom. Takođe, ne dovode se u pitanje prava država članica i socijalnih partnera da, s obzirom na okolnosti koje se menjaju, utvrde zakonodavne, regulatorne ili ugovorne aranžmane koji su drugačiji od onih koji su vredeli u vreme donošenja Direktive, pod uslovom da se poštuju Direktivom utvrđeni minimumi. Ako u pogledu garantovanja prava radnika postoje razlike u pogledu vremena odmora između ovog sporazuma, i nacionalnih ili međunarodnih propisa o bezbednosti broskog prometa, prednost imaju odredbe koje jemče veći stepen zaštite zdravlja i sigurnosti radnika.

3) SADRŽAJ

U Direktivi 2014/112/EU dati su osnovni pojmovi i njihove definicije. Tako se „plovilom“ smatra brod ili plutajuće postrojenje, dok je „putnički brod“ brod sa kabinom, ili brod za dnevne izlete koji je izgrađen i opremljen za prevoz više od 12 putnika. Svakako, najznačajnija je definicija pojma „radno vreme“, pod kojim se podrazumeva vreme tokom kog radnik, u skladu s uputstvom poslodavca ili njegovog zastupnika, izvršava rad na plovilu, uz plovilo ili za plovilo, odnosno tokom kog je raspoređen za rad ili mora biti spreman za rad (dežurstvo). Za razliku od toga, „vreme odmora“ je vreme izvan radnog vremena i pokriva razdoblja odmora na plovilu u pokretu, na stacionarnom plovilu i na kopnu, ali ne uključuje kratke pauze u trajanju do 15 minuta. „Dan odmora“ je razdoblje neprekinutog odmora u trajanju od 24 sata, koje radnik provodi na slobodno izabranom mestu. Prevoznik u plovidbi unutrašnjim vodnim putevima je svaka osoba koja nezavisno o nečijem uputstvu i za vlastiti račun plovi plovilima u plovidbi unutaršnjim vodnim putevima, a u svrhu sticanja prihoda. Radnik koji radi noću je: svaki radnik, koji uobičajeno tokom noći odradi najmanje tri sata svog svakodnevnog radnog vremena, kao i svaki radnik, koji po potrebi tokom noći odradi određeni deo svog godišnjeg radnog vremena, koji je utvrđen po izboru

² „Povelja o osnovnim pravima Evropske unije“, Službeni list EU, C 301/1 od 14.12.2007. godine, član 31: „Svaki radnik ima pravo na uslove za rad koji odgovaraju njegovom zdravlju, bezbednosti i dostojanstvu. Svaki radnik ima pravo na ograničenje maksimalnog radnog vremena, na dnevni i nedeljni period odmora i na godišnji period plaćenog odsustva“. Više o tome na: http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/meoi/Documents/Povelja%20o%20osnovnim%20pravima%20EU%20%20Prevod_354037522.pdf posećeno 4. oktobra 2019. godine.

dotične države članice. Brodsko osoblje definisano je u skladu s Prilogom II, član 1.01, definicijom pojma 103. Direktive 2006/87/EZ (4).

Osnovno pravilo vezano za radno vreme brodara na brodovima unutrašnje plovidbe je 8 sati dnevno, ili 48 sati nedeljno, tokom perioda od 12 meseci. Pravilo je da zaposleni ni pod kojim uslovima ne može raditi više od 14 sati tokom 24 sata, odnosno 84 sata u 7 dana. Tokom perioda od 4 uzastopna meseca zaposleni ne može da radi više od 72 sata tokom nedelje, dok noćni rad ne može prelaziti više od 42 sata nedeljno u periodu između 23 i 6 časova. Pomorac ne može raditi bez odmora duže od 31 uzastopan dan, ali potom im sledi uzastopan period odmora u određenom trajanju, odmah nakon završetka uzastopnog perioda rada.³ Vreme odmora na brodu traje 10 sati u toku 24 sata, od čega bar 6 sati mora biti odmor bez prekida, odnosno u toku 7 dana, 84 sata treba da iznosi vreme za odmor. Za sezonske poslove, vreme odmora iznosi 12 sati u toku 24-časovnog perioda, odnosno 72 sata tokom 7 dana.⁴ Najduže radno vreme u referentnom razdoblju je 2.304 sati.⁵ Prava na vreme odmora koja proizlaze iz zakonskih praznika dodatno se umanjuju.⁶

Poslodavci su dužni da vode evidenciju o tačnom radnom vremenu i periodima odmora zaposlenih na brodu. Ta evidencija se čuva na plovilu i proverava redovno sa članovima posade. Svakom članu posade dostavlja se primerak završene evidencije. Na radnike mlađe od 18 godina odnose se odredbe Direktive 94/33/EZ o zaštiti mladih ljudi na radu. Izuzetno, države članice mogu propisom dozvoliti rad mladim ljudima koji u skladu s nacionalnim zakonodavstvom nakon navršavanja 16. godine života više ne podležu obaveznom redovnom školovanju, i to u vremenu u kojem je prema Direktivi 94/33/EZ zabranjen rad noću, ako je to potrebno za postizanje cilja obrazovanja unutar priznatog obrazovnog usmerenja i pod uslovom da im se odobri primereno vreme odmora. Kapetan ili njegov zamenik imaju pravo da zahtevaju od radnika produženje trajanja radnog vremena koliko je potrebno za otklanjanje neposredne opasnosti po plovilo, osobe na brodu, teret ili za pomaganje drugim brodovima ili osobama u nuždi. Nakon prestanka opasnosti, radnicima se

³ U prilogu je data tabela za izračunavanje perioda uzastopnog odmora nakon uzastopnih dana rada. Uzastopni rad od 1 do 10 dana rada – 0,2 dana odmora po uzastopnom radnom danu. Uzastopni rad od 11 do 20 dana rada – 0,3 dana odmora po uzastopnom radnom danu. Uzastopni rad od 21 do 31 dana rada – 0,4 dana odmora po uzastopnom radnom danu.

⁴ Pod sezonskim radom se podrazumeva period ne duži od 9 meseci rada u toku 12 meseci.

⁵ Osnova za izračunavanje: 52 nedelje, umanjena za najmanje četiri nedelje odsustva po 48 sati rada nedeljno, pri čemu se odobrena razdoblja plaćenog godišnjeg odmora kao i razdoblja bolovanja kod obračuna proseka ne uzimaju u obzir ili su neutralna.

⁶ U tom pogledu, Direktiva 2014/112/EU je u potpunosti usaglašena sa Konvencijom o radu pomoraca Međunarodne organizacije rada od 23. februara 2006. godine na: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:91:0::NO::P91_ILO_CODE:C186, posećeno 6.10.2019. godine.

omogućava korišćenje vremena za odmor. Svaki radnik ima pravo na plaćeni godišnji odmor u najkraćem trajanju od četiri nedelje, odnosno na odgovarajući deo u slučaju zaposlenja kraćeg od jedne godine, prema uslovima za korišćenje i odobravanje odmora predviđenih nacionalnim zakonodavstvima i/ili prema nacionalnim običajima. Najkraći plaćeni godišnji odmor, osim u slučaju prestanka radnog odnosa, ne sme se zameniti novčanom naknadom. Ako u pogledu garantovanja prava radnika postoje razlike u pogledu vremena odmora između ovog sporazuma i nacionalnih ili međunarodnih propisa o bezbednosti brodskeg prometa, prednost imaju odredbe koje jemče veći stepen zaštite zdravlja i sigurnosti radnika.

Poslodavac koji namerava da organizuje rad prema određenom ritmu, mora uzeti u obzir opšte načelo da organizacija radnog vremena mora biti prilagođena čoveku, posebno u pogledu smanjenja monotonog rada i radnog ritma određenog mašinama, i to prema merilima vrste posla i zahtevima zaštite sigurnosti i zdravlja radnika, posebno u pogledu stanki tokom radnog vremena.

Svi radnici imaju pravo na besplatni godišnji zdravstveni pregled. Pri medicinskim pregledima posebnu pažnju treba usmeriti na simptome koji mogu biti uzrokovani radom na brodu s najkraćim dnevnim vremenima odmora, i/ili najmanjim brojem dana odmora. Radnici koji rade noću i imaju zdravstvene probleme, koji su dokazano povezani sa noćnim radom, moraju, prema mogućnostima, biti premešteni na odgovarajuće radno mesto s radnim vremenom po danu.

Besplatna provera zdravstvenog stanja podleže čuvanju lekarske tajne. Besplatna provera zdravstvenog stanja može se izvršiti u okviru javnog zdravstva. Radnicima koji rade noću i radnicima koji rade u smenama mora se, u pogledu sigurnosti i zdravlja, pružiti zaštita u meri koja uzima u obzir vrstu njihovog posla, a pružena zaštitna i preventivna sredstva u svrhu zaštite sigurnosti i zdravlja radnika koji rade noću, ili u smenama, moraju im u svakom momentu biti na raspolaganju.

4) DATUM STUPANJA NA SNAGU DIREKTIVE

Direktiva 2014/112/EU o sprovođenju Evropskog sporazuma o utvrđivanju određenih vidova organizacije radnog vremena u plovidbi unutrašnjim vodnim putevima usvojena je 19. decembra 2014. godine.⁷ Objavljena je 23. decembra 2014. godine u Službenom listu EU L 367/86, a na snagu je stupila dvadeset dana od dana objavljivanja.⁸ Osnov za usvajanje Direktive je član 155 Ugovora o osnivanju EU.

⁷ Evropski sporazum o utvrđivanju određenih vidova radnog vremena u plovidbi unutrašnjim plovnim putevima sklopili su Evropski savez za plovidbu unutrašnjim vodnim putevima (EBU), Evropska organizacija zapovednika plovila (ESO) i Evropska federacija radnika u plovidbi (ETF) 15. februara 2012. godine.

⁸ „Direktiva EU 2014/122 Evropskog parlamenta i Saveta od 19. decembra 2014. godine o radnom vremenu u plovidbi unutrašnjim vodnim putevima“, Službeni list L 367, 23. decembar

Zakone i druge propise potrebne za usklađivanje domaćeg zakonodavstva s Direktivom, države članice treba da usvoje najkasnije do 31. decembra 2016. godine i o tome odmah obaveste Komisiju i dostave joj tekst glavnih odredbi nacionalnog prava koje donesu u području na koje se odnosi Direktiva.

5) ZNAČAJ ZA REPUBLIKU SRBIJU

Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda Evropske unije, okolnost da aktivnost iz direktive još ne postoji u određenoj državi članici ne može osloboditi tu državu članicu obaveze da donese zakone i propise kako bi osigurala ispravno prenošenje svih odredbi direktive. Načelo pravne sigurnosti i potreba osiguravanja potpunog sprovođenja direktiva *de jure*, a ne samo *de facto*, iziskuju da sve države članice preuzmu pravila predmetne direktive u jasan, precizan i transparentan okvir kojim se predviđaju obavezujuće odredbe.⁹ Od Republike Srbije se očekuje da svoje domaće zakonodavstvo prilagodi zakonodavstvu Unije, pre sticanja svojstva članice Unije. Takva obaveza ustanovljena je kako bi države članice predvidele bilo kakve promene situacije, te kako bi osigurale da svi pravni subjekti u Uniji mogu jasno i precizno znati koja su, u svim okolnostima, njihova prava i obaveze. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, prenošenje direktive jedino nije obavezno ako je prenošenje zbog geografskih specifičnosti bespredmetno. Države članice trebale bi u takvim slučajevima o tome da obaveste Komisiju.

Zbog geografskih odlika Republike Srbije, i to pre svega izlaska na Dunav koji je plovani celom dužinom toka kroz Srbiju, a potom i korišćenja drugih evropskih reka, kao što su Tisa i Sava, za plovidbu, usvajanje pravila navedenih u Direktivi 2014/112/EU je od velikog značaja za posadu na brodovima koji viju srpsku zastavu. Usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa ovom Direktivom donosi korist zbog jasne podele na radno vreme i vreme za odmor koje će članovi posade neposredno osetiti. Veća iskorišćenost brodova za prevoz robe u međunarodnoj razmeni doprinosi privrednom rastu i razvoju, ali utiče i na poboljšanje infrastrukture i privlačenje novih investicija. Iz tog razloga, položaj radnika na brodovima unutrašnje plovidbe trebalo bi da bude u potpunosti zaštićen, na način koji ne ostavlja brodarskim kompanijama mogućnost bogaćenja na račun sigurnosti posade ili njihove preterane eksploatacije. Raspodela dana na radno vreme i vreme

2014. godine, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex:32014L0112#nr5-L_2014367HR.01008901-E0005 pristupljeno 17. oktobra 2019. godine.

⁹ Videti, između ostalog, presudu Evropskog suda od 14. januara 2010. godine, predmet C-343/08, Evropska komisija protiv Češke Republike zbog neispunjenje obaveza države članice – Direktiva 2003/41/EK, objavljeno u Službenom listu C 63, od 13.3.2010. godine, str. 9-9. Više o tome na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1571502045674&uri=CELEX:62008CA0343>.

za odmor garantuje, ne samo zdravlje posade, već i zapošljavanje dovoljnog broja članova posade kako bi plovidba tekla u skladu sa osnovnim pravilima za bezbednu plovidbu. U Uniji sindikalne organizacije radnika u lukama i na brodovima dobro su organizovane i predstavljaju garanciju sigurnosti svih zaposlenih u ovoj grani saobraćaja. U državama u kojima takve organizacije nema, usvajaju se pravila koja garantuju minimum njihovih prava.

6) LITERATURA

- Bjelica Vlajić, Iris, „Uvod u pomorsko pravo“, Akademska misao, Beograd, 2019.
- Bolanča, Dragan, „Pravni položaj člana posade broda“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, broj 70 (2015), str. 483-497.
- Reljanović, Mario, „Prava zaposlenih na kruzerima – normativa i iskustva“, Pravni zapisi, godina VII, broj 1 (2017), str. 95-113.

EU LEGISLATION ON THE WORKING TIME OF CREW ON INLAND WATERWAY TRANSPORT

Abstract: Council Directive 2014/112/EU endeavored to resolve certain issues that were not regulated by previous legislation since it did not sufficiently take into account the special working and living conditions of inland navigation workers. Bearing in mind that the ship is operated continuously in shifts and that the working time of the ship workers cannot be equated with the total navigation time of the inland waterway vessels, it was necessary to precisely define what is meant by daily, night and weekly rest and how long the resting periods are. The different approaches taken by the Member States while regulating this issue have led to factual inequalities in the position of employees on inland navigation vessels, but also the protection of workers' health and safety. As this is a predominantly cross-border sector, it was the view of the social partners that protection could be better achieved at the Union level than by Member States' legislation. Given the geographical location of the Republic of Serbia, the adoption of this Directive is of great importance to all workers and crew members employed on vessels flying its flag. Compliance with the stated obligation is carried out by the competent inspectors of the flag country, as well as the inspectors of the ports at which the ships dock, which is why accurate records of working and rest periods are kept. Records should be available at all times to every employee on board.

Key words: inland waterways, working hours, resting time, Directive 2014/112/EU.

STANDARDI EVROPSKE UNIJE U OBLASTI ZAŠTITE ŽRTAVA KRIVIČNIH DELA

Filip MIRIĆ,
Bojana GOLUBOVIĆ

Apstrakt: Žrtve krivičnih dela zaslužuju posebnu zaštitu. Naime, izvršenje krivičnog dela predstavlja veoma traumatično iskustvo za žrtvu. Ukoliko ne postoji efikasan sistem podrške i zaštite žrtve su često izložene riziku od sekundarne viktimizacije. Potreba za kreiranjem efikasnog sistema za zaštitu i podršku žrtvama je prepoznata i na nivou Evropske unije, što je rezultiralo usvajanjem direktive Evropskog parlamenta i Evropskog Saveta od 25. oktobra 2012. godine kojom se uspostavljaju minimalni standardi o pravima, podršci i zaštiti žrtava kriminaliteta. Autori u radu analiziraju mere i mehanizme za zaštitu žrtava krivičnih dela sadržane u Direktivi i njihovu primenljivost u pravu Republike Srbije, imajući u vidu potrebu harmonizacije prava Republike Srbije sa pravom Evropske unije. U radu je, takođe, ukazano na osnovne nedostatke i probleme u sistemu zaštite prava žrtava u Srbiji i predložene su mere za njihovo otklanjanje.

Ključne reči: krivično zakonodavstvo, zaštita prava žrtava, Evropska unija.

1) UVODNA RAZMATRANJA

U teoriji krivičnog prava pasivni subjekt krivičnog dela (oštećeni, žrtva) predstavlja lice koje je povređeno ili ugroženo izvršenim krivičnim delom. To je lice kome pripada dobro ili vrednost prema kome se preduzima radnja izvršenja krivičnog dela.¹ Ne postoje krivična dela bez žrtve, bilo u užem ili širem smislu, bez obzira da li je reč o fizičkom, pravnom licu ili društvu u celini. Zbog toga, žrtve krivičnih dela zaslužuju posebnu zaštitu. Naime, izvršenje krivičnog dela predstavlja veoma traumatično iskustvo za žrtvu. Ukoliko ne postoji efikasan sistem podrške i zaštite žrtve su često izložene riziku od sekundarne viktimizacije. Potreba za

* Dr Filip Mirić, naučni saradnik i samostalni stručno-tehnički saradnik za studije i studentska pitanja, Pravni fakultet u Nišu, E-mail: filip@prafak.ni.ac.rs, filip.miric@gmail.com.

Msr Bojana Golubović, studentkinja doktorskih studija, Pravni fakultet u Nišu, E-mail: golubovic_bojana@hotmail.com.

¹ Dragan Jovašević, *Krivično pravo, opšti deo*, Nomos, Beograd, 2006, str. 83.

kreiranjem efikasnog sistema za zaštitu i podršku žrtvama je prepoznata i na nivou Evropske unije, što je rezultiralo usvajanjem Direktive Evropskog parlamenta i Evropskog Saveta od 25. oktobra 2012. godine (u daljem tekstu kao: Direktiva) kojom se uspostavljaju minimalni standardi o pravima, podršci i zaštiti žrtava kriminaliteta. Autori u radu analiziraju mere i mehanizme za zaštitu žrtava krivičnih dela sadržane u Direktivi i njihovu primenljivost u pravu Republike Srbije, imajući u vidu potrebu harmonizacije prava Republike Srbije sa pravom Evropske unije. U radu je, takođe, ukazano na osnovne nedostatke i probleme u sistemu zaštite prava žrtava u Srbiji i predložene su mere za njihovo otklanjanje.

2) CILJEVI DIREKTIVE

Ciljevi Direktive kojom se uspostavljaju minimalni standardi o pravima, podršci i zaštiti žrtava su precizno definisani. Naime, propisano je da je cilj ove Direktive da se žrtvama krivičnih dela garantuje adekvatna informacija, pomoć i zaštita, kao i mogućnost da učestvuju u krivičnim postupcima. Države članice će garantovati žrtvama priznavanje njihovog statusa kao takvog, kao što će garantovati i da se prema njima ophodi na uvažavajući, saosećajan, po meri njihove ličnosti, profesionalan i nediskriminatorni način, u toku svih kontakata sa službama za podršku žrtvama ili službama restorativne pravde, ili sa bilo kojim nadležnim organom koji postupa u okviru krivičnog postupka. Prava koja se uspostavljaju ovom Direktivom primenjivaće se na žrtve na nediskriminatorni način, čak i u odnosu na njihov rezidentni status. U slučaju da je žrtva dete, države članice će garantovati da primena ove Direktive bude u najboljem interesu deteta, koji će biti procenjivan u svakom pojedinačnom slučaju. U tom smislu, od najveće važnosti biće senzibilan pristup deci, uz uvažavanje detetovih godina, zrelosti, stavova, potreba i briga. Dete i njegov pravni zastupnik, u slučaju da ga ima, biće informisani o svim merama ili pravima koja se posebno tiču dece. Na ovaj način postavljeni su temelji efikasnog mehanizma za zaštitu žrtava krivičnih dela u državama članicama Evropske unije.

3) SADRŽINA DIREKTIVE I MERE ZA ZAŠTITU ŽRTAVA KRIVIČNIH DELA

U Direktivi je žrtva definisana kao osoba koja je pretrpela povredu, uključujući fizičku, psihičku ili emotivnu povredu ili materijalnu štetu, koja je direktno prouzrokovana krivičnim delom.² Direktiva je strukturalno podeljena u šest velikih poglavlja.³ U preambuli su dati opšti razlozi za usvajanje Direktive, imajući u vidu

² Vesna Nikolić-Ristanović et al., *Podrška žrtvama u izabranim državama Balkana: komparativna perspektiva*, Viktimološko društvo Srbije i IGP „Prometej“, Beograd, 2018, str. 23.

³ Direktiva Evropskog parlamenta i Evropskog Saveta od 25. oktobra 2012. godine kojom se uspostavljaju minimalni standardi o pravima, podršci i zaštiti žrtava kriminaliteta,

značaj zaštite žrtava krivičnih dela. Prvo poglavlje je posvećeno opštim odredbama i definisanju pojma žrtve i drugih pojmova od značaja za primenu odredbi Direktive, što je u skladu sa uobičajenom nomotehničkom praksom Evropskog parlamenta. Drugo poglavlje je posvećeno pojedinim specifičnim pravima žrtve, kao i određenim merama koje države članice treba da preduzmu, s ciljem zaštite žrtava kriminaliteta. Treći i četvrti deo Direktive se odnose na zaštitu oštećenih u krivičnom postupku i zaštite pojedinih kategorija žrtava, a peto i šesto poglavlje Direktive propisuju pravila za koordinaciju aktivnosti tela nadležnih za zaštitu žrtava i sprečavanje njihove sekundarne viktimizacije.

4) MERE ZA ZAŠTITU PRAVA ŽRTAVA

U ovom delu rada će, u najkraćem, biti prikazane mere koje države članice EU treba da preduzmu, kako bi se žrtve kriminaliteta zaštitile od sekundarne viktimizacije i kako bi im se u punoj meri omogućilo da ostvare svoja prava. Države članice će preduzeti odgovarajuće mere kako bi pomogle žrtvama da shvate i da budu shvaćene od trenutka prvog kontakta i tokom svake buduće neophodne interakcije sa nadležnim organima zbog potreba krivičnog postupka, čak i u slučaju da je nadležni organ pružio informaciju. One će omogućiti da se sa žrtvama komunicira jednostavnim i lako razumljivim jezikom, usmenim ili pisanim putem. Svaka takva komunikacija treba da uzme u obzir lične osobine žrtve, uključujući i bilo kakav nedostatak koji bi mogao uticati na žrtvinu sposobnost da shvati i da je shvate. Ukoliko to nije suprotno interesima žrtve, ili ukoliko time ne bi bio ugrožen tok postupka, države članice će dozvoliti žrtvama da budu u pratnji osobe po svom izboru tokom prvog kontakta sa nadležnim organom, tamo gde je zbog posledice krivičnog dela, žrtvi potrebna pomoć da shvati i da bude shvaćena.⁴ Ovde je reč o ostvarivanju prava na informisanost žrtve. U vezi sa ovim pravom treba istaći i pravo na podnošenje krivične prijave, koje je takođe predviđeno Direktivom.⁵ Države članice će omogućiti žrtvama koje ne razumeju ili ne govore jezik na kome se odvija krivični postupak, ukoliko to zatraže i u skladu sa njihovim pravnim statusom u krivičnopravnom sistemu koji se primenjuje na dotični krivični postupak, besplatno prevođenje, barem tokom saslušanja ili davanja iskaza u krivičnom postupku pred istražnim i sudskim organima, uključujući i policijsku istragu, kao i prevođenje u cilju njihovog aktivnog učestvovanja u sudskim raspravama ili prelaznim ročištima. Ne dovodeći u pitanje pravo na odbranu, i u skladu sa pravilima slobodne procene, moći će da se koriste komunikacione tehnologije poput video konferencija, telefona

<https://www.podrskazrtvama.rs/lat/media/medjunarodni/DIREKTIVA-2012-29-EU.pdf>, pristupljeno 27.7.2019. godine.

⁴ Čl. 4 Direktive.

⁵ Čl. 5 Direktive.

ili interneta, osim ukoliko fizičko prisustvo prevodioca nije neophodno kako bi žrtva ostvarila svoje pravo da razume krivični postupak. Države članice će obezbediti žrtvama koje ne razumeju ili ne govore jezik na kome se odvija krivični postupak, ukoliko to zatraže i u skladu sa njihovim pravnim statusom u krivičnompravnom sistemu koji se primenjuje na dotični krivični postupak, besplatno prevođenje na jezik koji razumeju, informacije koja je od suštinskog značaja za ostvarivanje njihovog prava u toku krivičnog postupka, u onoj meri u kojoj su pomenute informacije na raspolaganju žrtvama. Prevođenje pomenutih informacija minimalno će podrazumevati prevođenje svake odluke kojom se okončava krivični postupak u vezi sa krivičnim delom kojim je žrtva oštećena, a na zahtev žrtve i obrazloženje ili kratak rezime razloga na osnovu kojih je takva odluka doneta, osim u slučaju odluke koju je donela porota, ili odluke koja je doneta na osnovu razloga poverljivog karaktera, za koje nacionalno zakonodavstvo ne predviđa obrazloženje. Pravo na pismeno prevođenje, kao i bilo koje razmatranje u vezi sa podnošenjem žalbe na odluku o neobezbeđivanju usmenog ili pismenog prevođenja, predstavlja važan segment prava na pristup pravdi za sve oštećene koji ne razumeju jezik na kome se vodi krivični postupak. Upravo ovo pravo žrtvama garantuje i Direktiva.

Države članice će garantovati da žrtve, u skladu sa svojim potrebama, imaju besplatan i poverljiv pristup službama za podršku žrtvama koje rade u interesu žrtava pre, tokom, i jedno odgovarajuće vreme nakon završetka krivičnog postupka. Članovi porodice imaće pristup službama za podršku žrtvama, u skladu sa svojim potrebama i stepenom štete koja im je naneta krivičnim delom koje je počinjeno protiv žrtve. One će omogućiti upućivanje žrtava u službu za podršku žrtvama, od strane nadležnog organa pred kojim je podneta prijava ili od strane drugog relevantnog organa. Takođe, države će preduzeti mere kako bi obezbedile besplatne i poverljive usluge specijalističke podrške, kao dopune ili integralnog dela službe za podršku žrtvama, ili će omogućiti organizacijama za pružanje podrške žrtvama da stupe u kontakt sa postojećim specijalizovanim institucijama kako bi obezbedile pomenutu specijalističku podršku. Žrtve će imati pristup ovim službama u skladu sa svojim specifičnim potrebama, a članovi porodice imaće pristup u skladu sa svojim potrebama i stepenom štete koja im je naneta krivičnim delom koje je počinjeno protiv žrtve. Službe za podršku žrtvama, ili bilo koja specijalistička služba za podršku može biti osnovana kao javna ili nevladina organizacija, i može biti organizovana na profesionalnoj ili dobrovoljnoj osnovi. Pravo na obraćanje službama za pomoć žrtvama neće zavisiti od toga da li je oštećeni formalno podneo krivičnu prijavu ili ne. Na ovaj način se žrtvama pruža dodatna zaštita i sigurnost. Službe za pomoć i podršku žrtvama su dužne da žrtvama pruže informacije, savet i podršku u pogledu prava, uključujući i pravo na obeštećenje na ime štete načinjene krivičnim delom koja se može tražiti u okviru postojećeg nacionalnog zakonodavstva, i njihove uloge u krivičnom postupku, uključujući i pripremu za prisustvovanje suđenju; informaciju o bilo kojoj postojećoj relevantnoj službi za specijalističku podršku ili direktno upućivanje u istu; emocionalnu, ili tamo gde je

to moguće, psihološku pomoć; savet u vezi sa finansijskim ili praktičnim pitanjima koje su posledica počinjenog krivičnog dela ukoliko to nije obezbeđeno od strane drugih javnih ili privatnih službi, savetovanje o riziku i prevenciji sekundarne ili ponovne viktimizacije, zastrašivanja i odmazde.⁶

Direktiva predviđa i širok krug prava oštećenog u krivičnom postupku. Kao najvažnija prava treba izdvojiti: pravo žrtve da bude saslušana, pravo na reviziju u slučaju donošenja odluke o nepreduzimanju krivičnog gonjenja, pravo na korišćenje usluga restorativne pravde (samo ako su u interesu žrtve). Sa aspekta pravne sigurnosti žrtve posebno se izdvaja pravo na besplatnu pravnu pomoć. Naime, države članice će omogućiti žrtvama pravo na besplatnu pravnu pomoć kada dobiju status strane krivičnom postupku. Uslovi i procesna pravila na osnovu kojih će žrtve ostvarivati pravo na besplatnu pravnu pomoć propisuju se nacionalnim zakonodavstvom. U tom smislu treba naglasiti da Republika Srbija još uvek nema izgrađen sistem besplatne pravne pomoći. Žrtvama se, takođe, garantuje i pravo na naknadu troškova, zaštitu privatnosti i pravo zaštite u slučaju da nisu rezidenti države u kojoj je podneta krivična prijava i u kojoj se vodi krivični postupak. Ovakva odredba je neophodna, uzimajući u vidu ustrojstvo same Evropske unije.

Direktivom su propisana i posebna pravila u slučaju da je žrtva posebno osetljiva i ima specifične potrebe. U tom slučaju, bez uticaja na pravo na odbranu, države članice će obezbediti mere za zaštitu žrtava i članova njihove porodice od sekundarne i ponovne viktimizacije, zastrašivanja i odmazde, kao i od rizika od nanošenja emocionalne ili psihološke povrede, te za zaštitu dostojanstva žrtava tokom ispitivanja i svedočenja. U slučajevima gde je to potrebno, pomenute mere će uključivati i procedure za fizičku zaštitu žrtava i članova njihove porodice propisane u okviru nacionalnog zakonodavstva (čl. 18). U kontekstu sprečavanja sekundarne viktimizacije treba naglasiti da će države, tamo gde je potrebno, omogućiti izbegavanje kontakta žrtve i učinioca. Države članice će omogućiti i zaštitu privatnosti žrtava u svim fazama krivičnog postupka (faza krivične istrage i suđenja). O ovome treba posebno voditi računa prilikom davanja iskaza od strane žrtve.

Naročitu pažnju treba posvetiti zaštiti dece i maloletnih oštećenih u krivičnom postupku. Imajući to u vidu, države članice EU se obavezuju da će garantovati da se u toku krivične istrage, svaki intervju sa detetom snimi audio i video zapisom, te da se tako snimljeni intervjui mogu koristiti kao dokaz u krivičnom postupku; da će u krivičnim istragama i postupcima, u skladu sa pravnim statusom žrtve u dotičnom krivičnopravnom sistemu, nadležni organi imenovati zastupnika deteta-žrtve u slučaju da se, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, onemogućí vršiocima roditeljskog prava zastupanje deteta-žrtve zbog postojanja sukoba

⁶ Čl. 9 Direktive.

⁷ Čl. 25 Direktive

interesa između njih i deteta, ili u slučaju da se radi o detetu žrtvi koje nije u pratnji ili je razdvojeno od porodice; tamo gde dete-žrtva ima pravo na advokata, on ili ona imaće pravo na savetovanje i zastupanje u svoje ime, u postupcima gde postoji, ili bi mogao da postoji sukob interesa između deteta-žrtve i vršioca roditeljskog prava. Proceduralna pravila u vezi sa snimanjem i korišćenjem audio i video zapisa biće određena u okviru nacionalnog zakonodavstva. Ukoliko je starost žrtve neutvrđena i ukoliko postoje razlozi da se veruje da se radi o detetu, žrtva će za potrebe ove Direktive biti smatrana detetom.⁷

Na ovom mestu treba napomenuti da se Republika Srbija suočava sa velikim izazovima upravo kada je reč o zaštiti maloletnih oštećenih u krivičnom postupku. Iako je intencija zakonodavca prilikom donošenja važećeg Zakona o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica bila da se pruži adekvatna krivičnopravna zaštita svim učesnicima u krivičnom postupku, u pravosudnoj praksi su se pojavili brojni problemi u vezi sa primenom pojedinih zakonskih rešenja.⁸ Nedostatak adekvatnih prostorija za saslušanje maloletnih oštećenih, postupanje sudova na način koji nije uvek primeren dobrom uzrastu samih oštećenih, neadekvatno vođenje zapisnika samo su neki od njih. Dostizanje i puna implementacija standarda „pravosuđa po meri deteta“ ima mnogo veći značaj od harmonizacije maloletničkog krivičnog prava sa pravom EU. Ono je mnogo više od toga – neprestana borba da svako dete oštećeno krivičnim delom ne bude dodatno viktimizirano samim krivičnim postupkom, već da nakon njegovog okončanja bude, u što većoj meri, sanirana šteta nastala izvršenjem krivičnog dela, a ono samo bude dodatno osnaženo i podržano da nastavi, koliko je god to moguće, da živi život ispunjen radošću i srećom. Ovaj zadatak nije lako ispuniti, ali korist od njegovog ispunjenja, svakako, opravdava sve napore koje treba uložiti, jer ulaganje u zaštitu dece i maloletnika je jedino sigurno ulaganje u budućnost zajednice i društva u kome živimo.⁹

5) STUPANJE NA SNAGU

Ova Direktiva upućena je zemljama članicama u skladu sa Ugovorima o Evropskoj uniji i stupa na snagu narednog dana od dana objavljivanja u Službenom listu Evropske unije. Zanimljivo je da je Okvirna odluka 2001/220/JHA zamenjena u odnosu na države članice koje učestvuju u donošenju ove Direktive, ne dovodeći u pitanje obaveze država članica koje se odnose na rok za prenošenje Direktive u nacionalno pravo. U odnosu na države članice koje učestvuju u donošenju ove

⁸ Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica („Službeni glasnik RS“, br. 85/2005).

⁹ Filip Mirić, „Izazovi reforme krivičnopravnog položaja maloletnih žrtava kriminaliteta u Republici Srbiji“, *Temida*, 2016, vol. 19, br. 3–4, str. 549-550.

Direktive, upućivanja na Okvirnu odluku smatraju se upućivanjima na ovu Direktivu.¹⁰ Ovo je pravna posledica činjenice da Direktiva na potpuniji način reguliše pravni položaj žrtava u odnosu na navedenu Odluku.

6) ZNAČAJ STANDARDA ZA ZAŠTITU PRAVA ŽRTAVA SADRŽANIH U DIREKTIVI ZA REPUBLIKU SRBIJU

Evropski savet i Evropski parlament su 2012. godine usvojili Direktivu EU 2012/29/EU i to na osnovu postojeće pravne tekovine EU za potrebe razvijanja minimalnih standarda za žrtve krivičnih dela. Kao deo pristupanja EU, Srbija radi na razvijanju sopstvenog sistema prava žrtava u cilju usklađivanja sa Direktivom i relevantnim zakonodavstvom EU kako bi ispunila zahteve iz poglavlja 23.¹¹ Značaj Direktive se ogleda u tome što je ona doneta, pre svega, u cilju pružanja podrške i zaštite žrtvama krivičnih dela i daje predloge za poboljšanje državama članicama EU, stoga je dato niz preporuka koje bi države trebalo da implementiraju u svoja nacionalna zakonodavstva i na taj način omoguće adekvatnu zaštitu žrtvama krivičnih dela. Kada govorimo o glavnim aspektima zaštite prava žrtava, trebalo bi da istaknemo članove 18 i 19 Direktive. Prema ovim članovima, žrtve i članovi njihovih porodica trebalo bi da budu zaštićeni od sekundarne viktimizacije, zastrašivanja i odmazde, uključujući i emocionalnu ili psihološku štetu.

Što se tiče usklađenosti Zakonika o krivičnom postupku (u daljem tekstu kao: ZKP) sa ovim članovima Direktive, možemo reći da su merodavne odredbe koje se odnose na posebno osetljive svedoke i zaštićene svedoke.¹² Zakonodavac je odredbama člana 103 stav 1 ZKP posredno definisao pojam osetljivog svedoka, navodeći da se svedoku koji, s obzirom na uzrast, životno iskustvo, način života, pol, zdravstveno stanje, prirodu, način ili posledice izvršenja krivičnog dela, odnosno druge okolnosti slučaja posebno osetljiv, može od strane organa postupka, a po službenoj dužnosti, na zahtev stranaka ili samog svedoka, odrediti status posebno osetljivog svedoka. Prema Direktivi, glavni aspekti zaštite žrtava ogledaju se u izbegavanju kontakta između žrtve i učinioca, a prema Direktivi kontakt između žrtve i učinioca treba izbegavati u prostorijama gde se sprovodi krivični postupak, osim ako sam postupak ne zahteva takav kontakt. To znači da u praksi žrtve i okrivljeni treba da borave u odvojenim prostorijama za čekanje suđenja.

¹⁰ Čl. 30 Direktive.

¹¹ Analiza prava žrtava i usluga u Srbiji i njihova usklađenost sa Direktivom EU 2012/29EU str. 15, http://www.mdtfjss.org.rs/archive/file/VSS%20-%20Final%20Report%20-%2008%202016_SERBIAN.pdf, pristupljeno 12.8.2019. godine.

¹² Zakonik o krivičnom postupku („Službeni glasnik RS“, br. 72/2011...35/2019).

Evropski sud za ljudska prava je vrlo striktan po pitanju mogućnosti postavljanja pitanja svedoku – oštećenom od strane odbrane, čak i kada su u pitanju maloletna lica, ali dozvoljava mogućnost alternativnih i indirektnih načina ispitivanja. U predmetu A. G. protiv Švedske broj 1315/09, branilac okrivljenog bio je prisutan u drugoj sobi za vreme policijskog saslušanja i postavljao pitanja preko policijskog inspektora koji je saslušavao oštećenu, što je bilo, po oceni Evropskog suda za ljudska prava, zadovoljavajući način za ispunjenje uslova pravičnog suđenja u odnosu na ispitivanje svedoka – oštećene.¹³

Slično je regulisano i u ZKP-u, ali je razlika u tome što se odnosi samo na kategorije posebno osetljivih svedoka i maloletne svedoke, a ne na sve žrtve krivičnih dela. Izbegavanje kontakata između žrtve i učinioca krivičnih dela nije regulisano kao striktno pravilo, pa bi odredbu ZKP-a trebalo promeniti u pogledu uvođenja mehanizma koji bi omogućio utvrđivanje neophodnosti kontakta između žrtve i učinioca. U srpskom pravu se često primenjuje izbegavanje kontakta žrtve i učinioca, ali samo kada su u pitanju posebno osetljivi svedoci i to najčešće maloletnici i žrtve seksualnih krivičnih dela. Naime, ovakav vid zaštite žrtava vrlo često je uskraćen zbog insistiranja učinioca da ostvari svoje pravo na odbranu i pravično suđenje.

Naše krivično zakonodavstvo bi trebalo da omogući da mere zaštite budu jednako dostupne osetljivim žrtvama i zaštićenim svedocima u skladu sa članom 23 (3) Direktive i pojedinačnom procenom osetljivosti, za koju još uvek ne postoji pravni mehanizam. Prema stavu Vrhovnog kasacionog suda izbegavanje kontakta između žrtve i učinioca moguće je ukoliko sudovi na pravilan način koriste mehanizme koji omogućavaju proveru verodostojnosti iskaza žrtve. U presudi Vrhovnog Kasacionog suda 113/07 u zapisniku o saslušanju maloletnog oštećenog stoji: *„Dok smo stajali okrenuti jedan prema drugom, dok me je ljubio, on mi je rekao `Pipaj me ispod pupka`“. Dok smo vodili razgovor, on mi je rekao pošto nemam oca da će brinuti o meni. Pitao me je: `Hoćeš li da se družimo.` Ja nisam dao okrivljenom da me pipa, rekao sam neću to je sramota. Kad se je skinuo uhvatio je duksericu i rekao mi skinu se, a ja sam rekao da neću i spustio sam duksericu.“*¹⁴ U svojstvu svedoka su saslušane i baba i majka oštećenog i tom prilikom su dale iskaze koje nisu u suprotnosti sa iskazom maloletnog oštećenog. Bez obzira što praksa i Evropskog

¹³ Biljana Sinanović, „Nasilje u porodici – položaj oštećenog lica u krivičnom postupku“, https://www.google.com/search?ei=b93uXKLXGc3LrgTc84_ICg&q=biljana+sinanovic+nasilje+u+porodici+polozaj+ostecenog+lica+u+krivicnom+postupku&oq=biljana+sinanovic+nasilje+u+porodici+polozaj+ostecenog+lica+u+krivicnom+postupku&gs_l=psy-ab.12...6073.11678..13275...1.0..0.253.3263.5j21j1.....0....1.gws-wiz.....33i160.eXy5KtlkllE, pristupljeno 27.7.2019. godine.

¹⁴ Presuda Vrhovnog Kasacionog suda broj 113/07, <https://www.vk.sud.rs/sr-lat/kzz-11307>, pristupljeno 27.7.2019. godine.

suda za ljudska prava, ali i nacionalnih sudova zabranjuje suočenje okrivljenih i oštećenih lica zbog okolnosti koje dovode do posebne osetljivosti svedoka, ipak navedeni sudovi imaju određene mehanizme uz pomoć kojih proveravaju verodostojnost iskaza iz „druge ruke“, pa na taj način prave ravnotežu između zaštite maloletnih svedoka i ostvarenja prava na odbranu, kao jednog od osnovnih ljudskih prava.

Veliki problem predstavlja to što je procena osetljivosti svedoka u rukama praktičara, a što zavisi i od njihovog iskustva. Odredbom člana 25 Direktive propisane su obaveze koje se odnose na obuku osoblja, a obuka upošljenika mora biti u skladu nadležnostima i nivoom kontakta koje osoblje ima sa žrtvama. ZKP ne nameće nikakve obaveze u pogledu obuke, ali Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica u članu 154. propisuje da: ako maloletno lice nema punomoćnika njega će rešenjem iz reda advokata zastupati onaj koji je stekao posebna znanja iz oblasti prava deteta i krivičnopravne zaštite.

Najbitnije je spomenuti obim zaštite posebno osetljivih žrtava, koji nije isti kada je u pitanju Direktiva i ZKP. Prema Direktivi, sprovodi se pojedinačna procena kako bi se utvrdilo da li je žrtva posebno osetljiva na dalje nanošenje štete, a istom se propisuje da bi sve žrtve trebalo da budu podvrgnute proceni, kako bi se izbeglo da samo određene budu identifikovane kao osetljive. Kao što smo napred pomenuli u radu, glavni aspekt u ostvarenju zaštite žrtava jeste saslušanje svedoka pod određenim uslovima, kao što su ispitivanje u prostorijama dizajniranim za tu svrhu od strane stručnjaka, a posebno se naglašava poseban odnos prilikom ispitivanja žrtava rodnog nasilja, seksualnog nasilja i nasilja u bliskim odnosima koje zahteva poseban tretman. Direktiva takođe propisuje postojanje mera u sudovima koje bi omogućavale izbegavanje vizuelnog kontakta između žrtve i učinioca posebno iz razloga što bi prisustvo učinioca, moglo biti traumatično iskustvo za žrtvu.

Dodeljivanje ovakvog statusa ima pre svega za cilj izbegavanje sekundarne viktimizacije koja predstavlja najveći problem za žrtvu, kao i suočavanje sa okrivljenim. Sekundarnoj viktimizaciji su posebno izložene one kategorije žrtava koje se, zbog uzrasta, psihofizičkih karakteristika ili prirode zločina kome su izložene, smatraju posebno ranjivim, a to su deca i žrtve seksualnih delikata i nasilja u porodici. Ipak, u našem pravu određivanje ovakvog statusa i primena zaštitnih mera zahteva ispunjenje određenih uslova i odnosi se na određenu kategoriju lica, a ne na oštećene, što znači da ne mogu sve žrtve imati koristi od ovih mera, što nije u skladu sa Direktivom. Zahtevanje od žrtve da sedi nasuprot licu koje ju je viktimiziralo može biti veoma štetno za žrtvu, bez obzira da li se smatra posebno osetljivom ili ne. Upravo iz tog razloga je usvojena ova Direktiva, koja ima za cilj jednako tretiranje svih žrtava. U našoj zemlji prvi korak ka ostvarenju tog cilja je načinilo Viktimološko društvo Srbije koje se u svojim aktivnostima zalaže za zaštitu prava žrtava svih krivičnih dela. Možemo reći da Republika Srbija nije u većem delu ispunila obaveze iz Direktive koje se odnose na obuku službenika, advokata,

policajaca i sl., ali treba istaći da su obaveze iz čl. 25(4) Direktive delimično ispunjene, s obzirom na to da je Viktimološko društvo nevladina organizacija koja značajan deo aktivnosti bazira na projektima i podršci žrtvama krivičnih dela.¹⁵

Naime, samo društvo organizuje obuke akreditovane od strane Zavoda za socijalnu zaštitu, a odnose se na rad sa žrtvama rodno baziranog nasilja, rad sa žrtvama trgovine ljudima, kao i uopšten rad sa žrtvama nasilja. Pored navedenog, predlozi izmena krivičnog zakonodavstva, doveli su do izmene krivičnog materijalnog zakonodavstva 2009. godine i uvođenja mera bezbednosti – zabrane približavanja i komunikacije sa žrtvom. Na kraju, zaključujemo da je zalaganje ovog društva za pružanje podrške žrtvama krivičnog dela prvi korak ka ispunjenju obaveza iz Direktive koje se odnose na pružanje pomoći i podrške žrtvama. Republika Srbija nije članica EU, te samim tim ni Direktiva nije pravno obavezujuća za nju, ali implementacija mera za zaštitu prava žrtava sadržanih u ovom pravnom aktu može doprineti izgradnji pravednijeg i efikasnijeg pravnog sistema, i predstavljati važan segment harmonizacije prava Republike Srbije sa pravom Evropske unije.

7) LITERATURA

Jovašević, Dragan, *Krivično pravo, opšti deo*, Nomos, Beograd, 2006.

Mirić, Filip „Izazovi reforme krivičnog prava maloletnih žrtava kriminaliteta u Republici Srbiji“, *Temida*, 2016, vol. 19, br. 3-4, str. 539-552.

Nikolić-Ristanović, Vesna, Ćopić, Sanja, Nikolić, Jasmina, Šaćiri, Bejan, *Podrška žrtvama u izabranim državama Balkana: komparativna perspektiva*, Viktimološko društvo Srbije i IGP „Prometej“, Beograd, 2018. godina.

**EUROPEAN UNION STANDARDS IN THE PROTECTION
OF VICTIMS OF CRIME**

Abstract: Victims of crime deserve special protection. Namely, the commission of crime represents a very traumatic experience for victims. If there is no effective system of support and protection, victims are often exposed to the risk of secondary victimization. The need to create an effective system for protection and support of victims was also recognized at the level of the European Union, which resulted in the adoption of the Directive of the European Parliament and the European Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime. The authors analyze the measures and mechanisms for the protection of victims of crime contained in the Directive and their applicability to the law of the Republic of Serbia, bearing in mind the need to harmonize the law of the Republic of Serbia with the law of the European Union. The paper also pointed out the basic problems in the system of protection of the rights of victims in Serbia and proposed measures for their solution.

Keywords: criminal legislation, protection of victims' rights, European Union.

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 stoji **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, afilijacija, 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** pišu 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 sudskih odluka treba da sadrži što potpunije podatke (vrsta i broj odluke, datum kada je donesena, publikacija u kojoj je eventualno objavljena).

e) **Članci u dnevним 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) **Ponavljjanje 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:

Integracioni procesi u Evroaziji, Dušan Proroković, Ana Jović-Lazić (ur.),
tvrd povež, 2019, 352 str.

Mihajlo Vučić, *Korektivna pravda pred Međunarodnim sudom*, broširano, 2019, 198 str.

Dragan Petrović, Rajko Bukvić, *Ukrajinska kriza 2013–2019*, broširano, 2019, 232 str.

Strane investicije u Srbiji – novi pogledi, Sanja Jelisavac Trošić (ur.), broširano, 2019, 218 str.

Kontroverze spoljne politike SAD i međunarodnih odnosa u Trampovoj eri, Vladimir Trapara,
Aleksandar Jazić (ur.), broširano, 2019, 216 str.

Miloš M. Petrović, *Nastanak ukrajinske krize: od političke iluzije Evropske unije do bitke
za postsovjetsku Evropu*, broširano, 2019, 120 str.

Balkan u doba globalnog preuređivanja, Slobodan Janković, Marina Kostić (ur.),
broširano, 2019, 204 str.

Miloš V. Jončić, *Međunarodnopravni položaj civilnog stanovništva u oružanim sukobima*,
broširano, 2019, 366 str.

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 povež, 2019, 482 str.

Energetska diplomatija Republike Srbije u savremenim međunarodnim odnosima,
Dušan Proroković (ur.), broširano, 2019, 274 str.

Mihajlo Vučić, *Mehanizmi ostvarivanja načela neuzrokovanja 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 povež, 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 povež, 2018, 222 str.