

# EVROPSKO ZAKONODAVSTVO

---

INSTITUT ZA MEĐUNARODNU POLITIKU I PRIVREDU

---

75/21

*Duško DIMITRIJEVIĆ*

*Irena ARSIĆ BOGDANOVIĆ*

*Saša SIMOVIĆ*

*Dragoljub TODIĆ, Ljubomir TINTOR*

*Jovana TOŠIĆ*

*Mina KUZMINAC*

*Marija MILOŠEVIĆ*

*Strahinja OBRENOVIĆ*

*Jasmina VUKOTIĆ*

*Uroš BAJOVIĆ*



Beograd, 2021.

---

# EVROPSKO ZAKONODAVSTVO

Institut za međunarodnu politiku i privredu

UDK 34

ISSN 1451-3188

Godina XX, br. 75, januar-jun 2021.  
Izlazi dva puta godišnje

## 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:

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

*Prof. Philippe CLARET, Univerzitet Montesjkje u Bordou, Francuska*

*Dr András G INOTAI, 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 kriminološka i sociološka istraživanja, 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**

*DonatGraf doo, Mike Alasa 52, Beograd*

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

# EVROPSKO ZAKONODAVSTVO

Broj 75, 2021.

God. XX

UDK 34

ISSN 1451-3188

## Sadržaj

PRIMENA PRAVNOG OKVIRA EVROPSKE UNIJE ZA PROVERU STRANIH DIREKTNIH INVESTICIJA U VREME PANDEMIJE COVID-19 <i>Duško DIMITRIJEVIĆ</i>	5
USKLAĐIVANJE ZAKONODAVNOG SISTEMA REPUBLIKE SRBIJE SA PRAVOM EVROPSKE UNIJE U OBLASTI CIVILNOG VAZDUHOPLOVSTVA <i>Irena ARSIĆ BOGDANOVIĆ</i>	21
PRAVNO REGULISANJE PLATFORMI ZA RAZMENU VIDEO SADRŽAJA U REVIDIRANOJ DIREKTIVI O AUDIOVIZUELIM MEDIJSKIM USLUGAMA <i>Saša SIMOVIĆ</i>	43
DIREKTIVE U PRAVNOM SISTEMU EVROPSKE UNIJE I NJIHOV PRENOS (TRANSPOZICIJA) U UNUTRAŠNJE PRAVNE SISTEME DRŽAVA ČLANICA <i>Dragoljub TODIĆ, Ljubomir TINTOR</i>	53
SUD PRAVDE EVROPSKE UNIJE KAO POSLJEDNJA NADA ZA SUNOVRAT VLADAVINE PRAVA U POLJSKOJ – POSEBAN OSVRT NA PRAVOSUDNU REFORMU <i>Jovana TOŠIĆ</i>	73
POLOŽAJ ZAPOSLENIH SA PORODIČNIM DUŽNOSTIMA U EVROPSKOM PRAVU <i>Mina KUZMINAC</i>	91

SLOBODA KRETANJA LJUDI ZA VRIJEME „PRVOG TALASA” PANDEMIJE IZAZVANE VIRUSOM KORONA U DRŽAVAMA ČLANICAMA EVROPSKE UNIJE <i>Marija MILOŠEVIĆ</i>	107
---	-----

(RE)POZICIONIRANJE EVROPSKE KOMISIJE NA TRŽIŠTU PRIRODNOG GASA: OD NOSIOCA LIBERALIZACIJE ENERGETSKOG TRŽIŠTA DO „EVROPSKOG REGULATORA”? <i>Strahinja OBRENOVIĆ</i>	127
---	-----

UREDBA (EU) 910/2014 O ELEKTRONSKOJ IDENTIFIKACIJI I USLUGAMA OD POVERENJA ZA ELEKTRONSKE TRANSAKCIJE <i>Jasmina VUKOTIĆ</i>	145
--	-----

PRAVNI ASPEKTI PANDEMIJE COVID-19 I UTICAJ NA POSTUPAK PRED KOŠARKAŠKIM ARBITRAŽNIM TRIBUNALOM (BAT) <i>Uroš BAJOVIĆ</i>	157
--	-----

## **Prikazi**

ASPEKTI ENERGETSKE UNIJE <i>Nevena ŠEKARIĆ</i>	173
---	-----

EVROPSKO KRIVIČNO PRAVO – MIT ILI REALNOST? <i>Jovana BLEŠIĆ</i>	177
---	-----

UDK: 339.727.22:578.834

Biblid: 1451-3188, 20 (2021)

God XX, br. 75, str. 5-19

DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2021.20.75.1](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2021.20.75.1)

Originalan naučni rad

Primljen 16.2.2021.

Odobren 10.5.2021.

## PRIMENA PRAVNOG OKVIRA EVROPSKE UNIJE ZA PROVERU STRANIH DIREKTNIH INVESTICIJA U VREME PANDEMIJE COVID-19

*Duško DIMITRIJEVIĆ\**

*Apstrakt:* Zajednička trgovinska politika Evropske unije posvećuje posebnu pažnju stranim direktnim investicijama. Ovo stoga, što su strane direktne investicije važan izvor ekonomskog rasta, zapošljavanja i inovacija, i što predstavljaju ključni faktor socijalnog i ekonomskog razvoja država članica. U periodu pre izbijanja pandemije virusa Covid-19 Evropska unija je predstavljala glavnog investitora i najznačajniju destinaciju za strane investicije u svetu. Širenjem virusa došlo je do poremećaja u globalnim lancima snabdevanja, do destabilizacije finansijskih tržišta, a potom i do negativnih efekata stranih investicija nastalih preuzimanjem imovine i tehnologija u strateški važnim sektorima evropske privrede. Da bi izbegla recesijski udar, Evropska unija je odlučno reagovala u cilju zaštite sopstvenih ekonomskih interesa. Tako je, već u martu 2019. godine, usvojila Uredbu 2019/454 kojom je uspostavila okvir za proveru stranih direktnih investicija iz trećih zemalja. Operativno sprovođenje ovog pravnog okvira započeto je 11. oktobra 2020. godine. Države članice Evropske unije ovlašćene su da pozivom na razloge bezbednosti i zaštite javnog poretka vrše proveru stranih direktnih investicija posredstvom postojećih i novouspostavljenih mehanizama kontrole. Mehanizmi kontrole pretpostavljaju usaglašenost domaćeg zakonodavstva sa ustanovljenim pravnim okvirom čije efektuiranje u praksi ne bi trebalo da dovede do drastičnijih odstupanja od uobičajenih standarda međunarodnog investicionog i trgovinskog poslovanja.

*Ključne reči:* Evropska unija, strane direktne investicije, mehanizmi kontrole, bezbednost, javni poredak.

---

\* Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.

E-mail: [dimitrijevic@diplomacy.bg.ac.rs](mailto:dimitrijevic@diplomacy.bg.ac.rs).

Rad je nastao u okviru naučnoistraživačkog projekta: „Srbija i izazovi u međunarodnim odnosima 2021. godine“, koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, a realizuje Institut za međunarodnu politiku i privredu tokom 2021. godine.

## **1) UVOD**

Kretanje kapitala u svetu nezamislivo je bez stranih direktnih investicija. Uz međunarodnu trgovinu, strane investicije su jedan od ključnih faktora globalizacije svetske privrede i regionalnog povezivanja. Evidentan primer predstavlja upravo Evropska unija gde je globalizacija uticala na integraciju privreda država članica i na povezivanje evropske privrede sa privredama trećih zemalja. Pomenuti procesi išli su uporedo sa integracijom evropskog tržišta u globalno tržište. Sve to je imalo višestruki značaj za ekonomski rast država članica i prosperitet Evropske unije, budući da su integrativnim procesima liberalizovani tokovi stranog kapitala i da su kreirana područja slobodne trgovine. Nakon ekonomske recesije, u prvoj deceniji XXI veka, pokazalo se da ovakav koncept privrednog razvoja može doneti i određene negativne efekte, koji se ispoljavaju kroz rast deficita u trgovinskim odnosima sa inostranstvom ili kroz nelojalno preuzimanje preduzeća u ključnim granama evropske privrede. Situacija je dodatno pogoršana eksponencijalnim širenjem pandemije virusa Covid-19. Aktuelna zdravstvena kriza povećala je rizik za ključnu industrijsku infrastrukturu i lanac snabdevanja kritičnim resursima. Otvorenost evropskog tržišta prema stranim direktnim investicijama time je dovedena u ozbiljnu opasnost. U vanrednim okolnostima, pomenute tendencije mogu uticati znatno na javni poredak i bezbednost država članica. U cilju preventivnog delovanja Evropska unija je preduzela niz mera trgovinske politike kojima štiti svoje strateške kapacitete. Usvajanjem nove pravne regulative o kontroli stranih direktnih investicija Evropska unija nastojala je da se prilagodi zahtevima vremena i potrebama zaštite evropske privrede. Delotvornost usvojenih mera i pravnih okvira na društveno-ekonomskom planu zavisice, međutim, i pre svega, od iskazane solidarnosti i koordiniranog pristupa u celoj Uniji.<sup>1</sup>

## **2) REGULISANJE NADLEŽNOSTI U OBLASTI INVESTICIJA U EVROPSKOJ UNIJI**

Do stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, 1. decembra 2009. godine, investicioni ugovori država članica, uz ugovore o slobodnoj trgovini, predstavljali su glavne izvore međunarodnog investicionog prava u odnosima između Evropske unije i trećih zemalja.<sup>2</sup> Nakon toga, na osnovu Ugovora o funkcionisanju Evropske

---

<sup>1</sup> Navedeni pristup najbolje se očituje kroz usvajanje Investicijske inicijative kojom je Komisija odobrila usmeravanje znatnih finansijskih sredstava kohezijske politike (37 milijardi evra), strukturnih fondova (28 milijardi evra), Fonda solidarnosti (800 miliona evra) i Evropskog fonda za prilagođavanje globalizaciji (179 miliona evra) tokom 2020. godine. Videti: "Communication from the Commission: Coordinated economic response to the Covid-19 outbreak", Brussels, 13.3.2020, COM(2020) 112, final.

<sup>2</sup> Regulatorni okvir uspostavljen Lisabonskim ugovorom inspirisan je dotadašnjom dobrom praksom i rešenjima prisutnim u Sveobuhvatnom sporazumu o ekonomskoj i trgovinskoj

unije, problematika stranih direktnih investicija prešla je iz državne nadležnosti u isključivu nadležnost Evropske unije, kao dela njene zajedničke trgovinske politike.<sup>3</sup> Glavni razlog zbog kojeg je došlo do prenosa nadležnosti u oblasti stranih investicija sa država članica na Evropsku uniju jeste nastojanje Unije da ojača svoju poziciju u bilateralnim i multilateralnim pregovorima o trgovinskoj politici, te da time ostvari bolje uslove za domaće investitore u trećim zemljama. U skladu sa prenetim nadležnostima, Evropska unija je stekla pravo na zaključenje novih investicionih ugovora: U praksi je to dovelo do pokretanja bilateralnih pregovora radi postizanja pravičnijih rešenja o slobodnoj trgovini. Primera radi, pregovori su vođeni sa Australijom, Kanadom, Čileom, Indijom, Indonezijom, Japanom, Meksikom, Marokom, Novim Zelandom, Filipinima, Singapurom, Vijetnamom i Turskom, Kinom i Mjanmarom, pa i sa nekim državama članicama regionalnih organizacija poput MERCOSUR-a i ASEAN-a. Evropska unija je delom uspela da ispregovara zaključenje novih bilateralnih sporazuma sa određenim državama, ujedno prihvatajući podeljenu odgovornost u odnosu na sporove koji su proizašli ili koji mogu proizaći iz neizvršavanja ranije zaključenih bilateralnih investicionih aranžmana država članica. U novim bilateralnim sporazumima između Evropske unije i trećih zemalja, Evropska unija je uspela da unapredi zaštitu industrijske svojine i intelektualnih prava svojih preduzeća, kao i obezbeđenje slobodnog priliva stranog investicionog kapitala na svom tržištu i slobodan pristup sopstvenog

---

saradnji sa Kanadom (*The EU–Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement – CETA*) i u Sporazumu o slobodnoj trgovini sa Singapurom (*The EU–Singapore Free Trade Agreement – FTA*), iz 2014. godine. Videti: "Towards a Comprehensive European International Investment Policy", European Commission Communication, COM(2010)343 final, 7 July 2010.

<sup>3</sup> "Treaty on the Functioning of the European Union, as adopted by the Treaty of Lisbon (TFEU)", 2010, *Official Journal* C 83/49; "Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community", 2007, *Official Journal* C 306/1; Novi pravni okvir Evropske unije doveo je do prevage evropskog prava nad pravnim režimom uspostavljenim bilateralnim investicionim sporazumima (BITs). Navedeni pristup najpre je prihvaćen od strane Komisije koja se pozvala na član 351, stav 2 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Tom odredbom obavezuju se države članice da eliminišu nesaglasnosti između prihvaćenih međunarodnih obaveza i prava Unije. Evropski sud pravde takođe je prihvatio ovo stanovište smatrajući da postoji supremacija prava Evropske unije u odnosu na međunarodne pravne obaveze država članica prihvaćene pre njihovog pristupanja Uniji. Videti: Aleksandar Ćirić, Predrag Cvetković, „Karakteristike pravnog režima stranih direktnih investicija u pravu EU“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 2014, vol. LIII, br 68, str. 684-686; Radovan Vukadinović, „Štetno dejstvo arbitražnog rešavanja sporova iz internih sporazuma Evropske unije o zaštiti stranih investicija na pravni poredak Evropske unije“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 2017, vol 65, br. 3, str. 50-69. U pravnoj doktrini smatra se da je Evropska unija preuzela obaveze iz bilateralnih investicionih ugovora država članica po osnovu „funkcionalne sukcesije“. Videti: Rober Schütze, *An Introduction to European Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015, pp. 61-63.



investicionog kapitala na tržištima trećih zemalja.<sup>4</sup> Na planu multilateralnog pregovaranja, Evropska unija se pridržavala principa međusobno korisne saradnje sadržanog u Opštem sporazumu o trgovini i uslugama Svetske trgovinske organizacija, u Kodeksu o liberalizaciji kretanja kapitala Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj, kao i u Smernicama za donošenje politika globalnih investicija Grupe G20.<sup>5</sup> Ovakav pristup doveo je do dalje liberalizacije investicionih tokova sa inostranstvom i do izrade nove investicione politike. Novi pristup stranim investicijama vođen je ciljevima koji opredeljuju delovanje Evropske unije na spoljom planu, a koji obuhvataju primenu opštih demokratskih standarda poput poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda, potom poštovanja principa održivog razvoja, primenu radnih i ekoloških standarda, principa korporativne odgovornosti, kao i prava zemlje domaćina da reguliše svoj ekonomski sistem u javnom interesu.<sup>6</sup> Konačno, usvajanjem nove investicione politike i pravnog okvira uspostavljenog Ugovorom iz Lisabona i Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije, jasno je da je Evropska unija stekla pravo da samostalno reguliše ovu materiju na načelima ravnopravnosti i nediskriminacije i u skladu sa ciljevima zajedničke trgovinske politike koji opredeljuju njene strateške interese.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Pritom, bilateralni investicioni ugovori između država članica i trećih država koji su zaključeni pre 1. decembra 2009. godine, po odobrenju Komisije, održavani su na snazi do momenta dok nisu bili zamenjeni novim ugovorima između trećih država i Evropske unije, odnosno mogli su biti izmenjeni u skladu sa Uredbom br. 1219/2012 od 12. decembra 2012. godine. Za bilateralne ugovore zaključene između 1. decembra 2009. i 9. januara 2013. godine utvrđeno je pravilo da ostaju na snazi ili stupaju na snagu ako se, prema mišljenju Komisije, ne kose sa drugim propisima Evropske unije. Uredba br. 1219/2012 propisuje posebne uslove za primenu više od 1.400 bilateralnih investicionih ugovora, kao i uslove za njihovo osnaženje i zaključenje novih. Videti: "Regulation (EU) No 1219/2012 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2012 establishing transitional arrangements for bilateral investment agreements between Member States and third countries", *Official Journal* L 351, 20.12.2012, pp. 40-46; List of the bilateral investment agreements referred to in Article 4(1) of Regulation (EU) No 1219/2012 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2012 establishing transitional arrangements for bilateral investment agreements between Member States and third countries, *Official Journal* C 147, 11.5.2017, pp. 1-105.

<sup>5</sup> "World Trade Organisation Legal Texts", [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/legal\\_e.htm#services](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm#services), pristupljeno: 16.02.2021; "The OECD Code of Liberalisation of Capital Movements", 2018: <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/Code-Capital-Movements-EN.pdf>, pristupljeno: 16.02.2021; "Guiding Principles for Global Investment Policymaking", G20 Trade Ministers Meeting Statement, Annex III, Shanghai, 9-10 July 2016.

<sup>6</sup> Catharine Titi, "International Investment Law and the European Union: Towards a New Generation of International Investment Agreements", *EJIL*, 2015, vol 26, no. 3, pp. 644-646.

<sup>7</sup> August Reinisch, *Essentials of EU Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, p. 247.

### 3) ODGOVOR EVROPSKE UNIJE NA PREUZIMANJE EVROPSKIH PREDUZEĆA

Poslednjih godina Evropska unija težila je da ostane što doslednija na planu liberalizacije investicionog poslovanja. Ovo nastojanje, međutim, bilo je praćeno njenom zabrinutošću zbog sve većeg broja preuzimanja evropskih preduzeća sa tehnologijama u strateški važnim granama evropske privrede. Pomenuti trend bio je konstatovan od strane Komisije još 2017. godine, u „Mišljenju o iskorišćavanju globalizacije“, i u nešto kasnijem Saopštenju: „Moderna trgovinska politika za ostvarivanje globalizacije“ sa Izveštajem o sprovođenju trgovinske strategije Evropske unije: „Trgovina za sve“.<sup>8</sup> Reakcija Komisije usledila je nakon uspostavljanja neprimerenih barijera i nepružanja jednakih uslova za investicije iz Evropske unije na tržištima trećih zemalja, kao i nakon nelojalnog preuzimanja evropskih preduzeća, što je sve zajedno bilo u koliziji sa evropskom zajedničkom trgovinskom i investicionom politikom.<sup>9</sup> Zaključivanjem niza sporazuma o trgovini i investicijama sa trećim državama, Evropska unija je predvidela niz izuzetaka od pravila nacionalnog tretmana i slobodnog pristupa unutrašnjem tržištu. S tim u vezi, u Zajedničkom saopštenju: „EU-Kina, strateška perspektiva“ (*EU-China – A Strategic Outlook*), iz 2019. godine, Evropska unija je identifikovala Kinu ne samo kao ekonomskog partnera i tržišnog takmaca, već i kao sistemskog rivala čije investicije u kritičnu imovinu, tehnologije i infrastrukturu nose sa sobom izvesne bezbednosne rizike.<sup>10</sup> U cilju prevazilaženja ovih rizika i Evropska unija je krajem 2020. godine, postigla konstruktivni dogovor oko zaključenja Sveobuhvatnog sporazuma o investicijama sa Kinom (*EU-China Comprehensive Agreement on Investment*).<sup>11</sup> Iako konačan tekst Sporazuma nije ratifikovan, činjenica je da se

---

<sup>8</sup> “Reflection Paper on Harnessing Globalisation, European Commission”, COM (2017), 10 May 2017; “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A Balanced and Progressive Trade Policy to Harness Globalisation”, COM(2017) 492 final, 13. September 2017; “Report From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Report on the Implementation of the Trade Policy Strategy Trade for All Delivering a Progressive Trade Policy to Harness Globalisation”, COM(2017) 491 final, 13 September 2017.

<sup>9</sup> “Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Trade and Investment Barriers”, COM (2017) 338 final, 1 January 2016–31 December 2016.

<sup>10</sup> “Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council: EU-China – A Strategic Outlook”, European Commission, Strasbourg, 12.3.2019, JOIN (2019) 5 final.

<sup>11</sup> “EU-China Comprehensive Agreement on Investment” European Commission, December 30, Brussels, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/FS\\_20\\_2544](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/FS_20_2544), pristupljeno: 15.02.2021.

njime regulišu različita područja investicionog poslovanja koja su ranije bila uređena mnogobrojnim bilateralnim investicionim sporazumima. Zamena ovih aranžmana novim Sveobuhvatnim sporazumom o investicijama, trebalo bi da donese veću pravnu sigurnost, a time i zdravije ekonomsko okruženje neophodno za ispunjenje ciljeva zajedničke trgovinske i investicione politike Evropske unije. Tekst Sporazuma reguliše pitanja slobodnog i ravnopravnijeg pristupa evropskih investicionih preduzeća kineskom tržištu u ključnim ekonomskim oblastima (na primer, u automobilskoj, hemijskoj, mašinskoj, poljoprivrednoj i prehrambenoj industriji, energetici, finansijskom, zdravstvenom i ekološkom sektoru, avio i pomorskom saobraćaju, telekomunikacijama, istraživačkom i razvojnom sektoru itd.). Sporazumom se, nezavisno od kineske unutrašnje politike, garantuje „minimum standarda“ o nacionalnom tretmanu uz istovremeno ustanovljavanje tzv. *negativne liste* za sve proizvodne i uslužne delatnosti, a što je na liniji rešenja sadržanih u najnovijem kineskom zakonodavstvu o stranim ulaganjima. Sledstveno, predviđena ugovorna rešenja ne ukidaju samo kvantitivna već i kapitalna ograničenja, čime se otvara mogućnost za ostvarenje zajedničkih ulaganja u strateški važnim industrijskim granama. Ovim pristupom izjednačavaju se uslovi i utvrđuju nova pravila za investicije državnih kineskih preduzeća u Evropskoj uniji. Potom, propisuju se obaveze u vezi transparentnosti odobravanja državnih subvencija kineskim privrednim subjektima prisutnim na evropskom tržištu, kao i njihova odgovornost u vezi zabrane prisilnog transfera tehnologija i poštovanja pravila i principa iz Konvencija Međunarodne organizacije rada o zaštiti osnovnih prava zaposlenih, i iz Pariskog sporazuma o klimi. Posebne ugovorne odredbe odnose se na ekološke standarde i održivi ekonomski razvoj.<sup>12</sup> Iako su dve strane na ovaj način formalno otklonile ranije razmirice u pogledu trgovinske konkurencije i investicionog rivalstva, ipak Sporazumom nisu do kraja otklonile i sve razloge koji opterećuju međusobne ekonomske odnose. Moguće sporne situacije u vezi investicionog i trgovinskog poslovanja trebalo bi, prema Sporazumu, rešavati kroz panele u čijim aktivnostima bi mogli participirati i predstavnici civilnog društva. Potreba za nastavkom konstruktivnog dijaloga dovela je u međuvremenu do unapređenja međusobnih trgovinskih odnosa. O tome govore i najnoviji ekonomski podaci koji ukazuju da je Kina nadmašila poziciju Sjedinjenih Američkih Država kao vodećeg trgovinskog partnera Evropske unije. Međutim, u uslovima krize izazvane pandemijom virusa Covid-19, Evropska unija ne isključuje mogućnost

---

<sup>12</sup> Koncept održivog ekonomskog razvoja prvobitno je ugrađen u Strategiju Evropske unije: *Evropa 2020*. Videti: “Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth”, European Commission Communication, Brussels, 3.3.2010, COM(2010)2020. Nakon toga, Evropska unija je donela akcioni plan za ostvarivanje zacrtanih ciljeva održivog razvoja. Videti: “Next steps for a sustainable European future European – action for sustainability”, European Commission Communication, Strasbourg, 22.11.2016, COM(2016) 739 final.

preduzimanja restriktivnih mera prema kineskim investicionim preduzećima. Doduše, tu mogućnost ne isključuje ni prema svim drugim investitorima iz trećih zemalja iz razloga zaštite sopstvene bezbednosti i javnog poretka. Ovo tim pre, jer u kriznim vremenima države članice moraju iskoristiti sve dostupne instrumente na nivou Unije kako ne bi došlo do gubitka imovine i tehnologija u ključnim industrijskim granama zbog nelojalnog delovanja tzv. predatorskog kapitala. Pravila Evropske unije kojima se štite legitimni ekonomski interesi od priliva takvog kapitala sadržana su u Uredbi Evropskog Parlamenta i Saveta 2019/454 o uspostavljanju okvira za proveru stranih direktnih investicija u Evropskoj uniji.<sup>13</sup>

#### **4) EVROPSKI PRAVNI OKVIR ZA PROVERU STRANIH DIREKTNIH INVESTICIJA**

Uredba 2019/454 o uspostavljanju okvira za proveru stranih direktnih investicija usvojena je 19. marta 2019. godine, a stupila je na snagu 10. aprila 2019. godine.<sup>14</sup> Pre njene zvanične primene (do 11. oktobra 2020. godine), u Saopštenju Komisije od 26. marta 2020. godine data su odgovarajuća uputstva i smernice državama članicama o korišćenju postojećih i uspostavljanju novih mehanizama kontrole stranih direktnih investicija u kritičnim sektorima evropske privrede u uslovima širenja pandemije Covid-19.<sup>15</sup> Početak primene Uredbe 2019/4 označio je efektiviranje evropskog pravnog okvira za proveru stranih direktnih investicija u strateški važnim ekonomskim oblastima poput energetike, finansija, avio i vodnog saobraćaja, komunikacija, zdravstva, tehnologija, usluga, medija itd.<sup>16</sup> Sa aspekta pravnog dometa, ovaj pravni okvir nadopunjuje druge primarne akte iz različitih sektorskih politika Evropske unije. Generalno uzevši, Uredba reguliše proveru stranih direktnih investicija, s tim što sami mehanizmi kontrole ostaju u ekskluzivnoj nadležnosti država članica. Ovo stoga, što se kontrola vrši iz razloga zaštite javnog poretka i nacionalne bezbednosti. Primena mehanizama kontrole ne isključuje u potpunosti mogućnost narušavanja slobodne

---

<sup>13</sup> "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.

<sup>14</sup> Duško Dimitrijević, „Uredba Evropskog parlamenta i Saveta o uspostavljanju okvira za proveru stranih direktnih investicija u Evropskoj uniji”, *Evropsko zakonodavstvo*, 2019, vol. XVIII, br. 68, str. 7-25.

<sup>15</sup> "Communication from the Commission: Guidance to the Member States concerning foreign direct investment and free movement of capital from third countries, and the protection of Europe's strategic assets, ahead of the application of Regulation (EU) 2019/452 (FDI Screening Regulation)", *Official Journal C 99 I/1*, 26.03.2020.

<sup>16</sup> U odnosu na portfeljna strana ulaganja, koja ne predstavljaju problem u smislu bezbednosti i javnog poretka, proveru se vrši u skladu sa ugovorom o slobodnom kretanju kapitala.

trgovine, odnosno slobodnog protoka kapitala u odnosima sa trećim zemljama. To, naravno, ne znači da bi svaka država za sebe mogla uvoditi neopravdane i diskriminatorne mere prema stranim investitorima isključivo s pozivom na zaštitu sopstvenog javnog poretka i bezbednosti, već naprotiv, države u svakom slučaju moraju voditi računa da njihovi mehanizmi kontrole stranih investicija budu usklađeni sa opštim interesima Evropske unije.<sup>17</sup> Ovi interesi anticipiraju primenu principa nužnosti, proporcionalnosti i pravne sigurnosti koji predstavljaju branu mogućoj diskriminaciji, netransparentnosti i zloupotrebama.<sup>18</sup> Smatra se, naime, da je jedino na ovaj način moguće afirmisati ravnopravnije uslove investicionog poslovanja i pravne zaštite u skladu sa ciljevima zajedničke trgovinske i investicione politike za koju je Evropska unija isključivo nadležna.<sup>19</sup> Pomenuti pristup omogućava efikasnije povezivanje evropske privrede u globalni lanac vrednosti, što je jedan od prioriteta Evropskog investicionog plana, Agende održivog razvoja 2030, i drugih evropskih i međunarodnih programa i projekata.<sup>20</sup> Sledstveno ustanovljenom pravnom okviru, države članice Evropske unije dužne su da uspostavljaju međusobnu saradnju, i

<sup>17</sup> Stav Evropskog suda pravde po ovom pitanju je u potpunosti jasan budući da Evropski sud tvrdi da: „iako države članice imaju diskreciono pravo u pogledu određivanja razloga javnog poretka i bezbednosti u kontekstu nacionalnih potreba, ove interese države članice ne mogu utvrđivati jednostrano bez ikakve kontrole institucija Evropske unije“. U tom smislu, javni interesi se moraju striktno tumačiti tako da, „interesi postoje isključivo ako postoji stvarna i dovoljno ozbiljna pretnja opštem interesu društva“. Videti: *Case C-483/99, Commission v France, Case C-463/00, Commission v Spain, Case C-326/07, Commission v Italy, Case C-212/09 Commission v Portugal, and Case C-244/11 Commission v Greece*. U slučaju *Commission v Italy, Case C-531/06*, Evropski sud pravde prepoznao je javno zdravlje kao „prevladavajući razlog u opštem interesu“.

<sup>18</sup> Prilikom izrade predloga Uredbe, Komisija se oslonila na Smernice za politike ulaganja u države primaocice u pogledu nacionalne bezbednosti i Kodeks o liberalizaciji kretanja kapitala Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj. Videti: “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework for screening of foreign direct investments into the European Union”, COM(2017) 487 final, 13 September 2017; “Guidelines for Recipient Country Investment Policies Relating to National Security”, Recommendation adopted by the OECD Council on 25 May 2009, <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/43384486.pdf>, pristupljeno: 16.02.2021; “The OECD Code of Liberalisation of Capital Movements”, 2018, <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/Code-Capital-Movements-EN.pdf>, pristupljeno: 16.02.2021.

<sup>19</sup> “Trade for All: Towards a more responsible trade and investment policy”, Communication, COM (2015) 497, 14 October 2015.

<sup>20</sup> “What is the Investment Plan for Europe?”, European Commission, Internet: [https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/what-investment-plan-europe\\_en](https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/what-investment-plan-europe_en), pristupljeno: 20.01.2021; “Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development”, United Nations, A/RES/70/1; Duško Dimitrijević, „Saopštenje Komisije o prihvatanju stranih direktnih investicija uz zaštitu vitalnih interesa“, *Evropsko zakonodavstvo*, 2018, br. 65, str. 71-84.

saradnju sa trećim državama, i da usklađuju svoje odnose sa Komisijom u svrhu očuvanja javnog poretka i bezbednosti.<sup>21</sup> Već uspostavljeni sistemi kontrole stranih direktnih investicija na nacionalnim nivoima, ostaju prema pravnom okviru i dalje na snazi. Države članice preuzele su obavezu da do 10. maja 2019. godine informišu Komisiju o postojanju tih mehanizama, kao i o potrebi njihove zamene, odnosno uspostavljanja novog i sveobuhvatnijeg sistema kontrole. Sa druge strane, Komisija je prihvatila obavezu da sastavi spisak postojećih kontrolnih mehanizama u roku od tri meseca. Konačno, Komisija je zadužena da podstiče saradnju na proveru stranih investicija, uključujući razmenu iskustava, najboljih praksi i informacija o pitanjima od zajedničkog interesa. Ona može postaviti određene zahteve državama članicama koje žele da zadrže ili usvoje mehanizam provere na nacionalnom nivou. Prema pravnom okviru sva pravila postupka provere morala bi biti transparentna, te se investitorima mora garantovati pravna zaštita s obzirom na odluke donete u postupcima kontrole. Kontrola stranih direktnih investicija ne zavisi isključivo od vrednosti same investicione transakcije, već od procene rizika za bezbednost i javni poredak država članica. Stoga, kontrola podrazumeva obavezu država članica da vrše proveru svih onih stranih ulaganja koja mogu imati negativne posledice na kritičnu infrastrukturu, tehnologije, robu sa dvojnog namenom, snabdevanja ključnim resursima, na medije i delatnosti koje se odnose na pristup osetljivim informacijama itd.<sup>22</sup> Prilikom kontrole države moraju obratiti pažnju i na vlasničku strukturu investitora i njegovu povezanost sa stranom državom. Pravni okvir posvećuje posebnu pažnju godišnjim izveštajima država članica u kojima se vrši investiranje i procedurama izdavanja mišljenja Komisije u vezi postojanja rizičnih investicija.<sup>23</sup> U drugom pomenutom slučaju, Komisija poseduje specifična ovlašćenja u odnosu na projekte ili programe od posebnog interesa

---

<sup>21</sup> Pomenuti razlozi bliže su propisani Sporazumom Međunarodne trgovinske organizacije, posebno odredbom iz člana 14 Sporazuma o slobodnoj trgovini i carinama, kao i drugim odredbama iz međunarodnih pravnih instrumenata o trgovini i investicijama čije strane ugovornice su države članice ili Evropska unija.

<sup>22</sup> "Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC" (General Data Protection Regulation), *Official Journal* L 119, 4.5.2016; "Regulation (EU) 2018/1725 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2018 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by the Union institutions, bodies, offices and agencies and on the free movement of such data, and repealing Regulation (EC) No 45/2001 and Decision No 1247/2002/EC", *Official Journal* L 295, 21.11.2018.

<sup>23</sup> Komisija izdaje mišljenje nakon dostavljanja primedbi drugih država ili prikupljanja dodatnih informacija, a najkasnije u roku od 20 dana. U takvim slučajevima smatra se da mišljenje valja izdati u razumnom roku (najkasnije u roku od 35 dana nakon prijema informacija). U svakom pojedinačnom slučaju, Komisija izdaje mišljenje tek kada utvrdi da je jedna trećina obuhvaćenih država našla da konkretna investicija (koja podleže i koja ne podleže kontroli)

za Evropsku uniju.<sup>24</sup> Ovlašćenja se odnose na kontrolu projekata i programa koji su taksativno nabrojani u Uredbi, i to: Horizont 2020, Galileo, Evropski geostacionarni navigacijski sistem (EGNOS), Kopernikus, transevropske mreže u sektorima prometa (TEN-T), energetike (TEN-E) i telekomunikacija (eTEN) i Evropski program industrijskog razvoja u oblasti odbrane i stalne strukturne saradnje (PESCO). Navedeni projekti i programi povlače znatna finansijska sredstva zbog čega se pridaje veliki značaj njihovoj realizaciji. Razlozi javnog poretka ili bezbednosti principijelno se i ne dovode u pitanje u njihovom slučaju. Ovo tim pre, jer su programi i projekti uspostavljeni na osnovu zakonodavstva Evropske unije u strateški važnim ekonomskim oblastima za koje Komisija ima delegirana ovlašćenja. Uzimajući u obzir sve relevantne činjenice, Komisija nakon provere (koja uključuje i vođenje poverljivih konsultacija sa specijalnim stručnim timovima), iznosi svoja mišljenja u cilju procene bezbednosnih rizika. Komisijska mišljenja, iako nisu pravno obavezujuća za države članice, ipak uživaju određeni autoritet koji proizilazi iz principa lojalne saradnje.<sup>25</sup> Valja istaći još i da rezultati provere ne moraju nužno biti iskazani kroz zabranu stranih investicija, već mogu uključivati primenu odgovarajućih mera kojima se ublažava rizik za nacionalnu bezbednost i javni poredak, tj. za celokupnu evropsku ekonomiju (npr. zadržavanjem posebnih prava ili tzv. *zlatnih akcija* u strateški važnim preduzećima).

## **5) SEKTORSKA PRIMENA OKVIRA ZA PROVERU STRANIH INVESTICIJA**

Evropski pravni okvir za proveru stranih direktnih investicija ima suplementarno dejstvo u odnosu na propise u drugim sektorskim politikama Evropske unije. Tako se za oblast koncentracije kapitala koja se odvija kroz spajanja, pripajanja ili zajednička ulaganja preduzeća, provera reguliše najpre na osnovu Uredbe o koncentraciji kapitalnih ulaganja.<sup>26</sup> Prema njenim odredbama, strani

---

može uticati na njihov javni poredak ili nacionalnu bezbednost. Za investicije koje ne podležu kontroli, Komisija može izdati mišljenje i u roku od 15 meseci nakon što je investiciono ulaganje sprovedeno. Uredba u tom smislu ne predviđa retroaktivno važenje za investicije sprovedene pre 10. aprila 2019. godine.

<sup>24</sup> "Regulatory Fitness and Performance Programme – REFIT Scoreboard Summary", European Commission, 24 October 2017.

<sup>25</sup> Država članica na čijem se području sprovodi, ili se planira sprovođenje strane direktne investicije, ima obavezu da razmotri i usvoji navedeno mišljenje, odnosno ima pravo da odbije mišljenje Komisije, i u tom slučaju je obavezna da pruži razložno obrazloženje. Međutim, država na čijem području se sprovodi, ili se planira sprovođenje strane direktne investicije, ima obavezu da obavesti Komisiju i druge zainteresovane države.

<sup>26</sup> "Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the Control of Concentrations between Undertakings", *Official Journal L*, 24, 29.1.2004, pp. 1, etc.

investitori imaju dužnost da poštuju pravila o tržišnom poslovanju koja uključuju kontrolu spajanja i pripajanja preduzeća. Principijelno, strane investicije se neće realizovati sve dok Komisija ne izvrši proveru. Cilj ove provere jeste sprečavanje kapitalnih koncentracija koje bi mogle znatno otežati tržišnu kompeticiju, i time dovesti u pitanje bezbednost ili javni poredak država članica. Države članice otud imaju ovlašćenja da preduzimaju zaštitne mere. Ako bi u praksi došlo do preklapanja primene odredaba iz ove Uredbe i evropskog pravnog okvira za proveru stranih direktnih investicija, ne bi se dovodila u pitanje procena usklađenosti zaštitnih mera preduzetih na državnom nivou sa opštim načelima i drugim obavezama koje proizilaze iz prava Evropske unije. Za finansijsku oblast, provera se vrši na osnovu Direktive 2007/44/EZ o pravilima postupanja i kriterijumima procene za bonitetnu procenu sticanja i povećanja udela u finansijskom sektoru, Direktive 2013/36/EU o pristupanju delatnosti kreditnih ustanova i bonitetnoj kontroli na kreditnim ustanovama i investicionim fondovima, Direktive 2009/138/EZ o osnivanju i obavljanju delatnosti osiguranja i reosiguranja (Solventnost II) i Direktive 2014/65/EU o tržištu kapitala.<sup>27</sup> Načelno, evropski pravni okvir za proveru stranih direktnih investicija ne može uticati na propisane kriterijume Evropske unije u vezi bonitetnog nadzora vezanog za sticanje kvalifikovanog udela u finansijskom sektoru. Za oblast energetike, postupak provere ustanovljen je Direktivom o kritičnoj infrastrukturi kojom se od država članica zahteva da utvrde strateški važnu infrastrukturu za koju države imaju obavezu da pripreme adekvatne bezbednosne planove.<sup>28</sup> Zajedno sa direktivama obuhvaćenim tzv. *Trećim energetske pakatom*, Evropska unija je propisala pravila kojima se regulišu posledice koje mogu nastati po države članice i Uniju u celini, kada sistem prenosa gasa i električne energije

---

<sup>27</sup> "Directive 2007/44/EC of the European Parliament and of the Council of 5 September 2007 amending Council Directive 92/49/EEC and Directives 2002/83/EC, 2004/39/EC, 2005/68/EC and 2006/48/EC as regards procedural rules and evaluation criteria for the prudential assessment of acquisitions and increase of holdings in the financial sector", *Official Journal L*, 21.9.2007, pp. 1-16; "Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, amending Directive 2002/87/EC and repealing Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC", *Official Journal L*, 176, 27.6.2013, pp. 338-436; "Directive 2009/138/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 on the taking-up and pursuit of the business of Insurance and Reinsurance (Solvency II)", *Official Journal L*, 335, 17.12.2009, pp. 1-155; "Directive 2014/65/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on markets in financial instruments and amending Directive 2002/92/EC and Directive 2011/61/EU", *Official Journal L*, 173, 12.6.2014, pp. 349-496.

<sup>28</sup> "Council Directive 2008/114/EC of 8 December 2008 on the Identification and Designation of European critical Infrastructures and the Assessment of the Need to Improve their Protection", *Official Journal L*, 345, 23.12.2008, p. 75.



kontroliraju operater iz države van Evropske unije.<sup>29</sup> Evropska unija je propisala i odgovarajuće obaveze za države članice u pogledu procene rizika na državnom i regionalnom nivou, a radi sveukupne bezbednosne procene u vezi sa sistemima za snabdevanje gasom, uključujući rizike koji su povezani sa gasnom infrastrukturom.<sup>30</sup> Uz navedeno, u predlogu Uredbe o pripremljenosti za rizike, sadržane su „manje-više“ istovetne odredbe za oblast snabdevanja električnom energijom.<sup>31</sup> U Direktivi o bezbednosti mrežne infrastrukture, takođe su navedeni subjekti odgovorni za pružanje energetske usluge.<sup>32</sup> U Strategiji za evropsku energetske bezbednost iz 2014. godine, analizirana je situacija kad privredni subjekti izvan Evropske unije preuzmu kontrolu nad strateški važnim infrastrukturnim objektima u energetske oblasti.<sup>33</sup> U tom smislu, posebna pažnja Komisije usmerena je na kompanije, banke i investicione fondove u državnom vlasništvu iz zemalja glavnih snabdevača energentima, čiji je cilj da uđu na tržište Evropske unije i da stvore prepreke diversifikaciji energetske snabdevanja i razvoja mreže i infrastrukture u Uniji. Komisija smatra da bi kroz davanje zakonodavnih predloga u vezi sa obezbeđenjem snabdevanja električnom energijom i gasom države članice trebalo da preduzmu i odgovarajuće mere kojim bi procenile rizike preuzimanja vlasničke ili upravljačke kontrole nad energetske infrastrukturnim objektima od strane pravnih subjekata iz trećih zemalja. Usvojene mere bi prema stanovištu Komisije, morale biti ispitane od strane stručnih tela u svakom pojedinačnom slučaju. Za oblast trgovine, koja ima stratešku važnost za lanac snabdevanja evropske privrede, Komisija od 2008. godine svake tri godine ažurira spisak kritičnih dobara nužnih za razvoj tržišta i obavljanje redovnih privrednih delatnosti.<sup>34</sup> Za oblast izvoza robe sa dvojnog namenom

---

<sup>29</sup> “Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning Common Rules for the Internal Market in Electricity and Repealing Directive 2003/54/EC”, *Official Journal L*, 211, 14.8.2009, p.55; “Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning Common Rules for the Internal Market in Natural Gas and Repealing Directive 2003/55/EC”, *Official Journal L*, 211, 14.8.2009, pp. 94, etc.

<sup>30</sup> “Regulation (EU) No 994/2010 of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 concerning Measures to Safeguard Security of Gas Supply and Repealing Council Directive 2004/67/EC Text with EEA relevance”, *Official Journal L*, 295, 12.11.2010, pp. 102, etc.

<sup>31</sup> “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Risk-Preparedness in the Electricity sector and repealing Directive 2005/89/EC”, COM (2016) 862.

<sup>32</sup> “Directive (EU) 2016/1148 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 concerning measures for a high common level of security of network and information systems across the Union”, *Official Journal L*, 194, 19.7.2016, pp. 1, etc.

<sup>33</sup> “Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, European Energy Security Strategy”, COM, 2014.

<sup>34</sup> “Communication: Tackling the Challenges in Commodity Markets and on Raw Materials”, COM(2011)25.

evropski pravni okvir ne uspostavlja kontrolne mehanizme, zbog čega se njena regulacija prepušta tumačenju odredaba iz Uredbe 428/2009, koje upućuju na poštovanje međunarodno preuzetih obaveza i obezbeđenje međunarodne bezbednosti.<sup>35</sup> Za oblast vazdušnog saobraćaja, proveru se vrši u skladu sa Uredbom 1008/2008 koja propisuje uslove za izdavanje operativnih licenci za obavljanje vazdušnog saobraćaja. Pretpostavlja se da je većina vlasnika u ovoj delatnosti u državnom vlasništvu ili u vlasništvu državljana država članica Evropske unije. Obaveza nadzora stranih direktnih investicija ovom Uredbom pripisana je upravo vlasnicima, te stoga, za strane investitore važi pravilo da ne bi mogli dobiti dozvolu u Evropskoj uniji za avio prevoz ako bi izvan Unije posedovali većinski udeo u kapitalu, osim ako postoji bilateralni sporazum sa njihovom matičnom zemljom.<sup>36</sup> Za kontrolu stranih direktnih investicija u tehnološkim oblastima, koje mogu imati strateški značaj za odbranu i bezbednost (npr. umetna inteligencija, robotika, kibernetika, nuklearna tehnologija, kvantna i nanotehnologija, svemirska i biotehnologija), Evropska unija je usvojila posebnu regulativu.<sup>37</sup> Evropski pravni okvir za proveru stranih direktnih investicija ima samo suplementarno dejstvo u tom pogledu, budući da dopunjava postojeću regulativu, što je možda najuočljivije u oblasti kibernetike gde je donet niz propisa kojima se uspostavlja strategija otvorenog, bezbednog i sigurnog sajber prostora.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> "Council Regulation (EC) No 428/2009 of 5 May 2009 setting up a Community Regime for the Control of Exports, Transfer, Brokering and Transit of Dual-Use Items", *Official Journal L*, 134, 29.5.2009, pp.1, etc.

<sup>36</sup> "Regulation (EC) No 1008/2008 on Common Rules for the Operation of Air Services in the Community", *Official Journal L*, 293/3, 31.10.2008.

<sup>37</sup> Na primer: "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Space Strategy for Europe", COM/2016/0705 final, 26.10.2016.

<sup>38</sup> "Regulation (EU) No 283/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 on Guidelines for trans-European Networks in the Area of Telecommunications Infrastructure and Repealing Decision No 1336/97/EC", *Official Journal L*, 86, 21.3.2014, pp. 14; "Directive (EU) 2016/1148 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 concerning Measures for a High Common Level of Security of Network and Information Systems across the Union", *Official Journal L*, 94, 19.7.2016, pp. 1-30; "Commission Communication COM(2016) 410 on Strengthening Europe's Cyber Resilience System and Fostering a Competitive and Innovative Cybersecurity Industry", COM(2016) 410 final, 5.7.2016; "Regulation (EU) No 283/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 on Guidelines for trans-European Networks in the Area of Telecommunications Infrastructure and Repealing Decision No 1336/97/EC", *Official Journal L*, 86, 21.3.2014.

## **6) ZNAČAJ ZA REPUBLIKU SRBIJU**

Usvajanjem pravnog okvira, sadržanog u Uredbi 2019/454, države članice Evropske unije obavezale su se da onemogućie neloyalna preuzimanja strateški važne imovine i tehnologija u ključnim oblastima evropske privrede. Ovu obavezu države sprovode kroz mehanizme kontrole stranih direktnih investicija. S obzirom na to da kontrola investicija povlači odgovarajuća odstupanja od uobičajene trgovinske prakse, njeno sprovođenje mora biti izbalansirano između nediskriminatorskog i predvidljivog poslovnog okruženja i fleksibilnog i transparentno uspostavljenog sistema kontrole. Kao država koja pledira da postane članica Evropske unije, Srbija takođe može prihvatiti neka rešenja sadržana u navedenom pravnom okviru Evropske unije. Mere koje bi Srbija mogla eventualno preduzeti prema „predatorskom kapitalu“, u vremenu krize izazvane pandemijom virusa Covid-19, mogu se odnositi na odlaganje realizacije zaključenih investicionih aranžmana. Ovo odlaganje bi moglo biti pravdano i razlozima bezbednosti i zaštite javnog poretka. Iz istih razloga, Srbija bi mogla tržiti izmenu ugovorenih uslova vezanih za tzv. kišobran klauzule, kojima se generalno obavezala prema stranim investitorima u strateški važnim granama privrede. Vanredna zdravstvena situacija bi mogla biti dobar „izgovor“ i za odbijanje zahteva za neka buduća neloyalna strana ulaganja. Srbija bi na bazi nužnosti i proporcionalnosti, takođe, mogla preduzeti i određene restriktivne mere u okviru svoje trgovinske politike sa inostranstvom. Ovim merama umanjila bi se mogućnost nastanka investicionog spora. Takođe, da bi se eventualni investicioni sporovi izbegli bilo bi nužno uskladiti domaće zakonodavstvo o investicionom poslovanju sa pravnim standardima prisutnim u uporednom pravu i pravu Evropske unije. Pravna nadogradnja nacionalnog zakonodavstva u tom pogledu morala bi se kretati između obezbeđenja najvišeg stepena pravne sigurnosti za strane investitore i uspostavljanja čvrstih pravnih barijera za sve moguće vrste investicionih zloupotreba.

## **7) LITERATURA**

- Čirić, Aleksandar, Cvetković, Predrag, „Karakteristike pravnog režima stranih direktnih investicija u pravu EU“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 2014, vol. LIII, br 68.
- Dimitrijević, Duško, „Saopštenje Komisije o prihvatanju stranih direktnih investicija uz zaštitu vitalnih interesa“, *Evropsko zakonodavstvo*, 2018, br. 65.
- Dimitrijević, Duško, „Uredba Evropskog parlamenta i Saveta o uspostavljanju okvira za proveru stranih direktnih investicija u Evropskoj uniji“, *Evropsko zakonodavstvo*, 2019, br. 68.
- Reinisch, August, *Essentials of EU Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012.

Schütze, Rober, *An Introduction to European Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015.

Titi, Catharine, "International Investment Law and the European Union: Towards a New Generation of International Investment Agreements", *EJIL*, 2015, vol 26, no. 3.

Vukadinović, Radovan, „Štetno dejstvo arbitražnog rešavanja sporova iz internih sporazuma Evropske unije o zaštiti stranih investicija na pravni poredak Evropske unije“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 2017, vol 65, br. 3.

### **IMPLEMENTATION OF THE EUROPEAN UNION LEGAL FRAMEWORK FOR THE SCREENING OF FOREIGN DIRECT INVESTMENTS DURING THE COVID-19 PANDEMIC**

*Summary:* The European Union's common trade policy pays special attention to foreign direct investment. This is because foreign direct investment is an important source of economic growth, employment and innovation and a key factor in the Union's socio-economic development. In the period before the outbreak of the Covid-19 virus pandemic, the European Union was the main investor and the most important destination for foreign investment in the world. The spread of the virus has led to disruptions in global supply chains, destabilisation of financial markets, and then to the negative effects of foreign direct investment resulting from the takeover of assets and technologies in strategically important sectors of the European economy. To avoid a new recession, the European Union has reacted decisively in order to protect its own economic interests. Thus, in March 2019, the European Union adopted Regulation 2019/454, which established a legal framework for screening foreign direct investments from third countries. The operational implementation of this legal framework began on 11 October 2020. The member states of the European Union are authorised to supervise foreign direct investments through the existing and newly established screening mechanisms, calling for reasons of security and protection of public order. Screening mechanisms presuppose compliance of domestic legislation with the adopted legal framework. Its implementation in practice should not lead to more drastic deviations from the usual standards of international business in the field of trade and investment.

*Key words:* European Union, foreign direct investments, control mechanisms, security, public order.



## USKLAĐIVANJE ZAKONODAVNOG SISTEMA REPUBLIKE SRBIJE SA PRAVOM EVROPSKE UNIJE U OBLASTI CIVILNOG VAZDUHOPLOVSTVA

*Irena ARSIĆ BOGDANOVIĆ\**

*Apstrakt:* Pojmovi „približavanje“ i „usklađivanje“ nacionalnih pravnih sistema pažljivo su korišćeni od samog početka stvaranja Zajednice. Termin usklađivanje (harmonizacija) predstavlja neophodan preduslov za ujednačavanje pravnih sistema različitih država na najvišem mogućem nivou. Razlog za ujednačavanje pravnih sistema leži u bazičnoj potrebi za uspostavljanjem odnosno funkcionisanjem zajedničkog tržišta, što predstavlja jedan od nosećih stubova Zajednice. Pravni osnov usklađivanja za države članice Evropske unije može se tražiti u odredbama članova 3(ž) i 94 Ugovora o osnivanju Evropske zajednice. Nakon što je uspostavljeno jedinstveno evropsko vazduhoplovno tržište i nakon ekspanzije vazdušnog saobraćaja na liberalizovanom tržištu, EU je razvila spoljnu vazduhoplovnu politiku koja se zasniva na pridruživanju trećih zemalja Zajedničkom evropskom vazduhoplovnom području (*Eurpoean Common Aviation Area* (u daljem tekstu ECAA)) uz uslov da se nacionalni zakonodavni sistemi usklade sa propisima EU. Za Republiku Srbiju, koja nije članica EU, usklađivanje nacionalnih propisa sa pravom EU je deo sveopšte strategije za pridruživanje i pristupanje EU. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju stupio je na snagu 1. septembra 2013, čime je Srbija dobila status države pridružene EU, pri čemu je transportna politika i usklađivanje vazduhoplovnih zakona sa pravnom tekovinom EU predviđeno pregovaračkim poglavljem 14. Dve najvažnije obaveze koje je naša zemlja preuzela jesu uspostavljanje zone slobodne trgovine i usklađivanje zakonodavstva sa pravom EU. Proces usklađivanja zakonodavnog sistema Srbije sa pravom EU u oblasti civilnog vazduhoplovstva odvija se skoro punih 15 godina kroz proces pristupanja ECAA. Ostaje otvoreno pitanje da li će naponi za usklađivanje svih aspekata obavljanja vazdušnog saobraćaja doneti ekonomske i društvene koristi i Srbiji.

*Ključne reči:* Jedinstveno evropsko vazduhoplovno tržište, Zajedničko evropsko vazduhoplovno područje, Sporazum o ECAA, Liberalizacija vazdušnog saobraćaja, Usklađivanje zakonodavnog sistema sa pravom EU, Implementacija evropskih propisa, sadržanih u Aneksu I ECAA.

---

\* Supervizor podrške za predstavništva u inostranstvu u Air SERBIA.

E-mail: irenararsic@yahoo.com.

## 1) UVOD

Vazduhoplovstvo Evropske zajednice (EZ) bilo je izvan glavnog toka evropskih integracija skoro pune tri decenije od potpisivanja Rimskog ugovora. Vlade evropskih država su u potpunosti regulisale vazdušni saobraćaj koji se obavljao na osnovu bilateralnih sporazuma. Preokret u regulisanju civilnog vazduhoplovstva na evropskom tržištu dogodio se tek nakon više presuda Evropskog suda pravde (sada Suda pravde EU) i usvajanja Jedininstvenog evropskog akta 1986.<sup>1</sup>

Evropska unija (U daljem tekstu: EU) od 1987. postepeno je razvijala sveobuhvatan regulatorni okvir za vazdušni transport kroz tri uzastopne faze ili paketa mera za liberalizaciju vazdušnog saobraćaja EU. Usvajanjem trećeg paketa mera,<sup>2</sup> Savet je dovršio proces stvaranja Jedininstvenog evropskog vazduhoplovnog tržišta i tako ispunio zahtev Jedininstvenog evropskog akta za uspostavljanjem jedinstvenog unutrašnjeg tržišta do kraja 1992.<sup>3</sup>

Komisija je bila najuporniji organ EU/EZ u nastojanju da se unificira politika prevoza, i preuzela je brojne korake za uspostavljanje nadležnosti za upravljanje spoljnim odnosima u domenu vazduhoplovstva. Nadležnost Komisije za saradnju sa spoljnim stranama potvrdio je Evropski sud pravde (ESP) u odluci o slučajevima otvorenog neba od 5. novembra 2002.<sup>4</sup> Ubrzo zatim, Komisija je definisala plan za razvoj spoljne vazduhoplovne politike Zajednice<sup>5</sup> predviđajući tri osnovna pravca delovanja: usklađivanje postojećih bilateralnih ugovora o avio-uslugama sa zakonima Zajednice, stvaranje zajedničkog vazduhoplovnog područja sa susednim zemaljama kroz sporazume koji predviđaju usvajanje propisa o vazdušnom saobraćaju Zajednice i zaključivanje ugovora o vazdušnom saobraćaju sa ključnim strateškim partnerima. Važan novi koncept koji se pojavio jeste koncept usaglašavanja različitih zakonodavnih režima zemalja nečlanica sa pravnom tekovinom EU, kroz pristupanje trećih zemalja Sporazumu o uspostavljanju Zajedničkog evropskog vazduhoplovnog područja (eng. *European Common Aviation Area Agreement*, u daljem tekstu: Sporazum o ECAA).

Republika Srbija potpisala je Sporazum o ECAA 29. juna 2006. sa EU, zemljama Zapadnog Balkana, Islandom i Norveškom, a Narodna skupština Srbije ga je

---

<sup>1</sup> Case 167-73, Joined Cases 209 to 213/84, Joined Cases 209 to 213/84, Joined Cases 209 to 213/84.

<sup>2</sup> Treći paket: Uredba Saveta br. 2407/92/E3, Uredba Saveta br. 2408/92/E3, Uredba Saveta br. 2409/92/EE3, Uredba Saveta br. 2410/92/EE3 i Uredba Saveta br. 3875/87/EE3.

<sup>3</sup> Jedininstveni evropski akt, član 13, *OJ L 169/1*.

<sup>4</sup> „Saopštenje Komisije o posledicama Odluke Suda od 5. novembra 2002. godine na evropsku politiku vazdušnog transporta”, COM(2002)0649, 19.11.2002.

<sup>5</sup> Saopštenje Komisije – Razvoj agende za spoljnu vazduhoplovnju politiku Zajednice 1(2), COM (2005) 79 final 11.03.2005.

ratifikovala 13. maja 2009.<sup>6</sup> Primena Sporazuma je jedan od uslova za ulazak Srbije u EU.<sup>7</sup> Od potpisivanja Sporazuma do danas Srbija je izvršila značajne izmene svog zakonodavnog okvira u cilju usklađivanja sa pravnom tekovinom EU u domenu vazduhoplovstva. Međutim, proces pristupanja ECAA još uvek je u prvoj tranzicionoj fazi. Nema jasnih razloga kojima bi mogao da se objasni ovako usporen proces pridruživanja, pogotovo imajući u vidu obavezu da se u domaće zakonodavstvo implementiraju zakoni i pravila EU u procesu evrointegracija.

Ovaj rad istražuje i analizira razvoj zakonskih okvira na osnovu kojih je stvoren konsolidovani vazduhoplovni pravni poredak u Evropi, kao i uticaj spoljne vazduhoplovne politike EU na zakonodavni okvir Srbije, a time i na poslovanje nacionalne avio-kompanije i ekonomski i društveni život lokalnog stanovništva.

## **2) USPOSTAVLJANJE JEDINSTVENOG TRŽIŠTA VAZDUŠNOG PREVOZA U EVROPI**

Rimski ugovor iz 1957. povezo je države Zapadne Evrope u cilju stvaranja ekonomski efikasnog unutrašnjeg tržišta Zajednice. Zato su autori nacрта Rimskog ugovora predvideli uspostavljanje zajedničke politike prevoza, zabranili aktivnosti usmerene protiv konkurencije, zabranili davanje državne pomoći kompanijama ukoliko takva pomoć nije u skladu sa izvesnim odredbama o izuzeću, i predvideli implementaciju zajedničke politike prevoza. Međutim, nije bilo jasno definisano da li avio-prevoz podleže opštim odredbama Ugovora, niti su bile jasno definisane nadležnosti Saveta i Komisije za regulisanje vazdušnog prevoza.<sup>8</sup> Usled nedostatka određenog jezika u Rimskom ugovoru,<sup>9</sup> Savet ostaje neaktivan po pitanju ostvarivanja zajedničke politike prevoza predviđene članovima 3 (stav e), 61, 74, 75 i 84, sve dok ESP nije potvrdio nadležnost Komisije i Saveta za regulisanje vazdušnog prevoza.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> Zakon o potvrđivanju Multilateralnog sporazuma između Evropske zajednice i njenih država članica, Republike Albanije, Bosne i Hercegovine, Republike Bugarske, Republike Hrvatske, Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije, Republike Island, Republike Crne Gore, Kraljevine Norveške, Rumunije, Republike Srbije i Misije privremene uprave Ujedinjenih nacija na Kosovu (u skladu sa Rezolucijom Saveta bezbednosti UN 1244 od 10. juna 1999) o uspostavljanju zajedničkog evropskog vazduhoplovnog područja, *Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori*, broj 38/2009-94 od 25. maja 2009. godine.

<sup>7</sup> Sporazum o ECAA, sajt Ministarstva za evropske integracije RS, dostupno na <https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/sporazumi-sa-eu/sporazum-o-otvorenom-nebu>, (pristupljeno: 7.12. 2020).

<sup>8</sup> Sporazum o osnivanju Evropske zajednice, kako je dopunjen kasnijim sporazumima, Rim 25. mart 1957. godine, članovi 85 i 86.

<sup>9</sup> Ibid., članovi 61, 74, 75 i 84.

<sup>10</sup> Case 167-73, Joined Cases 209 to 213/84, Joined Cases 209 to 213/84, Joined Cases 209 to 213/84.



Pored presuda ESP koje su postale temelj za regulisanje civilnog vazduhoplovstva u Evropi, veliki značaj za uspostavljanje zakonskog okvira za regulisanje vazdušnog saobraćaja na nivou Zajednice imao je i Jedinstveni evropski akt iz 1986. Ovim Aktom promenjena je odredba o jednoglasnom glasanju i time omogućeno Savetu da odlučno sprovodi propise o konkurenciji i umanju uticaj državne moći na civilno vazduhoplovstvo Zajednice, bez suočavanja sa vetom od strane bilo koje pojedinačne države članice.<sup>11</sup> Nakon usvajanja Jedinstvenog evropskog akta, EU je postepeno razvila sveobuhvatni zakonodavni okvir za regulisanje civilnog vazduhoplovstva EU putem tri različita paketa mera za liberalizaciju vazdušnog prevoza.

Prvim paketom bile su ukinute odredbe o jednom povlašćenom prevozniku, ublaženi zahtevi za podelu kapaciteta i za nadzor državnih vlasti nad određivanjem cena prevoza.<sup>12</sup> Drugi paket je otvorio rute između skoro svih aerodroma Zajednice i relaksirao ograničenja u vezi sa uslugama pete slobode i imenovanjem više avio-prevoznika za saobraćaj na pojedinim rutama.<sup>13</sup> Trećim paketom uklonjena su sva preostala komercijalna ograničenja za evropske avio-kompanije koje posluju unutar EU.<sup>14</sup> Osnovni princip liberalizacije jeste da bilo koji vazdušni prevoznik Zajednice može slobodno da određuje cene za putnike i teret i da ima slobodan pristup bilo kojoj ruti unutar EU.

Proces liberalizacije vazduhoplovnog tržišta Zajednice završen je tako što je trećim paketom mera za liberalizaciju, pa kasnije Uredbom br. 1008/2008 kojom su zamenjene Uredbe br. 2407/92, 2408/92 i 2409/92 u objedinjenom obliku,<sup>15</sup> stvoreno jedinstveno vazduhoplovno tržište EU, a nacionalni prevoznici država članica postali prevoznici Zajednice.<sup>16</sup> Svi ovi propisi primenljivi su isključivo na saobraćaj unutar EU, dok saobraćaj izvan EU ostaje regulisan bilateralnim ugovorima potpisanim između država članica i trećih zemalja. Zbog toga, težnja EU je da se ECAA proširi i na države koje nisu u EU uz uslov usaglašavanja zakonodavstava trećih zemalja sa vazduhoplovnom pravnom tekovinom EU.<sup>17</sup>

---

<sup>11</sup> Jedinstveni evropski akt, član 16, stav 5, *OJ L 169/1*.

<sup>12</sup> Prvi paket: Uredbe Saveta br. 3975/87/EE3 i br. 3976/87/EE3; Direktiva Saveta 87/601/EE3 i Odluka Saveta 87/602/EE3.

<sup>13</sup> Drugi paket: Uredbe Saveta br. 2342/90/EE3, 2343/90/EE3 i br. 2344/90/EZ.

<sup>14</sup> Treći paket: Uredbe Saveta br. 2407/92/E3, br. 2408/92/E3, br. 2409/92/EE3, br. 2410/92/EE3 u br. 2411/92/EEZ.

<sup>15</sup> „Uredba br. 1008/2008 Evropskog parlamenta i saveta od 24. septembra 2008. o opštim pravilima za obavljanje usluga vazdušnog saobraćaja”, *OJ L, 293/3, 31.10.2008*.

<sup>16</sup> „Air transport: market rules”, European Parliament, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/131/luftverkehr-marktregelungen>, pristupljeno: 7.12.2020.

<sup>17</sup> „Razvoj agende za spoljnu vazduhoplovnu politiku Zajednice”, Saopštenje Komisije 1(2), *COM (2005) 79 final 11.03.2005*, član 2.

### 3) POLITIKA EU PREMA DRŽAVAMA NEČLANICAMA

U saopštenju koje je dala Komisija tri godine nakon usvajanja trećeg paketa mera navedeno je da je proces liberalizacije doneo značajne pozitivne rezultate: otvorene su nove rute, omogućene nove usluge, pospešena je konkurencija, pao je tržišni udeo dominantnih nacionalnih prevoznika i formiraju se savezništva i partnerstva.<sup>18</sup> Sa druge strane, stav Komisije je bio da slaba tačka unutrašnjeg tržišta EU ostaje pitanje nepotpunih odnosa koji su i dalje predmet bilateralnih sporazuma između država članica i zemalja nečlanica. Komisija je navela da zbog različitosti ovih sporazuma, države članice i njihovi avio-prevoznici moraju da rade u neusklađenim sistemima zbog propisa država nečlanica koji su nekompatibilni ili nespojivi sa unutrašnjim tržištem EU.<sup>19</sup>

Komisija je smatrala neprihvatljivim da države članice grade svoje odnose sa trećim zemljama potpisivanjem bilateralnih ugovora u vazduhoplovnom sektoru. Ne odustajući od ovog stava, Komisija je od 11. marta 1998. vodila sudske sporove pred ESP protiv osam država članica koje su potpisale bilateralne ugovore o otvorenom nebu sa SAD.<sup>20</sup>

ESP je doneo odluku 5. novembra 2002. o slučajevima otvorenog neba, koja je predstavljala polaznu tačku za izmenu tada važećih ugovora o međunarodnim uslugama. Neposredno nakon toga Komisija je izdala dva zvanična saopštenja. U prvom saopštenju,<sup>21</sup> Komisija je tražila da se Savet saglasi sa mandatom Komisije za vođenje pregovora o zameni postojećih bilateralnih ugovora između SAD i zemalja članica, ugovorom koji će biti na nivou Unije. U drugom zvaničnom saopštenju koje je Komisija izdala 2003, u vezi sa odnosima između EU i trećih zemalja u oblasti vazdušnog prevoza, Komisija je obrazložila na koji način namerava da vodi spoljne odnose u domenu vazduhoplovstva.<sup>22</sup>

Savet EU je 5. juna 2003. dao dvostruki mandat Komisiji: da otpočne pregovore sa SAD o otvorenom vazduhoplovnom području, i da počne pregovore sa trećim zemljama u vezi sa izmenama „klauzule o državljanstvu“ iz važećih ugovora.<sup>23</sup> U

---

<sup>18</sup> „Saopštenje Komisije Saveta i Evropskog Parlamenta o uticaju trećeg paketa mera za liberalizaciju vazdušnog prevoza“, *COM (96) 514 final*, 22.10.1996, I-IV.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>20</sup> Početkom XX veka, države članice EU potpisale su više ugovora sa SAD o otvorenom nebu. SAD su potpisale prvi sporazum o otvorenom nebu sa Holandijom u oktobru 1992, a zatim i sa drugim evropskim zemljama, uključujući: Austriju, Češku, Belgiju, Dansku, Finsku, Nemačku, Luksemburg, Norvešku, Švedsku, Švajcarsku i Island.

<sup>21</sup> „Saopštenje Komisije o posledicama Odluke Saveta od 5. novembra 2002. na evropsku politiku vazdušnog transporta“, *COM(2002)0649*, 19.11.2002.

<sup>22</sup> „Saopštenje Komisije o odnosima između Zajednice i trećih zemalja u oblasti vazdušnog transporta“, *COM/2003/94 final*.

<sup>23</sup> *Ibid.*, stav 45.

decembru 2004. Savet je ovlastio Komisiju da otpočne pregovore sa osam zemalja Jugoistočne Evrope o Sporazumu o ECAA, s ciljem da se susedne države na jugoistoku Evrope integrišu u unutrašnje vazduhoplovno tržište EU uz otvaranje pristupa tržištu i potpunu primenu vazduhoplovnog prava EU.<sup>24</sup>

EU je ubrzo postala vodeća sila i poštovani kreator politike u oblasti vazdušnog transporta. S obzirom na opsežan zakonodavni okvir EU, koji uključuje brojne uredbe i direktive koje su na snazi od 1988, avio-kompanije država koje nisu članice EU sve više su pod uticajem vazduhoplovne pravne tekovine EU.<sup>25</sup>

#### **4) PRIDRUŽIVANJE REPUBLIKE SRBIJE ECAA**

Težnja Srbije na samom početku XXI veka bila je da bude prepoznata kao potencijalni kandidat za članstvo u EU i da se uspostavi režim vizne liberalizacije koji bi omogućio građanima Srbije da putuju unutar šengenskog prostora,<sup>26</sup> dok je vazduhoplovni sektor vodio borbu za oporavak nacionalne avio-kompanije od pada tokom poslednjih deset godina.<sup>27</sup> Nacionalna avio-kompanija bila je suočena sa dugovima, sudskim sporovima, manjkom stalnog i obrtnog kapitala i sumnjama u opstanak poslovanja.<sup>28</sup> Najveći aerodrom na Zapadnom Balkanu i dalje je bio u Beogradu, mada je spadao u male aerodrome prema tadašnjim kriterijumima, sa dva (2) i 1.6 miliona putnika u 2005.<sup>29</sup> Pored jake konkurencije na sada liberalizovanom Evropskom tržištu, nacionalni prevoznik Srbije dobio je i nove

---

<sup>24</sup> „Politika vazdušnog prevoza Zajednice prema susednim zemljama”, Saopštenje Komisije, COM/2004/0074 final, 09.02.2004.

<sup>25</sup> Richard Smithies, “Regulatory Convergence – Extending the Reach of EU Aviation Law”, *Journal of Air Law and Commerce*, Vol. 72/3, 2007.

<sup>26</sup> Zvanična veb-stranica Evropske unije, Srbija i EU, dostupno na [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/27547/serbia-and-eu\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/27547/serbia-and-eu_en), pristupljeno: 22.12.2020.

<sup>27</sup> Svetski razvoj nacionalne avio-kompanije JAT, bio je zaustavljen uvođenjem ekonomskih sankcija Jugoslaviji 30. maja 1992. na osnovu Rezolucije br. 757 Saveta bezbednosti UN 23. septembra 1994. godine. Savet bezbednosti UN usvojio je Rezoluciju 943 kojom su sankcije delimično suspendovane. Može se smatrati da su sankcije u potpunosti ukinute JAT-u 1. marta 1997. kada je kompanija ponovo primljena u Klirinšku kuću, bez koje su finansijske transakcije među avio-kompanijama praktično nemoguće.

<sup>28</sup> “Jat Airways” Belgrade, A Joint Stock Company for Air Traffic, Financial Statements As of and For the Year Ended 31 December 2008, Independent Auditor’s Report, BDO, p. 6.

<sup>29</sup> “The European Common Aviation Area and the Western Balkans: Domestic Reforms and Regional Integration in Air Transport”, *Office for South East Europe, European Commission – World Bank*, February 2007, p. 3.

konkurente u regionu, s obzirom na to da su bivše jugoslovenske republike osnovale svoje nacionalne avio-kompanije.<sup>30</sup>

Sa druge strane, tržište usluga vazdušnog prevoza u Evropi doživljavalo je ekspanziju kao rezultat liberalizacije. Struktura vazduhoplovnog tržišta bila je znatno promenjena. Države članice više nisu regulisale poslovanje avio-kompanija, na tržište su ušli novi avio-prevoznici, povećan je nivo konkurencije, kreirani su novi poslovni modeli. Niskotarifni prevoznici izvršili su snažan uticaj u smislu cene prevoza, nivoa konkurencije, ukupnih prinosa, prostorne dekoncentracije saobraćaja i razvoja saobraćaja na malim aerodromima EU.<sup>31</sup>

Rešenje za opstanak vazduhoplovnog sektora Srbija je videla u pridruživanju ECAA, uz usklađivanje prava i standarda za poslovanje u vazduhoplovstvu sa regulativama EU, kao i u privatizaciji i restrukturiranju nacionalnog avio-prevoznika.<sup>32</sup> Započeta je intenzivna saradnja između Srbije i Evropske komisije u oblasti vazduhoplovstva koja se odvija na bilateralnom i multilateralnom nivou.<sup>33</sup>

Sredinom 2005, Evropska komisija je dala predlog za odluku Saveta o potpisivanju i privremenoj primeni Sporazuma između Evropske zajednice i Srbije i Crne Gore (SCG) o izvesnim aspektima avio-usluga.<sup>34</sup> U Predlogu je bilo navedeno da se međunarodni vazdušni saobraćaj između država članica i SCG tradicionalno uređivao bilateralnim sporazumima koji su sadržali odredbe o imenovanju prevoznika odnosnih država, a koje su bile u suprotnosti sa zakonom EU. Kako je bilo istaknuto u Predlogu, ovakve odredbe predstavljale su diskriminaciju prevoznika Zajednice budući da je članom 43 Ugovora o osnivanju zajednice zabranjeno ograničavanje slobode osnivanja državljanima države članice na teritoriji druge države članice.<sup>35</sup>

---

<sup>30</sup> Croatia airlines, osnovana 20.08.1989; Montenegro airlines, osnovana 25.10.1994; Makedonski avio-transport (MAT) 1994–2009; Air Srpska 1998–2003; Air Bosna/B&H airlines, 1994–2015; Albanian airlines 1991–2011.

<sup>31</sup> Guillaume Burghouwt, *Airline Network Development in Europe and its Implications for Airport Planning*, Ashgate Publishing, Ltd. (2007), pp. 12-26.

<sup>32</sup> "Jat Airways" Belgrade, A Joint Stock Company for Air Traffic, Financial Statements As of and For the Year Ended 31 December 2008, Independent Auditor's Report, BDO, p. 6.

<sup>33</sup> Međunarodna saradnja i evropske integracije, DCV, dostupno na: <http://www.cad.gov.rs/strana/19851>, pristupljeno, 22.12.2020.

<sup>34</sup> "Proposal for a Council Decision on the signature and provisional application of the Agreement between the European Community and Serbia and Montenegro on certain aspects of air services", Commission of the European Communities, Brussels, 29.07.2005. COM (2005) 353 final.

<sup>35</sup> „Sporazum o osnivanju Evropske zajednice”, član 43, (konsolidovana verzija 2002).

Shodno navedenom, potpisan je Sporazum između (SCG) i EZ o određenim aspektima vazdušnih usluga (tzv. Horizontalni sporazum) tokom 2005,<sup>36</sup> kojim su izmenjene određene odredbe postojećih bilateralnih sporazuma o vazdušnim uslugama. Zamenjene su tradicionalne klauzule o imenovanju prevoznika država članica klauzulom o imenovanju prevoznika Zajednice, čime su omogućena ista prava pružanja vazduhoplovnih usluga svim prevoznicima Zajednice. Ugovoreno je oporezivanje goriva za vazduhoplove, kako je predviđeno Direktivom Saveta 2003/96/EZ i prevaziđene su neusklađenosti između postojećih bilateralnih sporazuma o vazdušnim uslugama i Uredbe Saveta br. 2409/92 kojom se sprečava liderstvo prevoznika treće zemlje u smislu cena vazdušnog prevoza širom Zajednice.

Ubrzo nakon potpisivanja horizontalnog sporazuma, Srbija je zajedno sa drugim zemljama Zapadnog Balkana potpisala Sporazum o ECAA u Luksemburgu, 29. juna 2006.<sup>37</sup> Nakon pristupanja Bugarske, Rumunije i Hrvatske EU, i razdruživanja državne zajednice Srbije i Crne Gore na dve suverene i nezavisne države, Sporazum o ECAA brojao je šest pridruženih strana sa Balkana. Narodna skupština Srbije je ratifikovala ovaj Sporazum 13. maja 2009, a stupio je na snagu 1. decembra 2017.<sup>38</sup>

## **5) SPORAZUM O ECAA**

U skladu sa članom 1 Sporazuma o ECAA, cilj je formiranje ECAA koje se zasniva na slobodnom pristupu tržištu, slobodi osnivanja preduzeća, jednakim uslovima konkurencije i zajedničkim pravilima u oblasti sigurnosti, bezbednosti, upravljanja vazdušnim saobraćajem, socijalnih pitanja i zaštite životne sredine. Međutim, da bi Srbija postigla cilj Sporazuma u obavezi je da propise koji odgovaraju bilo kojoj predviđenoj uredbi EZ u potpunosti implementira tako da budu deo nacionalnog

---

<sup>36</sup> „Sporazum između Evropske zajednice i Srbije i Crne Gore o određenim aspektima vazdušnih usluga”, 22.06.2006, <https://ec.europa.eu/world/agreements/downloadFile.do?fullText=yes&treatyTransId=2441>, pristupljeno: 22.12.2020.

<sup>37</sup> “Decision of the Council and of the Representatives of the Member States of the European Union meeting within the Council of 9 June 2006 on the signature and provisional application of the Multilateral Agreement between the European Community and its Member States, the Republic of Albania, Bosnia and Herzegovina, the Republic of Bulgaria, the Republic of Croatia, the former Yugoslav Republic of Macedonia, the Republic of Iceland, the Republic of Montenegro, the Kingdom of Norway, Romania, the Republic of Serbia and the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo on the Establishment of a European Common Aviation Area (ECAA)”, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:JOL\\_2006\\_285\\_R\\_0001\\_01](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:JOL_2006_285_R_0001_01), pristupljeno: 20.12.2020.

<sup>38</sup> International Aviation, [https://ec.europa.eu/transport/modes/air/international\\_aviation/country\\_index/ecaa\\_en](https://ec.europa.eu/transport/modes/air/international_aviation/country_index/ecaa_en), pristupljeno: 22.12.2020.

pravnog poretka, kao i da propise koji odgovaraju direktivama EZ prenese u svoj pravni sistem na način i u obliku po izboru nadležnih organa.<sup>39</sup>

EU je predvidela da se ECAA formira sa zemljama Zapadnog Balkana u tri faze. U prvoj fazi treća i četvrta sloboda vazdušnog saobraćaja se potpuno liberalizuju. Liberalizacija pete slobode, kojom bi se omogućilo avio-kompanijama da prevoze putnike iz druge zemlje u kojoj avio-kompanija ima stanicu na svojoj liniji do destinacije u trećoj zemlji, predviđena je za drugu fazu. Treća faza obuhvata liberalizaciju preostalih sloboda i potpuni prenos vazduhoplovne pravne tekovine EU u zakonodavstva država pridruženih strana.<sup>40</sup>

Multilateralni deo Sporazuma sastoji se od Glavnog sporazuma i četiri aneksa, od kojih Aneks I sadrži spisak propisa koji su relevantni za pristupanje ECAA. Drugi deo Sporazuma čini Aneks V, koji sadrži devet protokola (tranzicionih aranžmana) koji su zapravo bilateralni sporazumi između EZ i svake pridružene strane ponaosob i sadrže uslove koje svaka pridružena strana mora da ispuni u svakom tranzicionom periodu.<sup>41</sup>

Tranzicioni aranžmani koji se odnose na našu državu predviđeni su Protokolom VI, prema kome je Srbija obavezna da do kraja prvog tranzicionog perioda ispuni određene uslove, kao na primer: a) implementacija zakonskih propisa koji se odnose na vazduhoplovnu sigurnost i bezbednost koji su predviđeni Aneksom I u domaće zakonodavstvo; b) primena Dokumenta 30 ECAA i više Uredbi kojima se regulišu: komercijalno poslovanje avio-prevoznika, pružanje zemaljskih usluga, odgovornosti i postupanja u slučaju incidenta ili udesa; c) razdvajanje pružaoca usluga vazdušnog saobraćaja i regulatornog tela, uspostavljanje nadzornog tela za službe kontrole letenja, započinjanje reorganizacije vazdušnog prostora u funkcionalni blok ili blokove i primena fleksibilne upotrebe vazdušnog prostora; d) ratifikovanje Montrealske konvencije; e) ostvarivanje napretka u implementaciji predviđenih pravila o državnoj pomoći i konkurenciji.<sup>42</sup> Navedenim Protokolom naša država je takođe preuzela obavezu da će tokom drugog tranzicionog perioda primeniti sve propise koji su predviđeni Aneksom I.

Protokolom VI takođe je predviđeno i da se avio-prevoznicima Zajedince, kao i onima koji su dobili dozvolu od Srbije, dozvoljava da koriste neograničena

---

<sup>39</sup> Multilateralni sporazum između Evropske zajednice i njenih država članica, Republike Albanije, Bosne i Hercegovine, Republike Bugarske, Republike Hrvatske, Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije, Republike Island, Republike Crne Gore, Kraljevine Norveške, Rumunije, Republike Srbije i Misije privremene uprave Ujedinjenih nacija na Kosovu o uspostavljanju zajedničkog evropskog vazduhoplovnog područja, članovi 1 i 3 Glavnog sporazuma.

<sup>40</sup> Ibid., čl. 29, 4.

<sup>41</sup> Ibid., članovi 1 i 3 Glavnog sporazuma i Aneks I.

<sup>42</sup> Ibid., čl. 40 Protokol VI.

saobraćajna prava između bilo koje tačke u Srbiji i bilo koje tačke u državama članicama. Tek nakon prelaska u drugi tranzicioni period, avio-prevozioci Zajednice dobiće neograničena prava za obavljanje saobraćaja između tačaka u Srbiji i ostalih pridruženih strana, a avio-prevozioci koji imaju dozvolu od Srbije moći će da koriste neograničena saobraćajna prava između tačaka u različitim državama članicama.

Po pitanju slobode osnivanja preduzeća, koja je jedan od glavnih ciljeva Sporazuma, predviđeno je da se ovo pravo neće primenjivati do kraja drugog tranzicionog perioda.<sup>43</sup> Sa druge strane, činjenica je da nacionalni avio-prevoznik Srbije koristi prava osnivanja predstavništava i ispostava za obavljanje poslova prodaje na osnovu bilateralnih ugovora koji su na snazi duže od pola veka.<sup>44</sup>

## **6) USKLAĐIVANJE DOMAĆEG ZAKONODAVSTVA SA EVROPSKIM PROPISIMA SADRŽANIM U ANEKSU I SPORAZUMA O ESAA**

Zakoni EU dolaze u obliku uredbi, koje su pravno obavezujuće za sve države članice, i direktiva koje predstavljaju opšte principe koji se prenose u nacionalne pravne okvire. U Srbiji, evropski propisi koji se odnose na vazdušni saobraćaj se ne primenjuju direktno, već se transponuju u nacionalni pravni okvir na osnovu obaveza koje proističu iz Sporazuma o ECAA.<sup>45</sup> Na ovaj način, Srbija se pridružuje Evropskoj zajednici stvarajući jednake uslove za poslovanje avio-prevoznika Zajednice, kao i avio-prevoznika koji imaju sedište na teritoriji strane potpisnice Sporazuma i koji su operativnu dozvolu pribavili na osnovu Uredbe (EZ) br. 1008/2008, ili koji umesto operativne dozvole imaju njen ekvivalent.<sup>46</sup> Od ratifikovanja Sporazuma o ECAA do danas, Srbija je donela više zakona i brojne podzakonske akte na osnovu kojih se izjednačavaju različiti aspekti obavljanja vazdušnog saobraćaja iznad teritorije Srbije sa evropskim praksama i regulativama. Pri tome, propisi EU u oblasti vazduhoplovstva se često menjaju, pa se neretko dešava da se i tek doneti podzakonski akti u Srbiji menjaju ili dopunjuju.<sup>47</sup>

---

<sup>43</sup> Ibid., članovi 7 i 8 Glavnog sporazuma i član 3, stav 3, Tranzicionih aranžmana.

<sup>44</sup> "Agreement between the Austrian Federal Government and the Federal Executive Council of the Assembly of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia Supplementing the Air Services Agreement between the Republic of Austria and the Federal People's Republic of Yugoslavia", signed on the 11<sup>th</sup> of November 1953.

<sup>45</sup> „Zaključak o usvajanju nacionalnog programa bezbednosti u civilnom vazduhoplovstvu”, *Službeni glasnik RS*, br. 38/2016, 1.1.4.

<sup>46</sup> „Pravilnik o operativnoj dozvoli i zajedničkim pravilima za obavljanje javnog avio-pravoza”, *Službeni glasnik RS* br. 54 od 29. maja 2012, i br. 76 od 29. avgusta 2013.

<sup>47</sup> Primer: Pravilnikom o inspekciji Komisije u oblasti zaštite u civilnom vazduhoplovstvu („Službeni glasnik RS”, broj 14/10) stavljen je van snage zbog stavljanja van snage Uredbe

Nacionalni Zakon o vazдушnom saobraćaju iz 1998, koji su institucije EU smatrale neusaglašenim sa standardima EU, u potpunosti je prevaziđen stupanjem na snagu novog Zakona o vazдушnom saobraćaju 2010.<sup>48</sup> U poslednjih deset godina navedeni Zakon pretrpeo je više izmena i dopuna usled daljeg usklađivanja istog sa međunarodnim standardima, preporučenom praksom Međunarodne organizacije civilnog vazduhoplovstva (ICAO) i pravnim tekovinama EU.<sup>49</sup> Određene odredbe Zakona iz 2010. prestale su da važe i stupanjem na snagu Zakona o istraživanju nesreća u vazдушnom, železničkom i vodnom saobraćaju,<sup>50</sup> donetog, pored ostalog, i s ciljem unošenja u domaće zakonodavstvo Uredbe EU br. 996/2010 o istragama i sprečavanju nesreća i nezgoda u civilnom vazduhoplovstvu.<sup>51</sup>

Zakon o vazдушnom saobraćaju načelno obuhvata osnovne principe sadržane u evropskim uredbama i direktivama, i predviđa osnov za donošenje podzakonskih akata koji će u potpunosti preuzeti uredbu EU i primeniti direktive EU.<sup>52</sup> U tom cilju, od posebnog je značaja odredba člana 265 pomenutog Zakona kojom je predviđeno da, pored drugih propisa za čije je donošenje ovlašćen, Direktor civilnog vazduhoplovstva Republike Srbije (DCV) donosi i propise iz oblasti vazduhoplovstva koji su sadržani u Aneksu I Sporazuma o ECAA.<sup>53</sup>

Shodno navedenom, DCV je doneo brojne pravilnike implementirajući ključne evropske propise koji regulišu sve aspekte obavljanja vazdušnog saobraćaja i koji su grupisani pod sledećim naslovima: pristup tržištu i razna pitanja; upravljanje vazdušnim saobraćajem; vazduhoplovna sigurnost; vazduhoplovna bezbednost; životna sredina; socijalni aspekti; zaštita korisnika; ostali propisi. U daljem radu prikazano je usklađivanje domaćeg zakonodavstva u određenim oblastima.

---

1486/2003. Umesto navedenog Pravilnika donet je Pravilnik o inspekciji Komisije u oblasti obezbeđivanja u civilnom vazduhoplovstvu („Službeni glasnik RS”, broj 19/11), kojim je preuzeta Uredba Komisije (EU) br. 72/2010 od 26. januara 2010. o sprovođenju inspekcije u oblasti obezbeđivanja u vazduhoplovstvu.

<sup>48</sup> Zakon o vazдушnom saobraćaju”, *Službeni glasnik RS*, br. 73/2010 od 12.10.2010.

<sup>49</sup> „Zakon o izmenama i dopunama Zakona o vazдушnom saobraćaju”, *Službeni glasnik RS* br. 83/2018 i „Zakon o izmenama i dopunama Zakona o vazдушnom saobraćaju”, *Službeni glasnik RS* br. 9/2020.

<sup>50</sup> „Zakon o vazдушnom saobraćaju”, Pravno informacioni sistem, O aktu, Napomena izdavača, dostupno na: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2010/73/4/reg>, pristupljeno: 22.12.2020.

<sup>51</sup> „Zakon o istraživanju nesreća u vazдушnom, železničkom i vodenom saobraćaju”, *Službeni glasnik RS*, br. 66 od 27. jula 2015, i br. 83 od 29. oktobra 2018, Obrazloženje II.

<sup>52</sup> „Zakon o vazдушnom saobraćaju”, *Službeni glasnik RS*, br. 73/2010, 57/2011, 93/2012, 45/2015, 66/2015 – dr. Zakon, 83/2018 i 9/2020.

<sup>53</sup> „Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije”, Ministarstvo za evropske integracije, treća revizija, februar 2018, str. 668.



## 6.1. PRISTUP TRŽIŠTU I RAZNA PITANJA

Po pitanju pristupa tržištu, Aneksom I Sporazuma o ECAA predviđeno je prihvatanje tri od pet uredbi trećeg paketa mera liberalizacije iz 1992, kao i uredbi koje se odnose na zemaljsko opsluživanje, dodelu slotova i zahteve za osiguranje za avio-prevoznike i korisnike vazduhoplova.

U skladu sa Protokolom VI, Sporazuma o ECAA, Srbija se obavezala da će u prvoj fazi pristupa implementirati jednu (Uredbu br. 2409/92) od tri uredbes trećeg paketa mera liberalizacije iz 1992. predviđenih Aneksom I, koja se odnosi na slobodu određivanja tarifa vazdušnih usluga, kao i Uredbu br. 96/67 kojom je liberalizovano tržište zemaljskih usluga. Uredbe br. 785/2004 i br. 95/93 kojima se regulišu dodela slotova i osiguranje ostaju obaveza koju Srbija treba da ispuni tokom druge faze pristupanja ECAA.

Tri uredbes trećeg paketa mera za liberalizaciju (br. 2407/92, 2408/92 i 2409/92) predviđene Aneksom I Sporazuma o ECAA, kao uslov za pristupanje Srbije tržištu ECAA, prestale su da važe u novembru 2008. stupanjem na snagu Uredbe (EZ) br. 1008. Na osnovu ove Uredbe iz 2008. (sa amandmanima iz 2018. i 2019),<sup>54</sup> predviđeno je da ako kompanija ispunjava uslove kao što su profesionalne i tehničke sposobnosti, finansijska mogućnost i organizacija kojima je zagarantovana sigurnost obavljanja saobraćaja, kompanija će dobiti operativnu dozvolu<sup>55</sup> država članica kako bi mogla da pruža usluge vazdušnog prevoza na tržištu EU, bez diskriminacije na osnovu nacionalnosti.

U cilju ispunjenja ugovornih obaveza predviđenih za prvi tranzicioni period za pristup tržištu ECAA, DCV je doneo Pravilnik o operativnoj dozvoli i zajedničkim pravilima za obavljanje javnog avio-prevoza 2013.<sup>56</sup> Na osnovu ovog Pravilnika, delimično su implementirana zajednička pravila za obavljanje avio-prevoza u Zajednici predviđena Uredbom 1008/2008. Usvojeni su pojedini članovi ove Uredbe koji su predviđeni kao obaveza Srbije za prvi tranzicioni period, a kojima su regulisane definicije pojedinih termina koji se redovno koriste u vazduhoplovnom pravu EU, kao i pravila koja se odnose na slobodu određivanja cene prevoza, obaveštavanje i nediskriminaciju u vezi sa cenama prevoza ili tarifa, poreza,

<sup>54</sup> „Uredba Evropskog Parlamenta i Saveta br. 1008/2008/E3 o opštim pravilima za obavljanje usluga vazdušnog pravoza u Zajednici”, 24. septembar 2008, *OJ L* 293.

<sup>55</sup> *Ibid.*, član 4.

<sup>56</sup> „Pravilnik o operativnoj dozvoli i zajedničkim pravilima za obavljanje javnog avio-prevoza”, *Službeni glasnik RS* br. 54/12 i 76/13. Pravilnik je prvi put usvojen sredinom 2012. Revidiran je 2013. zbog brisanja člana 5 kojim je bio propisan prestanak važenja Pravilnika o određivanju cena u javnom avio-prevozu unutar Zajednice i članova 3 do 12 Pravilnika o uslovima i postupku izdavanja uverenja o osposobljenosti za obavljanje javnog avio-transporta čime je izražena namera donosioca da se ti propisi i dalje primenjuju.

aerodromskih naknada i kazni u slučaju povrede ovih pravila. Takođe, usvojen je propis iz Završnih odredbi Uredbe 1008/2008 u vezi sa saradnjom i pravom Komisije na pribavljanje podataka radi izvršavanja svojih obaveza iz ove Uredbe.<sup>57</sup>

Drugi zajednički propisi predviđeni Uredbom 1008/2008 na osnovu kojih su regulisani pravo i obaveze prevoznika Zajednice za izdavanje i korišćenje operativne dozvole, pristup linijama u Zajednici, i drugi komercijalni aspekti bitni za poslovanje avio-prevoznika na tržištu Zajednice, ostaju rezervisani za prevoznike Zajednice.

Opsluživanje vazduhoplova i putnika na zemlji bilo je povereno aerodromskim vlastima i avio-kompanijama koje obavljaju saobraćaj na odnosnim aerodromima sve do kraja XX veka. U skladu sa postepenim uvođenjem zajedničke evropske politike vazdušnog saobraćaja, Savet je usvojio 1996. Direktivu 96/67/EZ,<sup>58</sup> otvorivši tržište usluga opsluživanja putnika i vazduhoplova na zemlji u državama članicama EU. Na osnovu ove Direktive države članice su uvele različite tipove liberalizacije.<sup>59</sup> Sada, zemaljske usluge na aerodromima u Evropi pružaju aerodromske kompanije za zemaljske usluge, avio-kompanije koje same obavljaju ovakve poslove na aerodromima, nezavisne kompanije za pružanje zemaljskih usluga i avio- kompanije kao treća lica koja pružaju usluge zemaljskog opsluživanja.

U cilju liberalizacije tržišta zemaljskih usluga u Srbiji i usklađivanja zakonskih propisa Srbije sa Direktivom Saveta 96/67/EEZ, DCV je prvo doneo Pravilnik o pristupu tržištu usluga zemaljskog opsluživanja na aerodromima tokom 2013, a zatim Pravilnik o pružanju usluga zemaljskog opsluživanja na aerodromima sredinom 2015,<sup>60</sup> kojim je preuzeta Direktiva Saveta 96/67/EZ. Na ovaj način, uređeno je da na srpskim aerodromima koji se koriste za javni avio-prevoz sa godišnjim prometom većim od 2.000.000 putnika ili 50.000T robe, pružaoci usluga zemaljskog opsluživanja imaju slobodan pristup tržištu radi pružanja jedne ili više usluga, uz uslov da imaju sedište na teritoriji Srbije.<sup>61</sup> Svaki korisnik aerodroma može da se samoopslužuje ili da izabere pružaoca usluga zemaljskog opsluživanja, uz uslov da na pojedinim aerodromima DCV može da ograniči pravo na samoopsluživanje na najmanje dva korisnika aerodroma.<sup>62</sup>

---

<sup>57</sup> Ibid., prilog, član 2, stavovi 7, 10, 11, 13, 14, 18 i 19.

<sup>58</sup> „Direktiva Saveta 96/67/EZ od 15. oktobra 1996. o pristupu tržištu usluga zemaljskog opsluživanja na aerodromima Zajednice”, *OJ L* 272.

<sup>59</sup> “Study on the Impact of Directive 96/67/EC on Ground Handling Services 1996–2007”, *Airport Research Center*, Final Report, February 2009, [https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/air/studies/doc/airports/2009\\_02\\_ground\\_handling.pdf](https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/air/studies/doc/airports/2009_02_ground_handling.pdf)pristupljeno: 12.12.2020.

<sup>60</sup> „Pravilnik o pružanju usluga zemaljskog opsluživanja na aerodromima”, *Službeni glasnik RS*, br. 61 od 10. jula 2015.

<sup>61</sup> Ibid., član 6.

<sup>62</sup> Ibid., član 7.

Slot je u EU definisan kao dozvola koju daje koordinator za korišćenje punog obima aerodromske infrastrukture neophodne za obavljanje saobraćaja na aerodromu određenog dana i u određeno vreme za sletanje.<sup>63</sup> U cilju regulisanja dodele slotova, EU je 1995. usvojila zajednička pravila za dodelu slotova na aerodromima Zajednice. Na preopterećenim aerodromima slotovi se dodeljuju avio-kompanijama na pravičan, nediskriminatorni i transparentan način od strane nezavisnog koordinatora slotova.<sup>64</sup> EU sprovodi dalje reforme kako bi se omogućio pristup novim avio-kompanijama koje ulaze na tržište, normalno odvijanje saobraćaja na aerodromima sa velikom gustinom saobraćaja, i kako bi se ojačali propisi o nezavisnosti koordinatora i povećao nivo transparentnosti transakcija u vezi sa slotovima. Tako, Uredba EZ br. 95/93 o opštim pravilima za dodelu slotova na aerodromima Zajednice je izmenjena Uredbama br. 894/2002/EZ<sup>65</sup> i 793/2004/EZ.<sup>66</sup> Od 2004. godine Komisija razmatra kako da se razvijaju tržišno orijentisani mehanizmi za olakšavanje prenosa slotova i efikasnije korišćenje oskudnih aerodromskih kapaciteta, održi efikasna konkurencija na aerodromima Zajednice i da se osigura da bilo koja šema za dodelu alternativnih slotova bude od koristi sveobuhvatnoj transportnoj politici EU i ne bude u sukobu sa ostalim postupcima za dodelu slotova širom sveta.<sup>67</sup>

U cilju usklađivanja sa evropskim propisima za dodelu slotova, Srbija je 2014. donela Pravilnik o zajedničkim pravilima za dodelu slotova i usklađivanju redova letenja na aerodromima kako bi uskladila propise sa nizom uredbi EU donetih u periodu od 1995. do 2009, koje regulišu pitanje dodele slotova.<sup>68</sup>

## 6.2. VAZDUHOPLOVNA BEZBEDNOST

Od januara 2003. pitanje bezbednosti na svim aerodromima EU bilo je regulisano Uredbom (EZ) br. 2320/2002.<sup>69</sup> Ova Uredba doneta je nakon terorističkih

<sup>63</sup> „Uredba Evropskog parlamenta i Saveta br. 793/2004/EZ od 21. aprila 2004. o izmeni Uredbe Saveta br. 95/93/EEZ o opštim pravilima za dodelu slotova na aerodromima Zajednice”, *OJL* 138.

<sup>64</sup> „Uredba Saveta br. 95/93/EEZ o opštim pravilima za dodelu slotova na aerodromima Zajednice”, *OJL* 014, 18.01.1993.

<sup>65</sup> „Uredba Evropskog parlamenta i Saveta (EEZ)”, br. 894/2002 od 27. maja 2002.

<sup>66</sup> „Uredba Evropskog parlamenta i Saveta br. 793/2004/EZ od 21. aprila 2004. o izmeni Uredbe Saveta br. 95/93/EEZ o opštim pravilima za dodelu slotova na aerodromima Zajednice”, *OJL* 138.

<sup>67</sup> “Study to Assess the Effects of Different Slot Allocation Schemes: A Final Report for the European Commission”, 22, 204 (2004).

<sup>68</sup> „Pravilnik o zajedničkim pravilima za dodelu slotova i usklađivanju redova letenja na aerodromima”, *Službeni glasnik RS*, br. 10 od 31. januara 2014.

<sup>69</sup> „Uredba (EZ) br. 230/2002 Evropskog parlamenta i Saveta o uspostavljanju zajedničkih pravila u oblasti obezbeđivanja u civilnom vazduhoplovstvu”, 16. decembar 2002, *OJL* 355/1.

napada u SAD septembra 2001, na osnovu standarda sadržanim u ICAO Aneksu 17 i preporuka Evropske konferencije o civilnom vazduhoplovstvu, kako bi se uspostavila zajednička pravila za zaštitu osoba i dobara od radnji nezakonitog ometanja koje ugrožavaju civilno vazduhoplovstvo. Šest godina kasnije, Uredba (EZ) br. 2320/2002 zamenjena je Uredbom br. 300/2008 kako bi se odgovorilo na narastajuće rizike i omogućilo uvođenje novih tehnologija.<sup>70</sup> Dužnost svake države članice jeste da: uspostavi program nacionalne bezbednosti u civilnom vazduhoplovstvu, odredi jedinstveno telo odgovorno za koordinaciju i nadzor sprovođenja bezbednosnih standarda i nacionalni program kontrole kvaliteta i bezbednosti civilnog vazduhoplovstva.

U cilju uređenja zajedničkih pravila za obezbeđivanje civilnog vazduhoplovstva i usaglašavanja sa procedurama i standardima Zajednice, Republika Srbija je preduzela brojne korake. Pre svega, DCV je doneo Pravilnik o zajedničkim pravilima u oblasti obezbeđivanja u civilnom vazduhoplovstvu 2011, kojim su, uz prilagođavanje pravu Republike Srbije, preuzeta prava predviđena Uredbom (EZ) br. 300/2008, uključujući i obavezu donošenja Nacionalnog programa za obezbeđivanje u vazduhoplovstvu i Nacionalnog programa za kontrolu kvaliteta mera obezbeđivanja u vazduhoplovstvu.<sup>71</sup>

Takođe, navedena krovna institucija donela je i više drugih pravilnika i programa,<sup>72</sup> obezbeđujući poštovanje člana 12 Sporazuma o ECAA, kojim je predviđena obaveza strana ugovornica da se zajednički osnovni standardi i mehanizmi u pogledu vazduhoplovne bezbednosti, sadržani u Aneksu I, primenjuju na svakom aerodromu koji se nalazi na njihovim teritorijama.

Tokom implementacije evropskih propisa donošenjem različitih pravilnika i programa, sve navedene uredbe koje se odnose na vazduhoplovnu bezbednost predviđene Aneksom I Sporazuma o ECAA, stavljene su van snage i donete su nove uredbe. Zato, DCV je više puta menjao i dopunjavao donete pravilnike, i stavljao van snage donete pravilnike donošenjem novih pravilnika kako bi se obezbedila usaglašenost sa novodonetim uredbama EU u oblasti vazduhoplovne bezbednosti.<sup>73</sup>

---

<sup>70</sup> "Mobility and Transport, Aviation Security Policy", *European Commission*, ([https://ec.europa.eu/transport/modes/air/security/aviation-security-policy\\_en](https://ec.europa.eu/transport/modes/air/security/aviation-security-policy_en), pristupljeno: 12.12.2020.

<sup>71</sup> „Pravilnik o zajedničkim pravilima u oblasti obezbeđivanja u civilnom vazduhoplovstvu”, *Službeni glasnik RS* broj 2 od 18. januara 2011, članovi 10 i 11.

<sup>72</sup> Zvanični sajt Direktorata civilnog Vazduhoplovstva Republike Srbije, Implementacija evropskih propisa sadržanih u Aneksu I ESAA Sporazuma u domaće zakonodavstvo, str. 13-15.

<sup>73</sup> Zvanična veb stranica DCV. Na primer, Uredba br. 820/2008 od 8. avgusta 2008. stavljena je van snage donošenjem Uredbe br. 185/2010 o utvrđivanju detaljnih mera za primenu zajedničkih osnovnih standarda u vazduhoplovnoj bezbednosti. Uredba br. 185/2010 dopunjavana je i menjana dvadesetak puta u periodu od stupanja na snagu do 2015. i stavljena van snage Sprovedbenom uredbom Komisije (EU) br. 2015/1998, koja je dalje izmenjena i

### 6.3. ZAŠTITA KORISNIKA

EU je razvila značajan zakonodavni okvir za zaštitu prava putnika u avio-prevozu. Opšti princip koji stoji u osnovi propisa EU za zaštitu korisnika usluga avio-saobraćaja jeste pravilo da su avio-kompanije dužne da brinu o svojim putnicima.

Propisane mere uključuju obeštećenje putnika, zaštitu privatnosti podataka, pomoć za putnike sa smanjenom pokretljivošću i pravo putnika da budu informisani o prevozniku. Obim i primena propisa EU variraju u zavisnosti od faktora kao što su reciprocitet, mesto kupovine karte, aerodrom polaska i postojanje odnosnih regulativa u zakonodavstvima država koje nisu članice EU.

Osnovni propisi kojima se regulišu prava putnika u vazdušnom prevozu unutar EU i vazdušnom prevozu putnika kojima je krajnja destinacija na teritoriji EU jesu: Uredba (EZ) br. 261/2004,<sup>74</sup> Uredba (EZ) br. 2111/2005,<sup>75</sup> i Uredba br. 1107/2006.<sup>76</sup>

Opšti utisak jeste da je zaštita putnika doživela veliki pomak usvajanjem Uredbe (EZ) br. 261/2004 o uspostavljanju zajedničkih prava putnika u slučaju uskraćivanja ukrcaja, otkazivanja i dužeg kašnjenja leta. Međutim, postoje brojne kontroverze i rasprave u vezi sa istom. Ova Uredba je brzo postala predmet brojnih sudskih sporova, pri čemu se nacionalni sudovi država članica često obraćaju Sudu EU sa zahtevima za tumačenje pravnih nejasnoća u vezi sa pojedinim odredbama.<sup>77</sup>

---

dopunjena Sprovedbenom uredbom Komisije (EU) br. 2015/2426 od 18. decembra 2015, o izmeni i dopuni Uredbe (EU) br. 2015/1998 u pogledu trećih zemalja za koje se priznaje da primenjuju standarde obezbeđivanja ekvivalentne osnovnim standardima obezbeđivanja u vazduhoplovstvu i Sprovedbenom uredbom Komisije (EU) br. 2017/815 od 12. maja 2017. o izmeni i dopuni Uredbe (EU) br. 2015/1998 u pogledu pojašnjenja, usklađivanja i pojednostavljenja određenih mera obezbeđivanja u vazduhoplovstvu. U cilju preuzimanje ovih propisa EU, DCV je prvo doneo Pravilnik o detaljnim merama za primenu zajedničkih osnovnih standarda obezbeđivanja u vazduhoplovstvu 2011, koji je izmenjen i dopunjen 2014, a zatim stavljen van snage donošenjem novog Pravilnika o detaljnim merama za primenu zajedničkih osnovnih standarda obezbeđivanja u vazduhoplovstvu početkom 2018.

<sup>74</sup> „Uredba Evropskog parlamenta i Saveta br. 261/2004 od 11. februara 2004. o utvrđivanju opštih pravila odštete i pomoći putnicima u slučaju uskraćenog ukrcajanja, otkazivanja leta i dužeg kašnjenja leta u polasku”, *OJ L* 046.

<sup>75</sup> „Uredba (EZ) br. 2111/2005 Evropskog parlamenta i Saveta od 14. decembra 2005”; „Regulation (EC) No 2111/2005 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2005 on the establishment of a Community list of air carriers subject to an operating ban within the Community and on informing air transport passengers of the identity of the operating air carrier, and repealing Article 9 of Directive 2004/36/EC” (Text with EEA relevance).

<sup>76</sup> „Uredba (EZ) br. 1107/2006 Evropskog parlamenta i Saveta od 5. jula 2006. o pravima osoba sa invaliditetom i osoba sa smanjenom pokretljivošću u vazdušnom prevozu”, *OJ L* 204.

<sup>77</sup> Air Passenger Rights, European Case Law, January 2019, <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2019-summary-of-the-most-relevant-cjeu-judgements.pdf>, pristupljeno: 12.12.2020.

S ciljem da se obezbedi da putnici budu u potpunosti informisani o identitetu prevoznika u trenutku rezervacije, EU je donela Uredbu (EZ) br. 2111/2005. Ovom Uredbom uspostavljena je lista avio-prevoznika kojima je zabranjeno obavljanje saobraćaja širom Zajednice koja se naziva crnom listom EU. Uredba takođe uspostavlja zajedničke kriterijume za zabranu rada odnosnih prevoznika i zahteva da države obaveste Komisiju o bilo kojoj zabrani koju uspostave. Nova pravila se primenjuju na sve letove (uključujući letove između dve zemlje koje nisu članice EU) koji su deo ugovora o prevozu koji započinje u EU.

Sredinom 2006. godine EU je usvojila Uredbu br. 1107/2006 o pravima lica sa invaliditetom i lica sa smanjenom pokretljivošću u avio-prevozu. Nova pravila se primenjuju na sve putnike sa invaliditetom i smanjenom pokretljivošću koji putuju vazдушnim putem, a polaze sa aerodroma ili tranzitiraju kroz aerodrome koji se nalaze na teritoriji države članice.

U cilju usklađivanja nacionalnih zakona koji regulišu prava putnika u vazдушnom saobraćaju sa odredbama Uredbe (EZ) br. 261/2004 i Uredbe (EZ) br. 1107/2006, Narodna skupština Srbije donela je Zakon o obligacionim i osnovama svojinsko-pravnih odnosa u vazдушnom saobraćaju.<sup>78</sup> Prava garantovana ovim Zakonom primenjuju se na: putnike koji putuju sa aerodroma koji se nalazi na teritoriji strane potpisnice ESAA sporazuma na koju se Sporazum o ESAA primenjuje, kao i na putnike koji putuju sa aerodroma u trećoj državi na aerodrom koji se nalazi unutar ESAA područja.

Takođe, Srbija je obezbedila primenu pravila predviđenih Uredbom (EZ) br. 2111/2005 donošenjem Pravilnika o bezbednosnom pregledu stranih vazduhoplova na platformi aerodroma,<sup>79</sup> akta koji je donet na osnovu Liste avio-prevoznika kojima je zabranjeno ili ograničeno letenje u EU. Početkom 2020. stupio je na snagu i Pravilnik o zabrani ili ograničenju letenja avio-prevoznika iz trećih država,<sup>80</sup> na osnovu kog su uređeni uslovi pod kojima se avio-prevoznici iz trećih država, iz razloga bezbednosti, zabranjuje ili ograničava letenje u EU i Republici Srbiji, uspostavljaju, objavljuju i ažuriraju liste avio-prevoznika kojima je zabranjeno ili ograničeno letenje u EU i Srbiji, kao i način obaveštavanja putnika u avio-prevozu o identitetu stvarnog avio-prevoznika na njihovom letu.

#### 6.4. ŽIVOTNA SREDINA

Stav EU jeste da održivost razvoja transportnog sistema zavisi od integrisanog pristupa zaštiti životne sredine. EU veruje da održiv razvoj vazdušnog transporta

---

<sup>78</sup> „Zakon o obligacionim i osnovama svojinsko-pravnih odnosa u vazдушnom saobraćaju”, *Službeni glasnik RS*, br. 87/11 i 66/15.

<sup>79</sup> „Pravilnik o bezbednosnom pregledu stranih vazduhoplova na platformi aerodroma”, *Službeni glasnik RS*, br. 2/11.

<sup>80</sup> „Pravilnik o zabrani ili ograničenju letenja avio-prevoznika iz trećih država”, *Službeni glasnik RS*, br. 1 od 10.01.2020.

zavisi od poboljšanja tehničkih standarda o buci i emisiji gasova i od uvođenja ekonomskih podsticaja radi uticaja na tržište.<sup>81</sup> U svojoj Beloj knjizi o evropskoj transportnoj politici, Evropska komisija je naglasila uvođenje mera za ograničenje nivoa buke i emisije gasova kao neophodan uslov za postizanje ravnoteže između rasta vazdušnog transporta i zaštite životne sredine.<sup>82</sup>

U martu 2002. stupila je na snagu Direktiva br. 2002/30 o uspostavljanju pravila i procedura u pogledu uvođenja operativnih ograničenja u vezi sa bukom na aerodromima Zajednice.<sup>83</sup> Od prevoznika se zahtevalo da smanje kretanje marginalno usklađenih vazduhoplova na određenim aerodromima za 20% godišnje. Međutim, aerodromske vlasti su iskazale nezadovoljstvo ovom direktivom, smatrajući da nije imala direktnog uticaja na upravljanje bukom na aerodromima i da je predviđala ono što je već bilo uređeno nacionalnim zakonima.<sup>84</sup> Direktiva 2002/30 prestaje da važi sredinom 2016. na osnovu odredbe iz Uredbe br. 589/2014 o uspostavljanju pravila i procedura u pogledu uvođenja operativnih ograničenja u vezi sa bukom na aerodromima Zajednice.

Kao deo politike Zajednice za postizanje visokog nivoa zaštite zdravlja i zaštite životne sredine, doneta je Direktiva EZ 2002/49 o proceni i upravljanju bukom u životnoj sredini.<sup>85</sup> Direktivom je uspostavljen zajednički pristup praćenju i upravljanju bukom u životnoj sredini, uključujući upotrebu zajedničkih metoda procene i zajedničkih pokazatelja buke. Ciljevi Direktive su da se izbegnu, spreče ili smanje prioriteto štetni efekti, uključujući uznemirenost, usled rasta nivoa buke u životnoj sredini.

Obe navedene direktive predviđene su, pored ostalih EU propisa kojima su regulisana pitanja životne sredine, kao uslov za pristupanje Srbije ECAA. Direktiva 2002/49/EZ delimično je prenetu u nacionalno zakonodavstvo Zakonom o zaštiti od buke u životnoj sredini i podzakonskim aktima kao što su: Uredba o indikatorima buke, graničnim vrednostima, metodama za ocenjivanje indikatora buke, uznemiravanja i štetnih efekata buke u životnoj sredini, Pravilnik o sadržini i

---

<sup>81</sup> "Air Transport and the Environment Towards Meeting the Challenges of Sustainable Development", Communication from the Commission to the Council, COM (1999) 640 final (Dec. 1, 1999).

<sup>82</sup> "White Paper on European Transport Policy for 2010: Time to Decide", p. 39.

<sup>83</sup> "Council Directive 2002/30/EC", 2002 *OJ* L 85/40, član 6.

<sup>84</sup> "Noise Operation Restrictions at EU Airports", Report from the Commission to the Council and the European Parliament of 15 February 2008, Report on the application of Directive 2002/30/EC (COM(2008) 66 final), p. 4.

<sup>85</sup> "Directive 2002/49/EC of the European Parliament and of the Council of 25 June 2002 relating to the assessment and management of environmental noise", *OJ* L 189.

metodama izrade strateških karata buke i načinu njihovog prikazivanja javnosti,<sup>86</sup> i Pravilnikom o metodologiji za izradu akcionih planova.<sup>87</sup>

## **7. ZAKLJUČAK**

Stvaranje unutrašnjeg vazduhoplovnog tržišta EU i usklađivanje nacionalnih pravnih sistema država članica u domenu vazduhoplovstva trajalo je skoro pune četiri decenije. Prihvatanje zajedničke politike vazdušnog prevoza EU bilo je otežano zbog nejasnoća u vezi sa primenljivošću pojedinih članova Rimskog ugovora na avio-prevoz, sukoba interesa i različitih zakonskih, ekonomskih i političkih težnji različitih zapadnoevropskih država, kao i važnosti brojnih bilateralnih ugovora o međunarodnom avio-prevozu. Tek nakon više sudskih sporova vođenih pred ESP i nakon što je ESP pojasnio zakonodavna ovlašćenja institucija EU, dovršen je postupak liberalizacije vazdušnog saobraćaja EU i stvoreno je jedinstveno vazduhoplovno tržište EU. U osnovi politike EU za liberalizaciju vazdušnog saobraćaja stoji umanjeno državne moći u odnosu na civilno vazduhoplovstvo Zajednice i sprovođenje propisa o konkurenciji i na ovaj vid prevoza. Povećanje nivoa konkurencije dovelo je do stvaranja novih poslovnih modela, ulaska novih avio-kompanija na tržište EU, opšte konsolidacije i ekspanzije tržišta. Rast vazduhoplovnog tržišta unutar EU donela je i njenu težnju da proširi svoje poslovanje u oblasti vazduhoplovstva i izvan svojih granica, kroz pristupanje trećih zemalja Sporazumu o ECAA, uz uslov da se zakonodavstvo trećih zemalja uskladi sa pravnom tekovinom EU. Među prvima, potpisan je Sporazum o ECAA sa zemljama Zapadnog Balkana.

Integracija vazduhoplovnog tržišta EU dogodila se u istorijskom periodu u kome je naša zemlja bila izopštena iz međunarodne zajednice. Srbija je počela postupak pridruživanja ECAA kao deo sveobuhvatne strategije za vraćanje u međunarodne tokove pristupanjem i pridruživanjem EU. U trenutku kada je Sporazum o ECAA potpisan, srpski nacionalni prevoznik bio je iscrpljen sankcijama koje su bile nametnute našoj zemlji 1990-ih i konstantno je vodio borbu za opstanak na tržištu.

Sam proces pridruživanja ECAA odlikuju brojni uslovi koje država Srbija mora da ispuni, dugotrajni procesi implementacije evropskih propisa koji podležu čestim

---

<sup>86</sup> „Pravilnik o sadržini i metodama izrade strateških karata buke i načinu njihovog prikazivanja javnosti”, *Službeni glasnik RS* 80/2010.

<sup>87</sup> Zvanični sajt Direktorata civilnog vazduhoplovstva Republike Srbije, Implementacija evropskih propisa sadržanih u Aneksu I ESAA Sporazuma u domaće zakonodavstvo, 16.



izmenama i stavljanju van snage, nepostojanje bilo kakvih jasnih rokova o okončanju predviđenih faza za pridruživanje i nejasne prednosti koje multilateralni sporazum o ECAA pruža Srbiji u poređenju sa važećim sporazumima i/ili aranžmanima na osnovu bilateralnih sporazuma. Pored toga, nacionalni avio-prevoznik suočen je sa izazovom da uspostavi model poslovanja koji je održiv i profitabilan na novom tržištu koje se menja sa promenom vazduhoplovnih propisa i na kome vladaju uslovi sve jače konkurencije.

Uopšteno govoreći, prva faza Sporazuma o ECAA ne pruža ništa više od slobode obavljanja vazdušnog saobraćaja koje Srbija ima i na osnovu važećih bilateralnih sporazuma. Takođe, Sporazum o ECAA zabranjuje pravo na osnivanje preduzeća do kraja drugog tranzicionog perioda. Tek ulaskom u drugu fazu, avio-prevoznicima koji imaju dozvolu od Republike Srbije bilo bi dozvoljeno da koriste neograničena saobraćajna prava između tačaka u različitim državama članicama EZ, dok bi prevoznicima Zajednice bilo dozvoljeno da koriste neograničena saobraćajna prava između tačaka u Srbiji i ostalih pridruženih strana. Iako ovo može da izgleda kao prednost koju bi Srbija dobila, slučajevi otvorenog neba koji su bili potpisani između različitih država članica EU, s jedne strane, i SAD s druge strane, a zatim okončani nakon Odluke ESP od 5. novembra 2002, uče nas da je pravo stvaranja čvorišta na teritoriji male strane države isplativije od prava obavljanja avio-saobraćaja do bilo koje tačke širom znatno veće teritorije.

Potpisivanje ugovora o otvorenom nebu između država članica i SAD moglo je da izgleda kao da su SAD velikodušno odobrile državama članicama EU širok izbor sletanja, na bilo kojoj tački unutar svoje velike teritorije, u zamenu za geografski neravnopravan izbor sletanja u „maloj” evropskoj zemlji. Međutim, otvoreno nebo iznad Atlantika je samo američkim prevoznicima omogućilo stvaranje i kontrolu mreže ruta po modelu zvezdastog saobraćaja sa čvorištem u EU. Dok su evropski prevoznici mogli da lete do bilo koje tačke u SAD samo iz svojih zemalja, američki prevoznici su mogli da lete iz bilo koje zemlje sa kojom imaju sklopljen ugovor o otvorenom nebu do bilo koje tačke u SAD, kao i iz jedne zemlje „otvorenog neba” u drugu zemlju EU, što je zapravo oblik kabotaže unutar EU posmatrane kao jedinstveno vazduhoplovno tržište.

Srbija je ispunila veliki broj zahteva za završetak prvog tranzicionog perioda, tako da se otvara pitanje šta nas očekuje na kraju prve faze. Kao i uvek kada se sagledava sudbina naše zemlje potrebno je baciti pogled i „preko plotu” kako bi steklo ispravno viđenje. Susedna Hrvatska je jedina pridružena strana koja je ispunila sve uslove za ulazak u drugu fazu. Prava predviđena za drugu fazu pridruživanja nisu joj bila priznata, a zainteresovane zemlje su pronašle alternativan način za bilateralnu privremenu primenu ECAA. Hrvatska je postala članica EU 2013, međutim, ni članstvo u EU nije donelo poslovnog uspeha hrvatskoj avio-kompaniji. Domaće vazduhoplovno tržište doživelo je ekspanziju ulaskom ekonomski jačih avio-kompanija, dok je hrvatska Vlada 2019. donela odluku da

„upumpa” 33,7 miliona evra u svoju nacionalnu avio-kompaniju kako bi je spasila od stečaja.<sup>88</sup>

Nakon svega izloženog nameću se brojna pitanja. Da li politika EU za pridruživanje ECAA i usklađivanje nacionalnih propisa sa pravnom tekovinom EU vodi ka osvajanju vazduhoplovnog tržišta zemalja Zapadnog Balkana od strane ekonomski jakih prevoznika Zajednice? S obzirom na dugotrajnost procesa, da li će srpski avio-prevoznik dočekati pridruživanje Evropskoj zajednici? Ako i dočeka, da li će biti dovoljno jak da učestuje na tržištu po novim pravilima sve jače konkurencije i u svom dvorištu? Ukoliko nacionalni prevoznik ne dočeka pridruživanje neba Srbije zajedničkom evropskom vazduhoplovnom području, kakve koristi bi imala naša država od harmonizacije nacionalnog zakonodavstva zarad poslovanja stranih prevoznika na suverenom vazдушnom prostoru iznad nacionalne teritorije? Stanovništvo zemlje čiji je nacionalni zakonodavni sistem usklađen sa pravom EU u domenu vazduhoplovstva, a pri tome nema nacionalnog avio-prevoznika, osuđeno je na gubitak direktnih linija od nacionalnog značaja i javnog interesa, dok će, s druge strane, biti prinuđeno da koristi vezne letove ili letove od čvorišta u susednim državama do željenih destinacija po planovima letenja koji su najisplativiji stranim avio-prevoznicima.

## **8) LITERATURA:**

Smithies, Richard, “Regulatory Convergence – Extending the Reach of EU Aviation Law”, *Journal of Air Law and Commerce*, Vol 72/3, 2007.

Burghouwt, Guillaume, *Airline Network Development in Europe and its Implications for Airport Planning*, Ashgate Publishing, Ltd., 2007.

Study on the Impact of Directive 96/67/EC on Ground Handling Services, 1996–2007 Final Report, Airport Research Center, February 2009.

---

<sup>88</sup> „Hrvatska vlada sa 33,7 mil. EUR spašava Croatia airlines od stečaja”, dostupno na: <https://www.ekapija.com/news/2642899/hrvatska-vlada-sa-337-mil-eur-spasava-croatia-airlines-od-stecaja> pristupljeno: 20.12.2020.

**HARMONISATION OF THE LEGISLATIVE SYSTEM OF THE REPUBLIC  
OF SERBIA WITH THE LAW OF THE EUROPEAN UNION  
IN THE FIELD OF CIVIL AVIATION**

*Summary:* The “terms approximation” and “harmonisation” of national legal systems have been used carefully since the very beginning of the creation of the Community. The term harmonisation is a necessary precondition for harmonising the legal systems of different countries at the highest possible level. The reason for the harmonisation of legal systems lies in the basic need for the establishment or functioning of the common market, which is one of the main pillars of the Community. The legal basis for harmonisation for the EU Member States may be sought in the provisions of Articles 3 (f) and 94 of the Treaty establishing the European Community. Following the establishment of the single European aviation market and the expansion of air traffic in a liberalized market, the EU has developed a foreign aviation policy based on the accession of third countries to the European Common Aviation Area (hereinafter ECAA), provided that national legislative systems comply with EU regulations. For the Republic of Serbia, which is not a member of the EU, the harmonisation of national regulations with EU law is part of the overall strategy for joining the EU. The Stabilisation and Association Agreement entered into force on 1 September 2013, giving Serbia the status of an EU associated state. The transport policy and harmonisation of aviation laws with the *acquis communautaire* was provided for in Chapter 14. The two most important obligations our country has undertaken are establishing a free trade zone and harmonising legislation with EU law. The process of harmonisation of the legislative system of Serbia with the EU law in the field of civil aviation has been going on for almost 15 years through the process of accession to the ECAA. The question remains whether efforts to harmonise all aspects of air traffic will bring economic and social benefits to Serbia as well.

*Key words:* Single European Aviation Market, Common European Aviation Area, ECAA Agreement, air transport liberalization, harmonisation of the legislative system with EU law, implementation of European regulations contained in Annex I of the ECAA.

UDK: 316.774:34(4-672EU)  
Biblid: 1451-3188, 20 (2021)  
God XX, br. 75, str. 43–52  
DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2021.20.75.3](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2021.20.75.3)

Originalan naučni rad  
Primljen 26.11.2020.  
Odobren 11.1.2021.

## PRAVNO REGULISANJE PLATFORMI ZA RAZMENU VIDEO SADRŽAJA U REVIDIRANOJ DIREKTIVI O AUDIOVIZUELNIM MEDIJSKIM USLUGAMA

Saša SIMOVIĆ\*

*Apstrakt:* Usvajanjem izmena i dopuna Direktive o audiovizuelnim medijskim uslugama, Evropska unija je proširila pojam audiovizuelnih medijskih usluga na platforme za razmenu video sadržaja. Novi pristup znači i nove obaveze za države članice, ali i odgovor Evropske unije na sve veći uticaj interneta kao medija. Ovaj članak daje pregled novina u Direktivi, sa posebnim osvrtom na ključni deo – a to su platforme za razmenu video sadržaja. U radu su predstavljeni i potencijalni izazovi i rešenja u sprovođenju novih mera, kako za države članice Evropske unije tako i za Republiku Srbiju.

*Gljučne reči:* Direktiva o audiovizuelnim medijskim uslugama, platforme za razmenu video sadržaja, Evropska unija, mediji.

### 1) UVOD

U novembru 2018. godine usvojena je Direktiva (EU) 2018/1808 Evropskog parlamenta i Saveta o izmenama i dopunama Direktive 2010/13/EU o koordinaciji određenih zakonskih odredbi, regulaciji ili upravnim radnjama u državama članicama koje se tiču pružanja audiovizuelnih medijskih usluga (Direktiva o audiovizuelnim medijskim uslugama), sa aspekta promenjenih okolnosti na medijskom tržištu.<sup>1</sup>

---

\* Saša Simović, Viši pravni savetnik, Regulatorno telo za elektronske medije.

E-mail: [sasa.simovic@rem.rs](mailto:sasa.simovic@rem.rs).

<sup>1</sup> "Directive (EU) 2018/1808 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 amending Directive 2010/13/EU on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audio-visual media services (Audio-visual Media Services Directive) in view of changing market realities", *Official Journal of the European Union L 303/69*, 28 November 2018.

Direktive, kao pravni akti sekundarnog prava *EU Acquis*-a, koje donose institucije Evropske unije, ne primenjuju se direktno u državama članicama kao što se to čini sa uredbama, već je neophodno da se direktive transponuju u nacionalna zakonodavstva.<sup>2</sup> Rok za transponovanje navedene Direktive o audiovizuelnim medijskim uslugama, odnosno inkorporiranje u nacionalna zakonodavstva država članica Evropske unije je 21 mesec, odnosno septembar 2020. godine.<sup>3</sup>

Revidirana Direktiva o audiovizuelnim medijskim uslugama ima za cilj da podstiče jačanje zaštite maloletnika od škodljivih sadržaja i neprikladnog oglašavanja, da ojača nezavisnost nacionalnih regulatora audiovizuelnih medijskih usluga, kao i da promoviše evropska audiovizuelna dela, određujući udeo od 30% u katalogima pružalaca audiovizuelnih medijskih usluga na zahtev, odnosno *on demand*.

Takođe, odredbe revidirane Direktive o audiovizuelnim medijskim uslugama dodatno učvršćuju princip države porekla kao osnove regulacije audiovizuelnih medija u državama članicama Evropske unije i redefiniše ograničenja u vezi sa oglašavanjem. Revidirana Direktiva o audiovizuelnim medijskim uslugama održala je princip države porekla, što znači da pružaoci medijskih usluga moraju samo da se pridržavaju pravila jedne države članice u kojoj su osnovani. Pored toga, prema novim pravilima za oglašavanje u vezi sa emitovanjem, odnosno pružanjem linearnih usluga, umesto da se ograničenje reklama koje se primenjuje po satu (tj. ograničavanje oglašavanja na najviše 12 minuta po satu, što iznosi 20% vremena emitovanja u svakom satu bez obzira na doba dana), dvadesetpostotna granica oglašavanja sada će se primenjivati na dva duža vremenska termina – period od 12 sati, između 6:00 časova i 18:00 časova, kao i period od 6 sati između 18:00 časova i ponoći. Ovo pružaocima medijskih usluga nudi veću fleksibilnost da prilagode periode oglašavanja tokom dana, omogućavajući im da dodele do 144 minuta oglašavanja u periodu između 6:00 časova i 18:00 časova, a ukupno 72 minuta između 18:00 časova i ponoći, bez posebnih ograničenja za količinu oglašavanja koja se nude tokom emitovanja između ponoći i 6:00 časova.<sup>4</sup>

Osim toga, obim primene određenih pravila definisanih Direktivom o audiovizuelnim medijskim uslugama proširuje se na platforme za razmenu video

---

<sup>2</sup> „Upoznavanje Evropske unije: Kako funkcioniše EU”, *Služba za publikacije Evropske unije*, 2014, str. 5, dostupno na: [http://publications.europa.eu/resource/cellar/ab3422af-969a-11e7-b92d-01aa75ed71a1.0002.03/DOC\\_1](http://publications.europa.eu/resource/cellar/ab3422af-969a-11e7-b92d-01aa75ed71a1.0002.03/DOC_1), datum pristupa: 01.10.2020. godine.

<sup>3</sup> Zvaničan sajt Evropske komisije, Revizija Direktive o audiovizuelnim medijskim uslugama, dostupno na: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/revision-audiovisual-media-services-directive-avmsd>, datum pristupa: 10.10.2020. godine.

<sup>4</sup> Karol Laskowski, “Poland: Changes To The Audiovisual Media Services Directive – What Does It Mean For The Media Market?”, *Mondaq*, 5 April, 2019, dostupno na: <https://www.mondaq.com/broadcasting-film-tv-radio/795192/changes-to-the-audiovisual-media-services-directive-what-does-it-mean-for-the-media-market>, datum pristupa: 12.10.2020. godine.

sadržaja (eng. *Video sharing platforms*), koje sada imaju obavezu da obezbede odgovarajuće mere zaštite.

## 2) ŠTA SU TO PLATFORME ZA RAZMENU VIDEO SADRŽAJA?

Jedna od najznačajnijih novina, koja se uvodi izmenama Direktive Evropske unije o audiovizuelnim medijskim uslugama iz 2018. godine, jeste regulisanje platformi za razmenu video sadržaja. Do usvajanja izmena Direktive o audiovizuelnim medijskim uslugama, platforme za razmenu video sadržaja nisu spadale u audiovizuelne medijske usluge, već u usluge informacionog društva.<sup>5</sup> Izmenama navedene Direktive proširuje se pojam audiovizuelnih medijskih usluga i na platforme za razmenu video sadržaja, pored već postojećih linearnih i nelinearnih usluga.<sup>6</sup>

U revidiranoj Direktivi, platforma za razmenu video sadržaja je definisana kao komercijalna usluga adresirana za javnost, prema kojoj je glavna svrha usluge (ili suštinska funkcionalnost takve usluge) pružanje programa i video zapisa, koje generiše korisnik široj javnosti u cilju informisanja, zabavljanja ili edukovanja, a za koje platforme za razmenu video sadržaja nemaju uredničku odgovornost koja je dostupna putem elektronskih komunikacijskih mreža i gde je sadržaj organizovan na način koji odredi platforma za razmenu video sadržaja, posebno za prikazivanje, tagovanje i sekvenciranje.<sup>7</sup>

To dalje znači da će usluge poput *Youtube*-a biti obuhvaćene revidiranim Direktivom o audiovizuelnim medijskim uslugama i da će audiovizuelni sadržaj podeljen na društvenim mrežama, kao što je *Twitter*, takođe biti obuhvaćen revidiranim Direktivom.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> "Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market ('Directive on electronic commerce')", *Official Journal L 178*, 17 July, 2000.

<sup>6</sup> Maja Zarić, „Audiovizuelna politika Evropske unije sa posebnim osvrtom na Direktivu o audiovizuelnim medijskim uslugama”, *Evropsko zakonodavstvo* 55/16, Institut za međunarodnu politiku i privredu, 2016, str. 360.

<sup>7</sup> "Directive (EU) 2018/1808 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 amending Directive 2010/13/EU on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive) in view of changing market realities", op. cit., article 1.

<sup>8</sup> Lubos Kuklis, "Media regulation at a distance: video-sharing platforms in AVMS Directive and the future of content regulation", *Medialaws*, 2020, p. 98, dostupno na: [http://www.media.laws.eu/wp-content/uploads/2020/07/RDM\\_2\\_2020-Kuklis.pdf](http://www.media.laws.eu/wp-content/uploads/2020/07/RDM_2_2020-Kuklis.pdf), datum pristupa: 20.10.2020. godine.

Iako veb-stranice novina ostaju izvan okvira Direktive, samostalni delovi tih stranica sa audiovizuelnim programom ili video zapisima, koje generiše korisnik, smatraće se platformom za razmenu video sadržaja za potrebe revidirane Direktive. Međutim, svaka povremena upotreba video zapisa na veb-lokacijama, blogovima, kao i informativnim portalima, ostaće izvan okvira Direktive o audiovizuelnim medijskim uslugama.

S obzirom na to da se definicija platforme za razmenu video sadržaja može oceniti kao, donekle, široka, a takođe, imajući u vidu, da nove tehnologije iz dana u dan napreduju, Evropska komisija je donela smernice kojima bi, između ostalog, pomogla državama i nacionalnim regulatornim telima da definišu preciznije šta je to sve platforma za razmenu video sadržaja i na osnovu čega će se utvrđivati da li određena usluga spada u platformu za razmenu video sadržaja ili ne.<sup>9</sup>

Dalje, revidirana Direktiva propisuje i kriterijume za zasnivanje nadležnosti države nad pružaocima platforme za razmenu video sadržaja. To znači da postoje jasni kriterijumi i uslovi koji određuju kada je jedna država nadležna ili nije nadležna za određenu platformu za razmenu video sadržaja. Osim toga, uspostavlja se obaveza prema državama članicama Evropske unije da obaveštavaju Evropsku komisiju o tome koji su pružaoci pod njihovom jurisdikcijom, kao i obaveza vođenja i održavanja baze podataka o pružaocima pod njihovom nadležnošću radi osiguranja transparentnosti.

### **3) KOJE SU TO NOVE OBAVEZE PREMA REVIDIRANOJ DIREKTIVI I KO SE ŠTITI ISTOM?**

Nove obaveze za države jesu da se osigura da platforme za razmenu video sadržaja uspostave mere u cilju zaštite:

- (1) maloletnika od štetnih sadržaja (koji mogu narušiti njihov fizički ili mentalni razvoj);
- (2) javnosti od podsticanja na nasilje ili mržnju; i
- (3) javnosti od sadržaja kojim se izvršava krivično delo (javna provokacija radi činjenja terorističkih dela, dečja pornografija i rasizam ili ksenofobija).<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> "Communication from the Commission Guidelines on the practical application of the essential functionality criterion of the definition of a 'video-sharing platform service' under the Audiovisual Media Services Directive 2020/C 223/02", *Official Journal of the European Union C 223/3*, 7 July, 2020, dostupno na: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2020.223.01.0003.01.ENG&toc=OJ:C:2020:223:TOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2020.223.01.0003.01.ENG&toc=OJ:C:2020:223:TOC), datum pristupa: 18.10.2020. godine.

<sup>10</sup> "Directive (EU) 2018/1808 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 amending Directive 2010/13/EU on the coordination of certain provisions laid down

Mere navedene u Direktivi o audiovizuelnim medijskim uslugama koje će platforme za razmenu video sadržaja morati da ispune, uključuju mehanizme za označavanje i izveštavanje, sisteme verifikacije starosne dobi, sisteme za ocenjivanje sadržaja od strane prenosioca, ili korisnika, ili roditeljskog sistema kontrole, kao i pojašnjenje u uslovima platforme o zabrani korisnicima da dele sadržaj od kojeg građani treba da budu zaštićeni. Naravno, nacionalne vlasti (uglavnom regulatorna tela) imaju obavezu provere da li su platforme usvojile odgovarajuće mere.

U ovom delu dobija se odgovor na pitanje ko se i na koji način štiti odredbama revidirane Direktive. Odredbama revidirane Direktive štite se maloletnici od štetnih sadržaja, štiti se javnost od podsticanja na nasilje ili mržnju, kao i od sadržaja kojima se izvršava krivično delo (kao što je terorizam, rasizam, pornografija ili ksenofobija).

Ono što se može zaključiti jeste da se obaveze i mere koje moraju preduzeti platforme za razmenu video sadržaja ne mogu regulisati na način na koji su regulisane obaveze „tradicionalnih” medija. Kod platformi za razmenu video sadržaja, za razliku od „tradicionalnih” medija (kao što je audiovizuelna medijska usluga i medijska usluga radija), ne postoji uređivačka odgovornost, pa samim tim se ne mogu široko postaviti odgovornost i obaveze platforme za razmenu video sadržaja za regulisanje sadržaja koje generišu korisnici. Uređivačka odgovornost je odgovornost za sprovođenje kontrole nad izborom programskih sadržaja i njihovom organizacijom, bilo da je reč o redosledu pružanja prema hronološkoj šemi ili o pružanju sadržaja na zahtev na osnovu kataloga. Imajući u vidu da kod platforme za razmenu video sadržaja ne postoji uređivačka odgovornost, jer ne postoji kontrola nad izborom programa, sledi da obaveze i mere koje moraju biti preduzete, kao i zaštitni objekti, jesu definisani na drugačiji način nego kod „tradicionalnih” pružalaca medijske usluge. Operatori platforme za razmenu video sadržaja ne mogu direktno, po metodu uređivačke odgovornosti, da sprovedu kontrolu nad izborom programskih sadržaja i njihovom organizacijom, ali to ne znači da neće morati da preduzmu određene mere kojima će zaštititi gore navedena dobra od štetnih sadržaja.

Takođe, još jedna intencija zakonodavca jeste da se ohrabri primena novog režima putem koregulacije.<sup>11</sup> Suština regulisanja platforme za razmenu video sadržaja nije da država, odnosno nacionalna regulatorna tela „kontrolišu” internet, što je praktično i teško ostvarivo, već da sami operatori platforme za razmenu video sadržaja preduzmu određene mere gde će tim putem učiniti internet bezbednijim mestom. To sve znači da država, tj. regulatorna tela, neće biti više prva u redu da „regulišu”, već će to raditi i pružaoci platformi za razmenu video sadržaja. Pored

---

by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive) in view of changing market realities”, op. cit., article 28. b.

<sup>11</sup> Ibid.



toga, prema revidiranoj Direktivi o audiovizuelnim medijskim uslugama, pružaoci platforme za razmenu video sadržaja takođe bi morali poštovati određene obaveze za komercijalne komunikacije za koje su odgovorni.

#### **4) SPROVOĐENJE I SANKCIJE**

Kada je reč o sprovođenju revidirane Direktive o audiovizuelnim medijskim uslugama, države članice Evropske unije imale su rok do septembra 2020. godine da transponuju direktivu u svoje zakonodavstvo. Osnovni zadatak država članica je da osiguraju da pružaoci platforme za razmenu video sadržaja u njihovoj nadležnosti ispunjavaju obaveze i izvršavaju gore navedene mere. Potom, države će morati da vode ažurnu evidenciju o svim pružaocima platforme za razmenu video sadržaja pod njihovom nadležnošću, kao i da listu svih pružalaca platforme za razmenu video sadržaja dostave Evropskoj komisiji.<sup>12</sup>

U pogledu sankcionisanja, države će biti dužne da se obezbedi mehanizam za podnošenje prigovora i nepristrasno rešavanje sporova. Način na koji će se regulisati ovo pitanje još uvek nije jasan i zavisice od države do države, što znači da neće postojati jedinstveni metod. Takođe, države će biti u obavezi da osiguraju korisnicima da mogu ostvariti svoja prava i pred sudom, a sve u vezi sa platformom za razmenu video sadržaja.<sup>13</sup>

#### **5) POTENCIJALNI IZAZOVI U SPROVOĐENJU**

Što se tiče definisanja platforme za razmenu video sadržaja, kao i na koji način će se definisati njena suštinska funkcionalnost, Evropska komisija je donela smernice<sup>14</sup> (koje nisu obavezujuće) kojima će, između ostalog, pomoći državama članicama i nacionalnim regulatornim telima da, s jedne strane, definišu preciznije šta je to sve platforma za razmenu video sadržaja i da, s druge strane, odrede na osnovu čega će se utvrđivati da li određena usluga spada u platformu za razmenu video sadržaja ili ne. Ideja jeste bila da se izbegne rigidnost pri definisanju, uz zaključak da je suštinsku funkcionalnost platforme najpodobnije definisati na osnovu niza indikatora. Samu procenu samostalno će vršiti nacionalni regulatori. Evropska komisija je predstavila sledeće grupe indikatora koji se moraju uzeti u obzir:

---

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> "Communication from the Commission Guidelines on the practical application of the essential functionality criterion of the definition of a 'video-sharing platform service' under the Audiovisual Media Services Directive 2020/C 223/02", op. cit.

- Prva grupa indikatora jeste u vezi sa odnosom između audiovizuelnog sadržaja i glavne ekonomske aktivnosti (celokupna arhitektura i izgled platforme, samostalna priroda audiovizuelnog sadržaja, posebne funkcionalnosti usluge i način na koji se pozicionira na tržištu);
- Druga grupa indikatora donosi pitanja u vezi sa kvantitetom i kvalitetom usluge: količina audiovizuelnog sadržaja na određenoj platformi, stepen izloženosti korisnika audiovizuelnom sadržaju i stepen popularnosti određene platforme, da li se dele sadržaji koji su samostalnog karaktera, tj. nisu u uskoj vezi sa samom platformom, da li sadržaj ima posebne karakteristike koje će privući pažnju publike i slično;
- Treća grupa indikatora je u vezi sa monetizacijom audiovizuelnog sadržaja ili ostvarivanja prihoda od njega (ugovori o sponzorstvu na platformi, uslovni pristup i sl.);
- Četvrta grupa bazira se na dostupnosti alata koji poboljšavaju uočljivost i atraktivnost određenog audiovizuelnog medijskog sadržaja.

Pored toga, jedan od važnijih izazova u vezi sa prenošenjem i daljom primenom revidirane Direktive, kada je reč o platformama za razmenu video sadržaja, biće pravljenje razlike između odluka koje platforme za razmenu video sadržaja donose u isključivoj primeni sopstvenih uslova korišćenja (eng. *Terms of Service* – ToS) i odluka donetih u njihovoj novoj ulozi kao izvršilaca nacionalnih zakona.<sup>15</sup> To može pokrenuti poremećaje u tumačenju odredbi i može negativno uticati na prava korisnika, posebno na slobodu izražavanja. Treba imati u vidu da se uslovi korišćenja (ToS) mogu menjati samo od strane operatora platforme za razmenu video sadržaja, i da to *de facto* nije ugovorni odnos između korisnika i operatora platforme za razmenu video sadržaja, iako se prikazuje kao takav.

Problem nastaje kada se platforme za razmenu video sadržaja suoče sa situacijom da primena restrikcije u vezi sa određenim sadržajem može biti ocenjena od strane korisnika, ali i sa zakonskog stanovišta, kao „preterana”, a da operator platforme za razmenu video sadržaja tvrdi da su primenjivana samo njihova interna pravila, odnosno uslovi korišćenja (ToS). Na primer, uzmimo da operator platforme za razmenu video sadržaja odluči da ukloni određeni sadržaj, jer isti predstavlja čin označen kao govor mržnje, dok korisnik koji je postavio osporeni sadržaj tvrdi da je to primeren govor, jer ne predstavlja govor mržnje prema važećim zakonima. Operator platforme za razmenu video sadržaja može lako tvrditi da je sadržaj skinut ne na osnovu ograničenja govora mržnje sadržanih u zakonu, već na osnovu sopstvene šire definicije pojma govora mržnje u uslovima korišćenja. U tom

---

<sup>15</sup> Joan Barata, “New EU rules on video-sharing platforms: will they really work?”, *CIS Stanford Law School*, 2019. dostupno na: <https://cyberlaw.stanford.edu/blog/2019/02/new-eu-rules-video-sharing-platforms-will-they-really-work#.XGptiYyaUVA.twitter>, datum pristupa: 21.10.2020. godine.

kontekstu, odluka platforme bila bi u potpunosti legitimna i u principu se ne mogu primeniti mogući mehanizmi spoljne revizije.

Takođe, postavlja se pitanje na koji način će regulatorna tela davati ovlašćenje pružaocima platforme za razmenu video sadržaja za pružanje usluge, odnosno da li će to biti izdavanje dozvole, odobrenja ili samo notifikacija i upis u odgovarajući registar. Ono što se može pretpostaviti jeste da će se većina država odlučiti da ne izdaju dozvole, već da će ovlašćenje svoditi na davanje odobrenja ili obaveštenje, zbog jednostavnosti procedure.

## **6) REPUBLIKA SRBIJA I REVIDIRANA DIREKTIVA**

Republika Srbija na putu pristupanja Evropskoj uniji ima obavezu da uskladi svoje zakonodavstvo sa pravom Evropske unije.<sup>16</sup> To dalje znači da će Srbija, iako država kandidat, biti u obavezi da transponuje revidiranu Direktivu o audiovizuelnim medijskim uslugama u domaće zakonodavstvo i da taj proces, koji će podrazumevati ili donošenje novih propisa ili izmenu i dopunu postojećih, mora biti inkluzivan, koordinisan i transparentan.

Što se tiče usklađivanja srpskog zakonodavstva sa pomenutom revidiranom Direktivom o audiovizuelnim medijskim uslugama, odnosno pre nego što se uopšte krene u razmatranje izmene zakona ili donošenja novih zakona u toj oblasti, bilo bi potrebno izvršiti detaljnu analizu trenutnog stanja. Ta analiza trebalo bi da utvrdi u kojoj meri su trenutno važeći zakoni usklađeni sa izmenjenom Direktivom o audiovizuelnim medijskim uslugama. Ona bi, potom, trebalo da pokaže koje su to oblasti koje treba regulisati novim propisima, kao i koje bi sve zakone trebalo izmeniti, ali i da li je neophodno doneti nove zakone ili je dovoljno izmeniti postojeće. Zatim, relevantna analiza dala bi odgovor na pitanje (kada govorimo o platformama za razmenu video sadržaja) da li uopšte postoje platforme za razmenu video sadržaja u Srbiji za koje bi, po propisanim kriterijumima iz revidirane Direktive o audiovizuelnim medijskim uslugama, Republika Srbija bila nadležna, kao i da, ako postoje, koje su to platforme koje bi potpadale pod budući režim regulacije. Na kraju, ali ne najmanje važno, trebalo bi dobiti i odgovor na pitanje da li će regulisanje navedenih platformi imati uticaj na relevantno medijsko tržište u Srbiji i, ako je odgovor pozitivan, u kojoj meri.

U slučaju da se ustanovi da u Republici Srbiji već postoje platforme za razmenu video sadržaja, trebalo bi sastaviti listu potencijalnih pružalaca i za njih organizovati obuke kroz koje bi se upoznali sa pravilima iz izmenjene Direktive o audiovizuelnim medijskim uslugama. Na tim obukama trebalo bi objasniti zašto je Direktiva

---

<sup>16</sup> „Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i Republike Srbije”, dostupno na: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/sporazumi\\_sa\\_eu/ssp\\_prevod\\_sa\\_anexima.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/ssp_prevod_sa_anexima.pdf), datum pristupa: 01.09.2020. godine.

revidirana, kao i koje su to obaveze i novine koje će se ticati njih, a koje će biti predviđene u budućnosti i srpskim zakonodavstvom.

Što se tiče predloga budućih zakonskih rešenja, trebalo bi postaviti sistem koregulacije za većinu novina. To bi bio sistem po kojem bi industrija sama preuzela vodeću ulogu u postavljanju i sprovođenju najvažnijih standarda, dok bi regulator bio ovlašćen da interveniše kao krajnje sredstvo.

Pored toga, potrebno je rešiti na koji način bi srpsko regulatorno telo trebalo da daje ovlašćenje za pružanje usluge platforme za razmenu video sadržaja. Najsvrsishodnije rešenje bilo bi u vidu obaveze da operatori platformi za razmenu video sadržaja podnesu određenu vrstu prijave Regulatornom telu za elektronske medije, bez prethodnog pribavljanja dozvole, ali uz upis u Registar medijskih usluga. To bi omogućilo Regulatornom telu za elektronske medije da identifikuje, nadgleda i procenjuje usaglašenost platformi sa nametnutim obavezama koje su pod njenom nadležnošću, ali i da vodi bazu podataka o postojećim platformama za razmenu video sadržaja.

Kada je reč o merama koje je neophodno da preduzme pružalac platforme za razmenu video sadržaja, a sve u cilju zaštite maloletnika i javnosti od štetnih sadržaja, najbolje bi bilo da zakon, u tom segmentu, postavi samo jasne okvire a da same mere i uslovi za njihovo sprovođenje budu detaljnije razrađeni kroz podzakonske akte. Cilj bi bio ne opterećivati zakonski tekst, a posebno imajući u vidu da se, s jedne strane, radi o novoj oblasti a da je, s druge strane, procedura za izmenu podzakonskog akta nesporno jednostavnija od procedure za izmenu zakona.

U vezi sa zaštitom prava korisnika od strane pružalaca platforme za razmenu video sadržaja, a imajući u vidu da je najavljeno da neće biti jedinstvenog metoda koji će se primenjivati u svim državama članicama EU, trebalo bi sačekati i videti koje će se rešenje pokazati kao najdelotvornije. Takođe, kada govorimo o sudskoj zaštiti korisnika, moramo imati u vidu da će biti neophodno upoznati sudije sa ovom tematikom. Od neizmerne važnosti za sudije biće da budu organizovane kvalitetne obuke iz ove oblasti, kako bi mogli blagovremeno i efikasno delati u novim kompleksnim situacijama.

## **7) ZAKLJUČAK**

Revidirana Direktiva o audiovizuelnim medijskim uslugama stupila je na snagu u novembru 2018. godine, i države članice EU imale su rok do septembra 2020. godine da transponuju direktivu u svoje nacionalno zakonodavstvo. Fokus prilikom transponovanja, ali i primene revidirane Direktive o audiovizuelnim medijskim uslugama, biće na platformi za razmenu video sadržaja. Najveći izazov biće pronalaženje granice između poštovanja slobode govora i primene pravila koja se tiču platforme za razmenu video sadržaja. Neophodno je da se regulisanjem platforme za razmenu video sadržaja ne postigne kontraefekat, i da se ne desi da

se primenom pravila, umesto zaštite korisnika, dovedu u pitanje fundamentalna prava korisnika platforme za razmenu video sadržaja, kao što je sloboda govora, mišljenja i izražavanja.

Na kraju, potrebno je da naša država, kao kandidat za pristupanje Evropskoj uniji, odgovori na navedene izazove prilikom transponovanja i primene revidirane Direktive o audiovizuelnim medijskim uslugama. Taj proces podrazumeva ne samo usklađivanje prava, već i preduzimanje aktivnosti koje bi prethodile svemu tome.

Kao što se vidi, postoji dosta izazova, a na nadležnim telima država članica i država kandidata je da se uhvate u koštac sa navedenim problemima.

## **8) LITERATURA**

Gorwa, R., Garton, A. T., "Democratic Transparency in the Platform Society", *Social Media and Democracy: The State of the Field*(Cambridge), NatePersily and Josh Tucker, 2020, pp. 1-25.

Kuklis, L., "Media regulation at a distance: video-sharing platforms in AVMS Directive and the future of content regulation", *Medialaws*, 2020, pp. 95-110.

Zarić, M., „Audiovizuelna politika Evropske unije sa posebnim osvrtom na Direktivu o audiovizuelnim medijskim uslugama", *Evropsko zakonodavstvo* 55/16, Institut za međunarodnu politiku i privredu, 2016, str. 356-368.

### **LEGAL REGULATION OF VIDEO SHARING PLATFORMS IN THE REVISED AUDIOVISUAL MEDIA SERVICES DIRECTIVE**

*Summary:* By adopting amendments to the Audiovisual Media Services Directive, the European Union has extended the concept of audiovisual media services to video-sharing platforms. The new approach also means new obligations for the member states, but also the European Union's response to the growing influence of the Internet as a mass medium. This article provides an overview of the novelties in the Directive, with special reference to a key part, which is video sharing platforms. The paper also presents potential challenges and solutions in the implementation of new measures, both for the member states of the European Union and the Republic of Serbia.

*Keywords:* Audiovisual Media Services Directive, video sharing platforms, European Union, media.

UDK: 34(4-672EU)  
340.137(4-672EU)  
Bibliid: 1451-3188, 20 (2021)  
God XX, br. 75, str. 53–71  
DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2021.20.75.4](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2021.20.75.4)

Pregledni naučni rad  
Primljen 17.3.2021.  
Odobren 17.5.2021.

## DIREKTIVE U PRAVNOM SISTEMU EVROPSKE UNIJE I NJIHOV PRENOS (TRANSPozICIJA) U UNUTRAŠNJE PRAVNE SISTEME DRŽAVA ČLANICA

*Dragoljub TODIĆ\**  
*Ljubomir TINTOR\*\**

*Apstrakt:* Osnovni cilj rada je ispitivanje mesta i uloge direktiva Evropske unije (EU) u pravnom sistemu ove organizacije u kontekstu obaveze njihovog prenošenja u unutrašnje pravne sisteme država članica. U radu se razmatra hipoteza da prenos direktiva nije jasno regulisan, što u nekim elementima ostavlja prostor za različita tumačenja i primenu, uključujući i pojavu neusaglašenosti unutrašnjeg prava sa normama iz direktive. Za polaznu osnovu analize se uzima sadržaj člana 288 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (UFEU), kao i druge relevantne odredbe ovog ugovora i Ugovora o Evropskoj uniji (UEU). Polazeći od specifičnosti koje direktive imaju kao izvori prava, raspravlja se o ključnim elementima od značaja za razumevanje obaveze prenosa direktiva u unutrašnje pravne sisteme (pojam i značaj „prenosa“, svrha, nadležnost organa EU, „rezultati koji treba da se postignu“, oblik i način prenosa, rokovi za prenos, obaveza izveštavanja Komisije itd.). Ukazuje se na praksu nekih država članica, kao i na neke teorijske pristupe i teškoće u procesu prenosa direktiva. U zaključku se konstatuje da prenos direktiva u unutrašnje pravne sisteme predstavlja sistemsko pitanje koje bi trebalo preciznije regulisati imajući u vidu više činilaca (nadležnost ove organizacije, način donošenja direktiva, njihova primena i kontrola nad primenom, specifičnosti pravnih sistema

---

\* Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.

E-mail: [dtodic@gmail.com](mailto:dtodic@gmail.com)

Rad je nastao u okviru naučnoistraživačkog projekta „Srbija i izazovi u međunarodnim odnosima 2021. godine“, koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, a realizuje Institut za međunarodnu politiku i privredu tokom 2021. godine.

\*\* Student doktorskih studija na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu, stipendista Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja RS.

E mail: [ljubomir.tintor@yahoo.com](mailto:ljubomir.tintor@yahoo.com)

država članica u koje se direktive prenose, specifičnosti materije koja je predmet uređivanja itd.).

*Ključne reči:* Evropska unija, direktive EU, prenos direktiva, transpozicija, usklađivanje unutrašnjih propisa, primena propisa EU, Sud pravde EU, države kandidati za članstvo

## 1) DIREKTIVE U PRAVNOM SISTEMU EU

U pravnom sistemu EU direktive imaju izvesne karakteristike zbog kojih zaslužuju posebnu pažnju.<sup>1</sup> Više je pitanja koja bi se mogla postaviti kako sa normativnog stanovišta tako i u kontekstu duge istorije postojanja primene direktiva.<sup>2</sup> Izvesne promene koje je uveo Lisabonski ugovor različito se tumače.<sup>3</sup> Ipak,

---

<sup>1</sup> U ovom radu se ne ulazi u posebnu raspravu o značenju formulacije „pravni sistem EU” već se, za potrebe analize, sadržajem ovog pojma smatraju, pre svega, formalni izvori prava EU i sa ovim povezane institucije. Za kritički osvrt na korišćenje formulacije „pravni sustav Evropske unije” videti kod: Željko Horvatić, „Pravni sustav Evropske unije i pravni temelj njegovog utjecaja na pravne sustave država članica Evropske unije,” *Akademija pravnih znanosti Hrvatske*, Vol. IV, 2013, str. 9-16.

<sup>2</sup> Dve najstarije direktive koje su i danas na snazi donete su 1962. godine i to su Direktiva Saveta o usklađivanju pravila država članica u vezi sa bojama odobrenim za upotrebu u hrani namenjenoj za prehranu ljudi (OJ 115, 11.11.1962, pp. 2645-2654), koja je do sada amandirana 46 puta, i Direktiva o slobodi zapošljavanja stručnjaka u oblasti nuklearne energije (OJ 057, 09.07.1962, pp. 1650-1652).

<sup>3</sup> Lisabonski ugovor smanjuje broj pravnih instrumenata na pet tradicionalnih instrumenata Zajednice (tj. tri obavezujuća i dva neobavezujuća). To su: uredba, koja ima opštu primenu i koja je obavezujuća u celosti i direktno primenjiva u svim državama članicama; direktiva, koja je obavezna u pogledu rezultata koje treba postići za svaku državu članicu kojoj je upućena, a nacionalnim vlastima se prepušta izbor oblika i načina; odluka koja je u celini obavezujuća, a odluka koja određuje one kojima je upućena obavezujuća je samo za njih; preporuka i mišljenje, koji nemaju obavezujuću snagu. Za šire videti: Jean-Claude Piris, *The Lisbon Treaty – A Legal and Political Analysis*, Cambridge University Press, 2010, pp. 93-94. Hofmann govori o devet različitih kategorija obavezujućih akata. Direktive (kao i uredbe i odluke) se „prema novoj tipologiji” mogu pronaći na „tri različita nivoa” i tri različita postupka donošenja. Prvi nivo obuhvata „zakonodavne akte,” usvojene u redovnom zakonodavnom postupku iz člana 289 UFEU. Drugi nivo obuhvata „delegirane akte” u skladu sa članom 290 UFEU pod čim se podrazumevaju tzv. „nezakonodavni akti opšte primene za dopunu ili izmenu određenih nebitnih elemenata zakonodavnog akta”. Na trećem nivou se nalaze tzv. sprovedbeni akti iz člana 291 UFEU za okolnosti kada je potrebno obezbediti „jedinstvene uslove za sprovođenje pravno obavezujućih akata Unije.” Dakle, osnovne kategorije obavezujućih akata (uredbe, direktive i odluke) koji se donose kao zakonodavni, delegirani ili sprovedbeni akti. Herwig Hofmann, „Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality”, *European Law Journal*, Vol. 15, No. 4/2009, p. 486. Pored ovih, članom 296 UFEU predviđen je, kao poseban pravni instrument, međuinstitucionalni sporazum; zatim, u

procenjuje se da potpuno razumevanje ovih promena pretpostavlja razumevanje pred-lisabonskog pravnog okvira koji se odnosio na tzv. sprovedbena ovlašćenja i činjenice da „lisabonska reforma u području donošenja izvršnih pravila ne znači radikalni raskid sa pred-lisabonskom prošlošću, već se nadovezuje na nju...“<sup>4</sup>

Od ukupno 659 direktiva koliko je na početku 2021. godine bilo na snazi u pravnom sistemu EU, oko dve trećine se odnosi na četiri velike oblasti.<sup>5</sup> To su: „industrijska politika i unutrašnje tržište“ (181), „životna sredina, potrošači i zaštita zdravlja“ (134), „poljoprivreda“ (130) i „sloboda kretanja radnika i socijalna politika“ (79).<sup>6</sup> Prema klasifikaciji koju primenjuje „EuroVoc“, najveći broj direktiva pripada domenu „pravo EU“ (izvori i grane prava, građansko, krivično, međunarodno, pravosuđe, organizacija pravosudnog sistema, prava i slobode) (164), zatim marketing (104), zdravstvena politika (99), tehnička pravila (99), agrarna politika (75), potrošači (68), radni uslovi (50) itd. Naravno, u zavisnosti od primenjenih kriterijuma klasifikacije, lista i broj direktiva po pojedinim grupama mogu izgledati i drugačije.<sup>7</sup>

---

članu 216 govori se o međunarodnim sporazumima, a član 313 propisuje poseban zakonodavni postupak kada se utvrđuje godišnji budžet Unije. Za stavove drugih autora videti, npr: Nikoleta Yordanova, Asya Zhelyazkova, „Legislative Control over Executive Law-making: Delegation of Quasi-legislative Powers to the European Commission“, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 58, No. 2/2020, pp. 345-364; Robert Schütze, „‘Delegated’ Legislation in the (new) European Union: A Constitutional Analysis“, *The Modern Law Review*, Vol. 74, No. 5/2011, pp. 661-693.

<sup>4</sup> Merijn Chamon, „The legal framework for delegated and implementing powers ten years after the entry into force of the Lisbon Treaty“, *ERA Forum*, 2021.

<sup>5</sup> [https://eur-lex.europa.eu/search.html?qid=1610240840091&name=browse-by%3Alegislation-in-force&type=named&displayProfile=allRelAllConsDocProfile&FM\\_CODED=DIR](https://eur-lex.europa.eu/search.html?qid=1610240840091&name=browse-by%3Alegislation-in-force&type=named&displayProfile=allRelAllConsDocProfile&FM_CODED=DIR). Ako se ovom broju dodaju i 16 sprovedbenih direktiva i 2 delegirane direktive, koje se posebno iskazuju, onda je ukupan broj direktiva 676, pristupljeno: 10.1.2021.

<sup>6</sup> Zatim slede direktive koje pripadaju sledećim grupama propisa: saobraćajna politika (71), „pravo poslovnog nastanjenja i pružanja usluga“ (62), „sloboda, sigurnost i pravda“ (46), „pravo koje se odnosi na preduzetnike“ (29), „porezi“ (28), „energetika“ (14), „opšta finansijska i institucionalna pitanja“ (8), „ekonomska i monetarna politika i sloboda kretanja kapitala“ (8), „nauka, informisanje, obarazovanje i kultura“ (6), „carinska unija i slobodno kretanje robe“ (6), „politika tržišne konkurencije“ (6), „evropa građana“ (6), „spoljni odnosi“ (4), „regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata“ (2), „ribarstvo“ (2) i „zajednička vanjska i bezbednosna politika“ (1). Za šire videti: <https://eur-lex.europa.eu/search.html?qid=1610240840091&name=browse-by%3Alegislation-in-force&type=named&displayProfile=allRelAllConsDocProfile> pristupljeno: 10.1.2021.

<sup>7</sup> Ipak, za razumevanje mesta koje direktive imaju u pravnom sistemu EU trebalo bi imati u vidu da ukupan broj pravnih akata EU („EU law and case law“) obuhvata 21.228 izvora prava i drugih relevantnih dokumenata (kako onih koji imaju obavezujući karakter tako i onih koji nisu obavezujući). Kada se ostave po strani „međunarodni sporazumi“ (2.139) ostaje 19.089



Kao što je već napomenuto, direktive se (kao i uredbe i odluke) donose u „redovnom” i „posebnom zakonodavnom postupku”.<sup>8</sup> Prema odredbama člana 289 UFEU, redovan zakonodavni postupak sastoji se u tome što Evropski parlament i Savet zajednički donose direktivu, na predlog Komisije.<sup>9</sup> U posebnom zakonodavnom postupku direktive (kao i uredbe i odluke) donosi Evropski parlament uz učešće Saveta ili Savet uz učešće Evropskog parlamenta. U nekim slučajevima predviđenim Ugovorima, zakonodavni akti mogu biti doneti i na inicijativu grupe država članica ili Evropskog parlamenta, na preporuku Evropske centralne banke ili na zahtev Suda pravde ili Evropske investicione banke (čl. 284 Stav 4).<sup>10</sup>

Direktive (kao jedan od izvora sekundarnog prava) imaju izvesne karakteristike koje ih čine pogodnim za primenu u različitim oblastima. One propisuju državama članicama obavezu ostvarivanja „rezultata koji treba da se postignu” (“result to be achieved”), koji su propisani konkretnom direktivom, dok im se ostavlja sloboda u pogledu „oblika i načina” (“form and methods”) kako će taj rezultat postići.<sup>11</sup> U

---

„pravnih akata” među kojima su najbrojnije odluke i uredbe. U zavisnosti od vrste i organa nadležnih za donošenje broj odluka iznosi 8.624, čemu treba dodati i „sprovedbene odluke” (1.290), „okvirne odluke” (19) i „delegirane odluke” (17), koje se posebno iskazuju. Trenutno u pravnom sistemu EU postoji 3.035 „uredbi”, pored „sprovedbenih uredbi” (2.957) i „delegiranih uredbi” (408). Ostali akti EU nisu pravno obavezujući i obuhvataju preporuke, mišljenja, zaključke, smernice, izjave, izveštaje itd. Za šire videti: [https://eur-lex.europa.eu/search.html?qid=1610240840091&name=browse-by%3Alegislation-in-force&type=named&displayProfile=allRelAllConsDocProfile&FM\\_CODED=DEC\\_ENTSCHEID](https://eur-lex.europa.eu/search.html?qid=1610240840091&name=browse-by%3Alegislation-in-force&type=named&displayProfile=allRelAllConsDocProfile&FM_CODED=DEC_ENTSCHEID), pristupljeno: 10.1.2021.

<sup>8</sup> Propisani način donošenja direktive može da predstavlja jedan od značajnijih elemenata koje bi trebalo imati u vidu u raspravi o prenosu direktiva u unutrašnje pravne sisteme i, naročito, uzrocima kršenja normi iz direktiva u unutrašnjim pravnim sistemima država članica. Međutim, zbog ograničenosti prostora ovde ne ulazimo u detaljniju analizu ovog pitanja.

<sup>9</sup> Detaljnija pravila ovog postupka propisana je u članu 294 UFEU.

<sup>10</sup> Pitanje uloge pojedinih organa u procesu donošenja direktiva zaslužuje posebnu analizu. Na sajtu EUR – Lex postoji mogućnost pretraživanja direktiva na osnovu dva kriterijuma koji su neposredno relevantni za pitanje donošenja. Najpre, prema „autoru” (Savet EU, Evropski parlament i Savet, Evropski parlament, Evropska komisija, ...), a potom prema „vrsti procedure” („suodlučivanje”, 177; „redovni zakonodavni postupak”, 109, „konsultovanje”, 100 itd). [https://eur-lex.europa.eu/search.html?qid=1610240840091&name=browse-by%3Alegislation-in-force&type=named&displayProfile=allRelAllConsDocProfile&FM\\_CODED=DIR](https://eur-lex.europa.eu/search.html?qid=1610240840091&name=browse-by%3Alegislation-in-force&type=named&displayProfile=allRelAllConsDocProfile&FM_CODED=DIR), pristupljeno: 10.1.2021.

<sup>11</sup> Karakteristika koja je zajednička sekundarnim izvorima prava je da su oni podređeni primarnim izvorima, tj. nepoštovanjem primarnog izvora prava za sobom povlači nezakonitost relevantne odredbe sekundarnog prava. Sekundarni izvori prava obično se klasifikuju u tzv. tipične u koje se, prema članu 288 Ugovora o funkcionisanju EU (UFEU) ubrajaju uredbe, direktive, odluke, preporuke i mišljenja, pri čemu dva poslednja nemaju pravno obavezujuću snagu. Tzv. netipičnim aktima koji se spominju u UFEU smatraju se akcioni programi,

literaturi se posebno naglašava značaj fleksibilnosti, kao ključne karakteristike direktiva EU, čime se državama članicama ostavlja izvesna sloboda u pogledu načina kako će određena pitanja urediti svojim unutrašnjim propisima, vodeći računa o specifičnostima konkretnog pravnog sistema i drugim okolnostima. Razlika između direktiva i drugih izvora prava EU (da direktive nisu odmah primenjive na nacionalnom nivou) podrazumeva potrebu da se one prenesu, tj. „inkorporiraju” u nacionalno pravo.<sup>12</sup>

Značaj rasprave o pitanju mesta i uloge direktiva u pravnom sistemu EU, kao i njihovog prenosa (transpozicije) u unutrašnje pravne sisteme država članica, trebalo bi posmatrati u kontekstu ukupne efikasnosti EU kao organizacije i preplitanja njenog pravnog sistema sa pravnim sistemima država članica.<sup>13</sup> Steunenberg i Rhinard prenos direktiva označavaju „kritičnim preduslovom za efikasnu primenu Evropske politike”.<sup>14</sup> Bez odgovarajuće transpozicije, norme iz direktive neće biti na odgovarajući način integrisane u nacionalni pravni poredak zbog čega se pravna baština EU dovodi u rizik od neujednačene primene. Na širi kontekst transpozicije

---

komunikacije, međuinstitucionalni sporazumi i rezolucije. Gian Luigi Tosato, Leonardo Bellodi (Eds). *EU Competition Law*, Claeys & Casteels Publishing, Deventer (The Netherlands) – Leuven (Belgium), 2015, p. 4. Za šire videti i kod: Gordana Gasmir, *Pravo i osnovi prava Evropske unije*, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2010, 152. i dalje.

<sup>12</sup> Michael Kaeding, “Determinants of Transposition Delay in the European Union”, *Journal of Public Policy*, Vol. 26, No. 3/2006, p. 232. Međutim, u vezi sa ovim praksu je postavila i nova pitanja u čijim odgovorima se nastoji zauzeti praktičan odnos prema pitanju direktne primene direktiva u unutrašnjim pravnim sistemima. Naročito u ranijem periodu, Sud pravde je koristio termine „direktna primenljivost” i „direktan efekat”. Oba termina označavaju direktnu izvršnost, što je učinilo razliku između ova dva koncepta zbunjujućom. Iako u praksi „direktni efekat” i „neposredna primenljivost” idu ruku pod ruku, direktni efekat treba shvatiti kao odvojen koncept od neposrednog primenjivanja. Upotreba izraza „direktno primenjiv” potiče iz sfere međunarodnog javnog prava, prema kojoj je odredba međunarodnog prava na snazi i primenjiva u nacionalnom pravnom sistemu bez potrebe da se prvo transponuje u nacionalno pravo. Odvojenim pitanjem smatra se pitanje da li se na tu odredbu može pozvati i pojedinac. Sonya Walkila, *Horizontal Effect of Fundamental Rights in EU Law*, Europa Law Publishing, Groningen 2016, p. 21. Za širu raspravu o ovim pitanjima videti kod: Koraljka Sansovic, „Koncepti izravne primjene i izravnog učinka u pravu Evropske unije”, *Croatian and Comparative Public Administration*, Vol. 20, No. 2/2020, pp. 369-394. Za izvesne dileme u vezi sa „direktnom primenom direktiva” videti i kod: Žaklina Novičić, „Direktna horizontalna primena direktive i opšteg principa zabrane starosne diskriminacije – slučaj Mangold vs. Helm (2005)”, *Evropsko zakonodavstvo*, br. 33-34/2010, str. 234-245.

<sup>13</sup> Za šire videti: Karen J. Alter, “The European Union’s Legal System and Domestic Policy: Spillover or Backlash?”, *International Organization*, Vol. 54, No. 3/Summer, 2000, pp. 489-518.

<sup>14</sup> Bernard Steunenberg, Mark Rhinard, “The transposition of European law in EU member states: between process and politics”, *European Political Science Review*, Vol. 2, No. 3/2010, pp. 495-520.

(kao „deo ... procesa primene politike“) ukazuje i Dimitrakopoulos.<sup>15</sup> Kaeding raspravlja o „pravovremenoj, pravilnoj i potpunoj transpoziciji“ koje smatra „ključnim za funkcionisanje pravnog sistema EU i država članica“. Suprotno postupanje može da ima posledice na unutrašnje tržište, prouzrokujući „pravnu nesigurnost, podrivanje poverenja građana i privrednih subjekata u izvršavanje njihovih prava ...“.<sup>16</sup> Pitanje prenosa direktiva u unutrašnji pravni sistem može imati poseban značaj u kontekstu usklađivanja prava država kandidata za članstvo u EU sa pravom EU.<sup>17</sup> Moglo bi se govoriti o više razloga zbog čega se pitanje odnosa država kandidata za članstvo u EU, prema pitanju načina prenošenja direktiva u unutrašnji pravni sistem, može smatrati osetljivim.<sup>18</sup> Ovo, utoliko više što se smatra da je sam postupak preuzimanja obaveza iz direktiva EU isti kako za period kandidature za članstvo tako i nakon sticanja članstva u EU.<sup>19</sup> U tom smislu bi rasprava o prenosu direktiva za Republiku Srbiju, kao kandidata za članstvo u EU (sa skoro dve decnije dugom praksom prenosa direktiva), mogla biti posebno interesantna.<sup>20</sup>

## 2) PRENOS (TRANSPOZICIJA) DIREKTIVA U UNUTRAŠNJE PRAVNE SISTEME

### 2.1. POJAMI I ZNAČAJ

Pojam „prenošenje“ direktiva EU različito se definiše, iako sadržaj i smisao pojma u osnovi ostaju na prvi pogled jednostavno prepoznatljivi.<sup>21</sup> U EU

<sup>15</sup> Dionyssi G. Dimitrakopoulos, D.G. “The Transposition of EU Law: ‘Post-Decisional Politics’ and Institutional Autonomy”. *European Law Journal*, Vol. 7, No. 4/2001, pp. 442-458.

<sup>16</sup> Michael Kaeding, “Determinants of Transposition Delay in the European Union”, op. cit., p. 229.

<sup>17</sup> Što zaslužuje posebnu i znatno detaljniju analizu.

<sup>18</sup> Za šire o nekim dilemama kada je u pitanju Srbija videti: Dragoljub Todić, “Harmonization of legislation of the Republic of Serbia with EU law: open issues and dilemmas”, *Review of international affairs*, 1-2/2014, pp. 96-109.

<sup>19</sup> U slučaju Hrvatske to se eksplicitno konstatuje. „Postupak preuzimanja direktiva u uvjetima članstva identičan je usklađivanju u pretpristupnom razdoblju te prijedlozi zakona koji se usklađuje s direktivama u prilogu imaju ispunjenu Izjavu o usklađenosti prijedloga propisa i Usporedni prikaz podudaranja odredbi propisa.” <https://www.sabor.hr/hr/europski-poslovi/uskladivanje-zakonodavstva>, pristupljeno: 3.1.2021.

<sup>20</sup> Za šire o nekim dilemama kada je u pitanju Srbija videti: Dragoljub Todić, “Harmonization of legislation of the Republic of Serbia with EU law: open issues and dilemmas”, *Review of international affairs*, 1-2/2014, pp. 96-109. Za informacije o planovima usklađivanja unutrašnjih propisa sa propisima EU videti: Ministarstvo za evropske integracije, Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske Unije – treća verzija, 2018. godina.

<sup>21</sup> Ovde se koristi izraz „prenos“ za engleski izraz „transposition“, budući da se ovaj izraz koristi u srpskom jeziku kada se govori o direktivama. Videti, npr. dokument pod nazivom „Izvori prava

terminologiji pojam „transpozicija” („prenošenje”) definiše se kao „postupak uključivanja direktiva EU u nacionalna prava država članica.”<sup>22</sup> U nekim specifičnim oblastima daju se i nešto detaljnije definicije, pa se pod pojmom „transpozicija” podrazumeva „svaka zakonodavna, regulatorna ili administrativno obavezujuća mera koju je preduzelo bilo koje nadležno telo države članice kako bi se u nacionalni pravni poredak ugradile obaveze, prava i dužnosti sadržane u EU direktivama ...”.<sup>23</sup> Istovremeno, pojam „transpozicija” se koristi i za oznaku procesa, tj. za „odabir odgovarajućih oblika i načina za postizanje rezultata traženih direktivom.”<sup>24</sup> Za potrebe ove rasprave, definisanje značenja i smisla „prenošenja” direktive u unutrašnji pravni sistem bi verovatno bilo najuputnije držeci se razumevanja procesa koji se u literaturi i praksi obično označavaju kao „usklađivanje”, „harmonizacija” ili „aproximacija” unutrašnjih propisa sa propisima EU.<sup>25</sup> Ovo bez obzira što su poslednji pojmovi širi i što bi međusobne odnose sa „prenosom” direktiva trebalo detaljnije analizirati.

Za razumevanje pojma prenos (transpozicija) direktiva može biti relevantna i činjenica da Ugovor o Evropskoj uniji (UEU) ne definiše ovaj pojam na poseban

---

EU” na sajtu nadležnog organa [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna\\_dokumenta/instrumenti\\_za\\_uskladjivanje\\_propisa/izvori\\_prava\\_eu.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/instrumenti_za_uskladjivanje_propisa/izvori_prava_eu.pdf) (15.1.2021); ili prevod člana 260 UFEU na srpski jezik – Prečišćene verzije Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o funkcionisanju Evropske unije [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/ugovor\\_o\\_eu\\_i\\_funkcionisanju\\_eu\\_prociscena\\_verzija\\_jul\\_20.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/ugovor_o_eu_i_funkcionisanju_eu_prociscena_verzija_jul_20.pdf) (15.1.2021). Isto i u slučaju prevoda na hrvatski jezik <http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/111221-lisabonski-prociscena.pdf> (15.1.2021). U odlukama o instrumentima za usklađivanje zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Evropske unije iz 2011. godine (NN, br. 93/2011) (dakle, pre sticanja članstva u EU) i 2017. godine (NN, br. 44/2017) (nakon sticanja članstva u EU) koriste se i formulacije „prenos” i „preuzimanje”. Interesantno je da rečnik „engleske pravne terminologije” ne prepoznaje termin “transposition” kao poseban termin. Kada se govori o direktivama u rečniku se pojam “transposing” vezuje za izbor formi i metoda za prenos ciljeva direktiva u nacionalno pravo. Helen Gubby, *English legal terminology, Legal concepts in language*, Eleven International Publishing, The Hague, 2016, p. 90. U rečniku je reč “harmonisation” izjednačena sa rečju “approximation”, pod čime se označava „usklađivanje (ili približavanje): radi usklađivanja zakona različitih država članica.”, *Ibid.*, p. 114.

<sup>22</sup> “Transposition”, <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/transposition.html?locale=en>, pristupljeno: 24.01.2021.

<sup>23</sup> Guide to the Approximation of European Union Environmental Legislation, <https://ec.europa.eu/environment/archives/guide/annex4.htm>, pristupljeno: 3.1.2021.

<sup>24</sup> Bernard Steunenberg, Wim Voermans, *The transposition of EC directives: A Comparative Study of Instruments, Techniques and Processes in Six Member States*, Leiden University, Leiden/Research and Documentation Centre (WODC) of the Ministry of Justice, The Hague, 2005, p. 9.

<sup>25</sup> Za širi pregled dilema u vezi sa ovim videti kod Radovan Vukadinović, „Od ugledanja na jevrejske uzore do regionalne harmonizacije – druga strana medalje”, *Revija za evropsko pravo*, Vol. 17, No. 1/2015, str. 5-26.

način. U članu 260 UFEU (bivši član 228 UEZ) govori se o „merama za prenošenje direktive koje su donete u skladu sa zakonodavnim postupkom.”<sup>26</sup> I u nekoliko drugih odredbi UFEU govori se o „prenošenju”. Na opšti način je to učinjeno, na primer, u članu 4 stav 3 gde je propisano da „države članice preduzimaju sve odgovarajuće mere, opšte ili posebne, kako bi obezbedile ispunjenje obaveza koje proizilaze iz Ugovorâ ili iz akata organâ Unije.” Istovremeno, članom 291 UFEU države članice su se obavezale da „usvajaju sve mere nacionalnog prava neophodne za sprovođenje pravno obavezujućih akata Unije” (stav 1).

## *2.2. KLJUČNI ELEMENTI*

Sadržaj člana 288 UFEU, kao i druge sa ovim povezane odredbe UFEU i UEU, ističu u prvi plan nekoliko elemenata od značaja za tumačenje prava i obaveza i vezi sa prenosom direktiva. U nastavku se ukazuje na neke od njih.

### *2.2.1. Svrha donošenja – „vršenje nadležnosti Unije”*

Svrha donošenja direktiva je „vršenje nadležnosti Unije” i ovakva formulacija jasno upućuje na potrebu da se pri tumačenju sadržaja direktiva i načina njihovog prenosa ima u vidu „nadležnost Unije.”<sup>27</sup> Za ove potrebe bi moglo biti korisno ograničiti se i razlikovati dve vrste nadležnosti, koje su međusobno povezane. U slučaju nadležnosti za donošenje zakonodavnih akata, u skladu sa članom 2 UFEU, kada je Ugovorima Uniji poverena isključiva nadležnost u određenoj oblasti, propisano je da samo Unija može da deluje kao zakonodavac i da usvaja pravno obavezujuće akte, a države članice to mogu samo ako ih je za to ovlasila Unija ili radi sprovođenja akata Unije.<sup>28</sup> S druge strane, kada je Ugovorima Uniji poverena nadležnost koju ona deli sa državama članicama u određenoj oblasti, Unija i države članice mogu da deluju kao zakonodavci i usvajaju pravno obavezujuće akte u toj oblasti (čl. 2 st. 2 UFEU).<sup>29</sup>

<sup>26</sup> U stavu 3 ovog člana propisuje se mogućnost koja se daje Komisiji (kada uputi predmet Sudu u skladu sa članom 258 na osnovu toga što država članica nije ispunila svoju obavezu da obavesti o merama za prenošenje direktive), da „ako to smatra primerenim, odredi visinu paušalnog iznosa ili penala koje država članica treba da plati, a koje smatra primerenim s obzirom na okolnosti.” Dalje se kaže da „Ako Sud ustanovi da je došlo do povrede, on može datoj državi članici naložiti plaćanje paušalnog iznosa ili penala koji ne prelaze iznos koji je odredila Komisija.”

<sup>27</sup> U članu 288 UFEU se kaže „radi vršenja nadležnosti Unije”.

<sup>28</sup> Kada se govori o isključivoj nadležnosti Unije UFEU ima u vidu sledeće oblasti: a) carinska unija; b) utvrđivanje pravila konkurencije neophodnih za funkcionisanje unutrašnjeg tržišta; v) monetarna politika za države članice čija je valuta evro; g) očuvanje bioloških resursa mora u okviru zajedničke politike u oblasti ribarstva; d) zajednička trgovinska politika (čl. 3 UFEU).

<sup>29</sup> U slučaju „podeljene nadležnosti Unije i država članica” ona obuhvata sledeće glavne oblasti: a) unutrašnje tržište; b) socijalna politika, u aspektima utvrđenim u ovom ugovoru; v)

### 2.2.2. „Organi” EU

Kada govori o direktivama u članu 288 UFEU se kaže da ih donose „organi”. U članu 13 UEU propisano je da su organi Unije Evropski parlament, Evropski savet, Savet, Evropska komisija (u daljem tekstu: Komisija), Sud pravde Evropske unije, Evropska centralna banka i Revizorski sud. Evropski parlament, zajedno sa Savetom, vrši zakonodavnu i budžetsku funkciju (čl. 14 st. 1). Ipak, u raspravama o donošenju direktiva najčešće se imaju i vidu nadležnosti Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije iako i drugi organi mogu imati određenu ulogu (Evropska centralna banka, Sud pravde i Evropska investiciona banka).<sup>30</sup>

U literaturi se posebno razmatraju pitanja koja se odnose na nadležnost pojedinih tela unutar država članica, dinamiku prenosa, uzroke kašnjenja u prenosu (u odnosu na rokove koje propisuju direktive), posledice takvog stanja i aktivnosti Komisije i Suda pravde EU u vezi sa tim.<sup>31</sup> Steunenberg i Rhinard u svojoj analizi ukazuju na teškoće organa u pojedinim državama u procesu prenosa direktiva EU, polazeći od transpozicije kao „glavne tačke šireg programa istraživanja neusklađenosti propisa u EU.” Ističući nekoliko popularnih objašnjenja (napominjući da se ponekad dobijaju i kontradiktorni rezultati koji proizlaze iz empirijskog testiranja), autori transpoziciju vide kao proces koji se uglavnom odvija unutar agencija, a ne kroz sistem vladinih organa.<sup>32</sup> Steunenberg i Kaedin transpoziciju direktiva EU razmatraju u kontekstu nekoliko „varijabli” (determinanti) koje uslovljavaju dinamiku i kvalitet ovog procesa. Argument koji se ovde koristi jeste da je direktive Komisije jednostavnije preneti nego direktive Saveta i Parlamenta, jer su često fokusirane na politički manje kontroverzna i više tehnička pitanja.<sup>33</sup>

---

ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija; g) poljoprivreda i ribarstvo, sa izuzetkom očuvanja bioloških resursa mora; d) životna sredina; đ) zaštita potrošača; e) transport; ž) transevropske mreže; z) energetika; i) prostor slobode, bezbednosti i pravde; j) zajednička pitanja bezbednosti u oblasti javnog zdravlja, u aspektima utvrđenim u ovom ugovoru (čl. 4 st. 2 UFEU).

<sup>30</sup> Za šire o nadležnosti Komisije videti kod: Zoran Radivojević, „Nadležnost Komisije u postupku predlaganja, usvajanja i sprovođenja akata organa Evropske unije”, *Revija za evropsko pravo*, Vol. 18, No. 1/2016, str. 69-92.

<sup>31</sup> Nora Dorrenbacher *et. al.*, “National Parliaments and Transposition of EU Law: A Matter of Coalition Conflict”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 53, No. 5, September 2015, pp. 1010-1026; Martha Thomas, “The efficiency of ministries in transposing EU directives: Evidence from Ireland”, *Public Policy and Administration*, Vol. 33, No. 2/2018, pp. 190-215.

<sup>32</sup> Bernard Steunenberg, Mark Rhinard, “The transposition of European law in EU member states: between process and politics”, *op. cit.*, pp. 495-520.

<sup>33</sup> Bernard Steunenberg, Kaeding Michael, “As time goes by’: Explaining the transposition of maritime directives”, *European Journal of Political Research*, Vol. 48/2009, p. 435.

### *2.2.3. „Rezultati koji treba da se postignu“*

Već na prvi pogled može da izgleda da je odredbama trećeg stava člana 288 UFEU relativno jasno propisana obaveza država članica kojima je direktiva upućena. One imaju obavezu da obezbede ostvarivanje „rezultata koji treba da se postignu“ svakom konkretnom direktivom. Operacionalizacija ovakve obaveze prepuštena je svakoj od preko šest stotina direktiva u čijem procesu donošenja države članice učestvuju, u skladu sa načinom kako je propisano donošenje direktiva. Ipak, pitanje šta se smatra „rezultatima koji treba da se postignu“ moglo bi biti predmet za izvesnu raspravu, kako na opštem nivou tako i u slučaju svake konkretne direktive. Najpre, bi se moglo postaviti pitanje vremena u kojem rezultati treba da se postignu. Kod onih obaveza iz direktiva gde su već propisani konkretni rokovi stvar izgleda relativno jednostavna. Početak primene direktive i neki rokovi za ostvarivanje rezultata u primeni propisani su direktivama i tu ne bi trebalo da bude posebnih dilema. Neke obaveze imaju trajni karakter, tj. važe sve dok se ne ukinu nekom drugom direktivom. Ali, jedan deo obaveza iz direktive nema takav karakter. Naravno, formulacija iz člana 288 UFEU upućuje i na to da bi se o odnosu države prema obavezama moglo prosuđivati tek nakon protoka određenog vremena od momenta stupanja na snagu direktive i konkretnih obaveza iz direktive za koje su rokovi propisani. Dakle, momenat prenosa direktive sam po sebi predstavlja samo prvu pretpostavku.

Osim vremenskog elementa koji je sastavni deo formulacije „rezultati koji treba da se postignu“, tj. vremena koje je potrebno za ostvarivanje rezultata, odnosno procenu da li su oni ostvareni, iz ovakve formulacije proističe i pitanje šta bi se sve moglo smatrati „rezultatima koji treba da se postignu“, odnosno na osnovu čega bi se procenjivalo da li su oni „postignuti“. Pravilan prenos direktive ponovo dobija na značaju. Ali, čak i uz pretpostavku da je kopiran sadržaj direktive i kao takav prenet u unutrašnje propise, pitanje razumevanja ostvarenih rezultata nas vraća na pitanje tumačenja sadržaja normi iz direktive. Ako se za trenutak zadržimo samo na normativnom aspektu, postavlja se pitanje na osnovu kojih normi iz direktive procenjivati šta su to „rezultati koji treba da se postignu.“ Naravno, u slučaju nekih normi iz direktiva to je relativno jasno, ali kod nekih direktiva to može biti suočeno sa različitim očekivanjima. Ovo posebno kada se radi o direktivama koje uređuju složena pitanja kojima se zadire u interese brojnih subjekata iz različitih sfera privrede i društva i gde se očekivani rezultati mogu vezivati za duge vremenske periode.

Pored vremenske komponente formulacije, mnogo složenijim se čini materijalni element. Jednom od krajnjih okolnosti bi se mogla smatrati situacija kada se može postaviti pitanje šta čini rezultat onda kada su preduzete sve mere a rezultat nije postignut ili postoje sumnje u to. U ovakvim situacijama bi ocena „rezultata“ verovatno trebalo da bude podvrgnuta konkretnim kriterijuma (ako postoje), u kontekstu ciljeva u celini i okolnosti konkretne direktive. Kod ostvarivanja

konkretnih rezultata (u pogledu poštovanja standarda, normi itd.) može biti relativno jasno (pogotovo tamo gde su propisani kvantitativni parametri koji moraju biti poštovani od strane države članice nakon propisanog roka). Međutim, pitanje tumačenja i ostvarivanja rezultata nekih drugih delova direktive može predstavljati osnov za raspravu, posebno u direktivama sa puno elemenata koji liče na tzv. meko pravo i pravnu filozofiju.

„Rezultati koji treba da se postignu” merama koje su propisane konkretnom direktivom uvek bi trebalo da, na neki način, obuhvataju i ciljeve i/ili svrhu direktive, iako pitanje odnosa između „ciljeva” i „rezultata koji treba da se postignu” ima i dinamičke elemente u sebi.

Pri tome se stvar do izvesne mere može komplikovati zbog potreba da se razlikuju različite vrste ciljeva koji bi mogli biti relevantni u određenoj oblasti. Otuda se i kod tumačenja „ciljeva” moraju uzeti u obzir odredbe direktive u celini, uključujući „svrhu”, „predmet regulisanja”, definicije pojmova itd.<sup>34</sup> Ovo nas dalje upućuje na potrebu sagledavanja opšteg konteksta materije koja je predmet regulisanja konkretnom direktivom čijim najvernijim odrazom bi se, najčešće, mogao smatrati sadržaj preambularnog dela direktive.<sup>35</sup> Međutim, složenost ovako tumačenog odnosa između „cilja” i „rezultata koji treba da se postignu” naročito je potencirana činjenicom da oni mogu (eksplicitno ili indirektno) da zadiru u sektorske politike u drugim oblastima od značaja za ono što reguliše konkretna direktiva. U nekim slučajevima složenost rasprave o „rezultatima koji treba da se postignu” proističe i iz činjenice da neke direktive eksplicitno upućuju na druge propise ili direktive na način da takvo upućivanje na te druge propise znači i direktno preuzimanje obaveza koje su propisane tim drugim direktivama (uključujući i one koje su neposredno relevantne za „rezultate koji treba da se postignu”).<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Npr. „svrha” Direktive 2005/36/EZ o priznavanju stručnih kvalifikacija definisana je članom 1 kao: „propisivanje pravila za pristup i obavljanje profesije, na temelju kojih države članice koje pristup regulisanim profesijama i njihovo obavljanje na svom državnom području uslovljavaju posjedovanjem određenih stručnih kvalifikacija (dalje u tekstu „država članica domaćin”) priznaju stručne kvalifikacije stečene u drugim državama članicama (dalje u tekstu „matična država članica”), koje nosiocu omogućuju obavljanje iste profesije kao u matičnoj državi članici.”

<sup>35</sup> Uvodni (preambularni) deo direktive ponekad sadrži i neke formulacije koje liče na preporuke i čije mesto u oceni „rezultata koji treba da se postignu” može biti zbunjujuće. Npr. u preambuli Direktive 2013/33/EU o utvrđivanju standarda za prihvatanje podnosioca zahteva za međunarodnu zaštitu se na nekoliko mesta koristi formulacija „trebalo bi” ili „treba”.

<sup>36</sup> Na primer: Direktiva 2008/50/EZ o kvalitetu ambijentalnog vazduha na različite načine upućuje na 27 drugih sekundarnih izvora prava obavezujućeg karaktera, među kojima je i 19 direktiva od kojih jedan broj u međuvremenu zamenjen novim izvorima prava EU. To bi trebalo da znači da „rezultati koji treba da se postignu” jednom direktivom treba da uključe i „rezultate koji treba da se postignu” koji su propisani tim drugim direktivama. Dodatne teškoće bi mogle da nastanu budući da prenos takvih vrsta normi u unutrašnje pravne sisteme može da bude



#### 2.2.4. *Oblik i način prenosa*

Kao što je već naznačeno, o „obliku i načinu” prenošenja direktive u unutrašnji pravni sistem odlučuje svaka država članica EU pojedinačno. Král u svom radu ispituje slobodu izbora država članica u pogledu metoda prenošenja direktiva EU, navodeći nekoliko činilaca koji je ograničavaju, a čija je osnova u pravu EU, odnosno nacionalnim pravnim sistemima država članica.<sup>37</sup> Autor, analizirajući glavne metode prenošenja direktiva EU (kopiranje, razrada, minimalističko prenošenje i prenošenje kroz ugradnju viših standarda u odnosu na one koje direktiva propisuje), ukazuje na to da se izbor između glavnih metoda transpozicije „nikada ne može sprovesti na mehanički način.”<sup>38</sup> Umesto toga, prenos bi trebalo da se temelji na „sistenskoj i ciljnoj analizi sadržaja predmetne direktive, relevantnih nacionalnih propisa i direktno primenjivih pravnih akata EU.” Ovome bi trebalo dodati i izbor političkih opcija u određenoj oblasti.<sup>39</sup>

U metodologiji prenosa direktiva razlikuju se „pravni instrumenti” kojima se prenose odredbe direktive i „tehnike” prenosa. U nekim slučajevima se koristi krajnje široko poimanje ovih pojmova. Tako se pod „pravnim instrumentima” podrazumevaju različite forme propisa (od zakona koje donose najviša zakonodavna tela, preko propisa koje donosi vlada i propisa nadležnih ministarstva, propisa koji donose pokrajine i lokalni organi vlasti, do akata koje donose privredne organizacije koje imaju takve nadležnosti, pa čak i akata koji ne sadrže opšte obavezujuća pravila), što bi moglo biti predmet posebne analize.<sup>40</sup> Kada se govori o „tehnikama” prenosa autori govore o prenosu „1 na 1” (doslovno kopiranje dela teksta direktive u unutrašnjem propisu države članice), doslovan prenos sa izvesnim manjim terminološkim promenama ili prilagođavanjem, prenos kroz postojeći pravni režim (ako za prenos nije potrebno usvajanje novog propisa, i prenos kroz ugrađivanje direktive u postojeći pravni režim (kroz „razradu” ili „elaboraciju”).<sup>41</sup>

---

sproveden korišćenjem različitih „oblika i načina”, što na nacionalnom nivou može da otvori pitanje najpodesnijeg (najfunkcionalnijeg) odnosa između upotrebljenih „oblika i načina” i „rezultata koji treba da se postignu,” kao i pitanje „rezultata koji treba da se postignu” u okviru propisa različitih po svom karakteru i dometu.

<sup>37</sup> Richard Král, “On the Choice of Methods of Transposition of EU Directives”, *European Law Review*, Vol. 41, No. 2/2016, pp. 220-242.

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> Bernard Steunenberg & Wim Voermans, *The transposition of EC directives: A Comparative Study of Instruments, Techniques and Processes in Six Member*, op. cit., p. 9.

<sup>41</sup> Unutar ovih tehnika može se razlikovati više pristupa: prenos referenciranjem (tj. upotreba „statističkih i dinamičkih referenci na odredbe direktive”); aneks metoda, što znači da je direktiva uključena kao dodatak nacionalnoj meri prenošenja; direktna transpozicija i korišćenje transpozicije kao sredstva za dodatnu nacionalnu politiku. Ibid.

Pristup država članica EU prema pitanju načina prenosa je različit. Ujedinjeno kraljevstvo, dok je ova država bila članica EU, preporučivalo je da se „uvek koristi metod kopiranja gde je to raspoloživo, osim kada bi to negativno uticalo na interese Ujedinjenog kraljevstva...“.<sup>42</sup> Kopiranjem se minimizira rizik od nepotpunog ili netačnog prenosa koji bi mogao dovesti do postupka za povredu prava protiv države članice koji preduzima Evropska komisija. Ova činjenica, kao i vremenski pritisak i opterećenje, pridoneli su (u novije vreme) povećanoj upotrebi kopiranja čak i u državama članicama koje su tradicionalno pokušavale preneti norme EU na takav način da osiguraju da se odredbe prirodno i neometano uklapaju u nacionalni pravni okvir.<sup>43</sup> Na opasnosti od primene metoda „ponavljanja teksta direktive“ ukazuje se i kod drugih autora. Negde se to stavlja u kontekst obaveze pravilne primene i kontrole primene, uz korišćenje kriterijuma efikasnosti.<sup>44</sup>

Na prenos normi iz direktive, u okviru procesa usaglašavanja unutrašnjih propisa sa propisima EU, Evropska komisija gleda kao na jedan od tri ključna elementa. Primena normi iz direktive koje su prenete u unutrašnje pravne sisteme je drugi element koji, u nekim slučajevima, može biti izuzetno komplikovan naročito kada je za primenu neke norme neophodno koordinisano nastupanje različitih subjekata. Trećim elementom procesa usklađivanja unutrašnjih pravnih sistema sa propisima EU smatra se mehanizam nadzora i kontrole koji obuhvata sve mere čiji je cilj da se obezbedi poštovanje normi iz unutrašnjeg propisa kojim su prenete norme iz direktive.<sup>45</sup>

### *2.2.5. Rokovi prenosa i obaveza izveštavanja Komisije*

Članom 288 UFEU propisano je da rokovi za prenos direktive i obaveza izveštavanja Komisije predstavljaju poseban element u postupku prenosa. Budući da je ovo i obavezan deo sadržaja pojedinačnih direktiva to u tumačenju ove vrste

---

<sup>42</sup> Ellen Heinemann, “The production process of EU directives and their transposition into national law – additional considerations reviewing ‘Observing Eurolects. Corpus analysis of linguistic variation in EU law’”, Laura Mori (ed.) Amsterdam/Philadelphia, John Benjamins 2018, p. 4, <https://kups.uni-koeln.de/10314/1/heinemann-2019-directives-transposition-review-eurolects.pdf>, pristupljeno: 20.1.2021. Za detaljnije pogledati i HM Government, „Transposition Guidance – How to implement European Directives effectively”, Crown, February 2018. <https://www.gov.uk/government/publications/implementing-eu-directives-into-uk-law>, pristupljeno: 30.1.2021.

<sup>43</sup> Ellen Heinemann, op. cit., p. 4.

<sup>44</sup> Hulla & Co Human Dynamics (Ed.), *Handbook on the Implementation of EU Environmental Legislation*; EKRAN – Environment and Climate Regional Accession Network; Hulla & Co Human Dynamics 2015-2016, p. 23-24.

<sup>45</sup> Guide to the Approximation of European Union Environmental Legislation, <https://ec.europa.eu/environment/archives/guide/part1.htm>, pristupljeno: 3.1.2021.

obaveza ne bi trebalo da bude posebnih dilema. Takođe, odredbama direktive propisuje se i obaveza nacionalnih tela da obaveste Evropsku komisiju o merama koje su države usvojile, nakon čega Evropska komisija proverava potpunost i pravilnost prenošenja direktiva u nacionalno zakonodavstvo. U skladu sa članom 260 UFEU, kada Komisija uputi predmet Sudu na osnovu toga što država članica nije ispunila obavezu da obavesti o merama za prenošenje direktive donete u skladu sa zakonodavnim postupkom, može (ako to smatra primerenim), odrediti visinu paušalnog iznosa ili penala koje država članica treba da plati (st. 3).<sup>46</sup>

### 2.3. NEPOŠTOVANJE OBAVEZA U VEZI SA PRENOSOM DIREKTIVA

Uloga Komisije i Suda pravde Evropske unije posebno je propisana. Komisija, ako smatra da država članica nije ispunila neku od obaveza na osnovu Ugovora, o tome daje obrazloženo mišljenje, nakon što toj državi da priliku da se izjasni (čl. 258). Ako država ne postupi u skladu sa mišljenjem u roku koji odredi Komisija, Komisija može uputiti predmet Sudu pravde Evropske unije. U dosadašnjoj praksi izgleda da se Evropska komisija bavila prevashodno pitanjem kašnjenja u transpoziciji, uzrocima i posledicama takvog stanja.<sup>47</sup> Nepoštovanje propisa EU,

<sup>46</sup> Sud smatra da se „obaveza prijavljivanja mera kojima se prenosi direktiva”, u smislu člana 260 stav 3 UFEU-a, odnosi na obavezu država članica da dostave dovoljno jasne i precizne informacije o merama kojima se prenosi direktiva. Da bi se zadovoljila obaveza pravne sigurnosti i osiguralo potpuno prenošenje odredbi te direktive na celo njeno područje, države članice moraju za svaku odredbu direktive navesti nacionalnu odredbu ili odredbe koje osiguravaju njeno prenošenje. „Annual Report 2019: Judicial Activity”, *Court of Justice of the European Union, Luxembourg, 2020*, p. 34.

<sup>47</sup> Michael Kaeding, “Determinants of Transposition Delay in the European Union”, op. cit., pp. 229-253; Thomas König, Luetgert, Brooke, “Troubles with Transposition? Explaining Trends in Member-State Notification and the Delayed Transposition of EU Directives”, *B. J. Pol. S.*, Vol. 39, No. 1/2009, pp. 163-194; Brooke Luetgert, Tanja Dannwolf, “Mixing Methods: A Nested Analysis of EU Member State Transposition Patterns”, *European Union Politics*, Vol. 10, No. 3/2009, pp. 307-334; Asya Zhelyazkova, Nikoleta Yordanova, “Signalling ‘Compliance’: The Link between Notified EU Directive Implementation and Infringement Cases”, *European Union Politics*, Vol. 16, No. 3/2015, pp. 408-28. Komisija je 2019. godine pokrenula 797 slučajeva prekršaja, najveći broj u oblasti životne sredine (175), zatim slede unutrašnje tržište, industrija, poduzetništvo i mala i srednja poduzeća (147), mobilnost i transport (83). Na kraju 2019. godine ostalo je otvoreno 1.564 postupka za povredu prava. Broj novih slučajeva zbog kašnjenja u transpoziciji ostao je približno isti, sa 406 novih slučajeva u 2019. u odnosu na 419 u 2018. godini.

[https://ec.europa.eu/info/publications/2019-commission-report-and-factsheets-monitoring-application-eu-law\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2019-commission-report-and-factsheets-monitoring-application-eu-law_en), pristupljeno, 30.1.2021. Za šire videti godišnje izveštaje Evropske komisije. Za šire kada su u pitanju direktive koje odnose na jedinstveno evropske tržište, videti: [https://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_governance\\_tool/transposition/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/transposition/index_en.htm) pristupljeno, 30.1.2021.

posebno u delu koji se odnosi na transpoziciju nije povezano jedino sa rokovima transpozicije. Osim poštovanja roka, Falkner govori o još dva kriterijuma: pitanje obima (opsega) (da li su standardi preneti „u odgovarajućoj meri“) i pitanje načina (da li su standardi EU preneti na „ispravan način“).<sup>48</sup> To uključuje i pitanje postupka prema državi članici koja nije prenela direktivu u unutrašnji pravni sistem u propisanom roku, odnosno na potpun način.<sup>49</sup> Različiti su podaci o neusaglašenosti. Tako, autori Thomson, Torenvlied i Arregui navode da je prema Europskoj komisiji, krajem 1982. godine bilo je na snazi 640 direktiva sa prosečnom stopom prenošenja od 89,58%. U 2002. godini na snazi je bilo 2.240 direktiva s prosečnom stopom prenošenja od 98,87%. Uz to, Europski sud pravde izvestio je da je 2004. godine ustanovio ukupno 114 prekršaja koji se tiču četrnaest država članica (sve stare države članice, osim Danske).<sup>50</sup>

### 3) ZAKLJUČAK

Mesto i ulogu direktiva u pravnom sistemu EU i država članica ove organizacije (pre svega zbog njihove obaveze prenosa u unutrašnje pravne sisteme), trebalo bi sagledavati u kontekstu potrebe za uvažavanjem različitosti pravnih sistema, privrede, tradicija, kultura itd. država članica organizacije, s jedne strane, i ostvarivanja ciljeva EU kao organizacije, s druge strane. U tom smislu „rezultat koji treba da se postigne“ prenosom i primenom direktive ima karakter opšte obaveze, a izbor „oblika i načina“ prenosa direktive pripada domenu slobode država članica. U radu je dokumentovana hipoteza da postojeći pravni okvir kojim se reguliše

---

<sup>48</sup> Gerda Falkner, et. al., *Complying with Europe – EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*, Cambridge University Press, 2005, p. 4.

<sup>49</sup> Ovdje se interesantnom čini analiza „deficita transpozicije“ i „postupaka kršenja“ na osnovu vremenskih serija između 1997. i 2016. godine (deficit transpozicije) i 2003. i 2016. godine (postupci kršenja) koju su radili Pircher i Loxbo i čiji nalazi sugerišu zaključak da postoji „snažna tendencija konvergencije između ponašanja država članica EU u pogledu usklađenosti.“ Autori konstatuju postojanje „smanjenja deficita transpozicije i postupaka za kršenje propisa“ što se „suprotstavlja ideji da je dezintegracija u obliku nepoštovanja trajni proces u EU. To radije ukazuje na to da je zakonodavstvo EU postalo usklađenije.“ Autori odbacuju tezu da ekonomski činoci, kapaciteti nadležnih organa i domaća politika deluju u pravcu odvajanja od procesa EU integracija i zaključuju da „snažni trend usklađenosti verovatno objašnjava promenjenom kulturom prenošenja i sprovođenja“. Brigitte Pircher, Karl Loxbo, „Compliance with EU Law in Times of Disintegration: Exploring Changes in Transposition and Enforcement in the EU Member States between 1997 and 2016“, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 58, No. 5/2020, pp. 1270-1287.

<sup>50</sup> Robert Thomson, René Torenvlied, Javier Arregui, „The Paradox of Compliance: Infringements and Delays in Transposing European Union Directives“, *British Journal of Political Science*, Vol. 37, No. 4/2007, p. 686.

prenos direktiva u unutrašnje pravne sisteme nije potpuno jasan i da to u nekim elementima može imati za posledicu pojavu neusaglašenosti unutrašnjeg prava sa normama iz direktive. Ovo, posebno u delu koji se odnosi na procenu „rezultata koji treba da se postigne“ i „oblik i način“ prenosa. Potrebu dogradnje postojećeg sistema prenosa direktiva (pre svega u delu koji se odnosi na „rezultat koji treba da se postigne“ i „oblik i način“ prenosa) ima smisla tražiti vodeći računa o složenom procesu koji obuhvata i druga dva elementa od značaja za funkcionisanje pravnih sistema EU i država članica: primenu direktiva i kontrolu nad primenom. To, naravno, uključuje i neophodnost sagledavanja drugih sistemskih pitanja koja mogu da uslovljavaju nastanak problema u prenosu direktiva (od kašnjenja u prenošenju u odnosu na direktivom propisane rokove, preko nepotpunog i nepravilnog prenošenja itd.), kao što su način donošenja direktiva, odnos između pojedinih organa, veze koje direktive (kroz prenos) uspostavljaju sa specifičnostima funkcionisanja pravnih sistema država članica EU itd.

#### **4) LITERATURA**

- Alter, Karen J. “The European Union’s Legal System and Domestic Policy: Spillover or Backlash?”, *International Organization*, Vol. 54, No. 3/Summer, 2000, pp. 489-518.
- Chamon, Merijn, “The legal framework for delegated and implementing powers ten years after the entry into force of the Lisbon Treaty”, *ERA Forum*, 2021.
- “Annual Report 2019, Judicial Activity”, Court of Justice of the European Union, Luxembourg, 2020, p. 34.
- Dimitrakopoulos, Dionyssi G. D. G., “The Transposition of EU Law: ‘Post-Decisional Politics’ and Institutional Autonomy”, *European Law Journal*, Vol. 7, No. 4/2001, pp. 442-458.
- Dorrenbacher, Nora, Mastenbroek, Ellen, Toshkov, Dimiter D., “National Parliaments and Transposition of EU Law: A Matter of Coalition Conflict”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 53, No. 5/September 2015, pp. 1010-1026.
- Falkner, Gerda, Treib, Oliver, Hartlapp, Miriam, Leiber, Simone, *Complying with Europe – EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*, Cambridge University Press, 2005, p. 4.
- Gasmi, Gordana, *Pravo i osnovi prava Evropske unije*, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2010.
- Gubby, Helen, *English legal terminology, Legal concepts in language*, Eleven International Publishing, The Hague, 2016.
- Heinemann, Ellen, “The production process of EU directives and their transposition into national law – additional considerations reviewing ‘Observing Eurolects. Corpus analysis of linguistic variation in EU law’”, in Laura Mori (ed.), *Amsterdam/Philadelphia, John Benjamins* 2018.

- Hofmann, Herwig, "Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality", *European Law Journal*, Vol. 15, No. 4/2009.
- Horvatić, Željko, „Pravni sustav Europske unije i pravni temelji njegovog utjecaja na pravne sustave država članica Europske unije,” *Akademija pravnih znanosti Hrvatske*, Vol. IV, 2013, str. 9-16.
- Handbook on the Implementation of EU Environmental Legislation*, EKCRAN – Environment and Climate Regional Accession Network, Hulla & Co Human Dynamics, 2015-2016, pp. 23-24.
- Kaeding, Michael, "Determinants of Transposition Delay in the European Union", *Journal of Public Policy*, Vol. 26, No. 3/2006), p. 232.
- Konig, Thomas, Luetgert, Brooke, "Troubles with Transposition? Explaining Trends in Member-State Notification and the Delayed Transposition of EU Directives", *B. J. Pol. S.* Vol. 39, No. 1/2009, pp. 163-194.
- Král, Richard, "On the Choice of Methods of Transposition of EU Directives", *European Law Review*, Vol. 41, No. 2/2016, pp. 220-242.
- Luetgert, Brooke, Dannwolf, Tanja, "Mixing Methods: A Nested Analysis of EU Member State Transposition Patterns", *European Union Politics*, Volume, Vol. 10, No. 3/2009, pp. 307-334.
- Novičić, Žaklina, „Direktna horizontalna primena direktive i opšteg principa zabrane starosne diskriminacije – slučaj Mangold vs. Helm (2005)”, *Evropsko zakonodavstvo*, br. 33-34/2010, str. 234-245.
- Pircher, Brigitte, Loxbo, Karl, "Compliance with EU Law in Times of Disintegration: Exploring Changes in Transposition and Enforcement in the EU Member States between 1997 and 2016", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 58, No. 5/2020, pp. 1270-1287.
- Piris, Jean-Claude, *The Lisbon Treaty – A Legal and Political Analysis*, Cambridge University Press, 2010.
- Radivojevic, Zoran, „Nadležnost Komisije u postupku predlaganja, usvajanja i sprovođenja akata organa Evropske unije”, *Revija za evropsko pravo*, Vol. 18, No. 1/2016, str. 69-92.
- Sansovic, Koraljka, „Koncepti izravne primjene i izravnog učinka u pravu Europske unije”, *Croatian and Comparative Public Administration*, Vol. 20, No. 2/2020, pp. 369-394.
- Schütze, Robert, "Delegated' Legislation in the (new) European Union: A Constitutional Analysis", *The Modern Law Review*, Vol. 74, No. 5/2011, pp. 661-693.
- Steunenberg, Bernard, Kaeding, Michael, "As time goes by: Explaining the transposition of maritime directives", *European Journal of Political Research*, Vol. 48/2009, p. 435.

- Steunenberg, Bernard, Rhinard, Mark, "The transposition of European law in EU member states: between process and politics", *European Political Science Review*, Vol. 2, No. 3/2010, pp. 495-520.
- Steunenberg, Bernard, Voermans, Wim, *The transposition of EC directives: A Comparative Study of Instruments, Techniques and Processes in Six Member States*, Leiden University, Leiden/Research and Documentation Centre (WODC) of the Ministry of Justice, The Hague, 2005.
- Thomas, Martha, "The efficiency of ministries in transposing EU directives: Evidence from Ireland", *Public Policy and Administration*, Vol. 33, No. 2/2018, pp. 190-215.
- Thomson, Robert, Torenvlied, René, Arregui, Javier, "The Paradox of Compliance: Infringements and Delays in Transposing European Union Directives", *British Journal of Political Science*, Vol. 37, No. 4/2007, p. 686.
- Todić, Dragoljub, "Harmonization of legislation of the Republic of Serbia with EU law: open issues and dilemmas", *Review of international affairs*, 1-2/2014, pp. 96-109.
- Tosato, Gian Luigi, Bellodi, Leonardo, (Eds), *EU Competition Law*, Claeys & Casteels Publishing, Deventer (The Netherlands) – Leuven (Belgium), 2015.
- Vukadinović, Radovan, „Od ugledanja na jevrepejske uzore do regionalne harmonizacije – druga strana medalje”, *Revija za evropsko pravo*, Vol. 17, No. 1/2015, str. 5-26.
- Walkila, Sonya, *Horizontal Effect of Fundamental Rights in EU Law*, Europa Law Publishing, Groningen 2016.
- Yordanova, Nikoleta, Zhelyazkova, Asya, "Legislative Control over Executive Law-making: Delegation of Quasi-legislative Powers to the European Commission", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 58, No. 2/2020, pp. 345-364.
- Zhelyazkova, Asya, Yordanova, Nikoleta, "Signalling 'Compliance': The Link between Notified EU Directive Implementation and Infringement Cases", *European Union Politics*, Vol. 16, No. 3/2015, pp. 408-28.

**DIRECTIVES IN THE LEGAL SYSTEM OF THE EUROPEAN UNION  
AND THEIR TRANSPOSITION INTO THE INTERNAL LEGAL SYSTEMS  
OF THE MEMBER STATES**

*Summary:* The main goal of this paper is to examine the manner in which the place and role of the Directives are regulated in the legal system of the European Union (EU) in the context of the obligation of their transposition into the internal legal systems of the Member States. The paper discusses the hypothesis that the transposition of directives is not clearly regulated, and in some elements leaves room for different interpretations and implementation, including non-compliance with the norms of the directive. The analysis is based on the content of Article 288 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), as well as other relevant provisions of this Treaty and the Treaty on the European Union. Starting from the specificities of the Directives as sources of law, the key elements important for understanding the obligation of their transposition into domestic legal systems are discussed (the concept and meaning of “transposition”, purpose, the competence of EU bodies, “result to be achieved”, the method of transposition, deadlines for transposition, reporting obligation to the Commission, etc.). The practice of some Member States, as well as various theoretical approaches and difficulties in the process of Directives’ transposition, are pointed out. The conclusion states that the transposition of directives into internal legal systems is a systemic issue that should be more precisely regulated having in mind several factors (competencies of this organisation, manner of adopting Directives, their implementation and control over compliance, specificities of the Member States’ legal systems in which Directives are transposed, etc.).

*Keywords:* European Union, EU Directives, transposition of Directives, harmonisation of internal legislation, application of EU legislation, CJEU, candidate countries.





UDK: 341.645.2(4-672EU):347.97/.99(438)  
Biblid: 1451-3188, 20 (2021)  
God XX, br. 75, str. 73–89  
DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2021.20.75.5](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2021.20.75.5)

Izvorni naučni rad  
Primljen 18.3.2021.  
Odobren 10.5.2021.

## SUD PRAVDE EVROPSKE UNIJE KAO POSLJEDNJA NADA ZA SUNOVRAT VLADAVINE PRAVA U POLJSKOJ – POSEBAN OSVRT NA PRAVOSUDNU REFORMU

*Jovana TOŠIĆ\**

*Apstrakt:* Posljednja pravosudna reforma u Poljskoj izazvala je mnoštvo reakcija u akademskom pravnom prostoru, budući da zadire i u vladavinu prava kao jedno od fundamentalnih načela Evropske unije. Niz kontraverznih reformi, koje svoje uporište nalaze u političkim ambicijama aktuelnih državnih lidera, razmatrao se i pred Sudom pravde Evropske unije u nekoliko navrata. Sud je u svim slučajevima utvrdio manjkavosti reformisanog poljskog sistema pravosuđa, otišavši čak korak dalje u tom pravcu primjenom ekstenzivnog metoda tumačenja sopstvene nadležnosti, za razliku od ranijih slučajeva ove vrste u kojima se pretežno bavio tehničkim pitanjima. Iako se Sudu nesporno može pripisati značajan napredak u samom pristupu pojmu i značaju vladavine prava unutar Unije, ne postoji opšta saglasnost relevantnih institucionalnih i političkih aktera povodom poljskog ustavnog pitanja, budući da političke institucije insistiraju na sagledavanju istog kroz prizmu diskriminacije sudija, a ne vladavine prava, iako bi obrnut pristup bio adekvatniji. U narednom periodu očekuje se i konačna presuda SPEU u posljednjem predmetnom slučaju u vezi sa poljskom pravosudnom reformom i diskriminacijom sudija poljskog Vrhovnog suda, što će biti interesantno za posmatranje imajući u vidu nedostatak opšte saglasnosti i saradnje glavnih političkih aktera u cjelokupnom procesu. Trenutna situacija u Poljskoj nesumnjivo može da se posmatra i kao spoljna i unutrašnja opasnost, te iz tog razloga ova tema zahtjeva veću pozornost u nadolazećem periodu. Kao i u svim prethodnim krizama ove vrste, sve oči su okrenute ka Sudu pravde Evropske unije, kao konačnom arbitru u rješavanju ustavno-pravnih sporova unutar Unije.

*Gljučne riječi:* Sud pravde Evropske unije, ustavno pravo, poljski sistem pravosuđa, vladavina prava, diskriminacija, Evropska unija, Evropska komisija.

---

\* Autorka je doktorantkinja na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu.  
E-mail: [tosicjovana92@gmail.com](mailto:tosicjovana92@gmail.com)

## 1) UVODNE NAPOMENE

*„Ako svaki ustavni sud svake države članice počne tumačiti šta Evropa može, a šta ne može, onda je to početak kraja.“<sup>1</sup>*

Aktuelna reforma pravosuđa u Poljskoj počela je u jesen 2015. godine dolaskom na vlast nacionalne konzervativne političke partije Pravo i pravda, koja je državu rapidno uvela u fazu tzv. ustavne krize.<sup>2</sup> Ono što je karakteristično za seriju kontraverznih sudskih reformi koje su uslijedile od 2015. godine jeste činjenica da predstavljaju produbljenje krize vladavine prava u Evropskoj uniji, koju je na sličan način pokrenula Mađarska nekoliko godina ranije.<sup>3</sup> Iz tog razloga institucije Evropske unije su opravdano izrazile zabrinutost za nezavisnost i nepristrasnost nacionalnih sudova kao integralnog dijela principa vladavine prava.<sup>4</sup> Nakon što je Evropska komisija, zajedno sa pojedinim državama članicama, pokrenula pitanje sankcionisanja Poljske za povrede fundamentalnih demokratskih vrijednosti Unije i vladavine prava, ovaj problem je dalje upućen Sudu pravde Evropske unije (u daljem tekstu: SPEU ili Sud) na konačno razmatranje i odlučivanje. Sud se sada nalazi u nesvakidašnjoj pravno-političkoj situaciji gdje će, kao glavni arbitar, odlučiti o ishodu bitke za vladavinu prava u Uniji. Kao što je profesor Hess istakao, Sud pravde se i ranije susretao sa problemima političke ili ekonomske prirode, ali primarno iz oblasti suprematije komunitarnog prava (građanska prava) ili integriteta unutrašnjeg tržišta,<sup>5</sup> međutim u ovom slučaju riječ je o znatno osjetljivijem području koje izlazi iz strogo tehničkih okvira i zadire u suštinske vrijednosti komunitarnog prava.

Iz navedenog slijedi glavna dilema autora – da li će Sud razmatrati poljski slučaj u svom dobro poznatom uzdržanom maniru baveći se pitanjima tehničke prirode, ili će se ipak odlučiti za oštriji i konkretniji pristup sagledavajući stvar iz ugla kršenja

---

<sup>1</sup> Bivši premijer Belgije Guy Verhofstadt o sukobu njemačkog Ustavnog suda i Suda pravde Evropske unije povodom odluke Evropske centralne banke o programu kupovine javnog sektora, <https://www.euronews.com/2020/05/11/analysis-the-european-court-of-justice-s-bitter-spat-with-germany-s-constitutional-court>, pristupljeno 30.01.2021.

<sup>2</sup> Vid. Matczak Marcin, “Poland’s Constitutional Crisis: Facts and Interpretations”, *The Foundation for Law, Justice and Society*, 2018, pp. 2-9.

<sup>3</sup> 2020 Rule of Law Report – Country Chapter on the rule of law situation in Hungary.

<sup>4</sup> „Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions”; 2020 Rule of Law Report, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1602583951529&uri=CELEX%3A52020DC0580>, pristupljeno 30.01.2021.

<sup>5</sup> EU top court gears up for rule-of-law battle (of its life), <https://www.politico.eu/article/poland-hungary-rule-of-law-court-of-justice-of-the-european-union-gears-up-battle-of-its-life/>, pristupljeno 30.01.2021.

vladavine prava. Opšti pravobranilac Sančez Bordona (*Sanchez Bordona*) smatra da sistemski nedostaci u pogledu sprovođenja vladavine prava u Poljskoj nisu u stanju da liše sudove njihove uloge u državi, uprkos napadu na nezavisnost sudstva.<sup>6</sup> Kako bi se što preciznije predvidio ishod ove pravno-političke priče koja već neko vrijeme u velikoj mjeri dominira evropskim političko-pravnim prostorom, neophodno je podrobnije ispitati faktičku i formalnu stranu iste, te utvrditi trenutnu poziciju, kao i moć Suda u pogledu sistemskog nepoštovanja principa vladavine prava od strane poljskih vlasti. Kao što to obično biva tokom kriza na teritoriji Evropske unije, sva pažnja je i ovaj put usmjerena ka Sudu pravde Evropske unije kao konačnom arbitru u borbi za oporavak vladavine prava.

## **2) REFORMA PRAVOSUĐA U POLJSKOJ OD 2015. DO DANAS**

Neposredno nakon preuzimanja vlasti na parlamentarnim izborima održanim 2015. godine, novoformirana poljska vlada, predvođena desničarskom političkom partijom Pravo i pravda (*Prawo i Sprawiedliwość*), započela je proces rekonstrukcije pravosudnog uređenja zemlje. Glavni cilj ove reforme, koja može da se okarakterise i kao dikastofobična<sup>7</sup>, jeste eliminacija nezavisnosti i nepristrasnosti pravosudnih organa, kao jednog od najvažnijih uslova za uspostavljanje vladavine prava u državi, a sve u svrhe sprječavanja kontrole pravosuđa od strane izvršne vlasti. Poljsku pravosudnu reformu možemo podijeliti u dvije faze, iako je ovdje riječ o jednom jedinstvenom procesu – period od 2015. do 2017. koji je isključivo usmjeren na funkcionisanje Ustavnog suda i period od 2017. godine koji je fokusiran na osnovne sudove, Nacionalno pravosudno vijeće (tijelo zaduženo za imenovanje sudija i razmatranje njihovih žalbi) i Vrhovni sud, kao konačnu apelacionu instancu za ustavna pitanja. Izmjenom zakona o Ustavnom sudu<sup>8</sup> omogućena je eliminacija sudija imenovanih od strane prethodne vlasti, prije svega kroz vremensko skraćivanje mandata predsjednika i potpredsjednika suda sa devet na tri godine. Na ovaj način ugrožen je sistem podjele vlasti, prema kojem zakonodavna i izvršna vlast moraju da se uzdrže od bilo kakvog uticaja na sudstvo, naročito u pogledu izbora i imenovanja sudija.<sup>9</sup> Napad na nezavisnost sudstva nastavila se 2017. godine, kada je izvršna vlast preuzela kontrolu nad Nacionalnim sudskim vijećem

---

<sup>6</sup> Advocate General's Opinion in Joined Cases C-354/20 PPU and C-412/20 PPU, CJEU Press release No. 138/20, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-11/cp200138en.pdf>, pristupljeno 30.01.2021.

<sup>7</sup> Udruženje tužilaca Srbije dikastofobiju definiše kao opasnu populističku strategiju čiji je cilj širenje straha od sudija i njihovo omalovažavanje, <https://www.uts.org.rs/>, pristupljeno 31.01.2021.

<sup>8</sup> The Constitutional Tribunal Act of 25 June 2015, <https://trybunal.gov.pl/en/about-the-tribunal/legal-basis/the-constitutional-tribunal-act/archive>, pristupljeno 31.01.2021.

<sup>9</sup> Matteo Mastracci, "Judiciary Saga in Poland: An Affair Torn between European Standards and ECHR Criteria", *Polish Review of International and European Law*, Vol. 9, Issue 2, p. 75.

i Vrhovnim sudom i to na vrlo arbitraran način, odnosno restrukturisanjem sudskih organa, kako bi ojačala položaj vladajuće političke partije. Dakle, cjelokupni proces reforme poljskog pravosuđa se odvijao pod izgovorom pravosudne reforme i prava na sopstveni ustavni identitet, koji je ovog puta predstavljen kao suvereno, unutrašnje pravo države članice, što implicira da bi se svaka intervencija Evropske unije smatra *ultra vires* u tom slučaju.<sup>10</sup>

Nova pravila značila su i promjenu u smislu buduće strukture Nacionalnog sudskog vijeća, nad kojim je uspostavljena potpuna kontrola parlamenta u kojem vladajuća politička stranka uživa većinu. Što se tiče izmjena na nivou Vrhovnog suda, novi zakon je problematičan zbog modifikacije uslova za penzionisanje sudija, koja nalaže spuštanje gornje starosne granice (sa 70 na 65 u slučaju muškaraca i sa 65 na 60 u slučaju žena), što je u konačnici rezultiralo okončanjem mandata velikog broja postojećih sudija, ali i nejednakim postupanjem prema sudijama muškog i ženskog pola. Prema procjeni Vrhovnog suda, preko 37% sudija je bilo primorano da napusti svoje sudske pozicije zbog novoustanovljenih pravila.<sup>11</sup> Takođe, isti zakon sadrži odredbu o uslovnom produženju mandata sudija Vrhovnog suda, koji sada na raspolaganju imaju mogućnost podnošenja zahtjeva predsjedniku države za produženje aktivnog sudskog mandata. Međutim, zakonom nisu propisani ni kriterijumi za odlučivanje po ovim zahtjevima, niti su predviđeni odgovarajući vremenski okviri, kao ni mogućnost razmatranja slučaja pred odgovarajućim sudom. Pomenuti zakon karakterističan je i zbog novog oblika sudske revizije pravnosnažnih presuda kroz tzv. vanredne žalbe, što znači da je Vrhovni sud u mogućnosti da ukine, u potpunosti ili djelimično, bilo koju pravnosnažnu presudu ili odluku donesenu od strane poljskih sudova, uključujući i Vrhovni sud,<sup>12</sup> što nesumnjivo dovodi u pitanje pravnu sigurnost pojedinca.

I najzad, na osnovu zakona o Vrhovnom sudu uspostavljen je novi vid disciplinskog postupka protiv sudija Vrhovnog suda kojim se predsjedniku države (u nekim situacijama i ministru pravde) ostavlja prostor za posredne intervencije u postupak preko disciplinskog službenika kojeg imenuje izvršna vlast, što odstupa od principa nezavisnosti i nepristrasnosti sudstva, a zatim i načela podjele vlasti. Takođe je upitna usklađenost sa pravom na pravično suđenje iz člana 6 stava 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava,<sup>13</sup> s obzirom na odstranjenje

---

<sup>10</sup> Dimitry Kochenov, Petra Bard, "The Last Soldier Standing? Courts vs. Politicians and the Rule of Law Crisis in the New Member States of the EU", *European Yearbook of Constitutional Law*, 2019, p. 255.

<sup>11</sup> "Proposal for a Council Decision on the determination of a clear risk of a serious breach by the Republic of Poland of the rule of law", European Commission, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017PC0835>, pristupljeno 31.01.2021.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Član 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava: "Prilikom utvrđivanja građanskih prava i obaveza ili osnovanosti bilo kakve krivične optužbe protiv njega, svako ima pravo na

proceduralnih garantija u disciplinskim postupcima protiv sudija.<sup>14</sup> Najzad, preuzimanje osnovnih sudova od strane vladajućih struktura izvršeno je uspostavljanjem kontrole nad predsjednicima i potpredsjednicima sudova od strane ministra pravde. Imajući u vidu pomenute izmjene u pogledu poljskog pravosuđa, sa razlogom se postavlja pregršt pravnih pitanja, između ostalog iz oblasti ustavnog i radnog prava, kao i pitanja usklađenosti sa fundamentalnim principima Unije poput načela nediskriminacije, jednakosti, vladavine prava i slično. Kao što je Venecijanska komisija istakla u svom izvještaju 2016. godine o stanju vladavine prava i pravosuđa u Poljskoj, ustavnost poljskih zakona više ne može biti zagarantovana nakon ovakvih reformi.<sup>15</sup>

### **3) PRAVNA PRIRODA PROBLEMA - PITANJE VLADAVINE PRAVA ILI DISKRIMINACIJE?**

Vladavina prava predstavlja jedan od fundamentalnih principa Evropske unije, a zajedno sa ostalim demokratskim vrijednostima, čini sastavni dio člana 2 Ugovora o Evropskoj uniji.<sup>16</sup> Međutim, ono što razdvaja koncept vladavine prava od ostalih vrijednosti sadržanih u pomenutom članu jeste činjenica da vladavina prava podrazumijeva konstantnu pravosudnu kontrolu unutar države kako bi se “spriječila neograničena hirovitost od strane dominantnog izvora moći”.<sup>17</sup> U novijoj stručnoj literaturi sve češće se pojavljuje termin sunovrat vladavine prava (tzv. *rule of law backsliding*) kada se raspravlja o aktuelnim ustavnim krizama u istočnoevropskim zemljama, uključujući i Poljsku. Lorent Peh (*Laurent Pech*) je na vrlo precizan način ovu pojavu odredio kao proces vršenja uticaja na sudstvo od strane državnih organa, gdje se sistemski ugrožava unutrašnji sistem ravnoteže i

---

pravično suđenje i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim, zakonom ustanovljenim sudom”, <https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/EVROPSKA%20KONVENCIJA%200%20LJUDSKIM%20PRAVIMA%20SA%20PROTOKOLIMA.pdf>, pristupljeno 01.02.2021.

<sup>14</sup> Proceduralne garantije odnose se na: mogućnost odbacivanja dokaza protiv sudija, mogućnost korištenja dokaza protiv sudija, mogućnost zastare za disciplinske predmete (što znači da bi disciplinski postupak mogao da prevaziđe razumni rok). Vid. Član 108 Zakona o Vrhovnom sudu Poljske, usvojen 8.12.2017.

<sup>15</sup> “Poland – Opinion on the Act on the Constitutional Tribunal”, adopted by the Venice Commission at its 108th Plenary Session, (Venice, 14-15 October 2016), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)026-e#](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)026-e#), pristupljeno 04.02.2021.

<sup>16</sup> Consolidated version of the Treaty on European Union, Article 2: “The Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities”.

<sup>17</sup> Palombella Gianluigi, “The Principled, and Winding, Road to Al-Dulimi; Interpreting the Interpreters”, *Questions of International Law*, Vol 1/2014, p. 18.

međusobne kontrole tri grane vlasti (sudska, izvršna i zakonodavna) s ciljem slabljenja liberalne demokratske države i dugoročnog učvršćivanja uloge vladajuće političke partije.<sup>18</sup> Sam koncept vladavine prava duboko je ukorijenjen u pravnoj nauci, sociologiji i međunarodnim odnosima, a nezavisno i nepristrasno pravosuđe pojavljuju se kao centralni elementi istog.<sup>19</sup> Pojedini autori ističu da nezavisnost sudstva spaja vladavinu prava sa ostalim dijelovima komunitarnog prava i van okvira *acquis stricto sensu*.<sup>20</sup>

S druge strane, diskriminacija, u širem smislu, predstavlja svako razlikovanje, isključenje ili ograničenje koje dovodi do ugrožavanja ili onemogućavanja ostvarenja, priznanja ili vršenja ljudskih prava u bilo kojoj sferi života i na osnovu nekog ličnog svojstva.<sup>21</sup> Komisija se izričito pozvala na Direktivu 2006/54 o jednakim mogućnosti žena i muškaraca na polju zapošljavanja i zanimanja<sup>22</sup> prilikom izražavanja zabrinutosti za različite uslove penzionisanja muškaraca i žena, što je ujedno suprotno i članu 157 Ugovora o funkcionisanju EU.<sup>23</sup> Međutim, ono što je problematično u stavu Komisije jeste pogrešna formulacija poljskog problema, budući da se pitanje različitog tretmana i diskriminacije sudija koncipira kao primarna briga Evropske unije, a tek u drugom redu kao ugrožavanje nezavisnosti pravosuđa u okviru principa vladavine prava, iako bi ovdje obrnut pristup bio ispravniji i poželjniji. Dakle, diskriminacija na osnovu pola i starosne dobi je samo mali segment (ipak, ne nezanemarljiv) jednog većeg problema, odnosno problema vladavine prava i sistematskog napada na demokratske vrijednosti Unije. Razlog više za pravilnu identifikaciju problema jeste i naknada štete koja se bitno razlikuje u slučajevima diskriminacije i povrede principa

<sup>18</sup> Laurent Pech, "Protecting Polish Judges from the Ruling Party's "Star Chamber, The Court of Justice's interim relief order in Commission v Poland (Case C-791/19 R)", <https://verfassungsblog.de/protecting-polish-judges-from-the-ruling-partys-star-chamber/>, pristupljeno 27.01.2021.

<sup>19</sup> Član 2. i 19. Ugovora o EU. Primjera radi, videti: Martin Krygier, Adam Czarnota, *The Rule of Law after Communism*, Routledge 2016; Takođe, vid. *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16 [2018].

<sup>20</sup> Dimitry Kochenov, Petra Bard, "The Last Soldier Standing? Courts vs. Politicians and the Rule of Law Crisis in the New Member States of the EU", op.cit., p. 246.

<sup>21</sup> Krstić Ivana, *Zabrana diskriminacije u domaćem i međunarodnom pravu*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2018, str. 17-18.

<sup>22</sup> "Directive 2006/54/EC of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation (recast)," <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32006L0054>, pristupljeno 07.02.2021.

<sup>23</sup> "European Commission statement on the judgment of the European Court of Justice on Poland's Ordinary Courts", [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/statement\\_19\\_6225](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/statement_19_6225), pristupljeno 10.02.2021.

vladavine prava. Ukoliko je u pitanju diskriminacija pojedinaca tj. sudija, na osnovu pola i godina starosti, odšteta u vidu kompenzacije smatrala bi se dovoljnom, a ako je riječ o ugrožavanju vladavine prava, onda kompenzacija kao takva nije dovoljna, te se u tom slučaju zahtjeva povrćaj u pređašnje stanje kroz odstranjivanje svih sistemskih nedostataka u nacionalnom pravosudnom sistemu. Pojedini autori sa razlogom smatraju da su politička tijela Evropske unije pogrešno interpretirala prirodu reforme poljskog pravosuđa,<sup>24</sup> iako je bilo očigledno da arbitrarna izmjena starosne granice za penzionisanje sudija za glavni cilj ima eliminaciju što većeg broja sudija (koji su na te funkcije postavljeni u nekim drugim političkim vremenima), te formiranje novog sudskog kadra pod patronatom izvršne vlasti. Može se reći da je ovdje riječ o *prima facie* povredi principa stalnosti sudske funkcije, koja je automatski dovela u pitanje načela zakonitosti, zabrane retroaktivne primjene prava i pravne sigurnosti pojedinca.

S druge strane, bitno je naglasiti da je SPEU znatno unaprijedio svoj pristup problemu vladavine prava u Uniji, naročito ukoliko se osvrnemo na mađarski slučaj *Komisija protiv Mađarske*<sup>25</sup> sa gotovo identičnim činjeničnim stanjem. Za razliku od pomenutog slučaja, gdje je Sud pristupio sa aspekta diskriminacije na osnovu Direktive 2006/54<sup>26</sup> iako se radilo o problemu širih razmjera, u slučaju *Komisija protiv Poljske*,<sup>27</sup> Sud je ispravio svoje greške iz prošlosti iskoristivši pun potencijal člana 258 Ugovora o funkcionisanju EU<sup>28</sup> koji predviđa nadležnost Suda u slučaju da država članica ne ispunjava svoje obaveze koje proizilaze iz članstva u Evropskoj uniji. Autor smatra da, iako se poljski slučaj istovremeno odnosi i na sistemsko kršenje vladavine prava i na diskriminaciju pojedinaca u pogledu radnih prava, prirodu problema je neophodno definisati iz šireg ugla, odnosno vladavine prava, koji svakako zahtjeva sveobuhvatniji pristup.

---

<sup>24</sup> Profesori Laurent Pech i Petra Bard su u više navrata isticali ovaj problem. Primjera radi, vid. Webinar "Rule of Law in Poland 2020: From Bad to Worse" koji je 10.12.2020. organizovala poljska nevladina organizacija – Fondacija FOR (Forum Obywatelskiego Rozwoju).

<sup>25</sup> *Commission v. Hungary*, Case C-286/12, [2012].

<sup>26</sup> "Directive 2006/54/EC of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation (recast).

<sup>27</sup> *Commission v. Poland*, Case C-619/18, [2018].

<sup>28</sup> Consolidated version of the Treaty on Functioning of the European Union, Article 258, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>, pristupljeno 04.02.2021.



#### **4) POSTOJEĆI PRAVNI MEHANIZMI EVROPSKE UNIJE U POGLEDU VLADAVINE PRAVA**

Kao što je prethodno navedeno, sa aspekta *acquis-a*, poljski slučaj zadire prvenstveno u član 2 Ugovora o EU, koji se kao takav značajno razlikuje od ostalih dijelova komunitarnog prava budući da, u slučaju „vječito neposlušnih“ država poput Mađarske i Poljske, povreda ovog člana nema istu težinu kao, primjera radi, povreda članova 260. i 279. Ugovora o funkcionisanju EU<sup>29</sup> o privremenim mjerama i finansijskom sankcionisanju države prekršioca. Kada govorimo o fundamentalnim vrijednostima Evropske unije, u koju nesumnjivo spada i vladavina prava, bitno je naglasiti da je Unija prilično nemoćna u pogledu sprovođenja sopstvenih vrijednosti, a često je i neodlučna povodom sadržaja istih.<sup>30</sup> Ipak, države članice su u obavezi da se pridržavaju člana 2 Ugovora o EU u tom smislu, kao i principa međusobnog priznanja i povjerenja sadržanih u članovima 3. i 4. Ugovora o EU<sup>31</sup> i 67. i 70. Ugovora o funkcionisanju EU.<sup>32</sup> Sud pravde se na pomenute principe izričito pozvao u svom sada već čuvenom Mišljenju 2/13 o pristupanju Evropske unije Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima i osnovnim slobodama<sup>33</sup>, gdje je međusobno povjerenje definisao kao pretpostavku da se u svim državama članicama jednako poštuje i sprovodi komunitarno pravo, uključujući i osnovna ljudska prava kao sistem vrijednosti na kojem Unija počiva. U ovom Mišljenju Sud se takođe dotakao i izuzetnih okolnosti koje ostavljaju prostor za odstupanje od principa uzajamnog povjerenja, iako je priroda ovih odstupanja ostala nejasna. Princip uzajamnog priznanja u kontekstu spornog stanja u poljskom pravosuđu odnosi se na član 4. Ugovora o EU<sup>34</sup> i član 67. stav 4. Ugovora o funkcionisanju EU<sup>35</sup> o solidarnosti, uzajamnom povjerenju i priznanju.

<sup>29</sup> Vid. članove 258, 259, 260 i 279 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Takođe vid. Dimitry Kochenov, Petra Bard, “The Last Soldier Standing? Courts vs. Politicians and the Rule of Law Crisis in the New Member States of the EU”, op.cit., p. 264.

<sup>30</sup> Ibid, p. 271.

<sup>31</sup> Consolidated version of the Treaty on European Union, Articles 3 and 4.

<sup>32</sup> Consolidated version of the Treaty on Functioning of the European Union, Articles 67, 70, 81. Više o ovim principima videti: Lars Bay Larsen, “Some Reflections on Mutual Recognition in the Area of Freedom, Security and Justice” in Pascal Cardonnel, Allan Rosas and Nils Wahl (eds.), *Constitutionalising the EU judicial system: Essays in Honour of Pernilla Lindh*, Oxford, Hart Publishing 2012.

<sup>33</sup> Case Opinion 2/13 of the Court (Full Court) of 18 December 2014, <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62013CV0002>, pristupljeno 06.02.2021.

<sup>34</sup> Consolidated version of the Treaty on European Union, Article 4.

<sup>35</sup> Consolidated version of the Treaty on functioning of the European Union, Article 67(3) and 67 (4).

Između ostalog, i cjelokupan koncept autonomije prava Evropske unije počiva upravo na ovim principima. O tome koliko su ovi principi važni u kontekstu vladavine prava svjedoči i slučaj *Aranyosi i Căldăraru* pred SPEU gdje je jasno rečeno da, shodno članu 7. Ugovora o EU,<sup>36</sup> suspenzija principa uzajamnog povjerenja može doći u obzir samo u slučaju ozbiljnog kršenja komunitarnih vrijednosti i načela. Kada je riječ o pomenutom članu 7. Ugovora o EU, isti predstavlja glavni pravni osnov za tužbu pred SPEU protiv Poljske, koju je Komisija nekoliko puta pokrenula zbog ograničavanja nezavisnosti pravosuđa i ugrožavanja sistema podjele vlasti. Bivši predsjednik Komisije Hose Manuel Baroso (*Jose Manuel Barosso*) svojevremeno je član 7. Ugovora o EU okarakterisao kao tzv. „nuklearnu opciju“<sup>37</sup> što dovoljno govori o pravnom potencijalu istog. Što se tiče institucionalnog odgovora na poljsko pitanje, Komisija je ažurno odgovorila na dešavanja u Poljskoj pokrenuvši desetomjesečni dijalog sa Poljskom o navodnim povredama fundamentalnih demokratskih principa u okviru novouspostavljenog mehanizma za kršenje vladavine prava unutar Unije.<sup>38</sup> Bitno je napomenuti da je ova inicijativa prvo rezultirala Izvještajem o vladavini prava u Poljskoj, kao i smjernicama za poboljšanje opšteg stanja u državi,<sup>39</sup> što samo po sebi nije napravilo značajne rezultate zbog pravnoneobavezujućeg karaktera.

U pogledu Mehanizma za vladavinu prava koji je usvojen 2014. godine na prijedlog Komisije kao jedan vid praktičnog sprovođenja osnovnih vrijednosti Evropske unije kroz mehanizam sankcija<sup>40</sup>, isti se sa punim pravom može posmatrati kao najistaknutiji i najperspektivniji institucionalni odgovor na pitanje vladavine prava u Uniji.<sup>41</sup> Ovaj okvirni dokument za oblast vladavine prava definiše sastavne elemente samog koncepta i navodi, između ostalog, nepristrasnost i nezavisnost sudstva, zabranu samovolje izvršnih organa vlasti kao i načelo zakonitosti.

Takođe bitno je istaći da se procedura na osnovu ovog dokumenta može pokrenuti samo u slučaju teških i sistematskih povreda principa vladavine prava, budući da se isti temelji na pretpostavci jednakog poštovanja vladavine prava u

---

<sup>36</sup> Consolidated version of the Treaty on European Union, Article 7(1).

<sup>37</sup> Jose Manuel Barroso (Former President of the European Commission), “State of the Union address 2013”, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-684\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_en.htm), pristupljeno 05.02.2021.

<sup>38</sup> Više o ovom mehanizmu vid. Rule of Law Framework – background, [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-framework\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-framework_en), pristupljeno 31.01.2021.

<sup>39</sup> “Rule of Law: Commission issues recommendation to Poland”, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sl/IP\\_16\\_2643](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sl/IP_16_2643), pristupljeno 31.01.2021.

<sup>40</sup> Consolidated version of the Treaty on European Union, Article 7(1).

<sup>41</sup> Armin von Bogdandy, Carlino Antpöhler, Michael Ioannidis, “Protecting EU Values – Reverse Solange and the Rule of Law Framework”, *MPIL Research Paper Series*, No. 2016-04, p. 1.

svim državama članicama. Ipak, problematična je činjenica da je ovdje riječ o smjernicama administrativne tj. proceduralne prirode, što znači da na osnovu pomenutog dokumenta nije moguće primjeniti nikakav oblik sankcije protiv države prekršioca, jer shodno članu 7. Ugovora o EU, posljednju riječ u tom pogledu imaju Savjet EU i Evropski savjet. Prema tome, mnogi autori sa punim pravom kritikuju ovaj dokument iz praktičnih razloga tj. zbog nemogućnosti efektivne primjene.<sup>42</sup>

## 5) ODGOVOR SPEU NA REFORMU POLJSKOG PRAVOSUĐA: UČENJE NA GREŠKAMA IZ PROŠLOSTI?

Kada institucije Evropske unije pokažu slabost i nedjelotvornost povodom određenih situacija, svi se reflektori okrenu ka SPEU. Kako bi se što preciznije ispitala pretpostavka da je Sud zaista posljednja nada za sunovrat vladavine prava u Poljskoj, potrebno je utvrditi granice moći Suda spram člana 19 Ugovora o EU<sup>43</sup> koji se bavi sudskom nadležnošću. Takođe je bitno naglasiti da Sud pravde principu vladavine prava pristupa iz perspektive sopstvene autonomije, kao i autonomije pravnog poretka Evropske unije u odnosu na nacionalna zakonodavstva.<sup>44</sup> Kao što je već rečeno, poštovanje vladavine prava u Uniji je od suštinskog značaja za principe uzajamnog povjerenja i priznanja u oblasti pravosudne saradnje u krivičnim i građanskim stvarima. Ono što je revolucionarno u pristupu SPEU jeste široko tumačenje pojma nezavisnosti sudstva i uzajamnog povjerenja i priznanja, čime se na određen način osnažuje decentralizovani sistem pravosuđa u Uniji, i to u horizontalnom i vertikalnom pravcu.<sup>45</sup> Na primjer, u predmetu *LM*<sup>46</sup> Sud je definisao nezavisnost sudstva iz spoljne i unutrašnje perspektive. Naime, spoljna perspektiva upućuje na to da nezavisnost sudstva podrazumijeva zaštitu sudija od spoljnih faktora i pritisaka, dok se unutrašnja odnosi na neutralnost i nepristrasnost sudija prema strankama u postupku. U pomenutom predmetu *LM* Sud je po prvi put proširio set izuzetaka koji se odnose na princip međusobnog povjerenja između

---

<sup>42</sup> *Ibid.* Takođe, videti: Dimitry Kochenov, Laurent Pech, "Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality", *European Constitutional Law Review*, 2015, Issue 3, p. 512; Dimitry Kochenov, Laurent Pech, "From bad to worse? On the Commission and the Council's rule of law initiatives", <http://verfassungsblog.de/bad-worse-commission-councils-rule-law-initiatives/>, pristupljeno 05.02.2021.

<sup>43</sup> Consolidated version of the Treaty on European Union, Article 19.

<sup>44</sup> Melanie Smith, "Starring into the abyss: a crisis of the rule of law in the EU", *European Law Journal*, Vol. 25/2019, p. 566. Više o principu direktne primjene komunitarnog prava videti takođe *Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen*, C-26/62, [1962].

<sup>45</sup> Dimitry Kochenov, Petra Bard, "The Last Soldier Standing? Courts vs. Politicians and the Rule of Law Crisis in the New Member States of the EU", op.cit., p. 243.

<sup>46</sup> *Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire)*, Case C-216/18 PPU, [2018].

država članica, prateći na neki način logiku iz prethodno navedenog slučaja *Aranyosi i Căldăraru* i time uspješno spojivši pravo na pravično suđenje iz člana 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima sa principima vladavine prava i nezavisnosti pravosudnih organa.<sup>47</sup> Drugim riječima, Sud je prepoznao manjkavosti poljskog pravosuđa i opravdao mogućnost suspenzije Evropskog naloga za hapšenje onda kada postoji opravdan rizik od povrede prava na pravično suđenje, što se može smatrati inovativnim pristupom u odnosu na, primjera radi, slučaj *Poltorak*<sup>48</sup>, gdje su takođe priznata određena odstupanja, ali u znatno užem, proceduralnom smislu.

Shodno tome, možemo reći da se kroz pristup poljskom problemu vladavine prava jasno vidi evolucija sudskog pristupa i to zbog primjene šireg tumačenja postojećeg zakonodavstva, kao i prava na pravično suđenje iz člana 6 EKLJP.<sup>49</sup> Što se tiče stanja u oblasti vladavine prava u Poljskoj, SPEU je do sada tri puta odlučivao o ovom pitanju na osnovu člana 7. stava 1. Ugovora o EU<sup>50</sup> na zahtjev Komisije i ujedno sva tri puta naredio hitno sprovođenje privremenih mjera protiv Poljske. U pogledu nezavisnosti pravosuđa, Sud se prvi put o konkretnom pitanju oglasio u predmetu *Komisija protiv Poljske*<sup>51</sup> u vezi sa arbitrarnim izmjenama uslova za penzionisanje sudija Vrhovnog suda, odnosno smanjenja gornje starosne granice na 65 godina (za muškarce) i 60 godina (za žene). Sud je zaključio da su poljske vlasti ugrozile princip stalnosti sudske funkcije koji je neophodan za postizanje nezavisnosti sudstva, te naredio momentalnu obustavu primjene novog zakona. U praktičnom smislu to je značilo da su Poljske vlasti istog trenutka bile u obavezi da situaciju u Vrhovnom sudu vrate u pređašnje stanje, što upućuje na to da je Sud prepoznao i pitanje diskriminacije sudija na osnovu godina starosti i vladavine prava u širem smislu. Samim tim, Sud je izbjegao ponavljanje grešaka iz prošlosti, kao na primjer u mađarskom slučaju<sup>52</sup>, gdje je potpuno identična stvar bila formirana kao diskriminacija na osnovu Direktive 2006/54, a ne pitanje vladavine prava, pa je na taj način „otmica“ mađarskog sudstva od strane vlasti prošla nezapaženo.<sup>53</sup>

---

<sup>47</sup> Videti Mattias Wendel, “Mutual trust, essence and federalism – between consolidating and fragmenting the area of Freedom Security and Justice after LM”, *European Constitutional Law Review*, Volume 15, Issue 1, 2019, p. 26.

<sup>48</sup> *Poltorak*, C-452/16 PPU, [2016].

<sup>49</sup> Dorval Julie, „The Principle of Mutual Trust between Member States in the Context of the Rule of Law Crisis“, Master Working Paper, *Maastricht Centre for European Law*, 2020/2, p. 28.

<sup>50</sup> Vid. *Commission v. Poland*, C-441/17 [2018], *Commission v. Poland*, C-619/18 [2019], *Commission v. Poland*, C-791/19 R (case in progress).

<sup>51</sup> *Commission v. Poland*, C-619/18, [2019].

<sup>52</sup> *Commission v. Hungary*, C-286/12, [2012].

<sup>53</sup> Dimitry Kochenov, Petra Bard, “The Last Soldier Standing? Courts vs. Politicians and the Rule of Law Crisis in the New Member States of the EU”, *op.cit.*, p. 246.

U posljednjem sudskom postupku protiv Poljske<sup>54</sup> Komisiji se, na osnovu člana 259 Ugovora o funkcionisanju EU, pridružilo i pet država članica (Holandija, Belgija, Danska i Finska) izražavajući zabrinutost povodom reformisanog Disciplinskog vijeća za sudije koji ne ispunjava principe nezavisnosti i nepristrasnosti, te zahtjevajući od Suda da predmet sagleda iz perspektive fundamentalnih vrijednosti Unije i upućujući na povrede člana 19 Ugovora o EU i člana 47 Povelje EU o osnovnim pravima.<sup>55</sup> U aprilu 2020. godine Sud je izdao nalog za privremene mjere protiv Poljske u vidu suspenzije Disciplinskog vijeća, gdje je posebno naglasio opasnost od uticaja na nezavisnost sudstva i štete u pogledu komunitarnog pravnog poretka, kao i vladavine prava.<sup>56</sup> S obzirom na revolucionarni pristup Suda problemu poljskog pravosuđa, sa nestrpljenjem se očekuje i posljednja odluka povodom ovog pitanja.

Po svemu sudeći, izvjesno je da će Sud otići korak dalje od mađarskog slučaja, te izradi presude pristupiti sveobuhvatno, ne samo iz perspektive diskriminacije, već i fundamentalnih vrijednosti Unije. Na ovom mjestu svakako je bitno upozoriti na već pomenuti uzdržani manir odlučivanja koji u određenoj mjeri sadrži i političku konotaciju i primarno teži ka političko-pravnoj integraciji i stabilnosti između država članica. Takođe, SPEU nije u mogućnosti da problem tzv. sunovrata vladavine prava riješi samostalno, čak ni uz punu podršku država članica.<sup>57</sup> I u slučaju da posljednja presuda protiv Poljske zadovolji sve pravnotehničke aspekte, neophodno je sačekati proces implementacije iste kao i konkretan pomak u saradnji sa poljskim vlastima u tom pravcu, prije nego što se proglasi pobjeda vladavine prava nad nedemokratskim političkim režimima.

Kao što profesor Lorent Peh (*Laurent Pech*) ističe, sam politički dijalog nije i nikada neće biti dovoljno efikasan način borbe protiv onih koji su doveli do ustavnog *coup d'état*,<sup>58</sup> što znači da jedino konkretne sankcije na osnovu člana 7. Ugovora o EU mogu da urode plodom u ovom slučaju. Autor podržava stav da se u dugoročnom smislu fokus treba preusmjeriti sa vladavine prava na reformu cjelokupne Unije u širem smislu, budući da se nedemokratski nacionalni režimi neće tako lako iskorijeniti. Drugim riječima, svojevrsna politička izolacija država

<sup>54</sup> *Commission v. Poland*, C-791/19 R, [case in progress].

<sup>55</sup> Videti Charter of Fundamental Rights of the European Union, Article 47: „Right to an effective remedy and to a fair trial“, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT>, pristupljeno 06.02.2021.

<sup>56</sup> Court of Justice of the European Union, Press Release No. 47/2020, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-04/cp200047en.pdf>, pristupljeno 07.02.2021.

<sup>57</sup> Dimitry Kochenov, Petra Bard, “The Last Soldier Standing? Courts vs. Politicians and the Rule of Law Crisis in the New Member States of the EU”, op.cit., p. 249.

<sup>58</sup> Pech Laurent, “Protecting Polish Judges from the Ruling Party’s “Star Chamber” The Court of Justice’s interim relief order in *Commission v Poland* (Case C-791/19 R)”, op. cit.

prekršilaca putem službenog postupka zbog povrede komunitarnog prava (ne samo od strane Komisije već i ostalih država članica shodno članu 259. Ugovora o funkcionisanju EU<sup>59</sup>), te izricanje finansijskih sankcija u tom pogledu čine se jednim izlazom iz trenutne situacije. Istovremeno, SPEU bi trebalo da nastavi sa praktikovanjem sveobuhvatnijeg nadzora nad kompletnim sistemom pravosuđa u Uniji, uključujući i nacionalne sudove država članica.<sup>60</sup>

## **6) NOVI MEHANIZMI ZA OPSTANAK VLADAVINE PRAVA: PREVIŠE, PREMALO, PREKASNO?**

Unaprijeđen pristup SPEU oblasti vladavine prava u Uniji svakako je značajan ne samo u pravnom, već i političkom kontekstu, budući da se Sud posmatra kao posljednja nada za rješenje aktuelne krize. Ipak, postavlja se pitanje šta slijedi nakon pravnosnažnih sudskih presuda i da li će Evropska unija biti u stanju da sistemski i dugoročno eliminiše pomenute probleme. Na ovom mjestu bitno je podsjetiti na sada već opravdan strah od mađarskog, odnosno poljskog efekta preliivanja (*spill-over effect*) na ostale države članice, što naslućujemo kroz slučaj nesvakidašnjeg sukoba između SPEU i njemačkog saveznog Ustavnog suda o nadležnosti Evropske centralne banke<sup>61</sup>, gdje se njemački sud usprotivio presudi SPEU u vezi sa otkupom državnih obveznica od strane Evropske centralne banke, proglašivši je *ultra vires*. Povodom ovog slučaja i pitanja odnosa podređenosti i nadređenosti u sistemu pravosuđa u Evropskoj uniji, SPEU se u svojoj izjavi pozvao na primat i direktnu primjenu komunitarnog prava u odnosu na nacionalno pravo naglasivši da razlike u tumačenju validnosti presuda i zakona na nivou EU predstavljaju prijatnu jedinstvu i pravnoj sigurnosti unutar Unije.<sup>62</sup>

U presudi *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*<sup>63</sup> SPEU je jasno istakao da nacionalni sudovi nisu u isključivoj nadležnosti država članica, štaviše, države su u obavezi da omoguće nezavisno i nepristrasno funkcionisanje svojih sudova u skladu sa primarnim zakonodavstvom Unije čije sprovođenje nadzire SPEU. Zabrinjavajući je podatak da su mađarske i poljske vlasti presudu njemačkog Ustavnog suda dočekale raširenih ruku i u javnost izašle sa izjavama da je ovo „jedan od najvažnijih

---

<sup>59</sup> Consolidated version of the Treaty on Functioning of the European Union, Article 259: „A Member State which considers that another Member State has failed to fulfil an obligation under the Treaties may bring the matter before the Court of Justice of the European Union.”

<sup>60</sup> Dimitry Kochenov, Petra Bard, “The Last Soldier Standing? Courts vs. Politicians and the Rule of Law Crisis in the New Member States of the EU”, *op.cit.*, p. 250.

<sup>61</sup> Bundesverfassungsgericht (Judgment of the Second Senate of 05.05.2020), 2 BvR 859/15.

<sup>62</sup> “Court of Justice of the European Union, Press Release”, No. 58/20, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/cp200058en.pdf>, pristupljeno 08.02.2021.

<sup>63</sup> *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, Case C-64/16, [2018].

momenata u historiji Evropske unije, budući da SPEU nema neograničenu moć<sup>64</sup>. Iako ovakav stav tradicionalno nedemokratskih zemalja poput Poljske i Mađarske ne posjeduje faktičku snagu da ugrozi autoritet SPEU usljed postojanja principa direktne primjene prava EU, ne treba zanemariti njihov politički domašaj i uticaj na ostale države članice sa izraženijim ustavnim identitetima poput Njemačke. Evropska unija bi takođe trebalo da poradi na detaljnijem definisanju vladavine prava unutar svojih granica, ukoliko namjerava da istraje u svojoj borbi za autonomiju i primat prava EU, u skladu sa Mišljenjem SPEU 2/13. Budući da se Evropska konvencija o ljudskim pravima za sada čini jedinim izvorom zajedničkog razumijevanja pojedinih elemenata vladavine prava poput sadržine i osnovnih garantija u okviru konkretnih ljudskih prava zagarantovanih Konvencijom,<sup>65</sup> ne iznenađuje činjenica da se suštinskim pitanjima u vezi sa nezavisnošću i nepristrasnošću pravosuđa kao dijelovima vladavine prava, za sada efikasno bavi samo Savjet Evrope.<sup>66</sup>

Teoretski gledano, pomenute manjkavosti Unije mogu da se kompenzuju i kroz širok dijapazon presuda Evropskog suda za ljudska prava iz oblasti prava na pravično suđenje i nezavisnosti pravosuđa, uprkos određenim kritikama Venecijanske komisije na račun istih.<sup>67</sup> Ipak, na nivou prakse to nije tako jednostavno, jer je SPEU vrlo odbramben povodom sopstvene autonomije, kao i autonomije komunitarnog pravnog poretka. Što se tiče novih mehanizama i načina borbe za opstanak vladavine prava u Uniji, možemo reći da isti pate od proceduralnih, pa čak i suštinskih nedostataka usljed političkog neslaganja glavnih aktera ovog procesa.

U tom smislu, bitno je pomenuti da je Parlament nedavno usvojio Uslovni mehanizam za vladavinu prava<sup>68</sup> sa ciljem zaštite fondova EU od zloupotrebe u

---

<sup>64</sup> Videti izjavu poljskog premijera (Mateusz Morawiecki) i mađarske ministarke pravde (Judit Varga), <https://www.ft.com/content/45ae02ab-56d0-486e-bea5-53ba667198dc>, pristupljeno 09.02.2021.

<sup>65</sup> Melanie Smith, "Starring into the abyss: a crisis of the rule of law in the EU", op.cit., p. 566.

<sup>66</sup> Primjera radi, videti: Venice Commission, *Rule of Law Checklist*, CDL-AD (2016)007, Strasbourg, 18.03.2016, 33.

<sup>67</sup> Venice Commission, *Report on the Independence of the Judicial System, Part I: The independence of judges*, CDL-AD (2010)004, Strasbourg 16.03.2010.

<sup>68</sup> "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union's budget in case of generalized deficiencies as regards the rule of law in the Member States", <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0324>, pristupljeno 09.02.2021. Takođe videte: "Parliament approves the "rule of law conditionality" for access to EU funds", <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20201211IPR93622/parliament-approves-the-rule-of-law-conditionality-for-access-to-eu-funds>, pristupljeno 09.02.2021.

slučajevima teških povreda principa vladavine prava od strane država članica. Novim mehanizmom predviđa se uskraćivanje finansijskih sredstava državama prekršiocima jer, kako navodi izvjestilac Eider Gardiazabal Rubial, „Evropska unije nije *à la carte* ustanova u kojoj države članice mogu da zadrže sva svoja prava bez ispunjenja obaveza propisanih članstvom u EU”.<sup>69</sup> Iako se Parlamentu nesumnjivo može pripisati uspjeh zbog usvajanja ovog mehanizma, jer finansijske sankcije i jesu jedino efikasno rješenje, i ovdje se postavlja pitanje praktične primjene istog. Automatska suspenzija finansijskih sredstava nije predviđena, te sam dokument na neki način predstavlja površan politički kompromis sa fokusom na finansijske interese Unije i borbu protiv korupcije, umjesto vladavine prava u širem smislu.<sup>70</sup> Prema tome, dosadašnji političko-pravni dijalog na relaciji Varšave i Brisela može da se okarakteriše kroz frazu “premalo, previše, prekasno”. Istovremeno, i premalo i previše truda je uloženo od strane institucija EU povodom poljskog slučaja, uprkos stalnoj težnji poljskih vlasti ka izgradnji i očuvanju sopstvenog ustavnog identiteta, izolovanog od ostatka komunitarnog prava. Takođe, sa punim pravom se postavlja pitanje da li se kasno pristupilo problemu vladavine prava u Uniji, naročito ako uzmemo u obzir pomenuti njemački slučaj i potencijalnu opasnost od efekta preliivanja na teritoriji ostalih država članica.

## **7) ZAKLJUČNA RAZMATRANJA**

S obzirom na aktuelna dešavanja u poljskom pravosuđu, može se zaključiti da je dosadašnji odgovor SPEU bio revolucionaran, jer je problem arbitrarne sudske reforme ovaj put sagledan iz šire perspektive koja ide korak dalje od strogo tehničkih pitanja, kao što je ranije bio slučaj. S druge strane, političke institucije EU su pogrešno protumačile prirodu poljskog problema baveći se u prvom redu diskriminacijom sudija, pa tek onda vladavinom prava, iako bi obrnut pristup bio poželjan. Novouspostavljeni mehanizmi koji predviđaju finansijske sankcije za države prekršioce predstavljaju solidno rješenje, iako bi primarni fokus trebalo da se preusmjeri sa isključivo finansijskih interesa na oporavak i očuvanje vladavine prava. Ipak, primjetno je da se unutar Unije konačno formira drugačiji stav povodom pojma sankcija u odnosu na države koje krše svoje članske obaveze, iako je jasno da se tome ne pristupa samo sa namjerom očuvanja fundamentalnih vrijednosti i principa EU. Politički dijalog nije, i nikada neće biti, jedini način sankcionisanja država članica sa nedemokratskim tendencijama.

Takođe, postojeća pravna rješenja unutar Unije čine se dovoljnim za djelotvornu borbu protiv sunovrata vladavine prava, što znači da bi pažnja trebalo da se usmjeri na postupak primjene istih, a ne na iznalazjenje novih ideja. Pod time se

---

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> Videti Webinar “Rule of Law in Poland 2020: From Bad to Worse”, 10.12.2020.



podrazumijeva i efikasna implementacija presuda SPEU, primjena mehanizma sankcija, te službeni postupak zbog povreda komunitarnog prava shodno članu 259 Ugovora o funkcionisanju EU (samim tim i određena politička izolacija države prekršioca ukoliko je riječ o međudržavnom postupku).

Situacija u Poljskoj može da se posmatra istovremeno i kao unutrašnja i spoljašnja opasnost, što neminovno iziskuje sistematičan pristup koji obuhvata posvećeniji angažman i država članica i institucija EU. SPEU jeste važan faktor u situacijama ozbiljnih napada na vladavinu prava, međutim, Sud sam po sebi nije dovoljan, čak i kada u potpunosti iskoristi svoj potencijal kao što je učinjeno u ovom slučaju. Postoji čitav spektar suštinskih problema koji se odnosi na implementaciju sudskih presuda, percipiranje pravne prirode problema od strane ostalih institucija EU, kao i nedovoljnu količinu političkog kompromisa između država članica. Imajući to u vidu, biće interesantno posmatrati dalji tok dešavanja povodom poljskog slučaja tokom predstojeće godine, kao i ishod posljednjeg postupka pred SPEU u vezi sa diskriminacijom sudija poljskog Vrhovnog suda.

## **8) LITERATURA**

- Bay Larsen, Lars, "Some Reflections on Mutual Recognition in the Area of Freedom, Security and Justice" in Pascal Cardonnel, Allan Rosas and Nils Wahl (eds.), *Constitutionalising the EU judicial system: Essays in Honour of Pernilla Lindh*, Oxford, Hart Publishing 2012;
- Dimitry Kochenov, Laurent Pech, "Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality", *European Constitutional Law Review*, 2015, Issue 3;
- Dorval Julie, „The Principle of Mutual Trust between Member States in the Context of the Rule of Law Crisis“, Master Working Paper, *Maastricht Centre for European Law*, 2020/2;
- Kochenov Dimitry, Petra Bard, "The Last Soldier Standing? Courts vs. Politicians and the Rule of Law Crisis in the New Member States of the EU", *European Yearbook of Constitutional Law*, 2019;
- Krstić Ivana, *Zabrana diskriminacije u domaćem i međunarodnom pravu*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2018;
- Krygier Martin, Czarnota Adam, *The Rule of Law after Communism*, Routledge, United Kingdom 2016.
- Mastracci Matteo, "Judiciary Saga in Poland: An Affair Torn between European Standards and ECHR Criteria", *Polish Review of International and European Law*, Vol. 9, Issue 2;
- Matczak Marcin, "Poland's Constitutional Crisis: Facts and Interpretations", *The Foundation for Law, Justice and Society*, 2018.

- Palombella Gianluigi, "The Principled, and Winding, Road to Al-Dulimi; Interpreting the Interpreters", *Questions of International Law*, Vol 1/2014.
- Smith Melanie, "Starring into the abyss: a crisis of the rule of law in the EU", *European Law Journal*, Vol. 25/2019;
- Von Bogdandy Armin, Antpöhler Carlino, Ioannidis Michael, "Protecting EU Values – Reverse Solange and the Rule of Law Framework", *MPIL Research Paper Series*, No. 2016-04;
- Wendel Mattias, "Mutual trust, essence and federalism – between consolidating and fragmenting the area of Freedom Security and Justice after LM", *European Constitutional Law Review*, Volume 15, Issue 1.

**THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION AS A LAST RESORT  
OPTION FOR THE RULE OF LAW BACKSLIDING IN POLAND  
– A SPECIAL REVIEW OF THE POLISH JUDICIAL REFORM**

*Summary:* The latest judicial reform in Poland has provoked numerous reactions in the academic legal space for threatening the rule of law as one of the founding pillars of the European Union. A series of controversial, politically motivated judicial reforms have been discussed before the Court of Justice of the European Union on several occasions, where the Court successfully identified shortcomings of the reformed Polish judicial system. The Court even went a step further by applying an extensive interpretative method when it comes to its scope of jurisdiction, contrary to the previous cases of this kind where mainly technical issues were at stake. Although the Court has significantly contributed to the protection and preservation of the rule of law principle, the Union is still faced with a lack of general consensus on this matter, as political institutions insist on tackling the Polish question primarily as a discrimination issue, rather than a rule of law issue, even though the reverse approach would be much desirable. The hand-down of a CJEU final judgment in the latest case on Polish judicial reform is expected to take place in the coming period, which will be interesting to observe given the lack of general will and cooperation among the main political actors in fighting the rule of law backsliding in Poland. Finally, the current situation in Poland can certainly be perceived both as an external and internal danger, hence requiring more attention at all levels in the forthcoming period. The CJEU has come under the spotlight once again as a final arbiter of constitutional issues in the Union, as it has always been the case in times of crisis.

*Key words:* Court of Justice of the European Union, constitutional law, Polish judicial system, rule of law, discrimination, European Union, European Commission.



UDK: 349.2(4-672EU)  
Bibliid: 1451-3188, 20 (2021)  
God XX, br. 75, str. 91-106  
DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2021.20.75.6](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2021.20.75.6)

Izvorni naučni rad  
Primljen 31.1.2021.  
Odobren 10.5.2021.

## POLOŽAJ ZAPOSLENIH SA PORODIČNIM DUŽNOSTIMA U EVROPSKOM PRAVU

*Mina KUZMINAC\**

*Apstrakt:* Autorka se u radu bavi pitanjem položaja zaposlenih sa porodičnim dužnostima u evropskom pravu. S obzirom na to da se zaposleni sa porodičnim dužnostima suočavaju sa nizom izazova na profesionalnom planu, neophodno je da pozitivno zakonodavstvo prepozna ove izazove i poteškoće i da na adekvatan način odgovori na njih. Uspostavljanje ravnoteže profesionalnog i porodičnog života je imperativ koji mora biti na odgovarajući način manifestovan u zakonodavstvu. U tom smislu je u radu analizirano regulisanje položaja zaposlenih sa porodičnim dužnostima u nekomunitarnom i komunitarnom, odnosno pravu Evropske unije. Iako su zaposleni sa porodičnim dužnostima u određenom stepenu zaštićeni, treba podsticati garantovanje što većeg stepena zaštite u evropskom zakonodavstvu i praksi.

*Cljučne reči:* zaposleni sa porodičnim dužnostima, ravnoteža profesionalnog i porodičnog života, jednakost polova, nekomunitarno evropsko pravo, pravo Evropske unije

### 1) UVOD

Pitanje ljudskog dostojanstva je neodvojivo od pitanja zaposlenja budući da posao obezbeđuje zaposlenima, tj. njihovim članovima porodice sredstva za život.<sup>1</sup>

---

\* Autorka je student doktorskih studija Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu i advokatski pripravnik u advokatskoj kancelariji Gecić Law, Beograd.

E-mail: [minakuzminac96@gmail.com](mailto:minakuzminac96@gmail.com).

Rad je preuzet iz master rada autorke pod nazivom „Usklađenost domaćeg zakonodavstva i prakse sa evropskim standardima o pomirenju profesionalnih i porodičnih dužnosti zaposlenih”, odbranjenog na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu 4. septembra 2020. godine (neobjavljen) uz odgovarajuće prilagođavanje.

<sup>1</sup> UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), *General Comment No. 18: The Right to Work (Art. 6 of the Covenant)*, 6 February 2006, E/C.12/GC/18, paragraph 1, dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/4415453b4.html>, pristupljeno 29.07.2020. godine.

„Počev od renesanse i uspostavljanja naučnog pogleda na svet kao dominantnog i praćenog procesa individualizacije i sekularizacije, zatvaranja pojava racionalizma i empirizma u nauci i filozofiji, kao i prosvetiteljskog duha u još širem društvenom kontekstu, pojavljivanja novovekovne teorije prirodnih prava i društvenog ugovora u političkoj teoriji i praksi, rađanja građanske klase, dakle, sveukupni procesi rađanja modernog duha i moderne epohe, ideje o univerzalnoj jednakosti svih ljudi i ličnosti, kao stvaranja sopstvene političke sudbine dobijaju značaj, mobilizatorsku snagu i masovnost.”<sup>2</sup>

Tradicionalna porodica je doživela brojne izmene i one su dovele do razlika u odnosu među supružnicima, u odnosu prema deci i starijim ili bolesnim članovima porodice, pa i do otvaranja niza pitanja u pogledu toga ko čini porodicu. Dalje se otvaraju pitanja u pogledu toga šta su porodične dužnosti, kao i šta podrazumeva usklađivanje obaveza profesionalnog i porodičnog života.<sup>3</sup> U tom pogledu, ravnoteža profesionalnog i porodičnog života se odnosi na objektivnu i subjektivnu angažovanost osobe u različitim sferama života.<sup>4</sup>

U tom smislu, zakonodavstvo treba da odražava ovu potrebu za postojanjem ravnoteže tako što će omogućiti zaposlenima sa porodičnim dužnostima jednak tretman u odnosu na ostale zaposlene, kao i mogućnost da uspostave ravnotežu različitih sfera života. Ovo nije samo pitanje domena važećeg prava, već i pitanje koje zadire u najdublje pore društva budući da dovodi u pitanje stereotipe i predrasude koje se tiču obavljanja porodičnih dužnosti kao „opterećujućeg” faktora za poslodavca.

Štaviše, pitanje porodičnih dužnosti otvara i pitanje jednakosti polova jer su žene te koje najčešće obavljaju porodične dužnosti. Nekadašnja hijerarhija polova (koja nije svuda nužno nekadašnja), zasnovana na predrasudama i stereotipima o „inferiornosti” žena, danas je zamenjena jednakošću, ali ostaje pitanje koliko je zaista jednakost polova prisutna u svakodnevnom životu a ne samo na papiru. Porodica, kao mikrojedinica, je odraz makroslike celokupnog društva, a s druge strane makroslika je skup niza mikroslika života.

---

<sup>2</sup> Dragica Vujadinović, „Rod i pravna regulative”, u Stevan Lilić (ur.), *Perspektiva implementacije evropskih standarda u pravnom sistemu u Srbiji*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2013, str. 61-62.

<sup>3</sup> Michele Tiraboschi et al., “Final report presented to the European Comission”, *LIBRA Let's Improve Bargaining, Relations and Agreements on work and life times balance*, Modena, February 2013, p. 271.

<sup>4</sup> Jeffrey H. Greenhaus, Karen M. Collins, Jason D. Shaw, “The relation between work-family balance and quality of life”, *Journal of Vocational Behavior*, Vol. 63, 2003, p. 511.

## 2) POLOŽAJ ZAPOSLENIH SA PORODIČNIM DUŽNOSTIMA I IZAZOVI SA KOJIMA SE SUOČAVAJU

Zaštita zaposlenih sa porodičnim dužnostima podrazumeva na prvom mestu određenje pojma zaposlenih sa porodičnim dužnostima. O složenosti donošenja pravnog okvira koji bi omogućio pomirenje profesionalnih i porodičnih dužnosti zaposlenih svedoči to da i samo određenje porodice, a u vezi s tim i porodičnih dužnosti, dovodi do svojevrstnih dilema. Određenje članova porodice zavisi od vremena, kulture i drugih faktora, a može varirati čak i unutar različitih delova jedne iste države.<sup>5</sup>

Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 156 određuje pojam porodice u ovom kontekstu – pod pojmom lica sa porodičnim dužnostima podrazumevaju se „trudnice, lica koja imaju obaveze u vezi sa decom, kao i sa ostalim članovima porodice kojima je potrebna posebna briga i podrška“.<sup>6</sup>

Sve idejne i praktične promene u društvu (uključujući i promenu strukture tradicionalne porodice) neminovno dovode i do promene odnosa između zaposlenog/zaposlene i poslodavca.<sup>7</sup> Politike su u početku bile usmerene ka tradicionalnoj porodici, ali sada je neophodno preispitivanje i izmena tih politika kako bi se prilagodile savremenom konceptu porodice. Savremeno društvo teži socijalnoj politici koja bi obezbedila usklađenost profesionalnih i porodičnih obaveza.<sup>8</sup> Novi načini ponašanja usloveli su to da pitanje pomirenja profesionalnog i porodičnog života zadobije centralno mesto u evropskoj politici zapošljavanja,<sup>9</sup> a promena tradicionalnih obrazaca mora da ima odgovarajući odraz na polju radnog prava.<sup>10</sup>

---

<sup>5</sup> UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women, *CEDAW General Recommendation No. 21: Equality in Marriage and Family Relations*, 1994, paragraph 13, dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/48abd52c0.html>, pristupljeno 28.07.2020. godine.

<sup>6</sup> Pogledati član broj 1 Konvencije Međunarodne organizacije rada broj 156, *Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori*, broj 7/87.

<sup>7</sup> Joan C. Williams, Stephanie Bornstein, “Evolution of ‘Fred’: Family Responsibilities Discrimination and Developments in the Law of Stereotyping and Implicit Bias”, *Hastings Law Journal*, Vol. 59, 2008, pp. 1311–1358.

<sup>8</sup> “Eligibility for Parental Leave in EU Member States”, European Institute for Gender Equality, *Publications Office of the European Union*, Luxembourg, 2020, p. 7.

<sup>9</sup> “Combining family and full-time work”, *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*, Dublin, 2007, p. 2, dostupno na: [https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef\\_files/ewco/reports/TN0510TR02/TN0510TR02.pdf](https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/ewco/reports/TN0510TR02/TN0510TR02.pdf), pristupljeno 21.07.2020. godine.

<sup>10</sup> Barbara Kresal, “Reconciliation of Work and Family Life – the Role of Labour Law in the Changing Economic and Social Conditions”, *Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la*

Ukoliko se ne uspostavi ravnoteža profesionalnih i porodičnih dužnosti, neminovno dolazi do negativnih posledica na jednu ili drugu ili obe sfere.<sup>11</sup>

### *2.1. POLOŽAJ I ZAŠTITA TRUDNICA I RODITELJA*

Ženama je po pravilu teže da nađu posao upravo zbog obaveza koje imaju i u porodičnoj sferi života – pronalaženje novog posla je za žene skopčano za nizom posebnih poteškoća.<sup>12</sup> Činjenica da su žene te koje i dalje po pravilu obavljaju porodične dužnosti uslovljava to da žene traže radna mesta sa fleksibilnim oblicima zapošljavanja, što dodatno sužava izbor mogućih poslova.<sup>13</sup> Prepreke za žene se nastavljaju i kada se zaposle, što se naročito manifestuje kroz nerazumevanje od strane poslodavaca kada je reč o porodijskom odsustvu.<sup>14</sup>

Nadalje, briga o detetu je tekovina čovečanstva i ljudske civilizacije od samog svog nastanka. Roditelji imaju brojne obaveze prema svojoj deci uključujući novčane obaveze, brigu, negovanje, zaštitu i usmeravanje i učenje deteta kako da vodi nezavistan život.<sup>15</sup> Briga o detetu kao porodična dužnost često dovodi do toga da roditelji (po pravilu i dalje najčešće majka deteta) bivaju diskriminisani na radnom mestu.

### *2.2. BRIGA O STARIJIM ČLANOVIMA PORODICE KAO PORODIČNA DUŽNOST ZAPOSLENIH*

Iako je nesporno da pitanje zaštite trudnica i brige o maloj deci ima izuzetno veliki značaj, neophodno je posvetiti dovoljno pažnje porodičnim dužnostima koje se tiču brige o starijim članovima porodice. Briga o starijim licima podrazumeva brigu zbog starosti, usled bolesti i generalno nesposobnosti starijeg lica da vodi

---

*Seguridad Social, Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, X Congreso Europeo de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Sevilla, 2011, p. 3.*

<sup>11</sup> Julie Moschion, "Reconciling Work and Family Life: the Effect of French Family Policies", *Documents de travail du Centre d'Economie de la Sorbonne v07073*, Université Panthéon-Sorbonne (Paris 1), Centre d'Economie de la Sorbonne, 2007, p. 2.

<sup>12</sup> "Women and Recession, How Will This Recession Affect Women at Work?", Trades Union Congress (TUC), January 2009, p. 8, dostupno na: <https://www.ictu.ie/download/pdf/womenandrecession.pdf>, pristupljeno 21.07.2020. godine.

<sup>13</sup> Ibidem

<sup>14</sup> Ljubinka Kovačević, „Ravnopravnost muškaraca i žena kao bitan element dostojanstvenog zapošljavanja: prilog diskusiji o Nacrtu zakona o rodnoj ravnopravnosti”, Udruženje za radno pravo i socijalno osiguranje, *Radno i socijalno pravo*, vol. XXII, broj 1/2018, Beograd, 2018, str. 119-125.

<sup>15</sup> Joe Bridgeman, Heather Keating, "Introduction: Conceptualizing Family Responsibility" u J. Bridgeman, H. Keating, C. Lind (eds.), *Responsability, Law and Family*, Ashgate, 2008, p. 13.

računa o sebi.<sup>16</sup> Sama briga podrazumeva ličnu brigu (oblačenje, pranje), fizičku pomoć, pomaganje u vezi sa finansijskim obavezama, pomoć u domaćinstvu, u vezi sa poslom, posete, razgovor.<sup>17</sup> Velika većina starijih građanina koji pate od hroničnih bolesti su negovani od strane svojih članova porodice.<sup>18</sup> Regulisanje pitanja brige o članovima porodice postaje utoliko važnije, ukoliko se uzme u obzir porast izmena demografske slike.<sup>19</sup> Međutim, zaposleni koji brinu o starijim članovima svoje porodice su takođe često žrtve diskriminacije upravo zbog porodičnih dužnosti koje imaju.

### **3) POLOŽAJ ZAPOSLENIH SA PORODIČNIM DUŽNOSTIMA U EVROPSKOM NEKOMUNITARNOM PRAVU**

Evropsko zakonodavstvo je prepoznalo potrebu da se zaposlenima sa porodičnim dužnostima obezbedi zaštita i faktička jednakost sa drugim zaposlenima. U tom smislu biće analizirano na koji način je položaj ove kategorije zaposlenih uređen u aktima evropskog nekomunitarnog i komunitarnog prava, odnosno prava Evropske unije.

#### **3.1. ZNAČAJ EVROPSKE KONVENCIJE ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA I OSNOVNIH SLOBODA ZA ZAPOSLENE SA PORODIČNIM DUŽNOSTIMA**

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: EKLJP) je usvojena 1950. godine – ona ne reguliše izričito pitanje zaštite zaposlenih sa porodičnim dužnostima.<sup>20</sup> Međutim, EKLJP propisuje zaštitu privatnog i porodičnog života, što ima značaj za regulisanje rada zaposlenih sa porodičnim dužnostima.<sup>21</sup>

Štaviše, Evropski sud za ljudska prava jasno stoji na stanovištu da je zabranjena diskriminacija po bilo kom osnovu, što je potvrđeno u slučaju *García Mateos v. Spain* iz 2013. godine u kom je Evropski sud za ljudska prava doneo odluku da je Španija,

---

<sup>16</sup> "Reconciliation between Work, Private and Family Life in the European Union", Eurostat European Commission, *Office for Official Publications of the European Communities*, Luxembourg, 2009, p. 79.

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Ibid., p. 3.

<sup>19</sup> Ibid., p. 1

<sup>20</sup> Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda („Službeni list SCG – Međunarodni ugovori”, broj 9/2003, 5/2005 i 7/2005 – ispr. i „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori”, broj 12/2010 i 10/2015).

<sup>21</sup> Član 8 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.



između ostalog, povredila princip zabrane diskriminacije u pogledu zaposlene sa porodičnim dužnostima.<sup>22</sup> Protokol broj 7 EKLJP je usvojen 1984. godine i on je značajan za regulisanje porodičnih dužnosti budući da propisuje jednakost supružnika u svim pravima i obavezama privatnog prava, što podrazumeva i brigu o deci.<sup>23</sup> Pored toga, 1964. godine je donet Evropski kodeks o socijalnoj sigurnosti, a 1990. je donet Revidirani evropski kodeks o socijalnoj sigurnosti, kodeksi koji su u velikoj meri doneti po uzoru na Konvenciju Međunarodne organizacije rada broj 102.<sup>24</sup>

EKLJP sadrži veoma opšte odredbe, što i nije začuđujuće s obzirom na širinu pitanja kojima se bavi, kao i vremenski trenutak u kom je doneta. U EKLJP je propisano to da svako ima pravo da se njegov/njen privatni i porodični život poštuje.<sup>25</sup> Pored toga, u EKLJP se navodi da svako (ko je u godinama u kojima može da se venča) ima pravo da se venča i zasnuje porodicu.<sup>26</sup> Nesporno je da su odredbe veoma opšte, ali ipak pokazuju ideju poštovanja porodičnog života, što se u širem smislu može tumačiti i kao zaštita porodice od svakog (pa i od poslodavca koji diskriminiše na osnovu porodičnih dužnosti).

### *3.2. POLOŽAJ ZAPOSLENIH SA PORODIČNIM DUŽNOSTIMA U EVROPSKOJ SOCIJALNOJ POVELJI I REVIDIRANOJ EVROPSKOJ SOCIJALNOJ POVELJI*

Evropska socijalna povelja (ESP) je doneta 1961. godine, dok je Revidirana evropska socijalna povelja (RESP) doneta 1996. godine.<sup>27</sup> Dodatni protokol koji

---

<sup>22</sup> U slučaju *García Mateos v. Spain* zaposlena je tražila od poslodavca fleksibilnije radno vreme s obzirom na brigu o detetu koje je imalo ispod šest godina. Poslodavac nije razumeo potrebe zaposlene i dozvolio je izmenu u radnom vremenu samo u okviru već postojećeg rasporeda. Nakon suđenja pred nacionalnim sudom Španije, slučaj je dospelo do Evropskog suda za ljudska prava gde je Španija osuđena za povredu prava na fer suđenje (povredu člana 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima) i za povredu zabrane diskriminacije (član 14 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda) – Case of *García Mateos v. Spain*, Application no. 38285/09, European Court of Human Rights, 19 February 2013, dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-116985%22%7D%7D>, pristupljeno 10.07. 2020. godine.

<sup>23</sup> Protokol broj 7 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda donet od strane Evropskog saveta 1984. godine (Protocol No. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, drawn up within the Council of Europe by the Steering Committee for Human Rights and adopted by the Committee of Ministers, was opened for signature by the member States of the Council of Europe on 22 November 1984)

<sup>24</sup> Revidirani Evropski kodeks socijalne sigurnosti iz 1990. godine.

<sup>25</sup> Član 8 EKLJP.

<sup>26</sup> Član 12 EKLJP.

<sup>27</sup> Evropska socijalna povelja iz 1961. godine i Revidirana Evropska socijalna povelja doneta 1996. godine („*Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori*”, broj 42/09).

ima za cilj proširenje prava garantovanih u Evropskoj socijalnoj povelji donet je 1988. godine.<sup>28</sup> Ono što je posebno značajno u vezi sa ovim protokolom je to da naglašava neophodnost jednakih mogućnosti i jednakog tretmana za zaposlene sa porodičnim dužnostima.

RESP je proširila zaštitu propisanu u ESP i to u pogledu zaštite lica sa porodičnim dužnostima. RESP posvećuje pažnju zaposlenima sa porodičnim dužnostima i podstiče države da usvoje neophodne mere (npr. dnevnu brigu ili odsustvo za roditelje) koje bi omogućile pomirenje profesionalnog i porodičnog života zaposlenih.

Pitanju zaštite trudnica i porodilja posvećeni su član 8 ESP i član 8 RESP. Član 8 ESP ima za cilj da obezbedi zaštitu materinstva.<sup>29</sup> Međutim, ovaj pristup zaštite žena (koji je *a priori* negirao ženama pristup određenim zanimanjima) okarakterisan je kao paternalistički i zapravo (suprotno nameri) diskriminatoran. Takav pristup u članu 8 je zadržan i u RESP. Kada je reč o trajanju porodiljskog odsustva, minimum koji mora biti garantovan kad je reč o porodiljskom odsustvu je minimum od 12 nedelja u ESP, a 14 nedelja u RESP. Važno je da porodiljsko odsustvo ne može biti zamenjeno bolovanjem. Zaštita prava na porodiljsko odsustvo je potvrđena i u praksi.<sup>30</sup> U članu 8 ESP i članu 8 RESP je propisano da je tokom porodiljskog odsustva neophodno obezbediti odgovarajuću naknadu ženama, što može da se ostvari kroz različite modalitete ali mora biti garantovano.<sup>31</sup> Odredba koja zabranjuje poslodavcu da zaposlenoj da otkaz ugovora o radu u toku porodiljskog odsustva je isto uključena s ciljem zabrane diskriminacije i „odmazde” prema zaposlenim ženama koje su na porodiljskom odsustvu.<sup>32</sup>

Član 23 RESP je prvi član koji se izričito bavi zaštitom starijih lica. RESP garantuje zaštitu starijim licima – potpisnice se obavezuju da obezbede efektivnu zaštitu i pomoć starijim licima kako bi im što duže bilo omogućeno da aktivno

---

<sup>28</sup> Dodatni protokol Evropske socijalne povelje iz 1988. godine.

<sup>29</sup> Council of Europe, *Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights*, 2018, p. 116.

<sup>30</sup> Sud pravde Evropske unije je u slučaju *Merino Gomez v Continental Industrias del Caucho SA* zaključio da činjenica da majka koristi svoje porodiljsko odsustvo nikako ne može biti smatran razlogom koji prekludira zaposlenu da koristi godišnji odmor – C-342/01 (*Merino Gomez v Continental Industrias del Caucho SA*, C342/01, European Court of Justice, Sixth Chamber, 18 March 2004), dostupno na: <https://app.croneri.co.uk/law-and-guidance/case-reports/merino-gomez-v-continental-industrias-del-caucho-sa-c34201>, pristupljeno 25.07.2020. godine.

<sup>31</sup> Council of Europe, *Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights*, op. cit., p. 116.

<sup>32</sup> Ibidem – Na strani 117. istog izvora se navodi da je u Apendiksu dodato da ova zabrana davanja otkaza nije apsolutna – „Ova odredba se ne tumači kao postavljanje apsolutne zabrane. Izuzeci mogu biti, na primer, u sledećim slučajevima: a. ako je zaposlena žena kriva za nedolično ponašanje koje opravdava prekid radnog odnosa; b. ako dotično preduzeće prestane da posluje; c. ako je rok propisan ugovorom o radu istekao”.

učestvuju u različitim sferama života. Ovaj član predstavlja novi pristup u garantovanju prava starijih i podstiče (i obavezuje) države da preduzmu mere kako bi se ciljevi postavljeni u ovom članu ostvarili.<sup>33</sup> Konačno, član 27 RESP se odnosi na lica koja imaju decu ili druge članove porodice kojima je neophodna pomoć i podrška. Analiza ovog člana zahteva višeslojno razmatranje koje podrazumeva ne samo pravni okvir već i društvene okolnosti i (odsustvo) empatiju/e prema „slabijima”. Evropski komitet za socijalna prava, koji ima zadatak da nadgleda implementaciju RESP, protumačio je član 27 RESP koji se odnosi na porodične dužnosti tako da porodične dužnosti podrazumevaju brigu o deci i ostalim članovima najbliže porodice kojima je neophodna nega.

#### **4) ZAPOSLENI SA PORODIČNIM DUŽNOSTIMA U PRAVU EVROPSKE UNIJE**

##### *4.1. ZAPOSLENI SA PORODIČNIM DUŽNOSTIMA U PRIMARNIM IZVORIMA EVROPSKE UNIJE*

Nakon pada Berlinskog zida pitanje zaštite ljudskih prava u Evropskoj zajednici dobija naročitu aktuelnost.<sup>34</sup> Pronalaženje ravnoteže profesionalnog i privatnog (porodičnog) života u okviru Evropske unije shvaćeno je kao ključno pitanje za dostizanje pune jednakosti polova. Pored toga, u Evropi postoji relativno visok stepen sličnosti u različitim socijalnim sistemima kada je reč o stepenu zaštite roditelja.<sup>35</sup> Od sedamdesetih godina prošlog veka, u evropskim državama se sprovode nove politike vezane za odsustvo roditelja u vezi sa rođenjem deteta.<sup>36</sup> Ravnoteža profesionalne i porodične sfere života se postiže u državama Evropske unije putem: fleksibilnih oblika zapošljavanja, povećanja i poboljšanja usluga koje bi omogućile pomirenje profesionalne i porodične sfere života i kroz bolju upotrebu ustanova koje bi pomogle osobama oba pola da usklade obaveze iz različitih sfera života.<sup>37</sup>

Kada je reč o principu zabrane diskriminacije, Evropska unija je donela niz dokumenata (uredbe, direktive i odluke) koji zabranjuju diskriminaciju na osnovu pola. Pored ovih dokumenata koji obavezuju države članice, Evropska unija je formulisala svoju antidiskriminatornu politiku i kroz pravno neobavezujuće akte (preporuke i mišljenja). Naročit značaj imaju direktive koje propisuju standarde

---

<sup>33</sup> Ibid., p. 199.

<sup>34</sup> Anna van der Vleuten, Anouka van Eerdekewijk, “The Fragmented Inclusion of Gender Equality in AU–EU Relations in Times of Crises”, *Political Studies Review*, 2020, p. 583.

<sup>35</sup> “Eligibility for Parental Leave in EU Member States”, *European Institute for Gender Equality*, op. cit., p. 7.

<sup>36</sup> Ibid., p. 24.

<sup>37</sup> Michele Tiraboschi et al., “Final report presented to the European Commission”, op. cit., pp. 18-19.

koje države članice moraju da dostignu, ali ostavljaju državi slobodu u smislu načina implementacije direktive. Osnivački ugovori Evropske unije proklamuju jednakost polova.<sup>38</sup> O značaju koji je dat principu jednakosti polova u okviru Evropske unije govori i to što je ovaj princip izražen u Ugovoru o Evropskoj uniji.<sup>39</sup>

Pored toga, Ugovor o funkcionisanju Evropske unije omogućava uniji da pruži podršku i pomogne državama u aktivnostima koje se tiču pre svega jednakosti polova na tržištu rada i na samom poslu.<sup>40</sup> U tom kontekstu, važno je da Ugovor o funkcionisanju Evropske unije postavlja princip jednake zarade polova za posao iste vrednosti.<sup>41</sup> Smatra se da je Lisabonski ugovor „krajnji rezultat dugogodišnjeg razvoja socijalne politike i politike rodne ravnopravnosti“.<sup>42</sup>

Države članice Evropske zajednice su 1989. godine usvojile Povelju Zajednice o fundamentalnim socijalnim pravima radnika, koja se, između ostalog, osvrće i na pitanje potrebe usaglašavanja porodičnog i profesionalnog života. Naime, predviđajući obavezu obezbeđenja jednakog tretmana i razvijanja jednakih mogućnosti za muškarce i žene, i razrađujući u kojim domenima mora da bude intenzivirana aktivnost da bi načelo jednakosti muškaraca i žena bilo ostvareno, Povelja Zajednice o fundamentalnim socijalnim pravima radnika ističe, u kontekstu ostvarivanja jednakog tretmana muškaraca i žena, potrebu razvijanja mera koje će omogućiti muškarcima i ženama da pomire svoje profesionalne i porodične dužnosti.<sup>43</sup> Iako izraženo na štur i načelan način, i to samo u kontekstu ostvarenja jednakog tretmana muškaraca i žena, ovo isticanje potrebe pomirenja profesionalnih i porodičnih dužnosti daje Povelji „vizionarski“ karakter na ovom planu u trenutku u kom je doneta.

Pored toga, potrebno je spomenuti i Povelju osnovnih prava Evropske unije koja je doneta 2000. godine, a postala obavezujuća 2009. godine. Povelja navodi zabranu diskriminacije na osnovu pola<sup>44</sup> i proklamuje jednakost polova u svim oblastima „uključujući zaposlenje, posao i zaradu“.<sup>45</sup>

---

<sup>38</sup> Konsolidovane verzije Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovor o funkcionisanju Evropske unije (*Official Journal of the European Union*, C 326/2012).

<sup>39</sup> Član 3 stav 3 Ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>40</sup> Član 153 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>41</sup> *Ibid.*, član 157.

<sup>42</sup> Zorana Antonijević, „Urođnjavanje javnih politike u Srbiji 2000–2014: politike podrške porodici u kontekstu evropskih integracija“, doktorska disertacija (neobjavljena), Univerzitet u Novom Sadu, *Asocijacija centara za interdisciplinarnu i multidisciplinarnu studije i istraživanja*, Novi Sad, 2018, str. 108.

<sup>43</sup> Član 16 Povelje Evropske unije o fundamentalnim socijalnim pravima radnika iz 1989. godine.

<sup>44</sup> Član 21 Povelje osnovnih prava Evropske unije iz 2000. godine.

<sup>45</sup> *Ibid.*, član 23.

## 4.2. SEKUNDARNI IZVORI PRAVA EU I POLOŽAJ ZAPOSLENIH SA PORODIČNIM DUŽNOSTIMA

Sekundarno pravo Evropske unije je izuzetno značajno za pitanje pomirenja profesionalnih i porodičnih dužnosti – naročito su važne direktive koje su glavno sredstvo harmonizacije prava.<sup>46</sup> Značaj direktiva i obaveznost njihove primene u državama članicama Evropske unije je potvrđena i u sudskoj praksi.<sup>47</sup>

Direktiva o jednakom postupanju prema muškarcima i ženama doneta je 1976. godine i ona propisuje da jednakost znači da ne sme da se vrši direktna ili indirektna diskriminacija na osnovu bračnog ili porodičnog statusa.<sup>48</sup> Direktiva 2010/18/EU koja se bavi roditeljskim odsustvom je doneta 2010. godine. Sami ciljevi Direktive su postavljeni u preambuli i glase: „poboljšati usklađivanje radnog, privatnog i porodičnog života radnih roditelja i jednakosti muškaraca i žena u pogledu mogućnosti na tržištu rada i tretmana na poslu širom Unije”.<sup>49</sup> Direktiva koja se bavi roditeljskim odsustvom iz 2010. godine je takođe usmerena ka uspostavljanju ravnoteže između roditelja u obavljanju porodičnih obaveza, i u tom smislu dozvoljava roditeljima da uzmu neophodno odsustvo usled obaveza porodičnog života. Važno je napomenuti da je u Evropskoj uniji donet niz direktiva koje su značajne za zaštitu lica sa porodičnim dužnostima iako se ne bave izričito pitanjem pomirenja profesionalne i porodične sfere života. U tom smislu, naročito su važne: Direktiva 97/81/EZ posvećena pitanju rada sa nepunim radnim vremenom; Direktiva 92/85/EEZ koja se bavi zaštitom trudnica i žena na porodiljskom odsustvu;

---

<sup>46</sup> U vezi sa pitanjem harmonizacije prava, S. Panov navodi: „Harmonizacija u svom pojmu sadrži polisemičnost: mogućnost da jedna od strana željene jednačine bude uzor/model, da samo jedna strana jeste uzor/model, da postoje recipročni uzori, ili da susret dve pravne misli/koncepta u sinergiji rodi nejednačinu – novi kvalitet. Kao da je nesporno da dominira shvatanje harmonizacije kao vrlo uslovljenog ugovora po pristupu. Naš stav je da je opravdan razlog harmonizacije da se popravi loše, a dobro postane bolje”. Izvor: S. Panov, „Harmonizacija porodičnog prava Srbije sa pravom EU”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 1/2013, str. 173.

<sup>47</sup> Sud pravde Evropske unije je odlučio da obaveze koje su propisane u Direktivi, a tiču se roditeljskog odsustva, moraju biti poštovane i u slučaju probnog rada – Judgement of the Court in Case C-174/16, Request for a Preliminary Ruling under Article 267 TFEU from the Verwaltungsgericht Berlin (Administrative Court, Berlin, Germany), 6. juli 2019. godine, dostupno na: [http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=194106&mode=req&pageIndex=4&dir=&occ=first&part=1&text=famil\\*&doclang=EN&cid=953845#ctx1](http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=194106&mode=req&pageIndex=4&dir=&occ=first&part=1&text=famil*&doclang=EN&cid=953845#ctx1), pristupljeno 18.07.2020. godine.

<sup>48</sup> Član 2 Direktive 76/207/EEZ o primeni principa jednakog tretmana muškaraca i žena u pogledu pristupa zaposlenju, stručnom osposobljavanju i napredovanju i uslovima rada od 9. februara 1976. (*Official Journal* L039, 14 February 1976, P 0040 0042).

<sup>49</sup> Direktiva 2010/18/EU (*Official Journal of the European Union*, L 68/2010).

Direktiva 2006/54/EZ koja je posvećena garantiji jednakosti polova; Direktiva 2010/41/EU koja garantuje jednakost polova kada je reč o samozaposlenim licima. Evropska komisija je preuzela inicijativu u bavljenju ovim pitanjem 2017. godine kada je zaključeno da Direktiva 2010/18/EU treba da bude zamenjena i da je neophodno „modernizovati i prilagoditi postojeći pravni okvir”.<sup>50</sup> Značaj i aktuelnost pitanja usaglašavanja profesionalnog i porodičnog života uslovalo je donošenje Direktive 2019/1158/EU. Direktiva je sastavni (i značajan deo) inicijative Evropske unije koja se odnosi na stub socijalnih prava.<sup>51</sup> Interesantno je napomenuti da je u 2018. godini, godini koja je prethodila donošenju Direktive 2019/1158/EU, statistika bila takva da je „stopa zaposlenosti osoba muškog pola u Evropskoj uniji 79%, dok je stopa zaposlenosti osoba ženskog pola 67%, iako su žene isto, pa čak i bolje kvalifikovane”.<sup>52</sup> Zaposleni kojima je omogućeno da imaju balans profesionalnog i porodičnog života dostižu veće stope produktivnosti i više su motivisani za obavljanje posla.<sup>53</sup> Direktiva 2019/1158/EU usvojena je u Evropskom parlamentu 4. aprila 2019. godine sa većinom od 490 glasova, dok su 82 glasa bila protiv, a 48 uzdržana.<sup>54</sup>

Navedena Direktiva je izuzetno značajna za pitanje pomirenja profesionalnog i porodičnog života.<sup>55</sup> U samoj Direktivi je propisan rok od tri godine državama da je implementiraju.<sup>56</sup> S obzirom na povezanost pitanja prava žena i pitanja ravnoteže

---

<sup>50</sup> Recital 9 preambule Direktive 2019/1158/EU.

<sup>51</sup> “Rebalance” Confederation Syndicate European Trade Union, p. 7.

<sup>52</sup> Juliane Bir, “Work-Life Balance: from Legal Texts to Real Progress for Working People”, *ETUC*, 2019.

<sup>53</sup> Tetiana Sykes, “Mental Health Europe’s Analysis of the Directive on Work-Life Balance for Parents and Carers”, Position Paper, *Mental Health Europe*, 2019, dostupno na: <https://www.mhe-sme.org/analysis-of-the-directive-on-work-life-balance-for-parents-and-carers/>, pristupljeno 17.07.2020. godine.

<sup>54</sup> “Work-Life Balance: EU Parliament Voted the New Directive”, Make Mother Matter, 2019, dostupno na: <https://makemothersmatter.org/work-life-balance-eu-parliament-voted-the-directive-on-work-life-balance/>, pristupljeno 18.07.2020. godine.

<sup>55</sup> “Better Work-Life balance for parents and carers in the EU: Council Adopts New Rules”, *Council of the European Union Press Release*, 13 June 2019, dostupno na: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/13/better-work-life-balance-for-parents-and-carers-in-the-eu-council-adopts-new-rules/>, pristupljeno 10.07.2020. godine. U istom tekstu navedena je izjava ministra rada i socijalnih pitanja u Rumuniji koja glasi: „Ova Direktiva predstavlja dalji korak ka unapređenju ravnopravnosti žena i muškaraca širom Evropske unije. Trenutno muškarci imaju samo ograničene podsticaje da uzmu roditeljsko ili očinsko odsustvo ili preuzmu brigu o članovima porodice. Direktiva im pruža nove mogućnosti za to. To će smanjiti količinu neplaćenog posla od strane žena i omogućiti im više vremena za profesionalnu sferu. Takođe će doprineti otklanjanju jaza među polovima” – Marius-Constantin Budăi, ministar rada i socijalnih pitanja u Rumuniji.

<sup>56</sup> European Council, “Work-Life Balance for Parents and Carers – Timeline”, dostupno na: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/work-life-balance/>, pristupljeno 30.07.2020. godine.

profesionalnog i porodičnog života, Direktiva 2019/1158/EU je i odgovor na nedovoljnu zastupljenost žena na tržištu rada Evropske unije. Razlikovanje polova na tržištu ima i negativan ekonomski efekat – u okviru Evropske unije dovodi do gubitka od 370 miliona dolara godišnje.<sup>57</sup> „Bez novih mera, verovatno je da će žene nastaviti da budu u ekonomski nepovoljnijem položaju zbog materinstva tokom svoje karijere i penzije, naročito zbog nejednake podele brige i obaveza domaćinstva.”<sup>58</sup>

Cilj Direktive 2019/1158/EU je uveden kroz pozivanje na član 153 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, koji kaže da Evropska unija podržava države članice u aktivnostima koje se tiču jednakosti polova u mogućnosti i tretmanu na tržištu rada. Konfederacija evropskih sindikata je podržala donošenje ove Direktive, ali smatra da je neophodno ispuniti viši standard u odnosu na onaj koji je postavljen u Direktivi.<sup>59</sup> Sama direktiva Evropske unije broj 2019/1158/EU u okviru „definicija” određuje šta se smatra porodičnim dužnostima u svrhu primene ove direktive kao i na koja lica se primenjuje.<sup>60</sup> I u Direktivi 2019/1158/EU propisana je zabrana diskriminacije. Takođe, u Direktivi je propisano: „Države članice će preduzeti neophodne mere za zabranu manje povoljnog postupanja sa radnicima na osnovu toga što su zatražili ili su uzeli dopust, predviđen u članovima 4, 5 i 6, ili odmora sa posla predviđenih u članu 7, ili su izvršili prava predviđena članom 9.” Direktiva postavlja minimum standarda, ali socijalni partneri pregovorima mogu da postave i viši standard od onog postavljenog u samoj Direktivi. Direktivu prate mere koje imaju za cilj da usmere i pomognu državama s ciljem postizanja standarda iz (i višeg od) propisanog u Direktivi.<sup>61</sup> Direktiva uvodi nove obaveze za države članice i te

---

<sup>57</sup> „EU Work-Life Balance Directive Comes into Force”, EUbusiness, dostupno na: <https://www.eubusiness.com/news-eu/work-life-balance.19en>, pristupljeno 18.07.2020. godine.

<sup>58</sup> „Strategic Engagement for Gender Equality 2016-2019”, *European Commission*, European Union, 2015, p. 8.

<sup>59</sup> „Rebalance” Confederation Syndicate European Trade Union, op. cit., p. 8. U istom tekstu je navedeno sledeće: „Konfederacija evropskih sindikata je izrazila žaljenje što neki od važnih elemenata, poput plaćanja roditeljskog odsustva, barem na nivou bolovanja i potpune neprenosivosti odsustava između roditelja, nisu uređeni u Direktivi. Takođe je izrazila kritiku u pogledu toga da Direktiva nije dala pravo na fleksibilno radno vreme; umesto toga direktiva samo predviđa pravo da se to traži”.

<sup>60</sup> U Direktivi 2019/1158/EU se navodi: „Odsustvo za očeve – odsustvo sa posla za očeve ili, ako je to priznato nacionalnim zakonom, za ekvivalentne druge roditelje, u slučaju rođenja deteta za potrebe pružanja nege; Roditeljsko odsustvo – odsustvo sa posla za roditelje na osnovu rođenja ili usvajanja deteta, radi brige o tom detetu; Odsustvo negovatelja – odsustvo sa posla radi pružanja lične nege ili podrške rođaku ili osobi koja živi u istom domaćinstvu kao i zaposleni i kojoj je potrebna značajna nega ili podrška usled ozbiljnog medicinskog razloga, kako ga je definisala svaka država članica”.

<sup>61</sup> „EU Work-Life Balance Directive Enters into Force”, European Commission, News, 22/08/2019, dostupno na: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=89&furtherNews=yes&langId=en&newsId=9438>, pristupljeno 23.07.2020. godine.

obaveze podrazumevaju: uvođenje odgovarajućih sankcija za nepoštovanje odredaba kada Direktiva bude implementirana i uvođenje promene u nacionalno zakonodavstvo i staranje o tome da socijalni partneri sprovode te promene.

Direktiva 2019/1158/EU sastoji se iz dva dela koji se odnose na: odsustvo za očeve, roditelje i negovatelje i fleksibilne oblike zaposlenja za roditelje i negovatelje. Direktiva ima za cilj: „veću podršku uspostavljanju ravnoteže profesionalnog i porodičnog života za roditelje i negovatelje, ohrabrivanje ravnopravnije podela roditeljskog odsustva između osoba muškog i ženskog pola, usmeravanje pažnje ka nedovoljnoj zastupljenosti žena na tržištu rada”.<sup>62</sup> S obzirom na razlike u stepenu zaštite koje postoje u okviru država Evropske unije, promene koje su uvedene Direktivom su manje ili veće, ali je nesporno da Direktiva donosi promenu na bolje.<sup>63</sup> Uvođenjem novina iz Direktive i novina u pogledu odsustva i fleksibilnih modaliteta zaposlenja, doprinosi se blagostanju brojnih zaposlenih.<sup>64</sup> Uspostavljanje ravnoteže između profesionalnog i porodičnog života nije samo imperativ savremenog društva, već i način da se postigne veća produktivnost i brži razvoj društva.

U tom kontekstu, treba obratiti pažnju i na rad sa nepunim radnim vremenom. Istina je da su mnoge prednosti rada sa nepunim radnim vremenom, ali treba uzeti u obzir i to da se nepuno radno vreme percipira kao znak lošije pozicije na tržištu rada. Paradoksalno, nepuno radno vreme nekad može da proizvede više problema u odnosu na prednosti koje postoje za roditelje koji brinu o deci.<sup>65</sup> Odsustvo za roditelja radi brige o detetu je odredba koja ima za cilj da zaštiti roditelje koji brinu o deci bez straha od gubitka posla.<sup>66</sup> Iako je gubitak posla težak za svaku osobu,

---

<sup>62</sup> “Employment, Social Affairs & Inclusion”, European Commission, News, 2019, dostupno na: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=89&furtherNews=yes&langId=en&newsId=9438>, pristupljeno 31.07.2020. godine.

<sup>63</sup> “New EU Directive Seeks to Address Employees’ Work-Life Balance”, International Bar Association, 2019, dostupno na: <https://www.ibanet.org/Article/NewDetailPreview.aspx?ArticleUid=9ea8ade6-022a-4f0b-bba2-6860ad994191>, pristupljeno 08. 07. 2020. godine. U tom smislu, interesantno je pomenuti neke od stavova povodom Direktive 2019/1158/EU koji se navode u istom tekstu, npr: „Potencijalna ideja je da se uključi minimalan iznos roditeljskog odsustva na koji zaposleni treba da imaju pravo, osim ako bi to ozbiljno remetilo dobro funkcionisanje poslodavca. Međutim, ovo je verovatno rešenje koje seže predaleko” – Jaouad Seghrouchni, advokat u Rutgers & Posch.

<sup>64</sup> Tetiana Sykes, “Mental Health Europe’s Analysis of the Directive on Work-Life Balance for Parents and Carers”, op. cit. U istom tekstu autorka navodi sledeće: „Najnoviji podaci Evropske komisije i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) procenjuju da troškovi vezani za probleme mentalnog zdravlja na tržištu rada uslovljavaju nižu stopu zaposlenosti i smanjenu produktivnost što je dovelo do gubitka od 240 milijardi evra (1,6% BDP-a od svih 28 država članica EU) u 2015. godini”.

<sup>65</sup> “Combining Family and Full-time work”, op. cit., p. 3.

<sup>66</sup> “Eligibility for Parental Leave in EU Member States”, *European Institute for Gender Equality*, op. cit., p. 7.



posledica gubitka može imati naročito velike posledice za žene koje su i dalje, po pravilu, češće zaposlene na nisko plaćenim poslovima a zadužene za obavljanje porodičnih dužnosti.<sup>67</sup> Dodatne mere za obezbeđivanje ravnoteže donose dobrobit roditeljima i negovateljima, ali i kompanijama koje ih zapošljavaju.<sup>68</sup> Interesantno je da u Direktivu 2019/1158/EU nije uključen i predlog o odsustvu za majke. Ženski lobi Evropske unije smatra da je Direktiva trebalo da sadrži odredbe koje bi ojačale pravo majke na odsustvo.<sup>69</sup>

Na osnovu navedenog, može se zaključiti da je Direktiva 2019/1158 EU veliki i značajan korak Evropske unije povodom zaštite zaposlenih sa porodičnim dužnostima. Ipak, i kada je reč o ovoj direktivi, ali i o svim ranije navedenim evropskim aktima, potrebno je naglasiti da se praksa često nalazi u manjem ili većem raskoraku sa onim što je propisano. Stoga je neophodno usaglasiti praksu u kojoj zaposleni sa porodičnim dužnostima često bivaju diskriminisani sa evropskim propisima.

## **5) ZAKLJUČNA RAZMATRANJA**

Na osnovu rečenog može se zaključiti da je pitanje porodičnih dužnosti, tj. zaposlenog/zaposlene sa porodičnim dužnostima veoma složeno i to na više načina. Samo definisanje zaposlenih sa porodičnim dužnostima može izazvati različite dileme – da li se porodica karakteriše kroz krvne veze ili su možda emotivne ili psihološke veze te kojima treba dati prednost. Kada se uspostavi konsenzus povodom toga ko se smatra članom porodice u kontekstu obavljanja porodičnih dužnosti uz pomoć međunarodnih dokumenata, otvara se niz drugih pitanja. Na neka pitanja su odgovori dati, na neka nisu, ali i svaki odgovor uslovljava niz novih pitanja o potencijalnom boljem rešenju.

Kada je reč o evropskom pravu ono postavlja standarde i doprinosi zaštiti lica sa porodičnim dužnostima. Evropsko komunitarno pravo nema u osnivačkim ugovorima odredbe koje se izričito tiču pitanja pomirenja profesionalne i porodične sfere života, ali postavlja temelje garantije ljuskih prava u Evropskoj uniji, što je značajno za dalji i detaljniji razvoj regulative Evropske unije. Naročito su značajne direktive budući da su one glavno sredstvo harmonizacije. U radu je pomenuto više direktiva kroz koje se može zaključiti da je u Evropskoj uniji posebna pažnja (i briga) posvećena pojedinim porodičnim dužnostima, ali je značaj Direktive 2019/1158/EU u tome što se bavi ukupnošću porodičnih dužnosti – kao što je objašnjeno, ona unosi novine u vidu odsustva za očeve i odsustva za roditelje.

---

<sup>67</sup> "Women and Recession, How Will this Recession Affect Women at Work?", op. cit., p. 7.

<sup>68</sup> "Rebalance" Confederation Syndicate European Trade Union, op. cit., p. 13.

<sup>69</sup> "Work-Life Balance Directive, The EWL Assessment of the Recently Adopted Directive on Work-Life Balance for parents and carers", European Women's Lobby (EWL), 2019, Brussels, dostupno na: [https://www.womenlobby.org/IMG/pdf/wlb\\_ewl\\_assessment\\_2019-2.pdf](https://www.womenlobby.org/IMG/pdf/wlb_ewl_assessment_2019-2.pdf), pp. 3-5.

Život nije jednodimenzionalan i prema tome ni od zaposlenog se ne može zahtevati da je profesionalna sfera jedina sfera postojanja i razvoja. Pomirenje različitih sfera života nije samo nužno i u skladu sa standardima jednakog tretmana, već podstiče i samog zaposlenog, što ima pozitivan efekat za radno mesto i poslodavca. Put ka efektivnijem ostvarivanju zaštite (kako na papiru tako i u praksi) nije lak, ali svaki korak je značajan i vodi ka pravednijem i boljem svetu (ili makar svetu u kom je moguće uspostaviti ravnotežu između profesionalne i porodične sfere života).

## 6) LITERATURA

- Antonijević, Zorana, „Urođnjavanje javnih politike u Srbiji 2000–2014: politike podrške porodici u kontekstu evropskih integracija“, doktorska disertacija (neobjavljena), Univerzitet u Novom Sadu, Asocijacija centara za interdisciplinarne i multidisciplinarne studije i istraživanja, Novi Sad, 2018.
- Bir, Juliane, “Work-Life Balance: from Legal Texts to Real Progress for Working People”, *ETUC*, 2019.
- Bridgeman, Jo, Keating, Heather, “Introduction: Conceptualizing Family Responsibility” in Bridgeman Jo, Keating Heather, Lind Craig (eds.), *Responsability, Law and Family*, Ashgate, 2008, pp. 1-17.
- Greenhaus, Jeffrey H., Collins, Karen M., Shaw, Jason D., “The Relation between Work–Family Balance and Quality of Life”, *Journal of Vocational Behavior*, Vol. 63, 2003, pp. 510-531.
- Kovačević, Ljubinka, „Ravnopravnost muškaraca i žena kao bitan element dostojanstvenog zapošljavanja: prilog diskusiji o Nacrtu zakona o rodnoj ravnopravnosti“, Udruženje za radno pravo i socijalno osiguranje, *Radno i socijalno pravo*, vol. XXII, broj 1/2018, Beograd, 2018, str. 97-144.
- Kresal, Barbara, “Reconciliation of Work and Family Life – the Role of Labour Law in the Changing Economic and Social Conditions”, *Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, X Congreso Europeo de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Sevilla, 2011.
- Moschion, Julie, “Reconciling Work and Family Life: the Effect of French Family Policies”, *Documents de travail du Centre d’Economie de la Sorbonne v07073*, Université Panthéon-Sorbonne (Paris 1), Centre d’Economie de la Sorbonne, 2007.
- Panov, Slobodan, „Harmonizacija porodičnog prava Srbije sa pravom EU“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 1/2013, str. 171-192.
- Sykes, Tetiana, “Mental Health Europe’s Analysis of the Directive on Work-Life Balance for Parents and Carers”, Position Paper, Mental Health Europe, 2019.

- Tiraboschi, Michele, et al., "Final report presented to the European Commission", *LIBRA Let's Improve Bargaining, Relations and Agreements on work and life times balance*, Modena, 2013.
- Van der Vleuten, Anna, Van Eerdewijk, Anouka, "The Fragmented Inclusion of Gender Equality in AU-EU Relations in Times of Crises", *Political Studies Review*, 2020, pp. 576-591.
- Vujadinović, Dragica, „Rod i pravna regulative“, u Stevan Lilić (ur.), *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2013, str. 60-80.
- Williams, Joan C., Bornstein, Stephanie, "Evolution of "FReD": Family Responsibilities Discrimination and Developments in the Law of Stereotyping and Implicit Bias", *Hastings Law Journal*, vol. 59, 2008, pp. 1311-1358.

#### **THE POSITION OF EMPLOYEES WITH FAMILY DUTIES IN EUROPEAN LAW**

*Summary:* The author deals with the issue of the position of employees with family in European law. Given that employees with family duties face a number of challenges in their professional lives, it is necessary for legislation to recognise these challenges and difficulties and to adequately respond to them. Establishing a balance between professional and family life is an imperative that must be adequately reflected in the legislation. In that sense, the paper analyses the regulation of the position of employees from family duties in European Community and non-Community law, i.e., the law of the European Union. Although this category of employees is to some extent protected, the guarantee of the highest possible level of protection in European legislation and practice should be encouraged.

*Keywords:* employees with family duties, work-life balance, gender equality, non-Community European law, European Union law.

## SLOBODA KRETANJA LJUDI ZA VRIJEME „PRVOG TALASA“ PANDEMIJE IZAZVANE VIRUSOM KORONA U DRŽAVAMA ČLANICAMA EVROPSKE UNIJE

*Marija S. MILOŠEVIĆ\**

*Apstrakt:* Predmet istraživanja je stepen ograničenja pojedinih ljudskih prava u cilju zaštite zdravlja ljudi i njihova opravdanost. Rad se fokusira na ispitivanje stepena ograničenja slobode kretanja ljudi u periodu od marta do juna 2020. godine. Bez obzira na izvanrednost situacije, ograničenja ljudskih prava moraju ispunjavati uslove zakonitosti, proporcionalnosti i neophodnosti u demokratskom društvu. Sa druge strane, mogućnost derogacije prava koristi se isključivo tokom vanrednih stanja, i u najnužnijoj mjeri koju takva situacija iziskuje. Autor ispituje uslove ograničenja, sa aspekta korelacije načela na kojima se zasniva koncept ljudskih prava, prije svega načela ograničenja i načela zabrane zloupotrebe ljudskih prava, kao i odstupanja od ljudskih prava u smislu posebnog vida ograničenja. Stepem slobode kretanja ljudi tokom aktuelne pandemije ispituje se dalje u odnosu na sprovođenje restriktivnih mjera u državama članicama Evropske unije, i mjerimo opravdanost takvih mjera ali i legitimnost samog cilja koji se ogleda u zaštiti javnog zdravlja.

*Cljučne riječi:* virus korona, zaštita ljudskih prava, sloboda kretanja, Evropska unija, zaštita ljudskih prava, ograničenja sloboda, ograničavajuće mjere.

### 1) UVOD

Pandemija uzrokovana virusom korona otvorila je pitanje poštovanja ljudskih prava.<sup>1</sup> Novi virus, koji se pojavio krajem 2019. godine u Kini, prevazišao je granice

---

\* Autorka je doktorand Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, zaposlena u Sekretarijatu Odbora za evropske integracije Skupštine Crne Gore, Podgorica.

E-mail: [marija.milosevic@skupstina.me](mailto:marija.milosevic@skupstina.me).

<sup>1</sup> Naziv „virus korona“ definisan je Odlukom Odbora za standardizaciju srpskog jezika od 4. feburara 2020. godine kao najispravniji.

ove države i proširio se na ostale kontinente. Svjetska zdravstvena organizacija (SZO) zvanično je proglasila globalnu pandemiju 11. marta 2020. godine. Budući da nije poznat tačan način širenja virusa, a ni razmjera zaraze u državama nije bila jednaka, države su pozvane da se pripreme za različite scenarije zaštite javnog zdravlja. Ipak, usljed identifikovanja velikog broja oboljelih, ali i umrlih, vrlo brzo je postalo očigledno da je neophodno osigurati efikasne mehanizme prepoznavanja, kontrolisanja i zbrinjavanja zaraženih.

Odbor za bioetiku Savjeta Evrope kroz Saopštenje od 14. aprila 2020. godine ističe važnost poštovanja ljudskih prava prilikom donošenja odluka u vezi sa zaštitom zdravlja ljudi. U saopštenju se navodi da „načela ljudskih prava moraju biti ideja vodilja prilikom donošenja medicinskih odluka u kontekstu aktuelne krize”. Pozivajući se na Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i biomedicini (Konvencija u Ovijedu) odbor podsjeća, između ostalog, da „bilo kakva ograničenja u ostvarivanju prava treba da budu propisana zakonom i usmjerena ka zaštiti kolektivnih interesa, uključujući javno zdravlje”.<sup>2</sup> Opravdanost mjera preduzetih u cilju što djelotvornije borbe protiv širenja bolesti na nivou Evropske unije (u daljem tekstu: EU) u prvom talasu pandemije biće predmet ispitivanja, prije svega sa aspekta poštovanja ljudskih prava u skladu sa regionalnim mehanizmima zaštite.

Smatra se da samim članstvom u EU država zadovoljava određeni kriterijum demokratičnosti i društveno-ekonomskog razvoja. Ipak, svjedoci smo da su u aktuelnoj krizi, države članice imale različite pristupe rješavanju problema. Ukoliko uzmemo u obzir istoriju funkcionisanja EU, to i nije toliko iznenađujuće. Posebno je u periodima kriza dolazio do izražaja različit pristup država članica problemima i izazovima, čak i kad su dovođeni u pitanje osnovni principi funkcionisanja same zajednice. Slobodan protok ljudi, robe, kapitala i usluga predstavlja temelj EU i dovođenje u pitanje slobode kretanja ljudi ima višeslojan uticaj na funkcionisanje zajednice.

S jedne strane, virus korona odrazio se na sve domene društvenog i privrednog života. Uslovi bolesti, kakva je Covid-19, čiji uzrok, širenje i prevencija još uvijek nisu dovoljno istraženi, predstavljaju kriznu situaciju u kojoj su demokratska društva u iskušenju, bez obzira na razvijenost. S druge strane, usklađeno djelovanje i ulaganje u ljudska prava jedan je od načina sprečavanja da društvo ne zapadne u krizu.

U nastavku ćemo pokušati da objasnimo u kojoj mjeri su ograničenja ljudskih prava, posebno slobode kretanja ljudi, bila opravdana i kakve sve posledice na demokratičnost društava takve mjere mogu proizvesti. Pravni osnov analize primarno leži u Evropskoj konvenciji za ljudska prava (u daljem tekstu: Konvencija)

---

<sup>2</sup> „Saopštenje Savjeta Evrope o pitanjima zaštite ljudskih prava relevantnim za pandemiju COVID-19” (*Council of Europe: COVID-19: Human rights principles must guide health decisions*), Odbor za bioetiku, <https://www.coe.int/en/web/portal/-/covid-19-human-rights-principles-must-guide-health-decisions>, pristupljeno: 14. april 2020. godine.

i Povelji Evropske unije o osnovnim pravima (u daljem tekstu: Povelja EU), kao krovnim instrumentima zaštite ljudskih prava na nivou država članica EU. Rad je podijeljen u tri cjeline. Na početku, autor se bavi pitanjem ograničenja ljudskih prava, posebno sa aspekta zaštite zdravlja na način kako to propisuju navedeni krovni dokumenti za regionalnu zaštitu ljudskih prava. U drugom dijelu, pažnja autora usmjerena je na ograničenje slobode kretanja ljudi za vrijeme pandemije i dilemu u pogledu odnosa slobode kretanja, slobode i bezbjednosti ličnosti, odnosno lišavanja slobode zarad legitimno postavljenog cilja. Četvrto poglavlje bavi se odgovorom institucija EU i vlada država članica na krizu i u kojoj mjeri je sloboda kretanja bila ograničena u odnosu na države članice.

## **2) USLOVI OGRANIČENJA LJUDSKIH PRAVA I DEROGACIJE U CILJU ZAŠTITE ZDRAVLJA**

Kada govorimo o načelu ograničenja ljudskih prava razlikujemo fakultativna i inherentna ograničenja i odstupanje ili derogaciju ljudskih prava.<sup>3</sup>

Inherentna ili ugrađena ograničenja ljudskih prava ograničena su samom formulacijom garantovanog prava, kada se u samoj definiciji nabrajaju izuzeci i napominju situacije u kojima nije moguća zaštita određenog prava. Ili, u slučaju onih prava koji sami po sebi ne pripadaju svakom licu. Recimo, sloboda kretanja je ograničeno pravo lica u smislu ulaska na teritoriju države čiji on nije državljanin.

Sa druge strane, fakultativna ograničenja podrazumijevaju da država može ograničiti određena garantovana prava u cilju opšteg interesa i/ili u skladu sa potrebama i interesima strane ugovornice.<sup>4</sup> U skladu sa pravilima o fakultativnim ograničenjima ljudskih prava, ograničenja moraju biti propisana zakonom, moraju biti srazmjerna datom cilju i moraju odgovarati potrebi društva u cilju zaštite javnog poretka, zdravlja, bezbjednosti i morala.<sup>5</sup>

Smisao načela ograničenja, između ostalog, jeste „postizanje ravnoteže opštih interesa i interesa pojedinca”, pod uslovom da su ona zakonita, neophodna i proporcionalna legitimnom cilju.<sup>6</sup> Ahron Barak uslov zakonitosti tumači kao „odraz vladavine prava”, tvrdeći da osnov ograničenja leži u zakonu.<sup>7</sup> Dalje, Stojanović smatra da mogućnost ograničenja „na osnovu zakona”, „propisno zakonu”, „u skladu

---

<sup>3</sup> Milan Paunović, Boris Krivokapić, Ivana Krstić, *Međunarodna ljudska prava*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2015, str. 63-75.

<sup>4</sup> Aharon Barak, „Proportionality: Constitutional Rights and their Limitations”, *New York Cambridge University Press*, 2012, pp. 133-144.

<sup>5</sup> Milan Paunović, Boris Krivokapić, Ivana Krstić, *Međunarodna ljudska prava*, op. cit., str. 69.

<sup>6</sup> Milan Paunović, Slavoljub Carić, *Evropski sud za ljudska prava*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2007, str. 34.

<sup>7</sup> Aharon Barak, „Proportionality: Constitutional Rights and their Limitations”, op. cit., p. 107.

sa zakonom”, koju dopuštaju međunarodni instrumenti zaštite, „dozvoljavaju izvršnim i sudskim organima da realizuju ograničenje”.<sup>8</sup> Pri tome, zakonski propisi kojima se vrši ograničenje moraju biti „jasni, dostupni i predvidljivi”.<sup>9</sup>

Međutim, sama zakonitost ne utvrđuje granice ograničenja niti u krajnjoj mjeri njegovu opravdanost. Granice ograničenja zavise i od poštovanja „uslova proporcionalnosti”, odnosno „srazmjernosti ograničenja postavljenom cilju”. Kod razmatranja proporcionalnosti, analizirajući sudsku praksu, vidimo da je Evropski sud za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP) zauzimao stav u odnosu na to da li je ispunjen „balans podnosioca prestavke i opšti interes u vidu javne politike, koji u konkretnom slučaju ima jaču snagu”.<sup>10</sup> U poznatom slučaju *Garib protiv Holandije*, mjera je bila ograničena vremenski i prostorno, i kao takva prošla test proporcionalnosti.<sup>11</sup> Konačno, ograničenje mora da bude odraz neophodnosti u društvu, uslovljeno obezbjeđivanjem nekog opšteg interesa i osnovne vrijednosti društva. Sudska praksa ukazuje da postoje kolebanja u pogledu primjene uslova ograničenja, u smislu ravnoteže slobode i stvarne potrebe društva.<sup>12</sup>

Prilikom procjene opravdanosti ograničenja, u smislu da li je neka država prekoračila dozvoljeni domet derogacije, u praksi ESLJP se primjenjuje tzv. „doktrina slobode procjene” (*margin of appreciation*), u skladu sa kojom organi nadležni za međunarodni nadzor postavljaju standarde na osnovu kojih se ispituje opseg diskrecionog prava države da suspenduje ili ograniči neke od zagarantovanih prava.<sup>13</sup> To bi značilo da država ima diskreciono pravo da donese odluku o proglašenju vanrednog stanja i određena ljudska prava i slobode ograniči ili od njih odstupa. Međutim, takvo polje ne može biti neograničeno i sud daje ocjenu da li je određena aktivnost države bila u okviru njega u konkretnom slučaju.<sup>14</sup>

Iako ne postoji jasna definicija ove doktrine, pojedini autori je tumače kao „popuštanje Suda državi, naročito kada situacija diktira snažne argumente s jedne strane za opravdanost ograničenja, ali i mješanje države, s druge strane”.<sup>15</sup> Pravni

---

<sup>8</sup> Dejan Stojanović, *Osnovna prava čoveka: ljudska prava i slobode u ustavima evropskih država*, Institut za pravna i društvena istraživanja, Niš, 1989, str. 165.

<sup>9</sup> Milan Paunović, Boris Krivokapić, Ivana Krstić, *Međunarodna ljudska prava*, op. cit., str. 71.

<sup>10</sup> *Garib protiv Holandije*, predstavka br. 43494/09, presuda ESLJP od 23. februara 2016.

<sup>11</sup> Ivana Krstić, Tanasije Marinković, *Evropsko pravo ljudskih prava*, Savjet Evrope, Kancelarija u Beogradu, Beograd, 2016, str. 153.

<sup>12</sup> Vidjeti: *Enhorn v. Švedske*, predstavka br. 56520/00, presuda ESLJP od 25. januara 2005. godine.

<sup>13</sup> Milan Paunović, Boris Krivokapić, Ivana Krstić, *Međunarodna ljudska prava*, op. cit., str. 73.

<sup>14</sup> Nina-Louisa Arold Lorenz, Xavier Groussot, Gunnar Thor Petursson, *The European Human Rights Culture – A Paradox of Human Rights Protection in Europe*, Leiden, 2013, pp. 73-78.

<sup>15</sup> Karen Reid, “A practitioner’s guide to the European Convention on Human Rights”, *Thomson/Sweet & Maxwell*, London, 2015, p. 59.

osnov ograničenja u kontekstu zaštite zdravlja nalazimo u odredbama Konvencije i Povelje EU. „Zaštita javnog zdravlja” kao legitimni cilj ograničenja u Konvenciji propisana je u članovima 8, 9, 10 i 11 kao i članu 2 Protokola 4. Ograničenje sloboda u cilju „sprečavanja širenja zaraznih bolesti” propisano je u članu 5 Konvencije.<sup>16</sup>

Smatra se da legitimni cilj podliježe uskom tumačenju zbog toga što ovako postavljene odredbe predstavljaju izuzetak od opšteg pravila kojim se pruža zaštita pojedinom pravu.<sup>17</sup> Sa druge strane, teorija poznaje listu legitimnih ciljeva koja je dovoljno široko propisana da obuhvati sve aktivnosti država.<sup>18</sup> Kao razlog tome neki autori ističu da nijedna država ne želi da odgovara zbog unošenja proizvoljnih ciljeva u nacionalni normativni okvir, kao i to da ESLJP najčešće ocjenjuje ispunjenost ovog uslova zajedno sa drugim elementima proporcionalnosti.<sup>19</sup> Drugim riječima, Sud će ocjenjivati da li su mjere bile adekvatne za postizanje cilja koji se želi postići,<sup>20</sup> da li je ograničavajuća mjera bila neophodna u smislu da li se manje restriktivna mjera mogla primijeniti za postizanje istog rezultata i, konačno, da li postoji balans između prava koja su u suprotnosti i interesa.<sup>21</sup>

U odnosu na Konvenciju, Povelja EU propisuje da svako ograničenje primjene prava mora biti predviđeno zakonom, a dopuštena su ukoliko su neophodna i „istinski zadovoljavaju ciljeve od opšteg interesa koje priznaje Unija ili potrebu zaštite prava i slobode drugih” (čl. 52, st. 1 Povelja EU).<sup>22</sup> Važno je napomenuti da se prava propisana Poveljom tumače u skladu sa ustavnom tradicijom država članica, što dalje implicira da je stepen primjene ograničenja u korelaciji sa implementacijom u odnosu na nacionalno zakonodavstvo.<sup>23</sup>

---

<sup>16</sup> „Evropska konvencija o ljudskim pravima i slobodama sa izmjenama predviđenim Protokolima br. 11 i 14 sa Protokolima br. 1, 4, 6, 7, 12, 13 i 16”, *Evropski sud za ljudska prava, Savjet Evrope F-67075 Strasbourg cedex*, 2013, dostupno na: [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_MNE.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_MNE.pdf), pristupljeno: 14. april 2020. godine.

<sup>17</sup> Vidjeti: *Perinçek v. Switzerland*, predstavka br. 27510/08 presuda ESLJP od 15. oktobra 2015.

<sup>18</sup> William Schabas, *The European Convention on Human Rights: A Commentary*, Oxford, 2015, p. 404.

<sup>19</sup> Yutaka Arai-Takahashi, *The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the ECHR*, Antwerpen – Oxford – New York, 2001, p. 11.

<sup>20</sup> Juan Cianciardo, “The Principle of Proportionality: The Challenges of Human Rights”, 3 *Journal of Civil Law Studies* (2010), p. 184.

<sup>21</sup> Bernhard Schlink, “Proportionality” in: Rosenfeld Michel and Sajó András, (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, 2012, Oxford University Press, pp. 718-737.

<sup>22</sup> “Charter of Fundamental Rights of the European Union 2012/c 326/02”, *Official Journal of the European Union C 326/391*, 26 October 2012, član 52, stav 1).

<sup>23</sup> *Ibid.*, stav 4.



Načelo ograničenja ljudskih prava samo je jedan od principa na kome se zasniva koncept ljudskih prava. Ovdje je važno ukazati i na načelo zabrane zloupotrebe prava i odstupanja od ljudskih prava. Načelo zabrane zloupotrebe prava, definisano članom 17 Evropske konvencije, utvrđuje granice ograničenja.<sup>24</sup> U kontekstu rada i ispitivanja opravdanosti ograničavajućih mjera, načelo zabrane zloupotrebe prava dovodi nas, takođe, u vezu sa mjerenjem opravdanosti u odnosu na ispunjavanje uslova zakonitosti i neophodnosti. Čini se da ovo načelo utvrđuje granice mogućim ograničenja u smislu da ono ne može da bude „veće” nego što je to propisano Konvencijom. Sa druge strane, ESLJP je u slučaju *Tirer protiv Ujedinjenog Kraljevstva* istakao da Konvencija predstavlja „živ instrument”, i prilikom tumačenja njenih odredaba valja uzeti u obzir okolnosti koje postoje u trenutku tumačenja, nezavisno od onoga što se željelo postići u momentu pisanja Konvencije.<sup>25</sup>

Dalje, u teoriji je poznato i odstupanje od ljudskih prava ili derogacija, kao poseban vid ograničenja u stanju državne nužde. Stojanović ističe da većina evropskih ustava dopušta djelimično suspendovanje i to za vrijeme vanrednog stanja, ratnog stanja ili druge javne opasnosti. Pritom, apsolutno zaštićena prava nije moguće derogirati ni u navedenim okolnostima, a budući da ne postoji jedinstvena lista apsolutnih prava u sklopu međunarodnih instrumenta zaštite, nije moguće utvrditi jasnu granicu ograničenja.<sup>26</sup> Član 15 Konvencije glasi:

*U doba rata ili druge javne opasnosti koja prijete opstanku nacije, svaka Visoka strana ugovornica može da preduzme mjere koje odstupaju od njenih obaveza po ovoj Konvenciji, i to u najnužnijoj mjeri koju iziskuje takva situacija, s tim da te mjere ne budu u neskladu s njenim drugim obavezama prema međunarodnom pravu.*<sup>27</sup>

U zvaničnim izjavama visokih predstavnika država i međunarodnih organizacija mogla se čuti upotreba riječi „rat” kao metafore kojom bi opisali ozbiljnost situacije i ukazali na važnost solidarnosti i empatije.<sup>28</sup> Međutim, ova metafora može poslužiti

<sup>24</sup> „Ništa u ovoj Konvenciji ne može se tumačiti tako da podrazumijeva pravo bilo koje države, grupe ili lica da se upuste u neku delatnost ili izvrše neki čin koji je usmjeren na poništavanje bilo kog od navedenih prava i sloboda ili na njihovo ograničavanje u većoj mjeri od one koja je predviđena Konvencijom” (čl. 17).

<sup>25</sup> Vidjeti: *Tirer protiv UK (Tyrer v. the United Kingdom)*, predstavka br. 5856/72, presuda od 25. aprila 1978, paragraf 31.

<sup>26</sup> Dragan Stojanović, *Ustavno pravo – knjiga I*, Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Nišu, Niš, 2009, str. 314.

<sup>27</sup> „Evropska konvencija o ljudskim pravima i slobodama sa izmjenama predviđenim Protokolima br. 11 i 14 sa Protokolima br. 1, 4, 6, 7, 12, 13 i 16”, *Evropski sud za ljudska prava, Savjet Evrope*, F-67075 Strasbourg cedex, 2013, dostupno na: [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_MNE.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_MNE.pdf), str. 12.

<sup>28</sup> Vidjeti: “War Metaphors in Political Communication on Covid-19”, izjave predsjednika Francuske, Portugala, predsjednice Evropske komisije, generalnog sekretara UN, dostupno na: <https://doi.org/10.3389/fsoc.2020.583680>, pristupljeno: 11. maj 2021.

i kao političko opravdanje za primjenu ograničenja ljudskih prava. U prilog tome, iako Evropski sud za ljudska prava nije definisao pojam rata, postoji široko prihvaćena definicija Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju u slučaju *Tadić* koja glasi: „oružani sukob postoji kad god postoji pribjegavanje oružanoj sili između država”.<sup>29</sup> U tom smislu, čini se da međunarodno pravo isključuje karakterizaciju aktuelne krize kao „rat”.

Ipak, pandemija svjetskih razmjera mogla bi se smatrati ozbiljnom prijetnjom po čovječanstvo i „javnom opasnosti” koja je uticala na svakodnevni život građana. Ovdje ćemo ukazati na sudsku praksu koja se odnosi na tumačenje člana 15 u cilju argumenata koji idu u prilog tvrdnji.

U slučaju *Loles protiv Irske*, u paragrafu 28, ESLJP je zauzeo stav da javna opasnost koja prijete opstanku nacije predstavlja „izuzetnu situaciju krize ili opasnosti koja utiče na cjelokupno stanovništvo i predstavlja prijetnju za organizovani život zajednice”.<sup>30</sup> U slučaju *Danska, Norveška, Švedska i Holandija protiv Grčke* iz 1969. godine, ESLJP tumači opasnost kao „stvarnu”, „intenzivnu” i „neophodnu” u slučaju da dopuštene mjere ograničenja u cilju zaštite javne bezbjednosti i zdravlja nisu dovoljne da bi se opasnost uklonila.<sup>31</sup>

Postavlja se pitanje da li se aktuelna situacija, uzrokovana epidemiološkom krizom, može smatrati „stanjem državne nužde”, usljed čega su, u skladu sa Konvencijom, dopuštena odstupanja od ljudskih prava.

U praksi, ESLJP je zauzimao stav da je javna opasnost koja prijete opstanku nacije, kao uslovu potvrde stanja državne nužde, opšta kriza koja utiče na svakodnevni život zajednice.

Aktuelna situacija, dakle, može se smatrati „stanjem javne opasnosti” koja prijete opstanku nacije i shodno tome bi potencijalno mogla da ispunjava uslove iz člana 15 EKLJP. Međutim, u tom slučaju riječ je o derogaciji ljudskih prava, koja je moguća jedino pod uslovom proglašenja vanrednog stanja.<sup>32</sup> U tom slučaju, države su dužne ispuniti i jedan protokolarni uslov. U skladu sa stavom 3 člana 15 EKLJP, država je obavezna da obavjesti generalnog sekretara Savjeta Evrope o stanju nužde u pogledu pristupa derogacije naznačenih prava, sa napomenom vremenskog

---

<sup>29</sup> ICTY, *The Prosecutor v. Dusko Tadic*, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, IT-94-1-A, 2 Oct., 1995, 70, <https://www.icty.org/x/cases/tadic/acdec/en/51002.htm>, pristupljeno 11. maj 2021.

<sup>30</sup> *Lawless v. Ireland (No. 3)* predstava br. 332/57, 1961. godine.

<sup>31</sup> Vidjeti: *The Greek case – Denmark v. Greece; Norway v. Greece; Sweden v. Greece; Netherlands v. Greece*, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-167795%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-167795%22]}), pristupljeno 7. februara 2021. godine.

<sup>32</sup> Dejan Pavlović, „Doktrine Evropskog suda za ljudska prava”, *Međunarodna politika*, br. 1144, 2011, str. 69.

perioda u kom će se derogacija primjenjivati. Na nivou EU u toku prvog talasa pandemije, do juna 2020. godine, notifikaciju su generalnom sekretaru uputile Rumunija, Estonija i Letonija.<sup>33</sup> Zanimljivo je, na primjer, da Francuska koja je u periodu od 2015. do 2017. godine zbog terorističkih napada nekoliko puta upućivala notifikacije generalnom sekretaru, u ovom slučaju to nije uradila, iako je proglasila vanredno stanje i preduzela restriktivne mjere.<sup>34</sup>

Sa druge strane, Burton i dr. definišu derogaciju kao „racionalan odgovor na nesigurnost, omogućavajući vladama da kupuju vrijeme (...) u cilju prevazilaženja krize primjenom privremenog ograničenja političkih i građanskih sloboda”.<sup>35</sup>

Osim toga, klauzule o odstupanju nisu, prema Gerald L. Neumanu, u suprotnosti sa pojamom ljudskih prava, ali mogu doprinijeti njihovoj efikasnoj zaštiti.<sup>36</sup> U tom smislu, u skladu sa članom 2 Evropske konvencije, države su u obavezi da štite pravo na život, što opravdava derogaciju određenih prava i sloboda.

### **3) OGRANIČENJA SLOBODE KRETANJA**

Sloboda kretanja neodvojiv je dio slobode ličnosti. Evropsko pravo slobodu kretanja propisuje na način da „svako ko se zakonito nalazi na teritoriji jedne države ima, na toj teritoriji, pravo na slobodu kretanja i slobodu izbora boravišta”, što podrazumijeva nesmetano cirkulisanje pojedinca na teritoriji na kojoj zakonito boravi, bez obzira da li se radi o državljaninu date države ili strancu (Protokol 4, čl. 2 Konvencije). Član 2 stav 2 Protokola 4 Konvencije propisuje ograničenja „koja su uvedena u skladu sa zakonom i opravdana javnim interesom u demokratskom društvu”.<sup>37</sup>

---

<sup>33</sup> Notifikacije država u odnosu na primjenu člana 15 Evropske konvencije u kontekstu pandemije dostupne na: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/webContent/62111354>, pristupljeno: 7. februar 2021.

<sup>34</sup> Vidjeti: Izvještaj “When a Temporary State of Emergency becomes Permanent: France as a Case Study”, dostupan: [https://www.tni.org/files/publication-downloads/france\\_and\\_the\\_states\\_of\\_emergency\\_online.pdf](https://www.tni.org/files/publication-downloads/france_and_the_states_of_emergency_online.pdf), pp. 12-14, pristupljeno: 11. maj 2021.

<sup>35</sup> Emilie M. Hafner-Burton et al. “Emergency and Escape: Explaining Derogations from Human Rights Treaties”, in *International Organization*, Vol. 65, Cambridge University Press, 2011, pp. 680.

<sup>36</sup> Gerald L. Neuman, “Constrained Derogation in Positive Human Rights Regime”, in Evan J. Criddle (ed.), *Human Rights in Emergencies*, pp. 15-31.

<sup>37</sup> „Evropska konvencija o ljudskim pravima i slobodama sa izmjenama predviđenim Protokolima br. 11 i 14 sa Protokolima br. 1, 4, 6, 7, 12, 13 i 16”, Evropski sud za ljudska prava, Savjet Evrope, F-67075 Strasbourg cedex, 2013, dostupno na: [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_MNE.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_MNE.pdf), str. 34.

Povelja EU „ograničava” slobodu na državljanstvo neke od članica EU i u članu 45 propisuje da „građanin Unije ima pravo da se slobodno kreće i nastani na teritoriji država članica”, dok se za državljane trećih država „odobrava sloboda kretanja u skladu sa Ugovorima. Osim toga, sloboda kretanja, u skladu sa Poveljom EU, podrazumijeva i pravo pojedinca da napusti zemlju u kojoj se nalazi.

### 3.1 SLOBODA KRETANJA vs. LIŠAVANJE SLOBODE

Slobodu kretanja valja razlikovati od prava pojedinca da ne bude lišen slobode.<sup>38</sup> Ovdje ćemo pokušati ukazati na odnos ove dvije kategorije prava/sloboda.

Član 5 Konvencije u stavu 1 propisuje da niko ne može biti lišen slobode osim u određenim slučajevima i u skladu sa zakonom propisanim postupkom. Među situacijama u kojima je moguće pojedinca lišiti slobode navodi se slučaj zakonitog lišenja slobode da bi se spriječilo širenje zaraznih bolesti.<sup>39</sup> Ovdje bi trebalo ukazati na različitu pravnu prirodu fakultativnog ograničenja (na primjer slobode kretanja) i inherentnog ograničenja prava na slobodu i bezbjednosti ličnosti. Naime, inherentna ograničenja podrazumevaju situacije u kojima nema ograničenja prava u pravom smislu riječi, već se radi o *numerus clausus* nabrojanim odstupanjima, situacijama koje se prema samoj Konvenciji neće smatrati povredom prava. Ipak, Sud će u praksi vršiti analizu i procjenu da li se konkretno činjenično stanje može podvesti pod neko od odstupanja, čak će primjenjivati i određeni oblik testa proporcionalnosti, ali se to razlikuje od fakultativnih ograničenja.

Da li je u vrijeme pandemije legitimno ograničena sloboda kretanja, i/ili su lica lišena slobode? Kakav bi bio stav Evropskog suda za ljudska prava u slučaju potencijalne povrede prava, odnosno kakva bi u tom slučaju bila mogućnost sudske zaštite?

---

<sup>38</sup> Ivana Krstić, Tanasije Marinković, *Evropsko pravo ljudskih prava*, op. cit., str. 153.

<sup>39</sup> Član 5 Konvencije stav 1: „Niko ne može biti lišen slobode sem u slučajevima:

- da se radi o zakonitom lišenju slobode na osnovu presude nadležnog suda;
- u slučaju zakonitog hapšenja ili lišenja slobode zbog neizvršenja zakonite sudske odluke ili radi obezbjeđenja ispunjenja neke zakonom propisane obaveze;
- u slučaju zakonitog hapšenja ili lišenja slobode radi privođenja lica pred nadležnu sudsku vlast zbog opravdane sumnje da je izvršilo krivično djelo, ili kad se to opravdano smatra potrebnim radi sprečavanja izvršenja krivičnog djela ili bekstva nakon njegovog izvršenja;
- u slučaju lišenja slobode maloletnog lica na osnovu zakonite odluke u cilju vaspitnog nadzora ili zakonitog lišenja slobode radi privođenja nadležnom organu;
- u slučaju zakonitog lišenja slobode lica radi sprečavanja širenja zaraznih bolesti, kao i zakonito lišenje slobode duševno poremećenih lica, alkoholičara, narkomana i skitnica;
- u slučaju zakonitog hapšenja ili lišenja slobode lica u cilju sprečavanja njegovog ulaska u zemlju ili protiv lica u postupku ekstradicije ili deportacije.”

U skladu sa principom neposredne primjene ljudskih prava organi nadležni za zaštitu prava se u svojim odlukama pozivaju na ustavne odredbe, ili norme međunarodnih ugovora kojima se propisuje zaštita. Član 5 Konvencije ne definiše lišavanje slobode, što znači da će se ono ispitivati u konkretnom slučaju. Zbog toga je od presudnog značaja sudska praksa u ovoj oblasti.

Vidjeli smo da, u skladu sa međunarodnim normama, širenje zarazne bolesti može biti osnova za lišavanje slobode. Međutim, postoje dva bitna kriterijuma za zakonito lišavanje slobode koja je potrebno ispuniti:

- da li je širenje zarazne bolesti opasno za javno zdravlje ili bezbjednost;
- da li je lišavanje slobode krajnja mjera kako bi se spriječilo širenje bolesti, jer su razmotrene manje teške mjere, te je utvrđeno da su nedovoljno efikasne za zaštitu javnog interesa.<sup>40</sup>

U poznatom slučaju *Enhorn protiv Švedske* iz 2005. godine, Evropski sud je zaključio da kada ovi kriterijumi nisu ispunjeni prestaje da postoji osnov za lišavanje slobode.<sup>41</sup>

Podnosilac predstavke Enhorn je lice pozitivno na HIV virus. Nakon što je preneo virus drugom licu, okružni zdravstveni inspektor mu je, u skladu sa švedskim Zakonom o zaraznim bolestima iz 1988, izdao mjere koje su, između ostalog, podrazumijevale i redovan dolazak na sastanke koje je zdravstveni inspektor ugovarao. Nakon što se nije pojavio na pet zakazanih sastanaka, čime je prekršio izdate mjere, Okružni sud je podnosiocu predstavke donio presudu da se pomenutom licu odredi prinudna izolacija u cilju sprečavanja širenja zaraznih bolesti do tri mjeseca, na osnovu Zakona o zaraznim bolestima. Podnosilac predstavke žalio se na povredu prava garantovanih u članu 5 Konvencije, zbog prinudne izolacije i kasnije hospitalizacije protiv njegove volje. U navedenom slučaju, ESLJP je zaključio da je došlo do povrede člana 5, a u izdvojenom mišljenju sudija Kosta navodi da ovaj slučaj ilustruje ne samo „ravnotežu između slobode i potreba društva”, nego i određen stepen „kolebanja” u pogledu zaštite od kriterijuma zakonitosti i neophodnosti.<sup>42</sup> Vezu zakonitosti i neophodnosti nalazimo u članu 17 Konvencije, koji glasi:

*„Ništa u ovoj Konvenciji ne može se tumačiti tako da podrazumijeva pravo bilo koje države, grupe ili lica da se upuste u neku djelatnost ili izvrše neki čin usmjeren*

---

<sup>40</sup> Vidjeti: „Vodič ESLJP u tumačenju čl. 5 EKLJP”, paragraf 101, *Savjet Evrope/Evropski sud za ljudska prava*, 2014, dostupan na [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int) (Case-Law/Case-Law Analysis/Case-Law Guides), str. 19.

<sup>41</sup> Vidjeti: *Enhorn protiv Švedske (Enhorn v. Sweeden)* predstavka br. 56520/00, presuda ESLJP od 25. januara 2005. godine.

<sup>42</sup> Mišljenje sudije Ž-P Koste, *Enhorn v. Sweeden*, stav 15, presuda dostupna: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-68077>, pristupljeno 7. februar 2021. godine.

*na poništavanje bilo kog od navedenih prava i sloboda ili na njihovo ograničavanje u većoj mjeri od one koja je predviđena Konvencijom.*<sup>43</sup>

Ako bismo navedeno pokušali primjeniti na slučaj pandemije uzrokovane virusom korona, prvi kriterijum je ispunjen. Virus korona, prema navodima SZO, predstavlja novi virus koji uzrokuje bolest, čija se klinička slika manifestuje od „lakše” prehlade do ozbiljnih upala respiratornih organa i drugih medicinskih komplikacija sa kobnim ishodom. Iako nije dovoljno istražen izvor zaraze, zvanični izvještaji SZO ukazuju da se virus prenosi kapljičnim putem ili dodirivanjem površina kontaminiranih virusom. Prema zvaničnim informacijama SZO, na dan 10. maja 2020. godine, broj oboljelih iznosio je 3.884.434 stanovnika u 215 država svijeta, od čega je umrlo 272.859 ljudi.<sup>44</sup> Dakle, riječ je o bolesti čije širenje jeste opasno po javno zdravlje.

Za razliku od prvog kriterijuma, čije ispunjavanje je očigledno i u prilog kome ide činjenica da se radi o svjetski opravdanoj pandemiji, drugi kriterijum lišavanja slobode, kao krajnje mjere u cilju sprečavanja širenja epidemije, može izazvati dileme. U navedenom slučaju, Sud se izjašnjavao o situaciji u kojoj se osobi koja je nosilac virusa (dakle opasnost) ograničava kretanje kako bi se zaštitili drugi ljudi, dok mi u aktualnoj situaciji epidemiološke krize svjedočimo ograničenju kretanja i zdravih ljudi da bi ih zaštitili, pa se postavlja pitanje da li bi član 5 EKLJP tako nešto uopšte dozvolio.

Ipak, preduzimanje mjera u cilju sprečavanja širenja virusa svakako je bilo neophodno, jer je rizik po zdravlje ljudi bio očigledan. Ono što izaziva dilemu jeste da li su te mjere bile krajnje ili neophodne, odnosno da li su razmatrane manje restriktivne mjere ili su razmjere epidemije, alarmantna situacija po broju oboljelih i umrlih bili dovoljni razlozi da države odmah posegnu za najrestriktivnijim mjerama lišavanja slobode (napuštanje objekata stanovanja uz posebne dozvole i/ili tačno utvrđenim terminima u toku dana).<sup>45</sup> Ili, može li lišavanje slobode baš zbog neophodnosti zaštite i rizika od zaraze, ali i širenja zaraze, biti shvaćeno kao krajnja mjera ograničavanja slobode kretanja?

ESLJP se veoma detaljno bavio razgraničenjem između lišenja slobode i ograničenja slobode kretanja. Iako je to često teško razdvojiti, očigledno je da zaštita

---

<sup>43</sup> „Evropska konvencija o ljudskim pravima i slobodama sa izmjenama predviđenim Protokolima br. 11 i 14 sa Protokolima br. 1, 4, 6, 7, 12, 13 i 16”, Evropski sud za ljudska prava, Savjet Evrope, F-67075 Strasbourg cedex, 2013, dostupno na: [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_MNE.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_MNE.pdf), str. 13.

<sup>44</sup> Zvanični sajt Svjetske zdravstvene organizacije: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>, pristupljeno 10. maj 2020. godine.

<sup>45</sup> Npr. Grčka, Francuska, Italija, Španija. Vidi: “Coronavirus pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications”, European Union Agency for Fundamental Rights, Luxembourg, *Publications Office of the European Union*, februar–mart 2020, p. 17.

koju pruža član 5 i član 2 Protokola 4 nije ista. U predmetu *Guzardi protiv Italije*, Sud je jasno istakao da „razlika nije u prirodi mjere, već u stepenu odnosno intenzitetu mjere” i uzeo je u obzir: oblast u kojoj je kretanje ograničeno, obim društvenih kontakata koji su dozvoljeni, mogućnost da lice napusti mjesto bez obavještanja nadležnih organa i sankciju u slučaju nepoštovanja obaveze.<sup>46</sup>

Važan je i predmet *Noland i K. protiv Rusije*, u kome je Sud istakao da se „ograničenje kretanja i od nekoliko sati može smatrati lišenjem slobode, što će se cjeniti na osnovu kriterijuma kao što su: da li je ustanova zatvorenog tipa; da li je bilo elemenata prinude; da li je mjera imala poseban efekat na pojedinca” (u smislu da je prouzrokovala fizičku nelagodnosti ili duševni bol).<sup>47</sup>

Iako navedena argumentacija na osnovu sudske prakse ide u prilog tvrdnji da u aktuelnoj epidemiološkoj situaciji prije možemo govoriti o lišavanju slobode nego o zabrani kretanja, na osnovu člana 5 lišenje slobode ne bi trebalo da bude preventivnog karaktera, dok ograničenje slobode kretanja može biti prevencija.

Međutim, u krajnjem, ovaj zaključak bi valjalo dodatno ispitati. Zabrana slobode kretanja izrečena i zdravim i zaraženim ljudima ukazuje na mogućnost date mjere kao prevencije. Da li su, uzimajući u obzir intenzitet zaraze ali i druge okolnosti (mjere izrečene zdravom ili zaraženom licu), mjere prevencije bile neophodne ili je bilo prostora za moguće zloupotrebe? Činjenica da je način širenja virusa nedovoljno istražen, uz postojanje očiglednih indikatora koji ukazuju da aktuelna kriza predstavlja prijetnju po život ogromnog broja ljudi, otežava izođenje konačnog zaključka u smislu odnosa lišavanja slobode i zabrane kretanja. Ipak, moguće je govoriti o lišavanju slobode kao krajnje mjere u ograničavanju slobode kretanja, a ne prevencije.

ESLJP u „Vodiču o tumačenju člana 5 Evropske konvencije” zauzima stav da kontekst u kojem se mjera preduzima predstavlja važan činilac, budući da su moguće situacije u kojima javnost „može biti pozvana da trpi ograničenja slobode kretanja ili slobode u interesu opšteg dobra”.<sup>48</sup> Zbog toga će i konačno tumačenje zavisiti od okolnosti u konkretnom slučaju.

U narednom dijelu rada pokušaćemo prikazati na koji način je EU odgovorila na krizu izazvanu virusom korona. Predstavljajući aktivnosti država članica u borbi

<sup>46</sup> Vidjeti: *Guzardi protiv Italije (Guzzardi v. Italy)*, predstavka br. 7367/76, presuda od 6. novembra 1980, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57498>, pristupljeno: 7. februar 2021.

<sup>47</sup> Vidjeti: *Noland i K. protiv Rusije (Noland and K. v. Russia)*, predstavka br. 2512/04, presuda od 12. februara 2009, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91302>, pristupljeno: 7. februar 2021.

<sup>48</sup> „Vodič ESLJP u tumačenju čl. 5 EKLJP”, paragraf 6. Vidi još: *De Tomaso protiv Italije (De Tomasso v. Italy)* predstavka br. 43395/09; *Nada protiv Švajcarske (Nada v. Switzerland)* predstavka br. 10593/08; *Ostin i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva (Austin and others v. The United Kingdom)* predstavke br. 39692/09, 40713/09 i 41008/09.

protiv epidemiološke krize, sa fokusom na međudržavnu i međuinstitucionalnu koordinaciju, namjera autora je da ukaže na uticaj aktuelne krize na slobodu kretanja na nivou EU i moguće posledice preduzetih mjera u cilju suzbijanja širenja zaraze.

Ograničićemo se na ispitivanje mjera sa aspekta zaštite ljudskih prava i njihove opravdanosti u kontekstu vladavine prava. Međutim, bilo bi zanimljivo dalje ispitivati uticaj opravdanosti mjera za suzbijanje pandemije sa aspekta samog odnosa među državama članicama, sa nivoa promovisanja evropskih vrijednosti, ali i veze nacionalnog suvereniteta i poštovanja evropskog prava.

#### **4) SLOBODA KRETANJA NA NIVOU EU U USLOVIMA PRVOG TALASA PANDEMIJE**

Sloboda kretanja ljudi jedna je od četiri slobode na kojima se temelji Evropska unija.<sup>49</sup> Kretanje u okviru Šengen zone i jedinstvenog evropskog tržišta regulisano je evropskim, a ne nacionalnim pravom. Direktiva 2004/38/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta (čl. 27-33), propisuje da države članice mogu ograničiti slobodu kretanja iz razloga javnog zdravlja, bezbjednosti i poretka, ukoliko se ograničenje ne vrši „u ekonomske svrhe”.<sup>50</sup> Član 29 stav 1 pomenute Direktive propisuje da:

*Jedine bolesti koje opravdavaju mjere kojima se ograničava sloboda kretanja jesu potencijalno epidemiološke bolesti, kako su utvrđene mjerodavnim instrumentima Svjetske zdravstvene organizacije, te druge zarazne bolesti ili zarazne bolesti čiji su uzročnici paraziti, ako protiv tih bolesti država članica domaćin donosi mjere za zaštitu svojih državljana.<sup>51</sup>*

Na nivou Evropske unije (EU) institucije su donijele niz smjernica za koordinisano djelovanje u borbi protiv virusa korona. „Globalni odgovor na Covid-19” zasnovan je na principu Tima Evrope (*Team Europe*).<sup>52</sup> Ovaj princip podrazumijeva pomoć država članica koje su zajedno sa finansijskim institucijama

---

<sup>49</sup> Na nivou Unije regulisana je „Ugovorom o funkcionisanju EU” (čl. 21, čl. 45-66, glava 4 i čl. 67 Ugovora, „Ugovorom iz Matrihta” (čl. 3, stav 2), kao i čl. 45 „Povelje o ljudskim pravima”.

<sup>50</sup> “Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004”, *OJ*, L 158/ 77, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:158:0077:0123:en:PDF>, pristupljeno: 7. februar 2021.

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> Vidjeti: Saopštenje “Team Europe – Global EU Response to Covid-19 supporting partner countries and fragile populations”, *Služba EU za spoljne poslove*, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/77470/%E2%80%9Cteam-europe%E2%80%9D-global-eu-response-covid-19-supporting-partner-countries-and-fragile-populations\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/77470/%E2%80%9Cteam-europe%E2%80%9D-global-eu-response-covid-19-supporting-partner-countries-and-fragile-populations_en), pristupljeno: 11. april 2020. godine.



EU, prvenstveno Evropskom bankom za razvoj i Evropskom bankom za obnovu i razvoj, osigurale paket od 20 milijardi evra namjenjenih članicama EU, ali i državama van granica EU.<sup>53</sup> U zajedničkoj komunikaciji Evropske komisije (EK) i Visokog predstavnika za spoljne poslove i bezbjednosnu politiku, kao jedan od glavnih izazova navodi se garantovanje poštovanja ljudskih prava, posebno prava radnika, i demokratije. U „Komunikaciji o globalnom odgovoru na Covid-19” istaknuto je da „posebne i izvanredne mjere za sprečavanje širenja pandemije ne smiju dovesti do slabljenja temeljnih vrijednosti i načela otvorenih i demokratskih društava“.<sup>54</sup>

Zvaničnici država članica Evropske unije 10. marta 2020. godine organizovali su video konferenciju na kojoj su izrazili potrebu za zajedničkim pristupom i koordinacijom u cilju efikasne primjene restriktivnih mjera za suzbijanje epidemije na nivou država članica. U zaključcima je istaknuto da je zdravlje ljudi glavni prioritet, te da bi preduzete mjere trebalo da se zasnivaju na stručnim i medicinskim savjetima, i da budu srazmjerne kako ne bi imale pretjerane posledice na društvo u cjelini.<sup>55</sup>

Sa druge strane, Izvještaj Agencije Evropske unije o ljudskim pravima<sup>56</sup> sadrži opis mjera preduzetih na teritoriji država članica u prvom talasu pandemije. Nalazi Agencije potvrđuju ne samo različit pristup država u primjeni ograničavajućih mjera, već dovodi u pitanje poštovanje osnovnih sloboda za vrijeme pandemije. Međutim, ovdje je važno ukazati na značaj ispitivanja neophodnosti uvođenja i primjene ograničavajućih mjera, kao i mogućih zloupotreba.

Autori „Politika korona virusa i njegov uticaj na slobode i vladavinu prava u oblasti Šengena” ističu da su se mjere odnosile na: ponovno uvođenje graničnih kontrola od strane država članica; ograničenja ili zabrane međunarodnog prevoza putnika (obustava letova, prevoz vozova, ulazak automobilom ili autobusom, ulazak u luke iz svih ili određenih država), zabrane ulaska (tj. mjere zabrane ulaska pojedincima koji ne ispunjavaju određene uslove, kao što su prebivalište, koji se bave osnovnim uslugama kao što su prevoz robe i medicinske usluge). Državljeni

---

<sup>53</sup> Ibid.

<sup>54</sup> „Joint communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions, European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Brussels, 8.4.2020 JOIN(2020)”, dostupna: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint\\_communication\\_global\\_eu\\_covid-19\\_response\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint_communication_global_eu_covid-19_response_en.pdf), p. 2. pristupljeno: 11. april 2020. godine.

<sup>55</sup> „Izjava predsjednika Evropskog savjeta povodom zaključaka od 7. maja 2020”, dostupna na: <https://www.consilium.europa.eu/hr/presspress-releases/2020/03/10/statement-by-the-president-of-the-european-council-following-the-video-conference-on-covid-19/>, pristupljeno: 11. april 2020. godine.

<sup>56</sup> Vidjeti: Fundamental Rights Agency, <https://fra.europa.eu/en/about-fra>, pristupljeno: 11. april 2020. godine.

država članica obično su izuzeti od takvih mjera. I konačno, zabrane izlaska iz države članice (tj. mjere zabrane izlaska osoba na sva putovanja koja nisu neophodna) koje su u prvom talasu primjenile Belgija, Češka i Litvanija.<sup>57</sup> Vlade država članica kontrolisale su svoje granice bez koordinacije. Evropska komisija (EK) donijela je niz pravila i preporuka u cilju adekvatne primjene evropskog prava i koordinisanog djelovanja na nivou EU.

Međutim, koordinacija nije nužni zahtjev po evropskom pravu u okolnostima zaraznih bolesti i javne bezbjednosti. U skladu sa članom 28 Direktive 2004/38 država članica zadržava diskreciono pravo da djeluje različito, da se njihovo djelovanje može razlikovati od države do države, od perioda do perioda.<sup>58</sup> U prilog tome, a prema mišljenju ESP od 13. decembra 1989. o pravnom efektu preporuka, iako preporuke nemaju obavezujući karakter, one se razmatraju od strane nacionalnih sudova, a imaju cilj da doprinesu jasnoj primjeni mjera ili pomognu pri primjeni obavezujućeg evropskog prava.<sup>59</sup>

Evropski savjet (ES) zvanično je prihvatio preporuke EK, kroz zajedničku izjavu članova ES od 26. marta 2020. godine.<sup>60</sup> U izjavi je naglašena potreba djelovanja u cilju: suzbijanja širenja virusa, obezbjeđivanja neophodne medicinske opreme, promocije istraživanja i prevazilaženje novonastalih ekonomsko-socijalnih izazova, kao i povratak državljana EU koji su se zatekli u trećim državama u domovinu. U cilju očuvanja jedinstvenog tržišta, a u skladu sa smjernicama Komisije i Zakonom o Šengenu, ES je u usvojenom dokumentu od 26. marta ukazao na efikasno upravljanje granicama tamo gdje je uspostavljena privremena kontrola, i pozdravio uvođenje „zelenih traka“ za brži prevoz robe u vanrednim okolnostima.<sup>61</sup>

---

<sup>57</sup> Sergio Carrera, Luk Ngo Chun, “Coronavirus politics and their impact on EU freedoms and rule of law in the Schengen Area”, *CEPS Policy Contribution*, No. 2020-04, 2020, pp. 2-8.

<sup>58</sup> “Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC,” *OJL* 158, dostupna: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004L0038>, član 28, pristupljeno: 11. april 2020. godine.

<sup>59</sup> Judgment of the Court (second chamber) of 13 December 1989, case C-322/88, dostupna: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:bd89ea77-32ba-44d8-a1e0-ec66779fc731.0002.03/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:bd89ea77-32ba-44d8-a1e0-ec66779fc731.0002.03/DOC_2&format=PDF), pristupljeno: 11. april 2020. godine.

<sup>60</sup> “Joint statement of the Members of the European Council”, dostupna: <https://www.consilium.europa.eu/media/43076/26-vc-euco-statement-en.pdf>, pristupljeno: 11. april 2020. godine.

<sup>61</sup> Ibid.

U prvih šest mjeseci pandemije mapa restriktivnih mjera na teritoriji EU i dalje je zavisila od države do države.<sup>62</sup> U skladu s tim, mjere su podjeljene u nekoliko kategorija: zabrana okupljanja, zatvaranje prodavnica (sa izuzetkom onih koje prodaju hranu i osnovne životne namirnice), zabrana avio-saobraćaja, zabrana kretanja unutar države, zatvaranje škola, vrtića i drugih obrazovnih institucija, zabrana međunarodnog kretanja. U najvećem broju država Evropske unije mjere se primjenjuju u svim navedenim kategorijama mjestimično, u odnosu na određene djelove teritorije/regije.<sup>63</sup>

Ovdje je važno napomenuti da se članak odnosi na prvi talas pandemije, zbog čega je važno istaći da su u različitim periodima restriktivne mjere bile jače u jednim, a slabije u drugim državama članicama, kao i da su se vremenom mijenjale u skladu sa situacijom.

Mjere na nivou cijele teritorije u pogledu međunarodnog kretanja ljudi i zabrane avio-saobraćaja postojale su u: Španiji, Kipru, Litvaniji, Luksemburgu i Poljskoj.<sup>64</sup> U prvom talasu pandemije najstrožije mjere bile su uvedene na Malti, koja je zabranila javna okupljanja, avio-saobraćaj i međunarodno kretanje, ali je djelimično ograničila kretanje ljudi unutar teritorije.<sup>65</sup> Italija, koja je najviše pogođena država po broju oboljelih, zabranila je otvaranje škola, vrtića i drugih obrazovnih institucija, dok se restriktivne mjere u ostalim kategorijama i dalje djelimično primjenjuju.<sup>66</sup>

Države članice imale su različite strategije implementacije tih mjera. Tako, na primjer, prema nalazima Agencije EU za ljudska prava o implikacijama virusa korona, u Mađarskoj su vlasti stavljale crvene kartone na vrata osobe koja je bila obavezna da bude u kućnom pritvoru, a policija je redovno provjeravala da li je kod kuće.<sup>67</sup> U skladu sa Uredbom Vlade Mađarske (2020, 41/20), u slučaju zloupotrebe bila je propisana novčana kazna u iznosu od 150,000 HUF (€ 425). Prema nalazima Agencije, novčane kazne za nepoštovanje novih mjera primjenjivale su se u većini država članica. Neke su čak primjenjivale i kazne zatvora.<sup>68</sup>

<sup>62</sup> Vidjeti: [https://ec.europa.eu/transport/coronavirus-response\\_en](https://ec.europa.eu/transport/coronavirus-response_en), pristupljeno: 22. maj 2020. godine.

<sup>63</sup> Austrija, Belgija, Grčka, Danska (osim za avio-sabraćaj i kretanje unutar države gdje ne postoji zabrana), Holandija, Slovenija, Francuska, Finska, Švedska, Letonija.

<sup>64</sup> "Coronavirus response: Transport measures", *European Commission*, [https://ec.europa.eu/transport/transport-modes/news/2020-03-27-coronavirus-response-transport-measures\\_en](https://ec.europa.eu/transport/transport-modes/news/2020-03-27-coronavirus-response-transport-measures_en), pristupljeno: 20. mart 2020.

<sup>65</sup> Ibid.

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> "Coronavirus pandemic in the EU – Fundamental rights implications", 1 February–20 March, *EU Agency for fundamental rights*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, April 2020, p. 17.

<sup>68</sup> Ibid., p. 19.

Recimo, u Belgiji u skladu sa Zakonom o građanskoj bezbjednosti iz 2007, za kršenje mjere zabrane okupljanja slijedila je kazna zatvora od 8 dana do tri mjeseca.<sup>69</sup> U Bugarskoj, u skladu sa Zakonom o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika koji je Narodno sobranje usvojilo 16. januara 2019. godine, za kršenje mjera koje imaju za cilj suzbijanje infektivnih bolesti propisana je kazna zatvora do pet godina.<sup>70</sup>

Vidjeli smo da, prema Povelji EU, sloboda kretanja podrazumijeva i pravo pojedinca da napusti zemlju u kojoj se nalazi. Jedan od izazova za vrijeme pandemije bio je povratak državljana blokiranih u trećim državama u domovinu. U skladu sa Mehanizmom za civilnu zaštitu, Koordinacioni centar EK za odgovor na hitne situacije djelovao je zajedno sa Evropskom službom za spoljne poslove i državama članicama. Konkretno, EK kofinansirala je troškove prevoza državljanima EU, ali i građanima trećih država, i od izbijanja pandemije na ovaj način olakšana je repatrijacija više od 74 hiljade građana EU.<sup>71</sup>

Na osnovu opisa mjera na teritoriji država članica, a u kontekstu ispitivanja njihove opravdanosti, potrebno je analizirati donesene odluke o ograničenju prava i sloboda u odnosu na ispunjenost propisanih uslova ograničenja ljudskih prava.

Pa tako, u smislu uslova zakonitosti, u pojedinim državama članicama, restriktivne mjere podrazumijevale su izmjenu i dopunu zakona, i/ili su propisi doneseni na nivou uredbi vlada i slično. Moglo bi se smatrati da je prilikom ograničenja slobode kretanja za vrijeme pandemije virusa korona, uslov proporcionalnosti i neophodnosti u društvu u određenoj mjeri ispunjen. Nekoliko argumenata ide u prilog tome. Prvo – vidjeli smo da su donesene mjere ograničene prostorno i vremenski, srazmjerno intenzitetu zaraze i trajanju. Vlade država članica EU donosile su mjere u odnosu na svoje nacionalne potrebe, postavljajući zdravlje ljudi kao glavni prioritet. Drugo – ukoliko se uzme u obzir tvrdnja da je opšti interes nadjačao interes pojedinca, te da se radi o krizi koja prijete da ugrozi zdravlje cjelokupnih zajednica, polje slobodne procjene moglo bi se široko postaviti.

Već smo istakli da se epidemija može smatrati „stanjem javne opasnosti”, što predstavlja uslov za potvrdu mogućnosti derogacije ljudskih prava u slučaju „državne nužde”. Iako bi derogacija u tom slučaju morala biti zasnovana na proglašenju vanrednog stanja i poslatom obavještenju generalnom sekretaru Savjeta Evrope sa istaknutim pravima od kojih se odstupa, i naznačenom vremenskom periodu u kome će se pristupiti derogaciji, u toku prvog talasa pandemije samo su tri države članice EU poslale notifikaciju.

---

<sup>69</sup> Ibid., p. 17.

<sup>70</sup> Ibid., pp. 23-28.

<sup>71</sup> Osim državljana EU, pomoć u repatrijaciji dobili su državljanima trećih zemalja. Vidi na primjer: Island, Crna Gora, Sjeverna Makedonija, Srbija, Turska. Vidjeti: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/summary\\_tables\\_of\\_repatriation\\_flights\\_29\\_may\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/summary_tables_of_repatriation_flights_29_may_2020.pdf), pristupljeno: 20. mart 2020.

## 5) ZAKLJUČAK

U prethodnoj analizi pokušali smo ispitati pod kojim uslovima je dopušteno ograničiti slobodu kretanja kao relativno ljudsko pravo. U slučaju kršenja odredbi kojima se propisuju uslovi ograničenja, međunarodni sudovi za ljudska prava pažljivo će ispitivati neophodnost restriktivnih mjera, primjenjujući princip proporcionalnosti i zakonitosti. Osim toga, kroz tumačenje različitih indikatora, ispitivali bi ne samo trajanje tih mjera nego bi i pokušali utvrditi da li su manje restriktivne mjere mogle dovesti do ispunjenja cilja ili postizanja istih rezultata. Suzbijanje širenja zarazne bolesti svjetskih razmjera moglo bi se smatrati srazmjerno postavljenim ciljem, a ispunjavanje uslova zakonitosti zavisice, između ostalog, od usklađenosti donesenih zakonskih propisa u državama članicama sa Konvencijom i Poveljom EU.

Analiza mehanizama zaštite ljudskih prava pokazala je da se opravdanost ograničenja načelno mjeri stepenom usklađenosti datih mjera i propisanih uslova pod kojima se ona primjenjuju. Step primjene i poštovanja restriktivnih mjera, koja je u nekim državama uključivala i krivičnu odgovornost pojedinaca, posebno je pitanje i moglo bi biti predmet daljeg istraživanja.

Na pitanje – da li je ograničenje slobode kretanja bilo opravdano? – moguće je načelno pozitivno odgovoriti, pod uslovom da je to ograničenje imalo za cilj zaštitu prava na život, kao apsolutnog ljudskog prava. Međutim, za konačni zaključak potrebno je ispitati različite indikatore i okolnosti od slučaja do slučaja.

Trebalo bi uzeti u obzir i činjenicu da se radi o pandemiji koja nije zapamćena decenijama, sa očiglednim implikacijama na socio-ekonomski, društveni i pravni poredak država, što je uz nespornost država da se suoče sa „nevidljivim neprijateljem“, nedovoljno opremljenim bolnicama i slabim zdravstvenim sistemima dovelo do toga da su države bile primorane da, u cilju zaštite javnog zdravlja, donose zahtjevne i teške odluke, čije je posledice još uvijek nemoguće sveobuhvatno sagledati.

U narednom periodu očekuje se donošenje strateških odluka na nivou EU, ne samo u geopolitičkom smislu već i u oblasti zaštite ljudskih prava, u pogledu suzbijanja posledica pandemije. Na evropskom nivou za legitimnost odluka presudnu ulogu imaju Evropski parlament, zajedno sa nacionalnim parlamentima.<sup>72</sup> Pred ESP i ESLJP zasigurno će biti predstavljeni s ciljem zaštite prava u periodu krize izazvane virusom korona. Ukoliko se ispostavi kršenje zagarantovanih prava, ili da je došlo do zloupotrebe načela derogacije i zloupotrebe prava, država bi trebalo da odgovori.

---

<sup>72</sup> Vidjeti: “The geopolitical implication of the Covid 19 pandemic”, *Policy Department for External Relations Directorate General for External Policies of the Union*, september 2020, p. 54, dostupno: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/603511/EXPO\\_STU\(2020\)603511\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/603511/EXPO_STU(2020)603511_EN.pdf), pristupljeno: 11. maj 2021. godine.

## 6) LITERATURA

- Arai-Takahashi, Yutaka, *The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the ECHR*, Antwerpen – Oxford – New York, 2001.
- Barak, Aharon, "Proportionality: Constitutional Rights and their Limitations", *New York Cambridge University Press*, 2012.
- Bernhard, Schlink, "Proportionality" in: Rosenfeld Michel and Sajó András, (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, 2012, Oxford University Press.
- Carrera, Sergio, Chun Luk, Ngo, "Coronavirus politics and their impact on EU freedoms and rule of law in the Schengen Area", CEPS Paper, No. 2020-04, 2020.
- Cianciardo, Juan, "The Principle of Proportionality: The Challenges of Human Rights", *Journal of Civil Law Studies*, Vol. 3, 2010.
- Hafner-Burton, Emilie M., et al., "Emergency and Escape: Explaining Derogations from Human Rights Treaties", in *International Organization*, Cambridge University Press, Vol. 65, 2011.
- Krstić, Ivana, Marinković, Tanasije, *Evropsko pravo ljudskih prava*, Savjet Evrope, Kancelarija u Beogradu, Beograd, 2016.
- Neuman, Gerald L., "Constrained Derogation in Positive Human Rights Regime", in Evan J. Criddle, (ed.), *Human Rights in Emergencies*, 2016.
- Nina-Louisa, Arold, Lorenz, Xavier, Groussot, Gunnar Thor, Petursson, *The European Human Rights Culture – A Paradox of Human Rights Protection in Europe*, Leiden, 2013.
- Paunović, Milan, Carić, Slavoljub, *Evropski sud za ljudska prava*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2007.
- Paunović, Milan, Krivokapić, Boris, Krstić, Ivana, *Međunarodna ljudska prava*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2015.
- Pavlović, Dejan, „Doktrine Evropskog suda za ljudska prava”, *Međunarodna politika*, br. 1144, 2011.
- Reid, Karen, "A practitioner's guide to the European Convention on Human Rights", *Thomson/Sweet & Maxwell, London*, 2015;
- Stojanović, Dragan, *Ustavno pravo – knjiga I*, Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Nišu, Niš, 2009.
- Schabas, William, *The European Convention on Human Rights: A Commentary*, Oxford, 2015.

**FREE MOVEMENT OF PEOPLE WITHIN “THE FIRST WAVE”  
OF THE CORONAVIRUS PANDEMIC IN THE EUROPEAN UNION  
MEMBER STATES**

*Summary:* The article deals with the limitation of certain human rights in order to protect human health and its justification. The paper focuses on examining the degree of restriction of freedom of movement of people from March to June 2020. In accordance with the principle of derogation from human rights, regardless of the state of urgency, restrictions must meet the requirements of legality, proportionality and necessity in a democratic society. The author examines the conditions of restriction from the aspect of correlation of the principles on which the concept of human rights is based, primarily the principle of limitation and the principle of prohibition of Abuse of Rights, as well as their derogation as a special kind of limitation. The author examines freedom of movement of people during the current pandemic, relating to the implementation of restrictive measures imposed within the EU Member States and evaluates their justification by the public interest.

*Key words:* coronavirus, Human Rights protection, freedom of movement, European Union, limitations of freedom, restrictive measures.

## (RE)POZICIONIRANJE EVROPSKE KOMISIJE NA TRŽIŠTU PRIRODNOG GASA: OD NOSIOCA LIBERALIZACIJE ENERGETSKOG TRŽIŠTA DO „EVROPSKOG REGULATORA“?

*Strahinja OBRENOVIĆ\**

*Apstrakt:* U radu se razmatra pozicija Evropske komisije na tržištu prirodnog gasa, i to u razdoblju od usvajanja Prvog energetskeg paketa pa sve do usvajanja trenutno važećeg, Trećeg energetskeg paketa. Cilj istraživanja jeste da se analizira uloga Evropske komisije u odnosu na proces liberalizacije i integracije tržišta prirodnog gasa u Evropskoj uniji. Metode korišćene u radu se, pre svega, odnose na analizu akata sadržanih u energetskeg paketa, ali i komparaciju različitih legislativnih rešenja u tri energetskeg paketa. U tom smislu, rad treba da pruži odgovor na pitanje da li je Evropska komisija postala novi „evropski regulator“ na tržištu gasa, i to zahvaljujući ovlašćenjima koja su joj dodeljena energetskeg paketa, naročito Trećim energetskeg paketa. Zaključak istraživanja jeste da zakonodavac nije predvideo dodeljivanje uloge energetskeg regulatora Komisiji, ali joj je dodelio dalekosežna ovlašćenja – naročito prilikom odlučivanja o izuzeću nove energetske infrastrukture. U poslednjem delu rada ukazano je i na legislativne izmene koje je Komisija inicirala, i koje idu u pravcu proširenja domena primene Trećeg energetskeg paketa, samim tim snažeći dalje poziciju Komisije na energetskeg tržištu.

*Gljučne reči:* Evropska komisija, energetskeg tržište, tržište prirodnog gasa, liberalizacija, regulacija, energetskeg paketi

### 1) UVOD

Energetika predstavlja jednu od najvažnijih oblasti svake države bez koje je teško zamisliti postojanje i funkcionisanje modernih država. Ova oblast je dugo bila rezervisana isključivo za nacionalne države i nije bilo regulacije na višem,

---

\* Istraživač-pripravnik, Institut za evropske studije, Trg Nikole Pašića 11.

E-mail: [strahinja.obrenovic@ies.rs](mailto:strahinja.obrenovic@ies.rs).



regionalnom ili globalnom nivou. To se odnosilo i na članice nekadašnje Evropske zajednice, odnosno današnje Evropske unije. Države su nastojale da zadrže isključivu nadležnost u oblasti energetike, koja se smatrala (i dalje se smatra) strateškom oblašću svake države. Aktivnost Evropske komisije (EK) usmerila se krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina prošlog veka na uspostavljanje unutrašnjeg tržišta u sektorima električne energije i gasa, u kojima nije postojala dovoljna integrisanost nacionalnih tržišta. Uloga Komisije od početka aktivnosti u ovoj oblasti odnosila se na promovisanje liberalizacije tržišta električne energije i gasa, što je bilo u skladu sa idejom stvaranja jedinstvenog tržišta, proklamovanom Jedinstvenim evropskim aktom i koja je lansirana početkom devedesetih godina.

U nastavku rada analiziraće se tržište prirodnog gasa, dok će biti izostavljena analiza instrumenata koji regulišu tržište električne energije. Naime, i tržište električne energije i tržište prirodnog gasa su potpali pod pravni okvir tri energetska paketa, od kojih je Treći energetska paket i dalje na snazi. Ovi energetska paketi predstavljaju set pravnih instrumenata koji se odnose na tržišta električne energije i gasa. Vremenom je tzv. energetska *acquis* rastao, tako da danas obuhvata veliki broj odredbi primarnog i sekundarnog prava Evropske unije. Takođe, pored promocije liberalizacije energetske tržišta, aktivnost institucija Unije usmerila se i na pitanja energetske bezbednosti, odnosno sigurnog snabdevanja energentima,<sup>1</sup> ali sve više i pitanjem održivog razvoja i zaštite životne sredine. Kako je reč o složenoj i obimnoj materiji, predmet istraživanja je ograničen na pitanja koja su neposredno vezana za tržište prirodnog gasa i koja potpadaju pod pravni režim tri energetska paketa, iako je sama oblast energetike mnogo šira i pravila u ovoj oblasti mnogo razudjenja.

## 2) LIBERALIZACIJA ENERGETSKOG TRŽIŠTA: NEDOSTAJUĆI DEO SLAGALICE

Kada je reč o energetske tržištu država članica Evropske unije, ono je dugi niz godina ostalo izvan integracionih procesa koji su išli u pravcu stvaranja unutrašnjeg, odnosno jedinstvenog evropskog tržišta.<sup>2</sup> Države članice nisu bile

---

<sup>1</sup> Iako sigurnost snabdevanja (*security of supply*) predstavlja jednu od važnih komponenti koncepta energetske bezbednosti, treba istaći da je energetska bezbednost (*energy security*) kao pojam mnogo širi. Više o konceptu energetske bezbednosti u: Christian Winzer, "Conceptualizing energy security", *Energy policy*, Vol. 46, 2012, pp. 36-48; Aleh Cherp and Jessica Jewell, "The concept of energy security: Beyond the four As", *Energy Policy*, Vol. 75, 2014, pp. 415-421.

<sup>2</sup> U teoriji postoji neslaganje u pogledu dihotomije jedinstveno tržište (*single market*) i unutrašnje tržište (*internal market*). Primetno je da se u izveštaju, koji je podnet predsedniku Komisije Hose Manuel Barosu (José Manuel Barroso) 2010. godine, pod nazivom *A New Strategy for the Single Market at the Service of Europe's Economy and Society*, koristi termin

spremljene da prepuste svoju nadležnost u ovoj oblasti nadnacionalnim institucijama, i stoga su je „ljubomorno čuvale kao domen državnog suvereniteta”.<sup>3</sup> U posleratnom periodu dominirale su nacionalne kompanije koje su često uživale monopolistički položaj na domaćem tržištu. Nije postojao interes da dođe do liberalizacije nacionalnih tržišta kojim bi se omogućilo učestvovanje većeg broja učesnika, odnosno konkurenata na tržištu. Iako je ovo bilo prepoznato kao problem od strane Komisije, energetska tržišta država članica su u velikoj meri ostala fragmentisana sve do poslednje decenije XX veka.

Nagoveštaj moguće promene na energetskom tržištu Unije usledio je nakon što su otpočeta dva procesa: prvo, proces liberalizacije koji otpočeo u Sjedinjenim Američkim Država i Ujedinjenom Kraljevstvu, i to nakon što su na vlast došle (neo)konzervativne političke stranke, i drugi faktor se odnosio na lansiranje ideje jedinstvenog evropskog tržišta koje je trebalo da zaživi početkom devedesetih godina XX veka. Ovi procesi su trebali da doprinesu jačanju pozicije Komisije, koja je sve vreme nastojala da pokrene pitanje liberalizacije energetskih tržišta članica i da podstakne kreiranje jedinstvenog energetskog tržišta na nivou Unije.

Postepena liberalizacija energetskog tržišta u Sjedinjenim Državama i Ujedinjenom Kraljevstvu pokazala je pozitivne efekte u pogledu veće konkurencije i ulaska novih igrača na tržište, što je u velikoj meri uticalo da se ovo pitanje razmotri i na nivou Unije krajem osamdesetih, odnosno početkom devedesetih godina prošlog veka.<sup>4</sup> Od većeg značaja za jačanje pozicije Komisije u energetskom sektoru bila je ideja o jedinstvenom evropskom tržištu. Predsednik komisije Žak Delor (Jacques Delors), zajedno sa komesarom zaduženim za oblast unutrašnjeg tržišta Lordom Kokfildom (Lord Cockfield), lansirao je sredinom osamdesetih godina projekat jedinstvenog tržišta, i predstavio je Belu knjigu o „dovršavanju unutrašnjeg tržišta” (*White paper on “Completing the Internal Market”*) Evropskom savetu u Milanu 1985. godine. Jedinstvenim evropskim aktom (SEA – *Single European Act*)

---

*single market*, za razliku od drugih dokumenata Unije gde se upotrebljava termin *internal market*. Autori izveštaja smatraju da je pogodnije koristiti termin jedinstveno tržište, i to iz tri razloga – unutrašnje tržište može da asocira na metaforu o „Evropi kao tvrđavi” (*fortress Europe*); svako tržište pojedinačne članice Unije je unutrašnje i stoga treba govoriti o jedinstvenom tržištu koje treba da prevaziđe fragmentisanost; i upotreba termina unutrašnje tržište može kod građana Unije da stvori zabunu da je reč o domaćem, odnosno nacionalnom tržištu. Videti: “A New Strategy for the Single Market at the Service of Europe’s Economy and Society”, Report to the President of the European Commission José Manuel Barroso By Mario Monti, 9 May 2010, p. 13.

<sup>3</sup> Anna Herranz-Surrallés, Israel Solorio and Jenny Fairbrass, “Renegotiating authority in the Energy Union: A Framework for Analysis”, *Journal of European Integration*, Vol. 42, No. 1, 2020, p. 3.

<sup>4</sup> Kim Talus, *Introduction to EU Energy Law*, Oxford University Press, Oxford, 2016, p. 3.

bilo je predviđeno dovršavanje unutrašnjeg tržišta, i to je trebalo da se desi početkom devedestih godina, odnosno govorilo se o 1992. godini kao ciljnoj. Dilema se javila u pogledu toga da li energetska tržišta predstavljaju sastavni deo unutrašnjeg tržišta, što je proizvelo nesaglasnost među institucijama Unije (naročito Komisijom) i pojedinim članicama.<sup>5</sup> Pitanje je bilo kompleksno jer se neposredno odnosilo i na obim ovlašćenja Komisije u oblasti energetike, tj. energetskog tržišta.

Među državama koje su se protivile jačanju ovlašćenja Evropske komisije na energetskom tržištu nalazile su se Nemačka i Francuska.<sup>6</sup> Bez podrške ključnih članica Unije nije bilo moguće preduzeti radikalnije mere koje bi vodile stvaranju jedinstvenog energetskog tržišta. Komisija je već 1992. godine iznela predlog direktiva koje bi se odnosile na unutrašnje tržište električne energije i prirodnog gasa, a među najvažnijim predlozima su se već tada našle tri tačke koje su se odnosile na:

- transparentnost i nediskriminaciju u delatnosti proizvodnje električne energije i izgradnje infrastrukture;
- razdvajanje (*unbundling*) delatnosti proizvodnje, transporta i distribucije kod vertikalno integrisanih privrednih subjekata;
- pristup treće strane (TPA – *third party access*) mrežama.<sup>7</sup>

Ovi predlozi su predstavljali ambiciozan pristup Evropske komisije regulaciji energetskog tržišta na evropskom nivou. Pored država koje smo prethodno pomenuli, čak je i Evropski parlament u svom mišljenju dao drugačije viđenje kako treba da se kreira zajedničko energetska tržište.<sup>8</sup> Evropska komisija nije odustala od prvobitnog cilja da se postigne jedinstveno evropsko tržište električne energije i gasa, ali je prihvatila da se do tog cilja dolazi postepeno, odnosno etapno. Sekundarni izvori prava bili su neophodni kako bi se regulisale specifičnosti vezane za tržište električne energije i gasa, kao što su zavisnost od mreža, odnosno infrastrukture prilikom njihovog transporta.<sup>9</sup> Problem je bio što sve do Lisabonskog

<sup>5</sup> Evropska komisija, odnosno tadašnja Komisija Evropskih zajednica, je već 1988. godine predstavila radni dokument pod nazivom „Unutrašnje energetska tržišta”, u kome se navodi da energetska tržišta predstavljaju deo unutrašnjeg tržišta koje je trebalo dovršiti 1992. godine. U pomenutom dokumentu se detaljnije analiziraju tržišta različitih izvora energije i njihove specifičnosti – uglja, nafte, prirodnog gasa, nuklearne energije, ali i tržišta električne energije. Videti više: “The Internal Energy Market”, Commission Working Document, *Commission of the European Communities, COM (88) 238 Final*, Brussels, 2 May 1988.

<sup>6</sup> Claus-Dieter Ehlermann, “Role of the European Commission as Regards National Energy Policies”, *Journal of Energy & Natural Resources Law*, Vol. 12:3, pp. 344-345.

<sup>7</sup> Ibidem, pp. 342-343.

<sup>8</sup> Nicole Herveg, *European Union Policy-Making: The Regulatory Shift in Natural Gas Market Policy*, International Series on Public Policy, Palgrave Macmillan, 2017, p. 116.

<sup>9</sup> Tržišta električne energije i gasa predstavljaju tzv. *network-bound sectors*, odnosno sektore čije funkcionisanje zavisi od dostupnosti mreža za prenos ili transport električne energije i gasa.

ugovora, kao primarnog izvora prava EU, nije postojao član koji bi se isključivo odnosio na oblast energetike, iako su pojedini aspekti energetike bili predmet ineteresovanja još od ugovora kojim je formirana Evropska zajednica za uglj i čelik.

### **3) POJAČANI AKTIVIZAM EVROPSKE KOMISIJE – PRVI I DRUGI ENERGETSKI PAKET**

Aktivnosti Evropske komisije u pogledu liberalizacije energetskog tržišta su intenzivirane u drugoj polovini devedesetih godina. Jedan od značajnijih koraka bilo je usvajanje tzv. Prvog energetskog paketa, odnosno Direktive o zajedničkim pravilima na tržištu električne energije 1996. godine i Direktive o zajedničkim pravilima na tržištu prirodnog gasa 1998. godine. Kao što se može primetiti, energetskim paketima se regulišu sektori električne energije i prirodnog gasa. Takođe, može se uočiti da je direktiva koja se odnosi na tržište gasa usvojena dve godine nakon direktive koja reguliše tržište električne energije. To je bila posledica teških pregovora koji su vođeni između ključnih članica Unije i Komisije, pri čemu je najviše sporenja izazvao zahtev koji se odnosio na pristup treće strane (TPA) mrežama.<sup>10</sup>

Direktiva o zajedničkim pravilima za unutrašnje tržište prirodnog gasa iz 1998. godine, predstavljala je početni uspeh Evropske komisije – da se podstakne liberalizacija i integracija tržišta gasa. Ipak, Komisija je morala da pristane na određene ustupke kako bi privolela pojedine ključne članice da prihvate predlog liberalizacije tržišta gasa. Prihvaćen je model razdvajanja računa (*account unbundling*), ali ne i prvobitni predlog pravnog razdvajanja (*legal unbundling*), kod vertikalno integrisanih preduzeća za različite delatnosti u sektoru gasa.<sup>11</sup> Druga značajna odredba Direktive, koja je takođe rezultat kompromisa, odnosi se sa na uvođenje pregovaranog (*negotiated access*) i regulisanog pristupa (*regulated access*) treće strane mrežama, odnosno postrojenjima u sektoru gasa. Uočljivo je da su ovakva rešenja predstavljala značajno odstupanje od prvobitnog nacрта direktive iz 1992. godine. U ovom razdoblju došlo je i do stupanja na snagu sporazuma iz Mاستrihta 1993. godine, koji je uneo značajne novine, od kojih je za ovu analizu

---

Doduše, ekspanzijom tečnog prirodnog gasa (LNG – *liquefied natural gas*) javlja se tendencija smanjene zavisnosti prenosa gasa cevovodima, ali i dalje postoji zavisnost od infrastrukture poput terminala, odnosno postrojenja za likvefakciju i regasifikaciju. Slične (*network-bound*) karakteristike su prisutne i u drugim sektorima, poput železnica i telekomunikacija. Videti više: Piet Jan Slot and Andrew Skudder, “Common features of community law regulation in the network-bound sectors”, *Common Market Law Review*, Vol. 38, 2001, pp. 87-129.

<sup>10</sup> Jonathan P. Stern, *Competition and Liberalization in European Gas Markets: a Diversity of Models*, Royal Institute of International Affairs, London, Washington, DC: Brookings Institution, 1998, pp. 94-98.

<sup>11</sup> Videti Tabelu 1 u nastavku teksta.

važna ona koja se odnosila na jačanje pozicije Evropskog parlamenta (EP) u procesu odlučivanja. To je značilo da Komisija mora pored Saveta istovremeno da privoli i članove EP za svoj predlog liberalizacije tržišta električne energije i gasa. Usvajanje direktive o zajedničkim pravilima za unutrašnje tržište prirodnog gasa je u velikoj meri olakšano nakon što je usvojena slična Direktiva za tržište električne energije, čime se može napraviti paralela sa onim što Kingdon (John W. Kingdon) naziva „prelivanjem” (*spillover*), odnosno kada se uspeh iz jedne oblasti politike „preliva” u drugu sličnu oblast.<sup>12</sup>

Tabela 1: Modeli razdvajanja kod vertikalno integrisanih preduzeća

razdvajanje računa ( <i>account unbundling</i> )	podrazumeva vođenje zasebnih računa za svaku od delatnosti (prenosa i distribucije odvojeno od proizvodnje i snabdevanja) vertikalno integrisanog preduzeća.
funkcionalno razdvajanje ( <i>functional unbundling</i> )	polazeći od razdvajanja računa za svaku od delatnosti, zahteva se i organizaciono razdvajanje sa izvesnim stepenom autonomnosti (pre svega ljudske, materijalne, tehničke) u odnosu na ostatak vertikalno integrisanog preduzeća.
pravno razdvajanje ( <i>legal unbundling</i> )	podrazumeva osnivanje posebnih pravnih subjekata, odnosno pravno razdvajanje mrežnih delatnosti od ostalih delatnosti kompanije, koja obavlja delatnost proizvodnje i snabdevanja.
vlasničko razdvajanje ( <i>ownership unbundling</i> )	najrigorozniji, odnosno najzahtevniji model razdvajanja koji podrazumeva da vlasnik prenosnog sistema ne može istovremeno da bude vlasnik kompanije koja obavlja delatnost proizvodnje i snabdevanja.
nezavisni operator sistema ( <i>ISO – independent operator of system</i> )	omogućava da vertikalno preduzeće zadrži vlasništvo nad prenosnim sistemom, ali se upravljanje i svakodnevne aktivnosti poveravaju nezavisnom operatoru sistema.
nezavisni operator prenosnog sistema ( <i>ITO – independent transmission operator</i> )	pod ovim modelom operator ostaje u sastavu vertikalno integrisanog preduzeća, ali se predviđaju brojni uslovi i obaveze kako bi se postigla nezavisnost operatora u radu.

<sup>12</sup> John W. Kingdon, *Agendas, alternatives, and public policies*, Boston: Little, Brown, 1984, p. 184. Treba napomenuti da termin, odnosno koncept „prelivanja” (*spillover*) predstavlja višeznačan pojam u društvenim naukama, te da značenje koje mu pripisuje Kingdon nije jedino. Tako je, na primer, koncept *spillover*-a popularizovan od strane politikologa Ernsta Hasa (Ernst Haas) i neofunkcionalističke struje u polju evropskih studija. Videti više: Dejana Vukčević i Miša Stojadinović, „Proces proširenja EU: koncept ‘prelivanja’”, *Srpska politička misao*, broj 4, Vol. 34, 2011, str. 131-152.

Nakon što je usvojena Direktiva 1998. godine u sektoru gasa, bilo je jasno da je proces liberalizacije tržišta prirodnog gasa tek otpočeo. Pomenuta Direktiva nije dodelila značajnija ovlašćenja Komisiji na energetsom tržištu, ali je ona postala još aktivnija u pogledu izgradnje unutrašnjeg energetskeg tržišta. U posebnom članu Direktive iz 1998. godine predviđena je mogućnost unapređenja pravnog i regulatornog okvira na osnovu iskustva stečenog tokom primene Direktive i funkcionisanja energetskeg tržišta, i o tome Evropska komisija izveštava Savet i Evropski parlament.<sup>13</sup>

Komisija je već 2000. godine vratila pitanje liberalizacije tržišta gasa na agendu, jer je zaključeno da postojeći instrumenti nisu dovoljni, i već naredne godine predložila novi paket instrumenata. Za razliku od devedesetih godina, okolnosti su sada bile povoljnije za aktivizam Komisije na polju liberalizacije i integracije energetskeg tržišta usled postepenog prihvatanja ideje liberalizacije energetskeg tržišta od strane većine država članica Unije. Ipak, i dalje su se pojedine države protivile pojedinim predlozima u pogledu liberalizacije tržišta. Tako se, na primer, Francuska opirala otvaranju svog energetskeg tržišta i modelu pravnog razdvajanja (*legal unbundling*) kod vertikalno integrisanih preduzeća, dok se Nemačka protivila predlogu da se uspostavi nacionalno regulatorno telo (NRA – *National Regulatory Authority*) na njenom energetsom tržištu.<sup>14</sup> Pregovori koji su prethodili usvajanju Drugog energetskeg paketa trajali su znatno kraće u odnosu na pregovore koji su prethodili usvajanju Prvog energetskeg paketa. Nova Direktiva u sektoru prirodnog gasa usvojena je 2003. godine, dok je 2005. usvojena Uredba o uslovima pristupa prenosnim mrežama na tržištu gasa.

Drugi energetskeg paket doneo je značajne novine u oblasti tržišta prirodnog gasa. Jedna od bitnih izmena odnosila se na usvajanje modela funkcionalnog razdvajanja (*functional unbundling*), odnosno pravnog razdvajanja (*legal unbundling*) kod vertikalno integrisanih privrednih subjekata u sektoru gasa, dok ambiciozniji cilj vlasničkog razdvajanja (*ownership unbundling*) nije uvršten u konačni tekst Direktive usled protivljenja jednog broja članica. Druga bitna promena je načinjena kod pristupa treće strane sistemu gde se, za razliku od Prvog energetskeg paketa koji prihvata pregovarani i regulisani pristup, prihvata samo regulisani pristup treće strane na bazi unapred objavljenih tarifa i uslova koji se bez diskriminacije primenjuju na sve korisnike.<sup>15</sup> Takođe, prema Drugom

---

<sup>13</sup> Article 28, "Directive 98/30/EC of the European Parliament and of the Council of 22 June 1998 concerning common rules for the internal market in natural gas", *Official Journal* L 204, 21 July, 1998.

<sup>14</sup> Nicole Herveg, *European Union Policy-Making: The Regulatory Shift in Natural Gas Market Policy*, op. cit., p. 167.

<sup>15</sup> Article 18, "Directive 2003/55/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 98/30/EC", *Official Journal* L 176, 15 July 2003.

energetskom paketu članice Unije treba da uspostave regulatorna tela (NRA – *national regulatory authority*) koja treba da doprinesu uspostavljanju funkcionalnog energetskog tržišta.

Pozicija Komisije na tržištu prirodnog gasa je dodatno ojačana, što je potvrđeno većim brojem odredbi iz Direktive i Uredbe u sklopu Drugog energetskog paketa. Naime, države članice treba da informišu Komisiju o svim preduzetim merama u pogledu ispunjavanja obaveze javne usluge (PSO – *public service obligation*),<sup>16</sup> dok slična obaveza postoji i kod preuzimanja mera zaštite (*safeguard measures*) od strane članica, koje treba da obaveste Komisiju i druge članice Unije.<sup>17</sup> Možda najznačajnije ovlašćenje dodeljeno Komisiji vezano je za dodeljivanje izuzeća u pogledu nove (energetske) infrastrukture. Države članice, odnosno njena relevantna tela, koja odlukom dodeljuju izuzeće pojedinoj novoj glavnoj infrastrukturi (*new infrastructure*) od primene pojedinih odredbi Drugog energetskog paketa, treba da „bez odlaganja informišu Komisiju, zajedno sa svim relevantnim informacijama u vezi sa odlukom”.<sup>18</sup> Komisija ima pravo da „u roku od 2 meseca od prijema notifikacije zahteva da regulatorno telo ili država članica izmeni ili povuče odluku kojom se dodeljuje izuzeće”.<sup>19</sup> Takođe, obaveza notifikacije od strane država članica, odnosno njenih regulatornih tela, predviđena je i drugim odredbama direktive, poput one o derogaciji u odnosu na obavezu „uzmi ili ostavi” (*take-or-pay*), ili derogacije u slučaju tržišta u nastajanju, odnosno izolovanih tržišta (*emergent and isolated market*). Nacionalna regulatorna tela su, takođe, obavezana odredbama Direktive na saradnju sa Evropskom komisijom.

#### 4) ŠTA JE PRETHODILO TREĆEM ENERGETSKOM PAKETU?

Usvajanje Drugog energetskog paketa nije dovelo do integracije nacionalnih energetskih tržišta u jedinstveno evropsko tržište. Komisija je prilikom evaluacije postignutog na energetskom tržištu ustanovila da, uprkos postignutom uspehu u izgradnji zajedničkog tržišta, i dalje postoji prostor za napredak. Period koji je prethodio usvajanju Trećeg energetskog paketa obeležen je značajnim promenama, kako unutar Unije tako i na globalnom tržištu gasa. Novina koja je imala značajnih posledica na energetsko tržište bilo je proširenje Evropske unije – kada je 2004. godine pristupilo deset novih članica. Energetska tržišta novih članica su se bitno

---

<sup>16</sup> Ibid., Article 3.

<sup>17</sup> Ibid., Article 26.

<sup>18</sup> Ibid., Article 22, para. 4.

<sup>19</sup> Ibid., Article 22. Istim članom je predviđeno da se rok od dva meseca može produžiti za još jedan mesec ukoliko su potrebne dodatne informacije Komisiji. Ukoliko država članica ili njeno regulatorno telo ne postupi po zahtevu Komisije da se odluka o izuzeću izmeni ili povuče, konačna odluka se donosi prema proceduri na koju upućuje član 30 (2) Direktive.

razlikovala od tržišta zapadnoevropskih zemalja, i njih su odlikovala velika zavisnost od jednog snabdevača gasom, nedostatak interkonekcije i fragmentisanost.

Pitanje energetskeg tržišta je vraćeno na agendu nakon što je na čelo Komisije došao Manuel Barroso (José Manuel Barroso). Pored proširenja Unije, pitanje energetike je intenzivirano gasnom krizom iz 2006. godine, koja je nastala usled spora ruske i ukrajinske strane. U ovom periodu Komisija je, umesto isključivog oslanjanja na predlaganje legislativnih propisa, aktivnost usmerila ka korišćenju različitih vidova „mekog prava, poput zelenih knjiga, belih knjiga, komunikacija kao sredstava za kreiranje politika”.<sup>20</sup> Primetno je da nakon usvajanja Drugog energetskeg paketa dolazi do razmatranja obuhvatne energetske politike, koja je prethodnih godina bila usmerena pretežno na energetskeg tržište, dok su sada sve značajnije druge komponente – sigurnost (snabdevanja) i održivost. U tom smislu je došlo do razmimoilaženja među onima koji su smatrali da tržište može da obezbedi i doprinese sigurnosti snabdevanja i održivosti, i onih koji su smatrali da isključivo oslanjanje na tržišne snage ne može da doprinese ostvarivanju ostalih komponenti energetske politike.<sup>21</sup>

Savet je već 2007. godine pozvao Komisiju da razmotri naredne korake u pogledu nove legislative koja bi se odnosila na oblast energetike. Pregovori su ovoga puta usložnjeni usled proširenja Unije, ali je olakšavajuća okolnost bila rasprostranjeno mišljenje među različitim akterima o neophodnosti preduzimanja novih mera u oblasti energetike. Mnogi autori smatraju da je aktivnost Komisije olakšana kada je otvoren „prozor šanse” (*window of opportunity*).<sup>22</sup> Postoji neslaganje kada je reč o događajima koji su doprineli da se „prozor šanse” otvori. Dok jedni autori smatraju da je do razvoja energetske politike došlo nakon proširenja Unije 2004. godine i narednih godina, drugi su skloni mišljenju da su gasne krize iz 2006. i naročito 2009. godine, doprinele intenziviranju aktivnosti Komisije u ovoj oblasti.<sup>23</sup> U radu se zastupa stav da ova dva događaja ne treba

---

<sup>20</sup> Jan Frederik Braun, “Multiple Sources of Pressure for Change: The Barroso Commission and Energy Policy for an Enlarged EU”, *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 5, Issue 3, p. 430.

<sup>21</sup> Francis McGowan, “Can the European Union’s Market Liberalism Ensure Energy Security in a Time of ‘Economic Nationalism’?”, *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 4, No. 2, p. 91.

<sup>22</sup> Tomas Maltby, “European Union energy policy integration: A case of European Commission policy entrepreneurship and increasing supranationalism”, *Energy Policy*, Vol. 55, 2013, pp. 438-440.

<sup>23</sup> Ovde su pomenuti samo neki od događaja koji su uticali na razvoj energetske politike Evropske unije. Njima treba pridodati i neke druge faktore, poput sveukupnih odnosa Evropske unije i država izvoznica energenata, naročito Rusije. Videti više u: Nevena Šekarić, „Sekuritizacija energetskeg odnosa između Evropske unije i Rusije: evropska perspektiva”, *Međunarodna politika*, br. 1176, 2019, pp. 63-82.



posmatrati kao potpuno izolovane, baš kao što autor Mišik (Matúš Mišík) ukazuje da je proširenje Unije, koje je usledilo 2004. godine (i kasnijih godina), imalo velikog uticaja na intenzitet gasne krize 2009. godine, jer su istočne članice Unije ujedno bile među najpogođenijim.<sup>24</sup>

Kada je reč o pregovorima koji su prethodili usvajanju Trećeg energetskeg paketa 2009. godine, jedno od spornih pitanja bio je konačni model razdvajanja kod vertikalno integrisanih preduzeća. Među državama članicama bile su suprotstavljene dve grupacije – jedna koja je podržavala predlog Komisije da se usvoji model vlasničkog razdvajanja (*ownership unbundling*), koji je trebao da doprinese unapređenju konkurentnosti na energetskeg tržištu, i onih članica koje su smatrale da bi takav model bio suprotan njihovim energetskeg interesima i ciljevima. Goldtau (Andreas Goldthau) i Siter (Nick Sitter) ističu da je Evropska komisija „ostala liberalni akter čak i kada je svet napustio benigno protržišno okruženje iz devedesetih godina i postao više merkantilistički – ili realistički”.<sup>25</sup> Nemačka je bila među zemljama koje su se protivile ambicioznom modelu vlasničkog razdvajanja, dok su sličan stav zauzele i Francuska, Austrija, Kipar, Grčka, Bugarska, Luksemburg i Slovačka. Kao pobornici modela vlasničkog razdvajanja istakli su se Ujedinjeno Kraljevstvo, Holandija, Belgija, Švedska, Danska, Finska, Španija i Rumunija.<sup>26</sup> Pitanje je naročito bilo delikatno za Nemačku jer je započela novu fazu saradnje sa ruskom stranom, koja je zamajac doživela izgradnjom gasovoda Severni tok. Takođe, treba dodati i veliki broj ruskih ulaganja na većem broju energetskeg tržišta država članica, koja bi mogla da potpadnu pod restriktivniji režim predloženog Trećeg energetskeg paketa i time dovedu do mogućeg narušavanja odnosa sa Rusijom u oblasti energetike.

Evropska komisija je u svom predlogu iznela dva modela organizovanja operatora sistema – jedan je podrazumevao vlasničko razdvajanje kao „najstrožiji” model razdvajanja kod vertikalno integrisanog preduzeća, i drugi model se odnosio na uspostavljanje nezavisnog operatora sistema (ISO – *independent system operator*).<sup>27</sup> Za Nemačku su ovi predlozi bili neprihvatljivi, te se ona sa jednim brojem članica zalagala za usvajanje treće varijante organizovanja operatora sistema. Obe strane su bile spremne na kompromis kako bi došlo do usvajanja nove legislative, i u poslednjem trenutku je dogovoren treći model – nezavisnog

<sup>24</sup> Matúš Mišík, *External Energy Security in the European Union: Small Member States' Perspective*, Routledge Advances in European Politics, Taylor & Francis Inc, Bosa Roca, 2019, p. 87.

<sup>25</sup> Andreas Goldthau and Nick Sitter, “A liberal actor in a realist world? The Commission and the external dimension of the single market for energy”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 21, No. 10, 2014, p. 1452.

<sup>26</sup> Nicole Herveg, *European Union Policy-Making: The Regulatory Shift in Natural Gas Market Policy*, op. cit., p. 212.

<sup>27</sup> Videti Tabelu 1.

operatora prenosnog sistema (ITO – *independent transmission operator*). Zahvaljujući ovom kompromisu otvoren je put usvajanju novog legislativnog okvira, odnosno Trećeg energetskeg paketa 2009. godine.

## **5) TREĆI ENERGETSKI PAKET I KOMISIJA KAO „EVROPSKI REGULATOR“?**

Pozicija Evropske komisije u oblasti energetske politike je dodatno učvršćena usvajanjem Trećeg energetskeg paketa. Lako se uočava da je ovaj energetskeg paket mnogo obimniji i sadržajniji u odnosu na prethodna dva. Obaveza notifikacije i informisanja Komisije od strane država članica sadržana je u većem broju odredbi Direktive 2009/73/EC. Za razliku od prethodna dva energetskeg paketa, energetskeg paket iz 2009. godine značajnu pažnju posvećuje pitanju sigurnosti snabdevanja gasom, što je u velikoj meri posledica gasne krize koja se desila krajem 2008. i početkom 2009. godine. Tako član 5 Direktive 2009/73/EC predviđa da države članice prate sigurnost snabdevanja gasom i sastavljaju godišnji izveštaj o snabdevanju gasom, koji sadrži sve mere koje su preduzete ili ih tek treba preduzeti, i taj izveštaj države prosleđuju Komisiji.<sup>28</sup> Takođe, prema članu 8 regulatorna tela država članica treba da o svim tehničkim pravilima obaveštavaju Komisiju, pri čemu ova pravila služe kako bi se obezbedila interoperabilnost sistema.

Dalekosežne izmene su načinjene u pogledu modela organizovanja operatora gasnog sistema. Prethodno smo pomenuli da je u ovom energetskeg paketu prihvaćen model vlasničkog razdvajanja (OU) kod vertikalno integrisanih preduzeća, dok su opciono ostavljeni modeli nezavisnog operatora sistema (ISO) i nezavisnog operatora prenosnog sistema (ITO). Ipak, države članice nisu u potpunosti slobodne da izaberu između ova tri modela. Obaveza vlasničkog razdvajanja je postavljena kao pravilo, dok se države članice mogu opredeliti za imenovanje nezavisnog operatora sistema ili nezavisnog operatora prenosnog sistema ukoliko do 3. septembra 2009. godine transportni sistem pripada vertikalno integrisanom preduzeću.<sup>29</sup> U članu 10 Direktive detaljnije je regulisano pitanje imenovanja i sertifikacije operatora prenosnog sistema, pri čemu „izričitu ili prećutnu odluku o sertifikaciji operatora prenosnog sistema regulatorno telo bez odlaganja saopštava Komisiji, zajedno sa svim odgovarajućim informacijama u pogledu te odluke”.<sup>30</sup> Evropska komisija može da zahteva i sve informacije od operatora prenosnog sistema, koje su povezane sa zadacima koje Komisija izvršava.

---

<sup>28</sup> “Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC”, Official Journal L 211, 14 August, 2009, Article 5.

<sup>29</sup> Ibid., Article 9, para. 8 and 9.

<sup>30</sup> Ibid., Article 10, para. 6.

Kada je reč o sertifikaciji u vezi sa trećim zemljama, regulatorno telo je u obavezi da o tome obavesti Komisiju. Regulatorno telo dobija mišljenje Komisije u pogledu sertifikacije u vezi sa trećim zemljama, i prilikom donošenja konačne odluke ono „vodi što je više moguće računa o mišljenju Komisije”.<sup>31</sup> To mišljenje se objavljuje naposljetku zajedno sa konačnom odlukom.

Jedna od glavnih dilema koja je bila prisutna i pre usvajanja Drugog energetskeg paketa, odnosila se na pitanje energetskeg regulatora na evropskom nivou. Najveći broj članica je optirao za uvođenje nacionalnog regulatornog tela, dok je manji deo podržao uvođenje evropskog regulatornog tela.<sup>32</sup> Prethodno smo pomenuli da su pojedine članice čak oklevale da uspostave nacionalna regulatorna tela u oblasti energetike, tvrdeći da to ne bi bilo u skladu sa njihovom pravnom tradicijom i karakteristikama regulatornog sistema. Nemačka je bila među državama koje su relativno kasno uvele regulatorno telo u oblasti električne energije i gasa, pa je tako Federalna mrežna agencija (*Bundesnetzagentur*) dobila ovlašćenja u oblasti energetike tek 2005. godine. Regulatorno telo u Nemačkoj se najpre zvalo Regulatorno telo za telekomunikacije i poštu (*Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post*), a kada je odlučeno da se unapredi konkurentnost na tržištima železnice i energetike, i da se proširi krug zadataka koji se poverava ovom telu, naziv je promenjen u Federalna mrežna agencija za električnu energiju, gas, telekomunikacije, poštu i železnice (*Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen*). Na osnovu pravila sadržanih u energetskeg paketu, sve članice su u obavezi da uspostave regulatorno telo za tržište električne energije i gasa.

Treći energetskeg paket je doneo značajne izmene u pogledu delovanja regulatornih tela u Evropskoj uniji. Ove izmene se mogu posmatrati na dva nivoa – kroz jačanje pozicije Komisije u postupcima dodeljivanja izuzeća kod nove energetske infrastrukture i kroz oblikovanje saradnje nacionalnih regulatornih tela u okviru Agencije za saradnju energetskeg regulatora (*ACER – Agency for the Cooperation of Energy Regulators*).

Kada je reč o novoj gasnoj infrastrukturi, predviđeno je da se u određenim slučajevima, kada su ispunjeni uslovi pobrojani članom 36 Direktive 2009/73/EC, može na određeni period dodeliti izuzeće od primene pojedinih odredbi Direktive. Ovde se može uočiti značajna razlika u pogledu člana kojim se dodeljuje izuzeće novoj gasnoj infrastrukturi kod Drugog i Trećeg energetskeg paketa. Potonjim je značajno ojačana pozicija Komisije, kojoj regulatorno telo „bez odlaganja dostavlja primer svakog zahteva za izuzeće, kada ga zaprimi”.<sup>33</sup> Uočljivo je da je regulatorno

<sup>31</sup> Ibid., Article 11.

<sup>32</sup> Nicole Herveg, *European Union Policy-Making: The Regulatory Shift in Natural Gas Market Policy*, op. cit., p. 161.

<sup>33</sup> Article 36, para. 8, “Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC”, Official Journal L 211, 14 August, 2009.

telo u obavezi da dostavi primer zahteva za izuzeće Komisiji i pre nego što donese odluku o izuzeću, što se razlikuje od rešenja iz Drugog energetskog paketa, gde je regulatorno telo obavestavalo Komisiju nakon donete odluke. Najzad, kada regulatorno telo donese odluku, ono tu odluku „bez odlaganja saopštava Komisiji”. Komisija nakon toga može, u roku od dva meseca, da zahteva od regulatornog tela da tu odluku izmeni ili povuče, te se taj rok može produžiti za isti taj period ako Komisija zahteva dodatne informacije.<sup>34</sup> Interesantno je da isti stav člana 36 predviđa mogućnost da se „početno razdoblje od dva meseca može produžiti i uz zajednički pristanak Komisije i regulatornog tela”.<sup>35</sup> Iz samog člana nije jasno na koji period se produžava početno razdoblje od dva meseca, što može da predstavlja pravnu prazninu i dovede do prolongiranja odluke o izuzeću. Ipak, najznačajnija novina koja je uvedena članom 36 Direktive 2009/73/EC jeste da „regulatorno telo postupa u skladu sa odlukom Komisije o izmeni ili povlačenju odluke o izuzeću u roku od mesec dana i o tome obavestava Komisiju”.<sup>36</sup> To praktično znači da Komisija ima „poslednju reč” kada se odlučuje o izuzeću nove gasne infrastrukture, što otvara pitanje da li je Komisija novi „evropski regulator”?

Treba odmah istaći da Treći energetski paket nije predvideo da Komisija preuzme ulogu evropskog regulatora u oblasti energetike. Sadržina člana 36 Direktive 2009/73/EC da nacionalno regulatorno telo „postupa u skladu sa odlukom Komisije”, može uslovno da se tumači kao dodeljivanje regulatornih ovlašćenja Komisiji u pogledu odlučivanja o izuzeću kod nove gasne infrastrukture, iako Komisija formalno ne donosi konačnu odluku. Umesto dodeljivanja regulatornih ovlašćenja Komisiji, ili formiranja novog evropskog regulatornog tela, Treći energetski paket je predvideo osnivanje Agencije za saradnju energetskih regulatora (ACER).<sup>37</sup> Iz samog naziva agencije se može zaključiti da se ne radi o jedinstvenom evropskom regulatoru, već da je naglasak na saradnji (nacionalnih) regulatornih tela. Agencija poseduje svojstvo pravnog lica i jedan od osnovnih zadataka jeste da koordinira rad nacionalnih regulatornih tela, i stoga ne predstavlja zamenu za nacionalne regulatore, već predstavlja komplementarno telo. Samo uspostavljanje Agencije, njen pravni status, zadaci i finansiranje su preciznije određeni Uredbom o uspostavljanju ovog tela.<sup>38</sup> Komisija, Agencija i države članice,

---

<sup>34</sup> Ibid., Article 36, para. 9.

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> “Regulation (EC) No 713/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing an Agency for the Cooperation of Energy Regulators”, Official Journal L 211, 14 August, 2019.

<sup>38</sup> Treba napomenuti da je Uredba 713/2009 o osnivanju Agencije za saradnju energetskih regulatora iz 2009. godine zamenjena novom Uredbom 2019/942 iz 2019. godine, kojom je donekle osnažena pozicije ove Agencije, i kojoj su dodeljene nove funkcije. Videti: “Regulation

odnosno njihova regulatorna tela, međusobno saraduju u pogledu stvaranja preduslova za efikasno funkcionisanje energetskeg tržišta – što je ujedno i višedecenijski cilj Evropske komisije.

## 6) PROŠIREN DOMEN PRIMENE TREĆEG ENERGETSKOG PAKETA – DALJE JAČANJE POZICIJE KOMISIJE?

Aktivizam Evropske komisije na polju energetskeg tržišta nije prestao ni nakon usvajanja Trećeg energetskeg paketa. Pored sukcesivnog usvajanja energetskeg paketa jedno od značajnijih pitanja bila je njihova implementacija u državama članicama. Pojedine članice su imale problem i prilikom implementacije pojedinih odredbi sadržanih u instrumentima Drugog energetskeg paketa.<sup>39</sup> Treći energetskeg paket, kao što se može uočiti iz prethodnog dela rada, uneo je dalekosežne promene na tržištima prirodnog gasa. Ipak, to nije ujedno bio i kraj sa predlozima i legislativnim rešenjima u ovoj oblasti. Predmet ovog istraživanja je ograničen na analizu tri energetskeg paketa u domenu tržišta prirodnog gasa, odnosno na tzv. sektorske propise (*sector-specific regulation*). Činjenica je da energetskeg *acquis* obuhvata daleko veći broj pravnih izvora, i pored regulisanja energetskeg tržišta, reguliše i pitanja poput sigurnosti snabdevanja, investicija u infrastrukturu i održivog razvoja. Tako oblast (zaštite) konkurencije, takođe, predstavlja jedan značajan segment koji je u tesnoj vezi sa energetskeg tržištem, i u okviru kog Evropska komisija poseduje značajna ovlašćenja, koja je neretko koristila radi uspostavljanja efektivne konkurencije na energetskeg tržištu. Druge oblasti, u tesnoj vezi sa energetskeg tržištem, odnose se na četiri slobode iz osnivačkih ugovora – za energetskeg tržište naročito značajno slobodno kretanje roba, usluga i kapitala, potom oblast državne pomoći, zaštitne životne sredine i druge. Zbog obimnosti propisa koji postoje u ovoj oblasti, u nastavku će se razmotriti samo izmene koje su neposredno vezane za tržište gasa i trenutno važeći Treći energetskeg paket.

Kada je reč o unapređenju pravnog okvira u domenu tržišta prirodnog gasa, jedna od značajnijih debata povela se u vezi sa dometom primene pravila iz Trećeg energetskeg paketa. Jedna od značajnih novina na energetskeg tržištu Unije odnosila se na unapređenu saradnju Nemačke i Rusije u oblasti energetike. Gasovod Severni tok (1) pušten je u rad 2011. godine i predstavljao je realizaciju ideje ruske strane da diverzifikuje izvozne pravce prema evropskim potrošačima, i odgovori na povećanu tražnju za prirodnim gasom u Evropi. Ovaj projekat je izazvao

---

(EU) 2019/942 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 establishing a European Union Agency for the Cooperation of Energy Regulators”, Official Journal L 158, 14 June, 2019.

<sup>39</sup> Nicole Herveg, *European Union Policy-Making: The Regulatory Shift in Natural Gas Market Policy*, op. cit., p. 196.

negativne reakcije od strane pojedinih članica, dok je Komisija zauzela skeptičan stav u odnosu na porast zavisnosti od uvoza gasa iz Rusije. Ipak, mnogo više kontroverzi je izazvao projekat Severni tok 2, koji treba značajno da poveća kapacitet protoka gasa sa ruske teritorije direktno u Nemačku.<sup>40</sup> Evropska komisija je bila mnogo odlučnija prilikom protivljenja ovom projektu i razmatrala je način kako da predupredi dominaciju ruskog gasa na evropskom tržištu. U nastavku rada je izostavljen čisto politički aspekt ovog pitanja, dok se bliže analiziraju legislativni predlozi Komisije koji su imali za cilj da preciziraju ili prošire (zavisno od tumačenja) polje primene pravnih akata iz Trećeg energetskeg paketa.

Postojao je konsenzus da se propisi Trećeg energetskeg paketa primenjuju na teritoriji članica Unije, ali se neslaganje javilo u pogledu primene istih propisa na podvodne gasovode (*offshore pipeline*) koji povezuju, odnosno koji će povezivati jednu od država članica i treću zemlju. Predlog Evropske komisije odnosio se na amandiranje postojeće Direktive 2009/73/EC, koja bi trebalo da se primenjuje i na delove podvodnih gasovoda koji prolaze kroz teritorijalno more (*territorial sea*) i isključivu privrednu zonu (*exclusive economic zone*) pojedinih članica Unije, ali je i iznela predlog da Komisija dobije ovlašćenje od Saveta za vođenje pregovora o snabdevanju gasom sa ruskom stranom.<sup>41</sup> Predlog da se domen primene energetskeg paketa proširi i na određene morske pojaseve država članica, zahtevalo je da se iskorači iz polja prava EU i da se konsultuju norme međunarodnog prava – i to prava mora. Jedno od značajnih pitanja u odnosima među državama jeste pitanje granica, odnosno suvereniteta na određenoj teritoriji. S tim u vezi postavlja se i pitanje nadležnosti država na moru, posmatrajući različite morske pojaseve.<sup>42</sup>

Konačan tekst amandmana na Direktivu iz 2009. godine o zajedničkim pravilima za tržište prirodnog gasa, eksplicitno je predvideo da se primena tog instrumenta odnosi i na pojas teritorijalnog mora članica, ali je izostavljeno pominjanje njegove primene u isključivoj privrednoj zoni.<sup>43</sup> Inicijalni predlog Komisije je bio da se primenom obuhvate i delovi gasovoda u isključivoj privrednoj

---

<sup>40</sup> Više o tome: Nevena Šekarić, „Evropska energetska bezbednost: slučaj Severnog toka 2”, *Međunarodna politika*, br. 1179-80, 2020, str. 119-138.

<sup>41</sup> Leigh Hancher and Anna Marhold, “A common EU framework regulating import pipelines for gas? Exploring the Commission’s proposal to amend the 2009 Gas Directive”, *Journal of Energy & Natural Resources Law*, Vol. 37, Issue 3, 2019, pp. 289-290.

<sup>42</sup> Više o pravu mora i pravilima kojima se određuju granice na moru u: Bojan Tubić, „Međunarodna pravila o određivanju granica na moru”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, Vol. 4, 2013, str. 337-352.

<sup>43</sup> Videti amandiranu definiciju interkonektora: Article 1, “Directive (EU) 2019/692 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 amending Directive 2009/73/EC concerning common rules for the internal market in natural gas”, Official Journal L 117, 3 May, 2019.

zoni država članica, ali se od predloga odustalo jer je nadležnost obalnih država u ovoj zoni funkcionalna.<sup>44</sup> Ipak, Komisija je ostvarila značajan uspeh nakon što su prihvaćeni amandmani na tekst Direktive iz 2009. godine. Na taj način, Komisija je pokazala da se njena aktivnost na tržištu gasa nije okončala usvajanjem Trećeg energetskeg paketa, i da ona i dalje ostaje zainteresovana za konačnu integraciju nacionalnih tržišta u istinski jedinstveno energetskeg tržište.

## 7) ZAKLJUČAK

Evropska komisija je kontinuirano radila na liberalizaciji energetskeg tržišta, kako bi se ostvarilo jedinstveno, odnosno unutrašnje energetskeg tržište na evropskom nivou. Njena aktivnost se ogledala u predlaganju ključnih rešenja koja su se odnosila na sektor električne energije i prirodnog gasa. Značajan korak, u tom smislu, bilo je sukcesivno usvajanje energetskeg paketa koji su sačinjeni od različitih pravnih instrumenata. Pored odredbi sadržanih u energetskeg paketima, Komisija se na energetskeg tržištu oslanjala i na povezane oblasti, poput konkurencije, slobode kretanja robe i kapitala na tržištu, državne pomoći, zaštite životne sredine i druge. U radu su detaljnije analizirana samo ona rešenja sadržana u okviru tri energetskeg paketa, iako je nesporno da energetskeg *acquis* danas čine i drugi instrumenti, odnosno primarni i sekundarni izvori prava. Poređenjem tri energetskeg paketa mogu se uočiti dve tendencije. Jedna se odnosi na postepeno prihvatanje predloga Komisije u pogledu liberalizacije sektora prirodnog gasa, uprkos protivljenju pojedinih ključnih članica Unije. Druga tendencija se odnosi na jačanje pozicije i ovlašćenja Komisije na energetskeg tržištu, što je otvorilo pitanje da li je Komisija od nosioca liberalizacije tržišta gasa postala evropski regulator na energetskeg tržištu. Iako odredbe Trećeg energetskeg paketa nisu predvidele dodeljivanje funkcije regulatora Evropskoj komisiji, njoj su ipak dodeljena značajna ovlašćenja koja joj omogućavaju da u određenim situacijama ima primat u odnosu na nacionalna regulatorna tela, naročito kod odlučivanja o izuzeću nove energetskeg infrastrukture. Pored nacionalnih regulatornih tela uspostavljena je i Agencija za saradnju energetskeg regulatora, kao telo koje treba da koordinira rad nacionalnih regulatora na energetskeg tržištu. Regulatorni sistem na energetskeg tržištu Unije uspostavljen je na bliskoj saradnji i komplementarnosti nacionalnih regulatornih tela, Agencije za saradnju energetskeg regulatora i Evropske komisije. Poslednji amandmani na Direktivu iz 2009. godine o zajedničkim pravilima za tržište prirodnog gasa, idu u pravcu proširenja domena primene energetskeg pravila. To je značajan pokazatelj da je Komisija nastavila da bude aktivna kada je reč o integraciji tržišta gasa država članica i dovršavanju unutrašnjeg tržišta, te se mogu

---

<sup>44</sup> Leigh Hancher and Anna Marhold, "A common EU framework regulating import pipelines for gas? Exploring the Commission's proposal to amend the 2009 Gas Directive", op. cit., p. 300.

očekivati i nove inicijative u ovoj oblasti sve dok se ne postigne cilj i stvori funkcionalno tržište u ovom sektoru na nivou Unije.

## **8) LITERATURA**

- A New Strategy for the Single Market at the Service of Europe's Economy and Society, Report to the President of the European Commission José Manuel Barroso By Mario Monti, 9 May 2010.
- Braun, Jan Frederik, "Multiple Sources of Pressure for Change: The Barroso Commission and Energy Policy for an Enlarged EU", *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 5, Issue 3, pp. 428-45.
- Cherp, Aleh and Jewell, Jessica, "The concept of energy security: Beyond the four As", *Energy Policy*, 75, 2014, pp. 415-42.
- Ehlermann, Claus-Dieter, "Role of the European Commission as Regards National Energy Policies", *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 12:3, pp. 342-353.
- Goldthau, Andreas and Sitter, Nick, "A liberal actor in a realist world? The Commission and the external dimension of the single market for energy", *Journal of European Public Policy*, Vol. 21, No. 10, 2014, pp. 1452-1472.
- Hancher, Leigh and Marhold, Anna, "A common EU framework regulating import pipelines for gas? Exploring the Commission's proposal to amend the 2009 Gas Directive", *Journal of Energy & Natural Resources Law*, Vol. 37, Issue 3, 2019, pp. 289-303.
- Herranz-Surrallés, Anna, Solorio, Israel and Fairbrass, Jenny, "Renegotiating authority in the Energy Union: A Framework for Analysis", *Journal of European Integration*, Vol. 42, No. 1, 2020, pp. 1-17.
- Herveg, Nicole, *European Union Policy-Making: The Regulatory Shift in Natural Gas Market Policy*, International Series on Public Policy, Palgrave Macmillan, 2017.
- Kingdon, W. John, *Agendas, alternatives, and public policies*, Boston: Little, Brown, 1984.
- Maltby, Tomas, "European Union energy policy integration: A case of European Commission policy entrepreneurship and increasing supranationalism", *Energy Policy*, 55, 2013, pp. 435-444.
- McGowan, Francis, "Can the European Union's Market Liberalism Ensure Energy Security in a Time of 'Economic Nationalism'?", *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 4, No. 2, pp. 90-106.
- Mišik, Matúš, *External Energy Security in the European Union: Small Member States' Perspective*, Routledge Advances in European Politics, Taylor & Francis Inc, Bosa Roca, 2019.
- Slot Piet, Jan and Skudder, Andrew, "Common features of community law regulation in the network-bound sectors", *Common Market Law Review*, 38, 2001, pp. 87-129.



- Stern, P. Jonathan, *Competition and Liberalization in European Gas Markets: a Diversity of Models*, Royal Institute of International Affairs, London, Washington D.C.: Brookings Institution, 1998.
- Šekarić, Nevena, „Evropska energetska bezbednost: slučaj Severnog toka 2”, *Međunarodna politika*, br. 1179-80, 2020, str. 119-138.
- Šekarić, Nevena, „Sekuritizacija energetskih odnosa između Evropske unije i Rusije: evropska perspektiva”, *Međunarodna politika*, br. 1176, 2019, pp. 63-82.
- Talus, Kim, *Introduction to EU Energy Law*, Oxford University Press, Oxford, 2016.
- The Internal Energy Market, Commission Working Document, Commission of the European Communities, COM (88) 238 Final, Brussels, 2 May 1988.
- Tubić, Bojan, „Međunarodna pravila o određivanju granica na moru”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 4, 2013, str. 337-352;
- Vukčević, Dejana i Stojadinović, Miša, „Proces proširenja EU: koncept ‘prelivanja’”, *Srpska politička misao*, broj 4, Vol. 34, 2011, str. 131-152.
- Winzer Christian, “Conceptualizing energy security”, *Energy policy*, Vol. 46, 2012, pp. 36-48.

**(RE)POSITIONING OF THE EUROPEAN COMMISSION  
ON THE NATURAL GAS MARKET: FROM A LEADER OF ENERGY MARKET  
LIBERALIZATION TO THE “EUROPEAN REGULATOR”?**

*Summary:* This paper deals with the position of the European Commission on the natural gas market, in the period from the adoption of the First Energy Package to the adoption of the Third Energy Package. The aim of this paper is to analyse the role of the European Commission regarding the process of liberalization and integration of the natural gas market in the European Union. The methods used in this paper include the analysis of the acts contained in energy packages, but also the comparison of different legislative solutions in three energy packages. In that sense, the posed research question is whether the European Commission has become a new “European regulator” on the gas market, thanks to the powers granted to it by energy packages, especially the Third Energy Package. The conclusion of the research is that the legislator did not envisage assigning the role of energy regulator to the Commission, but granted it far-reaching powers - especially when deciding on the exemption of new energy infrastructure. The last part of the paper covers legislative changes initiated by the Commission, which go in the direction of expanding the scope of implementation of the Third Energy Package, thus further strengthening the Commission’s position on the energy market.

*Key words:* European Commission, EC, energy market, natural gas market, liberalization, regulation, energy packages.

## UREDBA (EU) 910/2014 O ELEKTRONSKOJ IDENTIFIKACIJI I USLUGAMA OD POVERENJA ZA ELEKTRONSKE TRANSAKCIJE

*Jasmina VUKOTIĆ\**

*Apstrakt:* U savremenom svetu, gde su informacione tehnologije i elektronsko poslovanje nezaobilazni, nastala je potreba da se ovo pitanje i pravno reguliše. Pravni okviri su već postavljeni Direktivom 1999/93/EZ i drugim aktima donetim u ovoj oblasti, ali razvoj elektronskog poslovanja nameće stalno prilagođavanje novim potrebama. Kako bi se povećalo poverenje korisnika i efikasnost usluga koje se pružaju u okviru elektronskog poslovanja, bilo je neophodno proširiti postojeći pravni okvir i detaljnije regulisati usluge od poverenja, kao i elektronsku identifikaciju. U radu se analizira Uredba (EU) 910/2014 o elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja za elektronske transakcije. U Republici Srbiji je po ugledu na ovu Uredbu 2017. godine donet Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju, te analiza Uredbe ima za cilj i bolje razumevanje odredaba ovog zakona koji je već tri godine u primeni.

*Ključne reči:* elektronska identifikacija, usluge od poverenja, elektronski potpis, elektronski pečat, elektronski vremenski žig, elektronska dostava, elektronski dokument.

### 1) SVRHA

Uredba ima za cilj da poveća poverenje u elektronske transakcije na unutrašnjem tržištu pružajući zajedničke osnove za sigurnu elektronsku interakciju između građana, kompanija i javne vlasti, te da poveća efikasnost *online* usluga i elektronskog poslovanja. Uredbom se proširuju okviri predviđeni u Direktivi 1999/93/EZ, a uvode i nova rešenja u cilju međugraničnog i međusektorskog

---

\* Prof dr Jasmina Vukotić, Visoka škola strukovnih studija za informacione tehnologije ITS, Beograd – Zemun, Cara Dušana 34.

E-mail: [jasmina1vukotic@gmail.com](mailto:jasmina1vukotic@gmail.com)

povezivanja i uvođenja verodostojnih elektronskih transakcija jednostavnih za korišćenje. Uredbom je uređena elektronska identifikacija u svrhu uklanjanja postojećih prepreka u prekograničnom korišćenju sredstava za elektronsku identifikaciju barem za javne usluge, bez zadiranja u elektronske sisteme upravljanja identitetom i sa njima povezane infrastrukture u državama članicama. Što se tiče usluga od poverenja Uredba ima za cilj da odredi opšti pravni okvir za korišćenje ovih usluga, bez opšte obaveze njihovog korišćenja ili uvođenja pristupne tačke za sve postojeće usluge od poverenja. Ova Uredba ima za cilj da se primenjuje samo na one usluge od poverenja koje se pružaju javnosti i koje imaju dejstvo na treće strane. Regulisanje elektronskih dokumenata je važno zbog daljeg razvoja prekograničnih elektronskih transakcija na unutrašnjem tržištu.

## **2) MERE EU**

Uredba (EU) br. 910/2014 Evropskog parlamenta i Saveta od 23. jula 2014. godine o elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja za elektronske transakcije na unutrašnjem tržištu i stavljanju van snage Direktive 1999/93/EZ – „Regulation (EU) no 910/2014 of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market and repealing Directive 1999/93/EC”.

## **3) SADRŽAJ**

Uredba o elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja je podeljena na šest poglavlja. Prvo poglavlje sadrži opšte odredbe, drugo elektronsku identifikaciju, treće usluge od poverenja, četvrto reguliše elektronske dokumente, peto delegiranje ovlašćenja i odredbe za implementaciju Uredbe i šesto završne odredbe. U ovom radu biće reči o elektronskoj identifikaciji, uslugama od poverenja i o elektronskom dokumentu.

### **3.1. ELEKTRONSKA IDENTIFIKACIJA<sup>1</sup>**

Uredba o elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja za elektronske transakcije reguliše uzajamno priznavanje sredstva elektronske identifikacije koje je izdato u jednoj državi članici za potrebe prekogranične autentifikacije, radi pristupa usluzi koju telo javnog sektora druge države članice pruža *online*.<sup>2</sup> Da bi

---

<sup>1</sup> Pod elektronskom identifikacijom se podrazumeva postupak korišćenja ličnih identifikacionih podataka u elektronskoj formi, koji na nedvosmislen način predstavljaju fizičko ili pravno lice, ili fizičko lice koje predstavlja pravno lice.

<sup>2</sup> Pod sredstvom elektronske identifikacije se podrazumeva materijalna ili nematerijalna jedinica koja sadrži lične identifikacione podatke i koja se koristi za autentifikaciju za online usluge.

se izvršilo uzajamno priznavanje sredstvo elektronske identifikacije mora da bude izdato u okviru šeme elektronske identifikacije koja se nalazi na popisu koji je objavila Komisija, da stepen sigurnosti tog sredstva odgovara ili je viši od stepena sigurnosti koji zahteva nadležno telo javnog sektora radi pristupa toj usluzi *online*, uz dodatni uslov da stepen sigurnosti tog sredstva odgovara značajnom ili visokom stepenu sigurnosti, te da odgovarajuće telo javnog sektora primenjuju značajan ili visok stepen sigurnosti u odnosu na pristupanje toj usluzi *online*.<sup>3, 4</sup> Ukoliko su ispunjeni gore navedeni uslovi uzajamno priznavanje mora uslediti najkasnije 12 meseci nakon što Komisija objavi popis.

Ova Uredba u čl. 8 reguliše i bliže uslove koje moraju ispunjavati šeme elektronske identifikacije da bi bile svrstane u odgovarajuću grupu shodno stepenu sigurnosti. Po tom osnovu ona mogu imati nizak, značajan ili visok stepen sigurnosti. Nizak stepen sigurnosti ima ono sredstvo elektronske identifikacije koje pruža ograničen stepen pouzdanja u odnosu na traženi ili utvrđeni identitet osobe, te se odlikuje upućivanjem na tehničke specifikacije, norme i sa njima povezane postupke, uključujući tehničke kontrole čija je svrha smanjenje rizika zloupotrebe ili promene identiteta. Značajan, odnosno visok stepen sigurnosti ima ono sredstvo elektronske identifikacije koje pruža značajan, odnosno viši stepen pouzdanja u odnosu na traženi ili utvrđeni identitet osobe, uz upućivanja na tehničke specifikacije, norme i sa njima povezane postupke, uključujući tehničke kontrole. Komisija određuje minimalne tehničke specifikacije, norme i postupke u odnosu na koje se sredstva elektronske identifikacije svrstavaju u pomenuta tri stepena sigurnosti, koje se određuju upućivanjem na pouzdanost i kvalitet odgovarajućih elemenata (postupak dokazivanja i verifikacije identiteta podnosioca zahteva za izdavanje sredstva elektronske identifikacije, postupak izdavanja traženog sredstva, mehanizam autentifikacije lica, tela koja izdaju sredstvo ili su uključena u podnošenje zahteva, tehničke i sigurnosne specifikacije izdatih sredstava).

U čl. 7 Uredbe su navedeni uslovi pod kojima su šeme elektronske identifikacije prihvatljive za prijavu, a u čl. 9 samo prijavljivanje Komisiji. Uslovi za prihvatljivost prijavljivanja su sledeći: da su sredstva elektronske identifikacije izdata od strane države koja vrši prijavljivanje, ili u okviru njenog mandata ili priznata od nje, da se ta sredstva mogu koristiti za pristup bar jednoj usluzi koju pruža telo javnog sektora i koja zahteva elektronsku identifikaciju u državi članici koja vrši prijavljivanje, da šema elektronske identifikacije i sredstvo izdato u okviru nje ispunjavaju bar jedan stepen sigurnosti, da država koja vrši prijavljivanje osigurava da lični identifikacioni podaci

---

<sup>3</sup> Pod šemom elektronske identifikacije podrazumeva se šema u okviru koje se izdaju sredstva elektronske identifikacije fizičkim ili pravnim licima, ili fizičkim licima koja predstavljaju pravna lica.

<sup>4</sup> Telima javnog sektora je ostavljena mogućnost da priznaju i sredstvo elektronske identifikacije niskog stepena sigurnosti, a shodno čl. 6 st. 2 ove Uredbe.

nedvosmisleno predstavljaju fizičko ili pravno lice u vreme izdavanja tog sredstva, te da strana koja izdaje ova sredstva osigurava da se ona pripisuju pomenutom fizičkom ili pravnom licu, da država članica osigurava dostupnost autentifikacije *online*, tako da svaka pouzdajuća strana u drugoj državi članici može potvrditi lične identifikacione podatke u elektronskom obliku i da najmanje šest meseci pre prijave država koja vrši prijavljivanje dostavlja drugoj državi članici opis šeme u skladu sa čl. 12 st. 7 Uredbe, te da šema ispunjava uslove shodno implementirajućem aktu iz čl. 12 st. 8 ove Uredbe.<sup>5</sup>

Shodno čl. 9 država članica Komisiji prijavljuje sledeće informacije i njihove naknadne izmene: opis šeme elektronske identifikacije, uključujući njegove stepene sigurnosti i izdavaoca sredstva elektronske identifikacije, primenljivi sistem nadzora i informacije o pravilima o odgovornosti u odnosu na stranu koja izdaje sredstvo elektronske identifikacije i u odnosu na stranu koja sprovodi postupak autentifikacije, odgovorna tela za šeme elektronske identifikacije, informacije o subjektima koji upravljaju registracijom jedinstvenih ličnih identifikacionih podataka, opis načina ispunjavanja zahteva iz implementacijskih akata koja se tiču okvira interoperabilnosti, opis autentifikacije i sporazume o suspenziji ili opozivu šeme elektronske identifikacije ili autentifikacije ili pojedinih ugroženih delova.

Komisija u roku od godinu dana od dana primene implementirajućih akata koji se odnose na minimalne tehničke specifikacije, norme i postupke za sredstva elektronske identifikacije i na nivo interoperabilnosti, objavljuje popis prijavljenih šema elektronske identifikacije i osnovne informacije o njima. Ukoliko se podnesu naknadne prijave Komisija objavljuje izmenu popisa u roku od dva meseca od prijema zahteva. Ukoliko država članica podnese zahtev za uklanjanje prijavljene šeme, objava izmene popisa vrši se u roku od mesec dana od prijema takvog zahteva.

U slučaju povrede ili delimičnog ugrožavanja šeme elektronske identifikacije ili autentifikacije država koja je izvršila prijavljivanje bez odlaganja suspenduje ili opoziva tu prekograničnu autentifikaciju ili ugrožene delove, o čemu obaveštava ostale države članice i Komisiju. Ako se povreda ili ugrožavanje ukloni onda država koja je izvršila prijavljivanje ponovo uspostavlja prekograničnu autentifikaciju, o čemu bez odlaganja obaveštava ostale države članice i Komisiju. Međutim, ukoliko u roku od tri meseca od suspenzije ili opoziva povreda ili ugrožavanje ne budu uklonjeni, država koja je izvršila prijavljivanje obaveštava o povlačenju šeme elektronske identifikacije ostale države članice i Komisiju. U pomenutim slučajevima Komisija objavljuje odgovarajuće izmene popisa.

---

<sup>5</sup> U čl. 12 Uredbe je regulisana saradnja (u pogledu čega države sarađuju i u čemu se sastoji ta saradnja) i interoperabilnost jer nacionalne šeme elektronske identifikacije moraju biti interoperabilne, te je u tom cilju uspostavljen okvir za interoperabilnost, kriterijumi koje on mora ispunjavati i njegov sastav. Shodno st. 7 ovog člana Komisija je bila dužna da implementirajućim aktima do 18. marta 2015. godine uspostavi potrebne postupajuće aranžmane kako bi se olakšala saradnja između država članica, a shodno st. 8 do istog datuma da donese implementirajuće akte o okviru za interoperabilnost.

Uredba predviđa i odgovornost za štetu prouzrokovanu namerno ili nepažnjom svakom fizičkom ili pravnom licu pri prekograničnoj transakciji kako države članice koja vrši prijavljivanje tako i strane koja izdaje sredstva elektronske identifikacije i strane koja sprovodi postupak autentikacije koja je prouzrokovana nepoštovanjem obaveza, čime se ne dovodi u pitanje odgovornost prema nacionalnom pravu stranaka transakcije.

### *3.2. USLUGE OD POVERENJA*

U pogledu usluga od poverenja Uredba sadrži opšte odredbe (koje se tiču odgovornosti za štetu, položaj pružalaca usluga od poverenja sa sedištem u trećoj zemlji, dostupnost usluga osobama sa invaliditetom i sankcije za nepoštovanje odredaba ove Uredbe), odredbe koje se odnose na nadzor, na kvalifikovane usluge od poverenja uopšte i na pojedine usluge od poverenja (elektronski potpisi, elektronski pečati, elektronski vremenski žigovi, usluge elektronske preporučene dostave i autentikacije veb-sajtova).

Države članice određuju nadzorno telo koje je odgovorno za poslove nadzora u onoj državi članici koja ga određuje, o čemu obaveštavaju Komisiju i druge države članice. Nadzorno telo nadzire preventivno i naknadno kvalifikovane pružaoce usluga od poverenja sa sedištem na teritoriji države članice koja ga određuje i po potrebi preduzima mere protiv pružalaca nekvalifikovanih usluga od poverenja putem naknadnih aktivnosti nadzora. U cilju vršenja svoje uloge nadzorna tela vrše saradnju sa drugim nadzornim telima, telima za zaštitu podataka o ličnosti, podnose izveštaje Komisiji, dodeljuju i ukidaju status kvalifikovanim pružaoциma usluga od poverenja i uslugama koje oni pružaju i sl. Nadzorna tela u različitim državama članicama međusobno saraduju u cilju razmenjivanja dobre prakse.

Uredba dalje reguliše bezbedonosne uslove koji se tiču pružaoца usluga od poverenja. Kako kvalifikovani, tako i nekvalifikovani pružaoци usluga od poverenja preduzimaju odgovarajuće tehničke i organizacione mere za upravljanje rizicima koji prete bezbednosti usluga koje oni pružaju. Imajući u vidu najnovija tehnološka dostignuća ovim merama se obezbeđuje da stepen bezbednosti odgovora stepenu rizika, a posebno se preduzimaju mere za sprečavanje i smanjivanje bezbednosnih incidenata, te za obaveštavanje učesnika o neželjenim efektima tih incidenata. Obaveza obaveštavanja se odnosi na nadzorno telo, kao i druga tela u slučaju potrebe, i to o svakoj povredi bezbednosti ili gubitku celovitosti koji imaju značajan uticaj na pruženu uslugu od poverenja ili podatke o ličnosti koji su u njoj sadržani. Ovo obaveštavanje se vrši bez odlaganja, a najkasnije u roku od 24 sata od saznanja. Ako postoji mogućnost da ove povrede mogu nepovoljno uticati na fizičko ili pravno lice kojima su pružene usluge od poverenja, onda se vrši obaveštavanje ovih lica. Takođe, u slučaju potrebe obaveštava se nadzorno telo i neke druge države članice, kao i javnost, a to čini nadzorno telo konkretne države članice u kojoj se takva povreda dogodila.

Što se tiče *kvalifikovanih usluga od poverenja* uopšte, najpre je regulisan nadzor nad pružaocima ovih usluga tako što telo koje ocenjuje usklađenost pružalaca i usluga koje oni pružaju sa odredbama ove Uredbe (nadzorno telo o kome je bilo reči ili neko posebno telo koje obavlja te poslove) obavlja reviziju pružalaca kvalifikovanih usluga od poverenja o njihovom trošku najmanje svaka 24 meseca. Kvalifikovani pružaoci usluga od poverenja o izvršenoj reviziji podnose izveštaj nadzornom telu u roku od tri dana od njegovog prijema (u slučaju da reviziju vrši posebno telo, a ne samo nadzorno telo). Pored redovne revizije nadzorno telo može obaviti ili zahtevati od posebnog tela da obavi ovu reviziju u svakom trenutku kako bi potvrdilo da kvalifikovani pružaoci usluga i usluge koje oni pružaju ispunjavaju zahteve utvrđene u Uredbi. Ukoliko se čini da je došlo do povrede podataka o ličnosti o rezultatima revizije obaveštava se nadležno telo za zaštitu podataka o ličnosti. Ukoliko se utvrdi da kvalifikovani pružalac usluga ili usluga koju ono pruža ne ispunjava neki zahtev iz Uredbe, nadzorno telo zahteva da on te nedostatke otkloni, a ukoliko ne preduzme mere i ne postupi po zahtevu, nadzorno telo može ukinuti njegov status kvalifikovanog pružaoca usluga od poverenja ili kvalifikovani status neke od usluga koje on pruža, pri čemu posebno uzima u obzir obim, trajanje i posledice nepoštovanja.

Kada neki pružalac usluga od poverenja želi da stekne status kvalifikovanog pružaoca usluga od poverenja on podnosi prijavu nadzornom telu, zajedno sa izveštajem o ocenjivanju usklađenosti. Nakon provere da li pružalac usluga ispunjava zahteve iz Uredbe za kvalifikovanog pružaoca i za kvalifikovane usluge od poverenja, nadzorno telo daje kvalifikovani status pružaocu usluga od poverenja i uslugama koje pruža i o tome obaveštava telo koje vodi pouzdane popise ovakvih pružalaca usluga i usluga koje oni pružaju, u roku od tri meseca od prijave. Kvalifikovani pružaoci usluga od poverenja mogu započeti obavljanje ovih poslova tek nakon što njihov kvalifikovani status bude naznačen na pouzdanim popisima.

Obaveza je svake države članice da izrađuje, vodi, objavljuje i odgovara za pouzdane popise koji sadrže informacije o kvalifikovanim pružaocima usluga od poverenja i o kvalifikovanim uslugama od poverenja. Države članice obaveštavaju Komisiju o ovom telu i detaljima gde se popisi objavljuju, kako i slično, a Komisija ove informacije stavlja na uvid javnosti. Nakon što na popisu bude naznačen status kvalifikovanog pružaoca usluga od poverenja, takav pružalac može da koristi EU znak pouzdanosti, kako bi naznačio kvalifikovane usluge od poverenja koje pruža.

Dalje, Uredba u čl. 24 reguliše zahteve u vezi sa kvalifikovanim pružaocima usluga od poverenja, tj. njihove obaveze. Kvalifikovani pružalac usluga od poverenja je obavezan da pre izdavanja kvalifikovanog sertifikata za uslugu od poverenja utvrdi identitet i ako je to primenljivo i posebna obeležja fizičkog ili pravnog lica kojima taj sertifikat izdaje.<sup>6</sup> Takođe, kvalifikovani pružalac usluga od poverenja je

---

<sup>6</sup> Identitet proverava ili sam pružalac usluga od poverenja ili oslanjajući se na neko treće lice, a u skladu sa drugim podstavom stava 1. člana 24 Uredbe.

dužan da obaveštava nadzorno telo o svakoj promeni u vezi sa pružanjem usluga i o nameri prestanka te delatnosti, da zapošljava lica koja imaju potrebno stručno znanje, pouzdanost, iskustvo i kvalifikacije i koja su prošla odgovarajuće osposobljavanje, da poseduje odgovarajuća finansijska sredstva u pogledu rizika od odgovornosti za štetu, da pre stupanja u ugovorni odnos obaveštava svako lice koje želi da koristi uslugu o uslovima njenog korišćenja, da koristi verodostojne sisteme i proizvode i obezbeđuje tehničku sigurnost i pouzdanost postupaka koje ti sistemi i proizvodi koriste, da koristi verodostojne sisteme za čuvanje dostavljenih podataka, da preduzima odgovarajuće mere protiv falsifikovanja i krađe podataka, da beleži i čini dostupnim sve bitne informacije u vezi sa podacima koje izdaje i prima, da ima ažuriran plan prekida pružanja usluge, da poštuje odredbe o zaštiti podataka o ličnosti, te da ako izdaje kvalifikovane sertifikate uspostavlja i ažurira bazu podataka sertifikata. Ako kvalifikovani pružalac usluga od poverenja koji izdaje kvalifikovane sertifikate odluči da opozove sertifikat, on to mora registrovati u svojoj bazi podataka i pravovremeno (u svakom slučaju unutar 24 sata od prijema zahteva) objaviti status opoziva sertifikata. U vezi sa kvalifikovanih sertifikatima pružaoci usluga pružaju bilo kojoj pouzdajućoj strani informacije o statusu validnosti ili opoziva sertifikata koje su izdali.

### *3.3. ELEKTRONSKI POTPISI I ELEKTRONSKI PEČATI*

Uredba najpre propisuje da se elektronskom dokazu, kao dokazu u sudskom postupku, ne sme uskratiti pravno dejstvo i dopuštenost samo zato što je u elektronskom obliku ili zato što ne ispunjava sve zahteve za kvalifikovani elektronski potpis. Kvalifikovanim elektronskom potpisu priznaje se isto pravno dejstvo kao svojeručnom potpisu, a kvalifikovani elektronski potpis koji se zasniva na kvalifikovanom sertifikatu izdatom u jednoj državi članici priznaje se kao takav u svim ostalim državama članicama. Uredba, dalje, reguliše zahteve koje treba da ispuni napredni elektronski potpis: da je na nedvosmislen način povezan sa potpisnikom, da omogućava identifikaciju potpisnika, da je izrađen korišćenjem podataka za izradu elektronskog potpisa koje potpisnik može, uz visok stepen poverenja, koristiti pod svojom isključivom kontrolom i da je povezan sa njim potpisanim podacima na način da se može otkriti bilo kakva naknadna izmena podataka.<sup>7,8</sup>

---

<sup>7</sup> Komisija može utvrditi referentne brojeve standarda za napredne elektronske potpise, kojima se zamenjuju propisani zahtevi, a obavezna je da utvrdi referentne formate naprednih elektronskih potpisa ili referentne metode ako se koriste alternativni formati. O ovome bliže: čl. 27, st. 4 i 5 Uredbe.

<sup>8</sup> Kada neka država zahteva napredni elektronski potpis za korišćenje neke online javne usluge, ta država članica priznaje napredne elektronske potpise, napredne elektronske potpise koji se zasnivaju na kvalifikovanom sertifikatu za elektronske potpise i kvalifikovane elektronske potpise. A ako neka država za pristup ovim uslugama zahteva napredni elektronski potpis koji



Što se tiče kvalifikovanih sertifikata za elektronske potpise oni moraju da ispunje samo uslove (ne i dodatne obavezne uslove) predviđene u aneksu I Uredbe: naznaku da je sertifikat izdat kao kvalifikovani sertifikat za elektronske potpise, skup podataka koji nedvosmisleno predstavlja kvalifikovanog pružaoca usluga od poverenja, barem ime potpisnika, podatke za validaciju elektronskog potpisa koji odgovaraju podacima za izradu elektronskog potpisa, podatke o početku i kraju roka važnosti sertifikata, oznaku sertifikata, napredan elektronski potpis ili pečat kvalifikovanog pružaoca usluga od poverenja koji izdaje sertifikat i mestu gde je dostupan sertifikat koji podržava taj potpis odnosno pečat, mestu usluge koja se može koristiti za ispitivanje statusa valjanosti kvalifikovanog sertifikata, te ako su podaci za izradu elektronskog potpisa smešteni u kvalifikovanom sredstvu za izradu elektronskog potpisa oznaku istog. Kvalifikovani sertifikati za elektronske potpise mogu sadržati dodatna posebna obeležja koja nisu obavezna. Ako se sertifikat opozove nakon aktivacije on gubi valjanost od trenutka opoziva i njegov status se ne može vratiti u pređašnje stanje. Države članice mogu utvrditi pravila za suspenziju ovih sertifikata po uslovom da je u pitanju privremena suspenzija tokom koje on gubi valjanost i da je to period suspenzije naznačen u bazi podataka i vidljiv iz usluge u okviru koje se pružaju informacije o statusu sertifikata. Komisiji je ostavljena mogućnost da utvrdi referentne brojeve standarda za kvalifikovane sertifikate, te ako sertifikat odgovara tim standardima smatra se da su ispunjeni uslovi iz aneksa I.

Uredba takođe predviđa koje uslove treba da ispunje kvalifikovana sredstva za izradu elektronskih potpisa, kao i mogućnost da Komisija utvrdi referentne brojeve standarda koji mogu zameniti te uslove.<sup>9</sup> Saglasnost kvalifikovanih sredstava za izradu elektronskih potpisa sa predviđenim uslovima potvrđuju odgovarajuća javna ili privatna tela koja određuju države članice, o čemu one obaveštavaju Komisiju, koja na osnovu ovih informacija izrađuje, objavljuje i vodi popis sertifikovanih sredstava za izradu elektronskog potpisa. Pomenuta sertifikacija se zasniva ili na

---

se zasniva na kvalifikovanom sertifikatu, ta država priznaje napredne elektronske potpise koji se zasnivaju na kvalifikovanom sertifikatu za elektronske potpise i kvalifikovane elektronske potpise. O ovome bliže: čl. 27 st. 1-3 Uredbe.

<sup>9</sup> U aneksu II Uredbe navedeni su uslovi koje moraju ispuniti kvalifikovana sredstva za izradu elektronskog potpisa: ona moraju pomoću odgovarajućih tehničkih i proceduralnih sredstava obezbeđivati poverljivost podataka za izradu elektronskog potpisa, da se podaci za izradu mogu pojaviti samo jednom, da se podaci za izradu elektronskog potpisa ne mogu izvesti iz njega, da je elektronski potpis zaštićen od falsifikovanja i da zakoniti potpisnik može pouzdano zaštititi podatke za njegovu izradu od korišćenja od strane drugih lica. Dalje, kvalifikovana sredstva za izradu elektronskog potpisa ne smeju menjati podatke koji se potpisuju ili sprečavati da ti podaci budu vidljivi potpisniku pre potpisivanja. Generisanje ili upravljanje podacima u ime potpisnika može da obavlja isključivo kvalifikovani pružalac usluga od poverenja, koji pod određenim uslovima može praviti duplikate podataka isključivo za svrhu povraćaja podataka.

postupku sigurnosne evaluacije u skladu sa jednim od standarda za ocenu sigurnosti proizvoda informacione tehnologije (Komisija utvrđuje popis standarda za ocenu sigurnosti tih proizvoda), ili drugačijem postupku pod uslovom da taj postupak koristi uporedive sigurnosne stepene i da Komisija bude obavještena o tom postupku (koji se primenjuje u slučaju nepostojanja sigurnosnih standarda ili ako je u toku postupak sigurnosne evaluacije).<sup>10</sup>

Valjanost kvalifikovanog elektronskog potpisa utvrđuje se postupkom validacije tog potpisa, a isti je valjan ako je sertifikat koji ga podržava u trenutku potpisivanja bio kvalifikovani sertifikat za elektronske potpise, ako je taj sertifikat izdao kvalifikovani pružalac usluga od poverenja i on bio valjan u trenutku potpisivanja, ako podaci za validaciju potpisa odgovaraju podacima koji se pružaju pouzdajućoj strani i ako je toj strani ispravno dostavljen jedinstveni skup podataka koji predstavlja potpisnika u sertifikatu, te joj jasno naznačeno korišćenje pseudonima, ako je elektronski potpis izrađen sredstvom za izradu kvalifikovanog elektronskog potpisa, integritet potpisanih podataka nije bio ugrožen i ako su bili ispunjeni uslovi koji se traže za napredne elektronske potpise. Takođe, Komisija može utvrditi referentne brojeve standarda za validaciju kvalifikovanih elektronskih potpisa, koji zamenjuju gore navedene zahteve koji moraju biti ispunjeni da bi kvalifikovani elektronski potpis bio validiran. Sistem koji se koristi za validaciju obezbeđuje pouzdajućoj strani tačan rezultat postupka validacije i omogućava joj otkrivanje svakog problema vezanog za bezbednost.

Uredba reguliše kao uslugu od poverenja i kvalifikovanu uslugu validacije kvalifikovanih elektronskih potpisa koju može da vrši samo kvalifikovani pružalac usluga od poverenja, koji pruža validaciju u skladu sa gore navedenih zahtevima i koji omogućava pouzdajućim stranama primanje rezultata validacije na automatski način, koji je pouzdan, efikasan i potpisan kvalifikovanim elektronskim potpisom ili pečatom kvalifikovanog pružaoca te usluge. Takođe, Komisija može da utvrdi referentne brojeve standarda za kvalifikovanu uslugu validacije, koji zamenjuju prethodno tražene zahteve. Pored ove usluge, a u vezi sa elektronskim potpisima regulisana je i kvalifikovana usluga čuvanja kvalifikovanih elektronskih potpisa, koju može da pruža samo kvalifikovani pružalac usluga od poverenja koji koristi postupke i tehnologije koje mogu produžiti pouzdanost kvalifikovanog elektronskog potpisa na period koji je duži od perioda tehnološke valjanosti.<sup>11</sup>

Uredba kao usluge od poverenja prepoznaje i usluge koje se odnose na elektronske pečate: izrada elektronskog pečata, validacija i čuvanje elektronskih pečata. U odnosu na elektronske pečate Uredba sadrži odredbe slične odredbama koje se odnose na elektronski potpis kada uređuje pravno dejstvo elektronskih

---

<sup>10</sup> Vidi bliže: čl. 30 Uredbe.

<sup>11</sup> Komisija može i u ovom slučaju odrediti referentne brojeve standarda za kvalifikovanu uslugu čuvanja kvalifikovanih elektronskih potpisa, koji standardi zamenjuju propisane zahteve za tu uslugu.

pečata, zahteve za napredni elektronski pečat, elektronske pečate u javnim uslugama, kvalifikovane sertifikate za elektronske pečate, kvalifikovana sredstva za izradu elektronskog pečata i validaciju i čuvanje kvalifikovanih elektronskih pečata.<sup>12</sup>

### 3.4. ELEKTRONSKI VREMENSKI ŽIGOVI, USLUGA ELEKTRONSKE PREPORUČENE DOSTAVE I USLUGA AUTENTIKACIJE VEB-SAJTOVA

Kao i kod elektronskog potpisa i elektronskog pečata Uredba reguliše najpre pravno dejstvo *elektronskih vremenskih žigova*, tako što navodi da se elektronskom vremenskom žigu kao dokazu u sudskom postupku ne sme uskratiti pravno dejstvo i dopuštenost samo zato što je u elektronskom obliku ili zbog toga što ne ispunjava uslove za kvalifikovani elektronski žig. Za kvalifikovani elektronski žig važi pretpostavka tačnosti datuma i vremena koje pokazuje i integritet podataka sa kojima su datum i vreme povezani. Kvalifikovani elektronski vremenski žig izdat u jednoj državi članici priznaje se kao takav u svim državama članicama.

Uredba predviđa da zahteve koje mora ispuniti kvalifikovani vremenski žig, s tim što Komisija, kao i kod ostalih usluga od poverenja, može utvrditi referentne brojeve standarda za povezivanje datuma i vremena sa podacima i za izvore tačnog vremena koji zamenjuju ove zahteve. Ti zahtevi su sledeći: da žig povezuje datum i vreme sa podacima na način kojim se u razumnoj meri isključuje mogućnost neopažene promene podataka, da se zasniva na izvoru tačnog vremena povezanog sa koordiniranim univerzalnim vremenom i da je potpisan naprednim elektronskim potpisom ili pečatiran naprednim elektronskim pečatom kvalifikovanog pružaoca usluga od poverenja ili nekom ekvivalentnom metodom.

Što se tiče *usluge elektronske preporučene dostave* Uredba predviđa da se podacima poslatim i primljenim korišćenjem ove usluge ne sme uskratiti pravno dejstvo i dopuštenost kao dokaza u sudskim postupcima samo zbog svog oblika ili zbog toga što ne ispunjavaju sve zahteve za kvalifikovane usluge elektronske preporučene dostave. Za podatke poslate i primljene upotrebom kvalifikovane usluge elektronske preporučene dostave podrazumeva se integritet podataka, slanje tih podataka od strane identifikovanog pošiljaoca, njihov prijem od strane identifikovanog primaoca, te tačnost datuma i vremena slanja i prijema podataka kako su označeni kvalifikovanom uslugom elektronske preporučene dostave.

Kvalifikovane usluge elektronske preporučene dostave moraju ispunjavati određene zahteve: da ih pruža jedan ili više kvalifikovanih pružalaca usluga od poverenja, da uz visok stepen poverenja obezbeđuju indentifikaciju pošiljaoca, da

---

<sup>12</sup> O elektronskim pečatima videti bliže: čl. 35-40 i aneks III Uredbe. Što se tiče pravnog dejstva elektronskog pečata treba napomenuti da se za kvalifikovani elektronski pečat pretpostavlja integritet podataka i tačnost izvora podataka sa kojima je kvalifikovani elektronski pečat povezan.

obezbeđuju identifikaciju primaoca pre dostave podataka, da je slanje ili primanje podataka obezbeđeno naprednim elektronskim potpisom ili pečatom kvalifikovanog pružaoca usluga od poverenja na način kojim se isključuje mogućnost neopažene promene podataka, da se pošiljaocu i primaocu podataka jasno označava svaka promena podataka potrebna radi njihovog slanja ili prijema i da se datum i vreme slanja, primanja i eventualne promene podataka označava kvalifikovanim elektronskim vremenskim žigom. Ovi zahtevi se primenjuju i u slučaju prenosa podataka između više kvalifikovanih pružalaca usluga od poverenja, a Komisija može utvrditi referentne brojeve standarda za postupke slanja i prijema podataka, kojim zamenjuju gore tražene zahteve.

Uredba predviđa i *uslugu autentikacije veb-sajtova*, ali ne sadrži opšte odredbe o tome, već samo zahteve za kvalifikovane sertifikate za autentikaciju veb-sajtova, kao i mogućnost da za njih Komisija utvrdi referentne brojeve standarda, koji zamenjuju tražene zahteve. U aneksu IV Uredbe navedeni su sledeći zahtevi za kvalifikovane sertifikate za autentikaciju veb-sajtova: naznaku da se radi o kvalifikovanom sertifikatu, skup podataka koji nedvosmisleno predstavljaju kvalifikovanog pružaoca usluga poverenja koji izdaje ove sertifikate, barem ime ili naziv fizičkog ili pravnog lica kome je izdat sertifikat i elemente njihove adrese, nazive domena kojima upravlja lice kome je izdat sertifikat, podatke o početku i kraju važnosti sertifikata, identifikacijsku oznaku sertifikata, napredan elektronski potpis ili pečat kvalifikovanog pružaoca usluge od poverenja koji izdaje sertifikat i mesto gde je dostupan sertifikat koji podržava taj potpis, odnosno pečat i mesto usluga statusa valjanosti sertifikata.<sup>13</sup>

### **3.5. ELEKTRONSKI DOKUMENTI**

Što se tiče elektronskog dokumenta Uredba sadrži samo odredbu o njegovom pravnom dejstvu i predviđa da se ovom dokumentu kao dokazu u sudskim postupcima ne sme uskratiti pravno dejstvo i dopuštenost samo zato što je on u elektronskom obliku.

## **4) DATUM STUPANJA NA SNAGU**

Uredba stupa na snagu dvadesetog dana od dana objavljivanja u Službenom listu Evropske unije, a primenjuje se od 1. jula 2016. godine, izuzev pojedinih odredaba za koje je predviđeno da se primenjuju od 17. septembra 2014. godine, odnosno od dana primene implementirajućih akata ili tri godine od dana njihove primene.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Vidi aneks IV Uredbe.

<sup>14</sup> Vidi čl. 52 st. 2 Uredbe.

## **5) ZNAČAJ ZA REPUBLIKU SRBIJU**

Materija elektronske identifikacije, usluga od poverenja i elektronskog dokumenta je u Republici Srbiji uređena Zakonom o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju („Službeni glasnik RS”, br. 94/2017) – ZEDEIUPEP. Pomenuti zakon reguliše sva tri bitna pitanja koja reguliše i Uredba, s tim što je redosled njihove obrade drugačiji. U ZEDEIUPEP se najpre reguliše elektronski dokument i to šire nego u Uredbi, zatim se reguliše elektronska identifikacija i na kraju usluge od poverenja. Odredbe ZEDEIUPEP o elektronskoj identifikaciji prate odredbe Uredbe u tom delu, a što se tiče usluga od poverenja ovaj zakon reguliše najpre opšte uslove za sve kvalifikovane usluge od poverenja, a zatim pojedinačne usluge od poverenja. Vrste i broj usluga od poverenja su identični vrstama i broju usluga od poverenja navedenih u Uredbi.

Iz navedenog može se zaključiti da je ZEDEIUPEP donet nakon Uredbe i da se oslanja na rešenja primenjena u Uredbi, s tom razlikom što u delu koji se odnosi na elektronski dokument sadrži podrobnije odredbe koje se odnose na njegovu izradu, forme prikaza, original i kopiju elektronskog dokumenta. ZEDEIUPEP je stupanjem na snagu stavio van snage Zakon o elektronskom dokumentu iz 2009. godine i Zakon o elektronskom potpisu iz 2004. godine, a pored ova dva pitanja regulisao je i pitanje elektronske identifikacije koje ranije nije bilo uređeno.

### **REGULATION (EU) 910/2014 ON ELECTRONIC IDENTIFICATION AND TRUST SERVICES FOR ELECTRONIC TRANSACTIONS**

*Summary:* In the modern world, information technologies and electronic business are unavoidable parts of our lives, and therefore it is necessary to regulate these issues. The legal framework is already set by Directive 1999/93/EC and other acts enacted in this area, but the development of e-business requires constant adaptation to the new needs. In order to increase the trust of users and the efficiency of services provided within the e-business, it was necessary to expand the existing legal framework and regulate in detail the trust services, as well as electronic identification. This paper analyses Regulation (EU) 910/2014 on electronic identification and trusted services for electronic transactions. In the Republic of Serbia, following provisions of this Regulation, the Law on Electronic Document, Electronic Identification and Trust Services in Electronic Business was passed in 2017, and the analysis of the Regulation aims to give a better understanding of the provisions of this law, which has been in force for three years.

*Keywords:* electronic identification, trust services, electronic signature, electronic seal, electronic time stamp, electronic delivery services, electronic document.

UDK: 341.636:796.323.2]:578.834

Biblid: 1451-3188, 20 (2021)

God XX, br. 75, str. 157–172

DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2021.20.75.10](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2021.20.75.10)

Stručni rad

Primljen 11.4.2021.

Odobren 30.4.2021.

## PRAVNI ASPEKTI PANDEMIJE COVID-19 I UTICAJ NA POSTUPAK PRED KOŠARKAŠKIM ARBITRAŽNIM TRIBUNALOM (BAT)

Uroš BAJOVIĆ\*

*Apstrakt:* Košarkaški arbitražni tribunal je međunarodno arbitražno telo oformljeno za rešavanje ugovornih sporova koji nastaju u košarkaškoj sportskoj industriji. BAT je već značajno slavljena arbitraža koja je dala veliki doprinos uređivanju pravnih odnosa u košarci kao profesionalnom sportu. Nove okolnosti u vidu globalne pandemije korona virusa stavile su ovu arbitražu na još jedan značajan ispit, a rezultati rada i odabranih rešenja i dalje podležu različitim mišljenjima i tumačenjima. BAT poseduje kvalitet organizacione nezavisnosti u odnosu na svetsku kuću košarke FIBA, ali postoji i rešava sporove u sadejstvu i pod pokroviteljstvom ove krovne organizacije. Efekti rada BAT-a pre pandemije su nesporni, a najčešće se njegove vrednosti opisuju kroz brzo, efikasno i sigurno rešavanje sporova sa jednostavnim BAT pravilima arbitraže koja podrazumevaju postojanje rešenja koja maksimalno ubrzavaju i pojednostavljaju sam postupak pred jednim arbitrom. Odluka Tribunala ima snagu presuđene stvari, a načelo po kojem se rešavaju sporovi je, u osnovi, načelo pravičnosti. Pre globalne pandemije korona virusa izgrađena je respektabilna praksa u rešavanju sporova, a slična praksa je nastavljena i na osnovu korišćenja uputstava koja su objavljena već u prvom dvomesečju pandemije. Upravo su ova pravila, njihovi efekti i opšti uticaj globalne pandemije na košarkašku sportsku industriju predmet istraživanja ovog rada.

*Gljučne reči:* Košarkaški arbitražni tribunal, BAT, Covid-19 Uputstva, Međunarodna košarkaška federacija, BAT arbitražna pravila, ECA i ELPA sporazum.

### 1) UVOD

Skoro 40 godina nakon nastanka košarke kao sporta, 1932. godine, u Ženevi je osnovana Međunarodna košarkaška federacija – FIBA (*Fédération Internationale*

---

\*Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.

E-mail: bajovicuros@hotmail.com

Pogledi izneti u članku odražavaju lični stav autora, a ne stav institucije.

*de Basketball*), koja je priznata od strane Međunarodnog olimpijskog komiteta kao jedini apsolutni autoritet za košarku na celom svetu.<sup>1</sup> FIBA svoj globalni karakter potvrđuje članstvom čak 213 nacionalnih košarkaških federacija. Osnovni ciljevi FIBA su regulacija, kontrola, nadzor i usmeravanje košarkaškog sporta u svim uzrastima i podjednako u smislu muškog i ženskog košarkaškog sporta.<sup>2</sup> Na tim temeljima, u skladu sa potrebama očuvanja pravilnosti i zakonitosti u košarci, Statut FIBA navodi da je ona odgovorna za osnivanje i upravljanje košarkaškim sudskim sistemom osposobljenim za rešavanje sporova, kao i za ulaganje prigovora i žalbi.<sup>3</sup>

U skladu s tim potrebama, 2006. godine formiran je FIBA arbitražni tribunal „FIBA Arbitral Tribunal – FAT“. Već 2010. godine ovaj Tribunal je u skladu sa Generalnim Statutom FIBA od 2010. godine evoluirao u formu koja je i danas aktuelna – Košarkaški arbitražni tribunal „Basketball Arbitral Tribunal – BAT“. Odluke BAT-a su izvršive u skladu sa pravilima švajcarskog prava i Njujorške konvencije o priznanju i izvršenju stranih arbitražnih odluka.<sup>4</sup> Sedište arbitraže je u Ženevi, Švajcarska.

Rešavanje sporova nastalih iz ugovora igrača i stručnih štabova u košarci se danas, u najvećoj meri, oslanja na poverenje u pravičnost i način rada ovog košarkaškog arbitražnog tela. Gotovo svi košarkaški radnici, bilo neposredni učesnici košarkaških događaja poput trenera, stručnih štabova i igrača, ili oni koji predstavljaju drugi stub sportske industrije poput košarkaških agenata, generalnih menadžera klubova ili sportskih direktora, iskazuju pozitivan stav prema radu Tribunala i najčešće mu se obraćaju, a sve u skladu sa načelima po kojima ovo arbitražno telo funkcioniše. Interes i poverenje u košarkaški arbitražni tribunal možemo pronaći već u preambuli Arbitražnih pravila BAT-a.<sup>5</sup> U tom smislu, tačka 0.2 Preambule navodi da su arbitražna pravila BAT-a nastala sa željom da obezbede jednostavno, brzo i jeftino rešavanje sporova. Ova pravila arbitraže se zasnivaju na saradnji između stranaka, sa ograničenim brojem pisanih podnesaka i kraćim vremenskim rokovima za njihovo razmatranje.<sup>6</sup> Načelo efikasnosti, uz načelo pravičnosti u rešavanju sporova, predstavljaju ključna načela Košarkaškog arbitražnog tribunala. Sva osnovna pravila ove arbitraže, kao što je već

---

<sup>1</sup> „Statut Međunarodne košarkaške federacije FIBA“, Međunarodna košarkaška federacija (FIBA), član 1, stav 1.2, Mies, Švajcarska, 29. avgust 2019.

<sup>2</sup> Ibid., član 4, stav 4.1.

<sup>3</sup> Ibid., član 1, stav 1.2, tačka h.

<sup>4</sup> „Federalni zakon o međunarodnom privatnom pravu PILA“, Federalna skupština Švajcarske, članovi 176–194, Švajcarska, 1. januar 2017.

<sup>5</sup> „BAT arbitražna pravila“, preambula, Basketball Arbitral Tribunal, 1. januar 2017.

<sup>6</sup> Stefan Andonović, Uroš Bajović, „Postupak pred košarkaškim arbitražnim tribunalom (BAT)“, *Strani pravni život*, 62(2), 2018, str. 207.

napomenuto, usmerena su ka što bržem i jednostavnijem rešavanju sporova. Ističu se po jednom arbitru u svakom sporu, kratkim rokovima, izostanku saslušanja i brzom donošenju odluka. U preambuli arbitražnih pravila pružen je i predlog BAT arbitražne klauzule za koju je potrebno da pronade svoje mesto kao deo ugovora strana, da bi se mogla ustanoviti kasnija nadležnost BAT-a: „Svaki spor koji nastane iz ili je u vezi sa postojećim ugovorom će se rešavati pred košarkaškim arbitražnim tribunalom (BAT) u Ženevi, Švajcarska, i biće rešen u skladu sa BAT arbitražnim pravilima od strane jednog arbitra kojeg određuje predsednik BAT-a. Jezik na kojem će se arbitraža održati je engleski. Arbitar će odlučivati u sporu u skladu sa *ex aequo et bono*“.<sup>7</sup> Arbitražna pravila BAT-a se primenjuju za sva pitanja (predviđena njima), a za sva ostala pitanja primenjuju se odredbe glave 12 Švajcarskog federalnog zakona o međunarodnom privatnom pravu. U ovom zakonu sadržano je i neobično arbitražno rešenje koje predviđa mogućnost ulaganja žalbe na odluku arbitraže Vrhovnom federalnom sudu Švajcarske.<sup>8</sup> Ipak, ova odredba u pogledu košarke kao sportske industrije i njenih sporova predstavlja više kuriozitet, nego neku praktičnu vrednost.

Košarkaški arbitražni tribunal je, po opšteprihvaćenom mišljenju, pružio adekvatnu zaštitu neposrednim proizvođačima u ovom sportu i na pravi način odgovorio na izazove izazvane nepoštovanjem ugovora. Pre osnivanja BAT-a igrači, članovi stručnih štabova i agenti najčešće su bili oštećene strane, bez efikasnih mehanizama za brzu zaštitu svojih prava. Ugovorna praksa u košarci kao profesionalnom sportu u današnjem vremenu pokazuje da je prihvaćenost nadležnosti ove košarkaške arbitraže preko 95% u ugovorima igrača i članova stručnih štabova, što predstavlja najbolji odgovor na pitanje da li je ideja koja datira još od 2006. godine, a revidirana 2010, pružila u potpunosti adekvatan odgovor na kriznu situaciju. U skladu s tim, kao i sa činjenicom da Košarkaški arbitražni tribunal pokriva isključivo arbitražne postupke proistekle iz košarke kao profesionalnog sporta, postoje tvrdnje nekih autora da on predstavlja „izuzetno uspešan eksperiment“.<sup>9</sup>

Globalna pandemija korona virusa je, poput „pandemije povreda ugovora“ u ranijem periodu izazvala potrebu za adekvatnom reakcijom Košarkaškog arbitražnog tribunala. U skladu sa reputacijom ove arbitražne institucije ova reakcija je usledila vrlo brzo, već u sklopu prva dva meseca od preseljenja velikog broja slučajeva korona virusa na tlo Evrope. BAT Covid-19 Uputstva se izdaju već 20. aprila 2020. godine, a u tom trenutku je velika većina nacionalnih i

---

<sup>7</sup> Ibid., str. 209; „BAT arbitražna pravila“, preambula, član 0.3, 1. januar 2017.

<sup>8</sup> „Federalni zakon o međunarodnom privatnom pravu PILA“, op. cit., član 191.

<sup>9</sup> Erika Hasler, „The Basketball Arbitral Tribunal – An Overview of Its Process and Decisions“, in: Antoine Duval and Antonio Rigozzi (eds.), *Yearbook of International Sports Arbitration 2015*, Hague, Springer, 2016, p. 113.



kontinentalnih klupskih košarkaških takmičenja obustavljena.<sup>10</sup> Košarkaška liga Turske je najduže odolevala, ali se i ovo takmičenje obustavilo početkom maja meseca. U takvoj situaciji je bilo jasno da nad ugovorima igrača, stručnih štabova i provizija agenata lebde sivi ili crni oblaci potencijalnog neispunjenja i da je ugroženost neposrednih (i posrednih) proizvođača u industriji košarke kao profesionalnog sporta izuzetno velika. Ne ulazeći na ovom mestu duboko u uspeh i adekvatnost ovog Covid-19 Uputstva BAT, potrebno je ukazati na mnoštvo otežavajućih okolnosti sa kojima se ova arbitraža suočila. Globalna pandemija korona virusa je predstavljala, kako činjenično tako i pravno, novu situaciju u kojoj su svi akteri košarke kao profesionalnog sporta na velikom gubitku. Ogromne novčane udare trpe vlasnici, glavni i manji sponzori klubova, jer navijači, bez kojih posebno evropski košarkaški sport nema smisla, bivaju udaljeni iz hala i u stalnoj brizi za sopstveno zdravlje i ekonomski opstanak, dok neposredne proizvođače (igrača, trenerske i skauting štabove), kao i agente vezuju ugovori potpisani pre stupanja na snagu crnog scenarija globalne pandemije.<sup>11</sup>

U takvoj situaciji bilo je jasno da je Košarkaški arbitražni tribunal institucija u koju je uperen najveći broj pogleda ka potencijalnom donošenju nekih održivih rešenja, u kojima bi svi akteri, srazmerno svojoj ugroženosti i ekonomskoj moći, bili adekvatno zaštićeni i uz pomoć kojih bi se arbitražno, ili bez ikakvog spora, održalo načelo pravičnosti, jedno od krunskih načela postupaka pred Košarkaškim arbitražnim tribunalom.

## **2) EFEKTI GLOBALNE PANDEMIJE NA KOŠARKU KAO PROFESIONALNI SPORT**

Posledice globalne pandemije korona virusa na sport u celini su sveobuhvatne i dalekosežne, a njihov domet je još nemoguće precizno proceniti.<sup>12</sup> Na isti način, ako ne i snažnije, globalna pandemija Covid-19 uticala je i na košarku, koja van američke profesionalne lige (NBA) uglavnom spada u „neprofitabilne“ sportove, odnosno sportove u kojima je izdržavanje sportskog kolektiva bez pomoći države (indirektne), sponzora ili prijatelja sporta nemoguće. Evropska košarka, u celini, u potpunosti predstavlja takav sport. Dovoljno je uraditi kraću analizu funkcionisanja najboljih evropskih timova i utvrditi da iza nekoliko stoji moćan i uspešan fudbalski klub koji predstavlja finansijera i fabriku novca (Real Madrid, Barselona, Bajern i

<sup>10</sup> “BAT Covid-19 Uputstva”, Basketball Arbitral Tribunal, Minhen, Nemačka, 20. april 2020.

<sup>11</sup> Sara Keshar, Geoff Dickson, Aila Ahonen, “The Effects of Coronavirus Pandemic on the Sports Industry: An Update”, *Ann Appl Sport Sci* 9(1): e964, NY, USA, 2021, pp. 5-7.

<sup>12</sup> Zapisi sa panela organizovanog od strane Wagner Arbitraže dostupni su na internetu. “Covid-19 and Sports Law – The Stakeholders’ legal perspectives”, <https://wagner-arbitration.com/en/journal/covid-19-and-sports-law-the-stakeholders-legal-perspectives/>, 26.2.2021.

mnogi drugi), iza nekih drugih državno-privatno partnerstvo i sponzorstvo (CSKA Moskva sa rudarskom kompanijom ili Baskonija sa direktnom poveznicom prema jednoj od najmoćnijih španskih finansijskih institucija), dok iza poslednjih stoje košarkaške mecene koji svoje lično bogatstvo ili bogatstvo svojih kompanija stavljaju na raspolaganje košarkaškom kolektivu. Takvi primeri su italijanski velikani Olimpija Milano i Virtus Bolonja, grčki Panatinaikos i Olimpijakos, ili Cedevita Olimpija iz regije Balkana. U takvoj situaciji efekat korona virusa je lako razumljiv, u smislu da se finansijski udarci za košarku kao profesionalni sport mogu očekivati iz svih pravaca, gde faktički postoji znak jednakosti između ugrožene i urušene ekonomije (bilansa kompanije, fudbalskog kluba ili bogatog finansijera) i finansijske stabilnosti košarkaških klubova.<sup>13</sup> Dodatno, izuzetno otežavajuća okolnost i jedan od osnova koji je kasnije otvorio pitanja kojima se, delom, i ovaj rad bavi je faktor iznenađenja sa kojim se globalna pandemija korona virusa pojavila, gde nikakva priprema ili mehanizam nisu postojali da ublaže jak ekonomski, finansijski, a ubrzo i pravni udar na sport.

Iznenađeno i neočekivano izbijanje korona virusa u svetu izazvao je ozbiljnu krizu u celokupnoj sportskoj industriji. Poznato je da je strah od virusa i nepripremljenost na novu situaciju izazvao obustavljanje svih pokrenutih sportskih aktivnosti u prošloj takmičarskoj godini. U velikom delu sveta važile su mere ograničenja kontakata i kretanja. U takvim okolnostima klubovi nisu mogli da održavaju svoje redovne dnevne aktivnosti, pa su bili zatvoreni. Sportska industrija i njen finalni produkt, u slučaju košarke – utakmice i treninzi, bili su stavljeni u drugi plan, a čitavim profesionalnim sportom je zavladao kako ekonomska, tako i pravna neizvesnost. Finansijski gubici su se merili bilionima evra/dolara, a ekonomski (ubrzo i zdravstveni) udarac virusa pretrpeli su svi nivoi angažovanih u košarci kao profesionalnom sportu – od vlasnika, preko sportskih sektora, samih aktivnih sportista i trenerskih (stručnih) štabova. Takva situacija je izrodila ingeniozna rešenja koja su košarci omogućila opstanak – rešenje je pronađeno u još jednom spoju moderne tehnologije i sportskih događaja, gde se teren svih sportskih dešavanja preselio u virtuelni svet i svet prenosa, gde je broj stvarno prisutnih učesnika sportskog događaja sveden na minimum, dok su svi ostali svoju konzumaciju sporta nastavili na internet/TV mreži, često i jako udaljeni od stvarnog dešavanja.<sup>14</sup> U osnovi, ovakav sistem prenosa nije uopšte nepoznat, a realizuje se od sredine prošlog veka. Međutim, globalna pandemija korona virusa je čitav sistem

---

<sup>13</sup> Jenisej Krnjaic, "The Impact of Covid Crises on the Sport Industry", <https://miuc.org/impact-covid-crisis-sport-industry/>, Marbella International University Centre, 1.3.2021.

<sup>14</sup> "The Future of Sports: How the Roles of Athletes, Fans and Industry Businesses Will Change After Covid-19", <https://www.uschamber.com/on-demand/coronavirus-pandemic/the-future-of-sports-how-the-roles-of-athletes-fans-and-industry-businesses-will-change-after-covid-19>, US Chamber of Commerce, 1.3.2021.

televizijskih i internet prenosa dovela na mnogo viši nivo, gde su neposredni sportski akteri ostavljeni potpuno usamljeni na sportskom terenu, ali pod budnim okom kamera.<sup>15</sup> Na sličnoj osnovi, a sve u cilju minimizovanja ekonomske i emocionalne štete, uspešno su funkcionisali tzv. „Baloni“, gde je na najvišem nivou organizovan NBA Balon, a pre njega vrlo uspešno i evropski baloni u kojima su završene španska i nemačka košarkaška liga.

Ovakva rešenja takmičenja pred praznim tribinama, bez neposrednog prisustva navijača i medija, pružila su određenu priliku za umanjeње štete nanete sportskoj industriji. Košarka se uz škripu patika ipak vratila na scenu, a klubovi, igrači, sportski sektori i stručni štabovi su se vratili obavljanju svog posla sa nadom da je organizacija nove sezone moguća i realna. U praksi, stručnjaci za menadžment, marketing i ekonomiju uspeli su da ožive sportskog džina, ali su posledice u pravnom smislu ostale duboke i bez adekvatnog rešenja, sa nekoliko konkurentnih mišljenja i predloga.

Košarka, kao profesionalni sport, bila je izuzetno pogođena od samog početka pandemije iz brojnih razloga. Najveći broj košarkaških mečeva se održava u halama, tj. zatvorenom prostoru, dok sam sport spada u grupu kontaktnih sportova. Samim tim, bilo je nemoguće propisati i sprovesti adekvatnu fizičku distancu, kako na tribinama tako i na terenu, posebno u trenucima kada je bilo brojnih nepoznanica o načinu širenja virusa, kao i efektima zaštitnih maski. Lokalne i državne vlasti većine zemalja su odmah zabranile održavanje svih sportskih događaja (posebno sa odlikama kakve ima košarka), dok je dodatni udarac košarka, posebno u Evropi, doživela zabranom putovanja. Ovakve odluke i zdravstvena situacija nedvosmisleno su ostavile direktne posledice na čitav sistem košarke kao profesionalnog sporta, a od prvog dana pandemije su se naslućivale mogućnosti nastanka brojnih pravnih sporova na osnovu činjenice delimičnog ili potpunog nepoštovanja ugovora, kao i sporova iz oblasti radnog prava u širem smislu. Sva ova pitanja ostavila su otvorene probleme, ali i potrebu osnovnog regulisanja. S tim u vezi, relativno brzo od početka pandemije, u smislu svetske (evropske) košarke, reagovali su i Košarkaški arbitražni tribunal i Evroliga, kao organizacija za takmičenje najboljih klubova Evrope.<sup>16</sup>

### **3) ANALIZA SPORAZUMA ECA/ELPA I BAT COVID-19 UPUTSTVA**

Pre detaljne analize BAT Covid-19 Uputstava, na ovom mestu, potrebno je ukazati i na pravno (ne)obavezujući sporazum postignut između Udruženja

---

<sup>15</sup> Sven Burchartz, Natalie Lasek, "The disruptive Effect of Covid-19 on the sports industry", <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=37b579ff-a3f2-4cf1-909e-7e05a4c39c0f>, Lexology, 1.3.2021.

<sup>16</sup> "BAT Covid-19 Uputstva", op. cit.

košarkaša Evrolige (ELPA) i Evroligaških klubova u kojem su, na početku pandemije, date smernice kako bi trebalo da se obe strane ponašaju prema novonastaloj situaciji.<sup>17</sup> Domen sporazuma se odnosi na završetak sezone 2019/20, čime je jasno ukazano na njegov vremenski ograničeni karakter i ovaj sporazum se sastoji od dva osnovna elementa – rešavanja problema smeštaja igrača i stručnih štabova/njihovog prava na povratak kući dok je sezona suspendovana i važenja ugovora. U pogledu ispunjenja ugovora, ELPA i Evroliga dogovorile su, u tom trenutku, maksimalno poštovanje neposrednih proizvođača (igrača i stručnih štabova), ali uz uzimanje u obzir faktora višestruke štete i izgubljene dobiti vlasnika klubova. Tako su u ovom sporazumu predviđene dve potencijalne solucije – prva, koja je predviđala nastavak sezone kad se ispune zdravstveni i pravni uslovi, i druga, koja je predviđala definitivan kraj sezone. Razlika u solucijama se ogledala u iznosu garantovane plate neposrednih proizvođača (85% i 80% od ukupne vrednosti ugovora), ali i u pogledu vremenskog važenja ugovora. Prva opcija podrazumevala je produženje važećih ugovora za još mesec dana, dok je druga predviđala da ugovori, već u trenutku donošenja odluke, prestaju da važe iz ugla Evrolige. U oba slučaja, kao krajnji rok za izmirenje obaveza prema neposrednim proizvođačima određen je 15. avgust 2020. godine. Ovaj sporazum ELPA i Evrolige predvideo je, pored izloženog, rešenje i za višegodišnje ugovore igrača, u kojima faktički ne bi bilo izmena – važili bi od 1. jula 2020. godine.

Ovakav sporazum Unije igrača Evrolige i samog organizatora takmičenja naišao je na pozitivan stav obe strane, uredivši odnose jednostavno i precizno, ne ostavljajući puno prostora pravnim nedoumicama. Kao što je poznato, sezona u Evroligi nije nastavljena, ali i ovaj sporazum je ostao, bez sumnje, tek ograničenog značaja. Pored pravnog karaktera (ne)obaveznosti, on se pokazao nedovoljno opširnim i slabog obuhvata pošto se odnosio samo na igrače i stručne štabove sa jedne, i klubove sa druge strane članove evropskih takmičenja pod okriljem Evrolige, ali u nedovoljnoj meri i prema njima. Svi pomenuti klubovi se, pored evropskih takmičenja, bore i u nacionalnim šampionatima pod okriljem FIBA, tako da je, usled odnosa FIBA i Evrolige, ostalo mnogo nerešenih pitanja i nesigurnosti u pogledu radnih prava neposrednih proizvođača i sigurnosti njihovih, ranije potpisanih ugovora. Iz tih razloga, kao osnovni akt za razumevanje rešavanja situacije koju je izazvala globalna pandemija korona virusa u košarci kao profesionalnom sportu uzimaju se Covid-19 Uputstva Košarkaškog arbitražnog tribunala, zajednički izdata 20. aprila 2020. godine od strane predsednika, potpredsednika i arbitara BAT-a.

---

<sup>17</sup> “ECA Shareholders Executive Board approves ELPA settlement agreement, draft dates for potential season resumption”, <https://www.euroleaguebasketball.net/euroleague-basketball/news/i/ajnrvjw9l4m5nm3t/eca-shareholders-executive-board-approves-elpa-settlement-agreement-draft-dates-for-potential-season-resumption>, Euroleague Basketball, 3.3.2021.

Izuzetno teška situacija izazvana globalnom pandemijom korona virusa izazvala je brojne mere u zaštiti stanovništva od zarazne bolesti, ali i medicinskih sistema i država od pucanja. Ovakve mere imale su dalekosežne negativne posledice na mnoga osnovna prava čoveka, ali i ekonomski na gotovo sve grane industrije, biznisa i ukupno tržišta rada kao takvog. U skladu sa ovim posledicama, javljaju se i one direktno ili indirektno vezane za košarku kao profesionalni sport, što je izazvalo brojne pravne nedoumice u pogledu važenja ugovora u profesionalnoj košarci, posebno u pogledu (finansijskih) odnosa igrača, trenera i klubova. U skladu sa izloženim, predsednik, potpredsednik i arbitri Košarkaškog arbitražnog tribunala su, na osnovu člana 16.1 arbitražnih pravila BAT-a, diskutovali i doneli set pravila (Uputstava) u pogledu ove situacije, ne odstupajući od osnovnih načela ove košarkaške arbitraže *ex aequo et bono* i *pacta sunt servanda*. Predsednik, potpredsednik i arbitri BAT-a su ova Uputstva izdali sa pet jasnih usmerenja u njihovom uvodu, čuvajući bogatu praksu ove arbitraže i misleći o globalnoj pandemiji korona virusa kao vremenski ograničenom stanju.<sup>18</sup>

Prvo od ovih pet usmerenja jasno ukazuje da su ova Uputstva BAT-a vremenski ograničenog važenja, omeđenog krizama ugovora po izbijanju globalne pandemije. U vezi s tim je i četvrto usmerenje da ova uputstva ne predstavljaju izmene ili zamenu postojećih arbitražnih pravila, kao i peto u kojem se jasno podvlači da će ova usmerenja biti predmet stalnog praćenja i predmet mogućih prilagođavanja u skladu sa razvojem situacije. Pored ovih usmerenja vezanih za vremenski karakter važenja i sam privremen karakter uputstava, još dva se odnose na očuvanje nezavisnosti arbitara i sam neobavezni karakter ovih uputstava. Ova pojašnjenja predstavljaju značajan kvalitet Covid-19 Uputstava jer njima ni na koji način nije ugrožena bogata praksa i višegodišnji uspešan rad arbitara. Sama Uputstva, u tački jedan, daju definiciju na koji se vremenski period odnose, definišući „period zaključavanja“ kao onaj koji podrazumeva period između dana suspenzije/završetka sezone u okviru nacionalnog šampionata i dana kada je prvenstvo nastavljeno, odnosno poslednjeg dana prvenstva po rasporedu pre globalne pandemije korona virusa, u slučaju da nacionalni šampionat nije nastavljen.<sup>19</sup> Ovako omeđeni period, još jednom, jasno ukazuje svim zainteresovanim stranama da Covid-19 Uputstva BAT-a imaju važenje samo u konkretnoj situaciji, bez pretenzija ka izmeni ili korigovanju BAT arbitražnih pravila, što potvrđuje četvrtu tačku iz uvoda ovih pravila. Drugo ograničenje obuhvata BAT Covid-19 Uputstva i odnosi se na krug ugovora na koji se ova uputstva primenjuju. Iz njega su isključeni svi ugovori koji su potpisani nakon početka „perioda zaključavanja“.<sup>20</sup> Prema

---

<sup>18</sup> „BAT Covid-19 Uputstva“, op. cit. Pet uvodnih tačaka dokumenta, koje predstavljaju usmerenje postupanja u trenucima krize.

<sup>19</sup> Ibid., tačka 1.

<sup>20</sup> Ibid., tačka 6.

Uputstvima BAT-a, za ove ugovore će se podrazumevati da su sve efekte krize izazvane globalnom pandemijom korona virusa uzeli u obzir. Pored ugovora potpisanih nakon početka „perioda zaključavanja“ iz primene ovih Uputstava izuzeti su i oni koji su produženi nakon početka „perioda zaključavanja“. U ovom krugu ugovora nalaze se oni koji su poznati kao „opcija“ na strani bilo kluba, bilo neposrednih proizvođača.

### 3.1. PRIORITET PRIJATELJSKOG PORAVNANJA

U odeljku II Covid-19 Uputstava BAT-a određen je prioritetni način rešavanja svih ugovornih sporova nastalih u košarci kao posledica globalne pandemije korona virusa. Ovaj način podrazumeva prijateljsko poravnanje, odnosno davanje prednosti dogovoru između strana naspram korišćenja usluga Košarkaškog arbitražnog tribunala.<sup>21</sup>

U tački 2 Covid-19 Uputstava BAT-a ustanovljava se dužnost stranaka da ponovo pregovaraju o svim tačkama ugovora, da bi zajednički rešili sve ugovorne nedoumice i probleme nastale izbijanjem globalne pandemije. Ova odredba ne predstavlja obavezu stranaka *stricto sensu*, ali će izostanak pokušaja prijateljskog poravnanja i postupanja u dobroj veri u tom procesu arbitar uzeti u obzir, ukoliko se stranke ipak odluče za usluge Tribunala. Arbitar tumači i ceni izostanak želje za prijateljskim poravnanjem jedne ili obe strane ne samo u pogledu merituma spora, već i u pogledu procesnih elemenata i troškova.<sup>22</sup>

Značaj prijateljskog poravnanja stranaka je dodatno pojačan odredbom iz tačke 4 koja predviđa da će arbitar ceniti postojanje prijateljskog poravnanja, bez obzira da li ono u celosti odgovara odredbama BAT Covid -19 Uputstava ili ne.<sup>23</sup> Uslov za ovakvo tumačenje postavlja se nisko, jer se od takvog sporazuma očekuje samo da bude bez evidentnih manljivosti.

Konačno, i u pogledu uređenja prijateljskog poravnanja usled pandemije korona virusa postavlja se ograničenje u smislu opsega poravnanja. Graničnik je i ovog puta postavljen na početak „perioda zaključavanja“.<sup>24</sup>

### 3.2. RASPODELA RIZIKA I USLOVI ZA RASKID UGOVORA

Tačka 8 BAT Covid-19 Uputstava jasno određuje da je raspodela rizika, koja predviđa da je samo jedna od strana oštećena, neprihvatljiva u svakom slučaju osim ako je tako nešto nedvosmisleno dogovoreno.<sup>25</sup> Bez takve odredbe, koja faktički nije

---

<sup>21</sup> Ibid., tačka 2.

<sup>22</sup> Ibid., tačka 3.

<sup>23</sup> Ibid., tačka 4.

<sup>24</sup> Ibid., tačka 5.

<sup>25</sup> Ibid., tačka 8.

ni postojala u praksi, negativne posledice pandemije korona virusa moraju biti podeljene između strana, uzimajući u obzir sve činjenice i uslove. U skladu s tim je i davanje dodatne slobode arbitru, mada jasno ograničene, da i u slučaju postojanja klauzule u ugovoru pod koju se mogu podvesti negativni efekti pandemije korona virusa dodatno ceni njenu pravičnost. Ova sloboda arbitra je ograničena, jer on može odstupiti od ovakve klauzule samo ukoliko pronade da je njom predviđena raspodela rizika značajno nepravična. U svim drugim slučajevima arbitar mora poštovati postojanje takve klauzule. Ipak, ova odredba je, usled apsolutne nepripremljenosti košarkaške industrije na pojavu globalne pandemije korona virusa, od malog praktičnog značaja. Većina ugovora u košarci, van američkog profesionalnog sporta, nisu sadržala takve i slične klauzule.

BAT Covid-19 Uputstva u odeljku 5 još jednom ističu privrženost načelu *pacta sunt servanda*, na kojem je, uz načelo pravičnosti, i izgrađena praksa visoko cenjenog arbitražnog tribunala.<sup>26</sup> U skladu sa načelom *pacta sunt servanda* za BAT nije prihvatljivo nikakvo unilateralno raskidanje ugovora, niti ugovori automatski prestaju da važe samom činjenicom izbijanja pandemije korona virusa. Ponovo su Uputstva, kao i u ostalim pitanjima, graničnim svoje primene stavila na početak „perioda zaključavanja“. Svako ranije raskidanje ugovora smatraće se raskidanjem u opštem smislu, bez obzira na izbijanje pandemije korona virusa. U skladu s tim se, na takve raskide ugovora, primenjuju opšta pravila iz BAT pravila arbitraže.

U pogledu trajanja ugovora BAT Covid-19 Uputstva su predvidela rešenje po kojem se važeći ugovor iz sezone 2019/20. produžava za period do odigravanja poslednjeg meča sezone, u slučaju da su takmičenja nastavljena.<sup>27</sup> Ovo pravilo ne važi u slučaju da je iz ugovora jasno da je on potpisan sa jasnom intencijom kraćeg trajanja od kraja sezone, ili u slučaju da bi ovo produženje ugovora bilo značajno nepravično. Posebna pažnja je, u tački 13, posvećena slučajevima kada je igrač ili član stručnog štaba već potpisao ugovor za sezonu 2020/21. sa drugim timom, a situacija nameće produženje obaveza sa onim u kojem ga je pandemija korona virusa zatekla. U tom slučaju, potrebno je da oba kluba postupe u dobroj veri i da spor reše prijateljskim poravnanjem, uzimajući u obzir interese oba kluba na proporcionalan i pravičan način.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Ibid., tačka 9.

<sup>27</sup> Ibid., tačka 12.

<sup>28</sup> Ibid., tačka 13.

### 3.3. UGOVORNE OBAVEZE KLUBOVA

Klubovi su dužni da brinu o svojim igračima i trenerima. Posebno, klubovi bi trebalo da apliciraju za svaku dostupnu finansijsku pomoć u cilju smanjenja negativnih efekata pandemije na plate igrača i trenera. Povreda ove dužnosti se uzima u obzir od strane arbitara u potencijalnom postupku pred Tribunalom.<sup>29</sup>

Ugovorne obaveze klubova prema neposrednim proizvođačima, igračima i članovima stručnog štaba, sastoje se od tri elementa: plate kao najbitnijeg dela, bonusa i propratnih stavki (stana, auta, obroka i zdravstvenog osiguranja). BAT Covid-19 Uputstva su najviše pažnje posvetila najbitnijem elementu – zaradama igrača i trenera, dok su propratne stavke postavljene kao podrazumevane. U tački 16 detaljno je uređeno prihvatljivo postupanje klubova prema svojim finansijskim obavezama. Na ovom mestu je, posredno, još jednom ukazano na osnovna načela rada ovog arbitražnog tribunala *ex aequo et bono* i *pacta sunt servanda*. Načelo pravičnosti je posebno naznačeno u prvom odeljku tačke 16 gde se pravi distinkcija između zarada igrača i dozvoljenog smanjenja usled pandemije korona virusa. Granica između zarada postavljena je na iznosu od 2.500 evra mesečno. Za zarade do tog iznosa predviđeno je dozvoljeno smanjenje od 0-20%, dok je za plate iznad tog iznosa početna pozicija postavljena na 50%, a u oba slučaja postupajućim arbitrima dato je nekoliko uputnica u određivanju pravičnog iznosa smanjenja.<sup>30</sup> Osnovna ideja ovih uputnica je zaštita slabije plaćenih igrača i trenera, kao i onih koji imaju i izdržavaju svoje porodice. Da akcenat nije stavljen samo na stranu igrača, potvrđuju i one uputnice koje u obzir uzimaju pogođenost kluba globalnom pandemijom korona virusa, kao i već pomenuto ponašanje kluba u globalnoj nedaći, gde je standard postavljen na ponašanje u dobroj veri. U slučaju izostanka ovakvog ponašanja kluba, posebno u slučaju diskriminacije (domaćih ili stranih igrača iz sastava), arbitar je pozvan i slobodan da ovo ponašanje adekvatno oceni. Dodatno, postavljen je i ekonomski element u uputnici u kojem se traži *ratio* ovog smanjenja plata, odnosno da li je takav postupak opravdan i u skladu sa načelom proporcionalnosti – odnosno da li takva ušteda klubu znači u smislu zadržavanja pozitivnog finansijskog bilansa (likvidnosti).

I u pogledu ugovornih obaveza postavljena je distinkcija između situacije koja je podrazumevala konačan prekid sezone i one sa nastavkom sezone nakon perioda zaključavanja. U drugom slučaju postavljeno je ograničenje smanjenja plata na 50% i obaveza da one budu svakako više od slučaja da se sezona nikako ne nastavlja.<sup>31</sup> I ovakvo rešenje može biti pozitivno ocenjeno, jer je u obzir uzet udarac prema finansijskoj stabilnosti kluba u oba slučaja, ali među njima nije povučen znak

---

<sup>29</sup> Ibid., tačka 17.

<sup>30</sup> Ibid., tačka 16 (a).

<sup>31</sup> Ibid., tačka 16 (c).



jednakosti. Konačno, i u pogledu plata postavljeno je ograničenje ovim BAT Covid-19 Uputstvima na koje mesečne zarade se ona odnose. Ovakvom smanjenju plata ne podležu one mesečne zarade nastale pre perioda zaključavanja. Ipak, naplaćivanje ovih potraživanja unekoliko je ograničeno uzimanjem u obzir teškog položaja u kojem su se klubovi našli, pa im se dozvoljava odlaganje plaćanja do 50% iznosa dugovanja do početka sezone 2020/21, ukoliko je to neophodno zarad očuvanja stabilnosti datih klubova.

### **3.4. UGOVORNE OBAVEZE IGRAČA, TRENERA I OSTALIH ČLANOVA STRUČNIH ŠTABOVA**

Obaveze igrača i trenera prema klubovima su u odeljku VII BAT Covid-19 Uputstava. Sportske obaveze igrača suspenduju se za čitav period zaključavanja, osim u slučaju da su kolektivne sportske aktivnosti dozvoljene odlukom lokalnih vlasti.<sup>32</sup> Za razliku od sportskih aktivnosti, sve druge aktivnosti u klubu na koje su se igrači obavezali potpisivanjem ugovora nisu suspendovane i nastavljaju se po predviđenom redosledu. I u ovom slučaju je postavljeno ograničenje, a odnosi se na odluke lokalnih vlasti u pandemiji.

Druga osnovna obaveza igrača definisana je kako da ostanu zdravi i fizički spremni u toku perioda zaključavanja, a sve u cilju što lakše adaptacije na, u tom trenutku, potencijalni nastavak sezone.<sup>33</sup> Ova tačka se pokazala od posebnog značaja u državama u kojima su šampionati nastavljani, posebno Španiji i prvenstvu Nemačke.

Najzad, sama BAT Covid-19 Uputstva ukazala su da se gorepomenuta pravila odnose prvenstveno na neposredne sportske proizvođače, odnosno igrače i trenere, a da će se Tribunal blagovremeno oglasiti po pitanju drugih aktera u sportskoj industriji profesionalne košarke, pre svega agentima. Ova odredba svoj *ratio* pronalazi pre svega u trenutku nastanka BAT Covid-19 Uputstava, u prvim mesecima pandemije, gde je od posebnog interesa bila brza i efikasna zaštita igrača i trenera kao najugroženijih izbijanjem globalne pandemije.

## **4) BAT COVID-19 UPUTSTVA U PRAKSI – SURMACZ V. BM SLAM STAL**

Prva odluka Košarkaškog arbitražnog tribunala sa pozivom (upućivanjem) na Covid-19 Uputstva doneta je već u drugoj polovini maja 2020. godine.<sup>34</sup> Odluka u

<sup>32</sup> Ibid., tačka 18.

<sup>33</sup> Ibid., tačka 19.

<sup>34</sup> *Greg Surmacz v. BM Slam Stal S.A.*, BAT 1482/20, <https://www.fiba.basketball/bat/awards>, 14. maj 2020.

predmetu *Surmacz v. BM SLAM Stal* se samo posredno poziva i na ranije izložena pravila iz Covid-19 Uputstva, ali je objavljena sa obrazloženjem zbog značaja primene novih Uputstava i razumevanja rezonovanja Tribunala u novonastaloj situaciji.<sup>35</sup> Sama odluka doneta je u korist igrača, u punom iznosu plata, ali se ne može u tom pogledu uzeti kao uzor za sve buduće odluke, već je od posebnog značaja iz ugla opšteg rezonovanja arbitra, posebno u pogledu zauzimanja stava prema odbrani kluba koja se pozivala na principe *force majeure* i na *rebus sic stantibus*, usled globalne pandemije korona virusa.<sup>36</sup>

U konkretnom slučaju principi *rebus sic stantibus* nisu bili od značaja jer je predmet spora nastao pre izbijanja globalne pandemije, čime se samo pozivanje na ove principe nije isključilo u budućim postupcima pred Tribunalom. Za primenu ovih principa arbitar je zahtevao trenutno važenje ugovora, kao i činjenice koje ukazuju da je različitost u tumačenju ugovornih obaveza nastala nakon „perioda zaključavanja“.

Sa druge strane, arbitar je, na iznenađenje, pozitivno ocenio koncept *force majeure* ali bez konkretnog efekta, u ovom slučaju usled izostanka kauzalne veze između zahtevanih elemenata za primenu ovog koncepta – iznenadnih, neizbežnih i nepredviđenih događaja i nemogućnosti ispunjenja oblagacije. Na ovom mestu arbitar je zauzeo i jasan stav, od posebnog značaja za sve slične slučajeve, da načelo pravičnosti ne dozvoljava da se i oni klubovi koji su svoje ugovorne obaveze prekršili pre izbijanja globalne pandemije korona virusa uspešno „brane“ pozivanjem na *force majeure*. Ovakav stav arbitra je pravno utemeljen i potpuno očekivan, posebno ukoliko se uzme u obzir da je graničnik u svim odeljcima BAT Covid-19 Uputstava postavljen na početak perioda zaključavanja. Teret dokazivanja da je u konkretnom slučaju potrebno primeniti tačku 16 Uputstava je na klubu.

Iako ovaj slučaj ne predstavlja primenu Covid-19 Uputstava u njihovom punom smislu, on daje odličnu osnovu razumevanja rezonovanja Tribunala. Same činjenice slučaja nisu omogućile detaljniju analizu i pravnu argumentaciju, ali su poslužile kao odlična osnova za spuštanje zavese na sve potencijalne šanse klubova da (zlo)upotrebe situaciju sa globalnom pandemijom za sticanje boljeg položaja u postupcima. Na ovaj način je Tribunal zadržao postupanje po načelu pravičnosti,

---

<sup>35</sup> O ovoj odluci Tribunala pisano je i na specijalizovanim sajtovima za analizu odluka nastalih u okviru sportskog prava. Hubert Radke, “A Review of the Basketball Arbitral Tribunal’s First Covid-19 Decision (*Surmacz v. BM SLAM Stal*)”, <https://www.lawinsport.com/topics/item/a-review-of-the-basketball-arbitral-tribunal-s-first-covid-19-decision-surmacz-v-bm-slam-stal>, Law in Sport, 12.3.2021.

<sup>36</sup> Zanimljivo gledište eksperata sportskog prava izloženo je u članku nastalom mesec dana pre donošenja BAT Covid-19 Uputstava. “The Impact of Covid-19 in the world basketball contract disputes”, <https://www.eurohoops.net/en/euroleague/1041786/the-impact-of-covid-19-in-the-world-basketball-contract-disputes/>, Eurohoops, 3.3.2021.

za koje se inače smatra da je osnovno načelo funkcionisanja ove sportske arbitraže, inače najzaslužnije za njenu uspešnost i dobar glas tokom godina postojanja. Tribunal je ujedno ukazao na pravilno pristupanje konceptu *force majeure* koje je potrebno da bi ovi principi bili usvojeni, a na istom mestu još jednom pokazao neophodne poveznice potrebne za primenu principa *rebus sic stantibus*. Posredno, Tribunal je zauzeo i jasan stav o drugom osnovnom načelu *pacta sunt servanda*, načinivši time ovu odluku pravim uzorom budućim odlukama, nevezano za konkretno činjenično stanje, u periodu globalne pandemije korona virusa.

## **5) ZAKLJUČNA RAZMATRANJA**

Posebna situacija u košarci kao profesionalnom sportu, nametnuta globalnom pandemijom korona virusa, zahtevala je reakciju Košarkaškog arbitražnog tribunala. Pravna nesigurnost i nepostojanje garancija zaštite već potpisanih ugovora za evropsku košarku, koja je i ovako uzdrmana nedostatak sredstava i sukobom dve glavne organizacije, nije bila opcija. Obe organizacije dale su svoje predloge za razrešavanje krize ugovora nastale pandemijom. ECA i ELPA su svoj sporazum ograničile na najelegantnije tačke, dok je Košarkaški arbitražni tribunal u svojim Uputstvima pažnju posvetio svim pravnim elementima od značaja u (budućim) arbitražnim postupcima i na taj način dosta sveobuhvatno usmerio košarkašku zajednicu u problematičnom trenutku. Van fokusa BAT Covid-19 Uputstava ostali su jedino agenti, kao posredno oštećeni, a rešavanje njihove situacije ostavljeno je za kasniji period.

BAT Covid-19 Uputstva poslužila su kao jasna vodilja i putokaz postupanja Košarkaškog arbitražnog tribunala u slučajevima nepoštovanja ugovora izazvanih pandemijom ili u toku pandemije korona virusa. Ona su relativno brzo objavljena, i što je još važnije, podjednako brzo primenjena u praksi. Upućivanje na ova Uputstva, kao što je ranije izloženo, obavljeno je već u maju mesecu 2020. godine, u predmetu *Surmacz v. BM SLAM Stal*. Ovaj slučaj i odluka Tribunala nisu pružili osnovu za potpuno razumevanje rezonovanja arbitra, usled samo posrednog pozivanja na BAT Covid-19 Uputstva, ali je temelj u rezonovanju oko nekih najbitnijih stavki postavljen. Profesionalna košarka je značajno pogođena velikom krizom, ali je na ovaj način sačuvana pravna sigurnost i uspešna tradicija i praksa Tribunala, koji je stekao veliki ugled u košarkaškom i sportskom svetu još od svog nastanka. Nedvosmisleno, Tribunal, uprkos svim poteškoćama, uspešno gradi i održava reputaciju druge najuspešnije sportske arbitraže na svetu.

Košarkaški arbitražni tribunal je zadržao maksimalno poštovanje svojih osnovnih načela i u pandemiji korona virusa, gde su sva BAT Covid-19 Uputstva koncipirana po načelima *ex aequo et bono* i *pacta sunt servanda*. Posebnu pažnju Tribunal je posvetio vremenskom ograničavanju važenja Covid-19 Uputstava, jasno im dajući ograničeni karakter i primenu, čime je postavljena ograda i zaštita naspram naširoko primenjivanih i slavljanih BAT arbitražnih pravila. Ovakvo

ograničenje bilo je neophodno zarad jasnosti, a BAT Covid-19 Uputstva su u svakom odeljku zadržala decidno tumačenje perioda zaključavanja. Prioritet prijateljskog poravnanja je takođe zadržan, a arbitri su dodatno pozvani da sa velikom slobodom ocenjuju postupanje klubova u trenucima izuzetne krize izazvane globalnom pandemijom korona virusa.

Pandemija je dovela do velikih poremećaja u košarci kao profesionalnom sportu, a gotovo se sa sigurnošću može zaključiti da košarka nikada više (barem ne u dogledno vreme) neće biti ista. Ekonomski, marketing i medijski stručnjaci su na ove promene već reagovali (posebno u SAD, Kanadi i Australiji) i štetu izazvanu globalnom pandemijom korona virusa sveli na mnogo manju meru nego što je inicijalno predviđano. „Baloni“ u kojima su se organizovala takmičenja, kako u NBA tako i određenim evropskim ligama, pokazali su se kao prva linija za spas sporta. I ova organizacija je, kao i ostali sporni elementi, adekvatno predviđena BAT Covid-19 Uputstvima, gde je posebna pažnja posvećena produžetku važenja ugovora za slučaj nastavka sezone. Pored ovih faktičkih izmena, košarka je doživela i promene realizovanja internet/TV prenosa, kao i ukupnog rada medija.

Konačno, može se zaključiti da su BAT Covid-19 Uputstva (ECA/ELPA sporazum u manjoj meri) značajno raščlanili pravnu situaciju nastalu globalnom pandemijom korona virusa i pružili dobru osnovu za razumevanje na koji način će biti zaštićeni neposredni sportski proizvođači, a sa druge strane i sami klubovi. Njihova pozicija i ekonomski udari kojima su bili izloženi, takođe su uzeti u obzir. Na taj način, BAT Covid-19 Uputstva pokazala su se kao sveobuhvatni neobavezujući dokument, koji je ka odgovorima usmerio mnoge koji su se našli u pravnim nedoumicama u trenucima najveće neizvesnosti i krize.

## **6) LITERATURA**

- Andonović, Stefan, Bajović, Uroš, „Postupak pred košarkaškim arbitražnim tribunalom (BAT)“, *Strani pravni život*, 62(2), 2018, str. 203-219.
- Hasler, Erika, “The Basketball Arbitral Tribunal – An Overview of Its Process and Decisions”, in: Antoine Duval and Antonio Rigozzi (eds.), *Yearbook of International Sports Arbitration 2015*, Hague, 2016, pp. 111-152.
- Keshar, Sara, Dickson, Geoff, Ahonen, Aila, “The Effects of Coronavirus Pandemic on the Sports Industry: An Update”, *Ann Appl Sport Sci* 9(1): e964, 2021, pp. 1-23.

**LEGAL ASPECTS OF THE COVID-19 PANDEMIC AND IMPACT ON THE PROCEEDINGS BEFORE BASKETBALL ARBITRAL TRIBUNAL (BAT)**

*Summary:* The coronavirus global pandemic has endangered basketball as a professional sport. Contractual Obligations have been shaded by the uncertainty of the global situation, and in that sense, many questions arose. The Basketball Arbitral Tribunal offered some answers to the situation quickly and paved some directions. The Basketball Arbitral Tribunal is an international arbitration body formed to resolve contractual disputes arising in the basketball sports industry. The BAT is already a significantly celebrated arbitration that has given a great contribution to the regulation of legal relations in basketball as a professional sport. New circumstances in the form of a global Covid-19 pandemic have put this arbitration to another important test, and all the results of the work and the solutions offered in the BAT Covid-19 Guidelines are still subject to different opinions and interpretations. The BAT responded to the situation by publishing the BAT Covid-19 Guidelines, which are the main focus of this article. The effects of the BAT before the pandemic are indisputable, and most often its values are described through fast, efficient and safe dispute resolution with simple BAT rules of arbitration, which imply the existence of solutions that speed up and simplify the procedure, all built around many factors. Before the global coronavirus pandemic, a respectable practice in resolving disputes was built, and a similar practice was continued based on the use of instructions published in the first two months of the pandemic.

*Keywords:* Basketball Arbitral Tribunal, BAT Covid-19 Guidelines, International Basketball Federation, BAT Arbitration Rules, ECA and ELPA Agreement.

# PRIKAZI

## ASPEKTI ENERGETSKE UNIJE

Michalis Mathioulakis (ed.), *Aspects of the Energy Union: Application and Effects of European Energy Policies in SE Europe and Eastern Mediterranean*, Palgrave MacMillan, Cham, 2021, p. 374.

Zbornik radova *Aspekti Energetske unije: primena i efekti evropskih energetske politike u Jugoistočnoj Evropi i Istočnom Mediteranu* rezultat je dugogodišnjeg okupljanja i rada članova Grčkog energetskeg foruma kao nezavisne *think-tank* organizacije koja u središte svog interesovanja postavlja Energetsku uniju kao ključnu bazu sadašnjih i budućih evropskih energetskeg politika. Ocenjena od strane tadašnjeg potpredsednika Evropske komisije, Maroša Šefčoviča, kao najambiciozniji evropski energetskeg projekat još od stvaranja Zajednice za uglj i čelik sredinom XX veka, Energetska unija jedno je od najaktuelnijih pitanja kada je reč o savremenoj evropskoj energetskeg politici. Prema rečima urednika, primenjene evropske energetske politike danas se suočavaju sa brojnim (energetskim) izazovima, počev od geopolitičkih preko regulatornih i klimatskih do tehnoloških. Shodno tome, autori radova sadržanih u ovoj publikaciji nastoje da odgovore na nekoliko ključnih pitanja u vezi sa ovim evropskim energetskeg planom. Zbornik okuplja istraživače i članove Grčkog energetskeg foruma koji se na naučnoj i profesionalnoj osnovi bave Energetskom unijom, te tako analiziraju primenu njenih postojećih politika i efekte takve primene.<sup>1</sup>

Istraživački fokus autora, u prostornom smislu, usmeren je na dva energetskeg najosetljivija evropska regiona – Jugoistočnu Evropu i Istočni Mediteran. Na taj način je naglašen regionalni element karakterističan za savremene evropske energetske politike i izazove sa kojima se njihova primena danas suočava. Publikacija broji nekoliko radova kojima se preispituje praktična primena evropskih energetskeg politika, njihovo trenutno stanje i pravci njihovog budućeg razvoja i primene. Tematski zbornik je podeljen na četiri dela i ima ukupno petnaest naučnih radova.

Bezbednosni i geopolitički aspekti Energetske unije i veza između energetske i nacionalne bezbednosti istraživačka je okosnica prve tematske celine. U prvom članku ove celine autor preispituje učinkovitost Energetske unije u političkom i

---

<sup>1</sup> Michalis Mathioulakis (ed.), *Aspects of the Energy Union: Application and Effects of European Energy Policies in SE Europe and Eastern Mediterranean*, Palgrave MacMillan, Cham, 2021, pp. 8-9.

ekonomskom smislu, odnosno, nastoji da odgovori na pitanje da li je ostvaren bilo kakav napredak u realizaciji ciljeva energetske bezbednosti u EU od uvođenja ovog plana 2015. godine. Narednim člankom analiziran je bezbednosno-politički kontekst Istočnog Mediterana, sa akcentom na diverzifikaciji ruta snabdevanja kao jednim od vitalnih ciljeva Energetske unije. Analiza je prvenstveno usmerena na posledice rata u Libiji, prisutnost nekoliko međunarodnih aktera u ovom regionu, kao i njegove potencijale u kontekstu snabdevanja Evrope prirodnim gasom. Treći po redu članak u središte istraživačkog interesovanja postavlja fundamentalnu vezu između energetske i nacionalne bezbednosti. Ispitujući svojevrstu konekciju između političkog realizma, teorije sekuritizacije i energetske bezbednosti, autor ovog članka uspostavlja okvir koji energetske infrastrukturu podiže na nivo strateške vrednosti za jednu nacionalnu državu.

Drugom tematskom celinom zbornika preispituju se regionalni i regulatorni aspekti Energetske unije, pri čemu je posebna pažnja posvećena Jugoistočnoj Evropi i Balkanu. Tako je pitanje energetskog rasta i održivosti šest zapadnobalkanskih država glavni predmet tematizacije četvrtog članka u ovoj publikaciji. Egzistencija ovih zemalja unutar Energetske zajednice i energetske izazovi sa kojima se one suočavaju dodatno su naglašeni potrebom za institucionalnom reformom same Energetske zajednice i neophodnošću za uvođenjem novih regulatornih okvira. Autor narednog članka istražuje stepen integracije energetske tržišta između država članica i ostatka Evrope. Dodatno, dalje se ispituje da li su i u kojoj meri energetska tržišta država nečlanica uopšte osposobljena da se usklade sa evropskim *acquis communautaire* u domenu energetske bezbednosti. U sedmom članku ovog zbornika, autorka se bavi investicionim ambijentom balkanskih zemalja u pogledu njihove integracije u evropsko energetske tržište i identifikuje ključne rizike tog procesa. Analiza je postavljena dvosmerno – pored problematizacije opredeljenosti zapadnobalkanskih država da slede energetske i klimatske korake EU, ispituje i ulogu same Energetske zajednice i njenu učinkovitost u promovisanju ekološke održivosti u energetske sektorima ovih zemalja. U poslednjem po redu članku ove tematske celine, autori analiziraju posredničku ulogu Energetske povelje u usklađivanju energetske bezbednosti zemalja Jugoistočne Evrope sa ciljevima Energetske unije. Autori zaključuju kako širi kontekst Energetske povelje i njene odredbe mogu odigrati ključnu ulogu u poboljšanju sveukupne energetske bezbednosti JIE i osigurati sigurniju energetske tranziciju u ovom delu Evrope.

Dominantno aplikativnog karaktera treća tematska celina zbornika fokusirana je na tranzicione aspekte Energetske unije, odnosno, njenu usmerenost ka zelenoj energiji i obnovljivim izvorima energije, kao i cirkularnoj ekonomiji. Tako se, devetim po redu člankom, ispituju potencijali tečnog prirodnog gasa u brodske industriji i identifikuju ključni drajveri u pogledu njegovih ekoloških performansi za prelazak na ovu vrstu energenta. Obnovljivi izvori energije predmet su analize i desetog članka gde autor ispituje njihovu ulogu u dostizanju klimatske neutralnosti u EU do 2050. godine. Ispitujući budućnost postojeće gasne infrastrukture, date su

i neke predikcije u vezi sa redefinisanjem njene uloge u smanjenju budućih troškova procesa energetske tranzicije. Narednim radom, autori u središte istraživačkog interesovanja smeštaju temu buduće transformacije energetskih tržišta, odnosno, društvene i tehnološke faktore koji trasiraju energetsku tranziciju ka dekarbonizaciji ekonomija. Autor narednog članka, u sličnom maniru, ističe neophodnost elektrifikacije većine ekonomskih sektora, bazirane na obnovljivim izvorima energije. Autor je stava da je upravo to najbolji način da Evropa postane karbonski neutralna do 2050. i ispuni neke od ključnih ciljeva Pariskog klimatskog sporazuma. Poslednjim člankom treće tematske celine raspravlja se o razvoju, trendovima i budućim izazovima tehnologije vetra u Evropi.

Četvrta, i ujedno poslednja, tematska celina publikacije *Aspekti Energetske unije: primena i efekti evropskih energetskih politika u Jugoistočnoj Evropi i Istočnom Mediteranu* tematizuje specifične, tehničke aspekte Energetske unije. Ova celina, naime, prednost daje energetske analitici. Načini na koji digitalna transformacija i pametno merenje podržano kvalitetom podataka postavljaju krajnjeg korisnika u središte savremenog evropskog energetskog sistema centralna su tema četrnaestog rada u zborniku. Zaključujući članak autor vrši kategorizaciju poslovnih modela zasnovanih na podacima koji energetskim kompanijama omogućavaju da razviju usluge i proizvode u cilju što većeg angažovanja krajnjeg korisnika. Autor petnaestog, poslednjeg rada u zborniku, rezimira evropske strategije energetske efikasnosti i identifikuje prednosti adekvatnog održavanja sistema u cilju njenog poboljšanja. U zaključnim razmatranjima akcentat je na primeni strategija koje smanjuju potrošnju energije i dovode do sveukupne energetske efikasnosti.

Dajući jedan sveobuhvatan uvid u ključne izazove sa kojima se suočavaju evropske energetske politike u kontekstu Energetske unije, ova publikacija doprinosi postojećem korpusu znanja o evropskoj energetske bezbednosti. Radovima se analizira multidisciplinarni karakter energetskih pitanja, te tako publikacija približava čitaocu ovu temu i omogućava razumevanje različitih aspekata ovog energetskog okvira. Tematski postavljeno tako da od geopolitičkih i regulatornih, preko klimatskih i tranzicionih aspekata, do obnovljivih izvora i novih tehnologija ovaj zbornik radova predstavlja jedan pragmatičan pogled na efikasnost Energetske unije, kao jednog od najznačajnijih evropskih energetskih projekata današnjice.

## LITERATURA

Mathioulakis, Michalis (ed.), *Aspects of the Energy Union: Application and Effects of European Energy Policies in SE Europe and Eastern Mediterranean*, Palgrave MacMillan, Cham, 2021.

*Nevena ŠEKARIĆ*





## EVROPSKO KRIVIČNO PRAVO - MIT ILI REALNOST?

Merita Kettunen, *Legitimizing European Criminal Law: Justifications and Restrictions*, Springer, p. 278.

Od samog osnivanja, Savet Evrope i Evropska unija (EU) radili su na harmonizaciji pravnih sistema svojih država članica. I pored toga što se taj proces u mnogim pravnim granama pokazao kao uspešan, oblast krivičnog prava čini se kao najizazovnija. To je dovelo do toga da se postavi pitanje uopšte postojanja evropskog krivičnog prava. Tokom godina, često je dolazilo do zajedničkih akcija u polju krivičnog prava između država članica EU. Porast kriminala, razvoj unutrašnjeg tržišta EU, kao i ukidanje granica doveli su do potrebe država da sarađuju.<sup>1</sup> U jednom od prošlogodišnjih izdanja izdavačke kuće Springer, autorka *Merita Kettunen* dala je jedan drugačiji pristup ovoj oblasti. Naime, ona je pokušala da objasni opravdanja i ograničenja evropskog krivičnog prava kroz konstitucionalizaciju evropskog prava, sve vreme prateći i praksu Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP). Njeno osnovno istraživačko pitanje jeste – kako opravdati upotrebu evropskog krivičnog prava? Kako bi odgovorila na njega ona se koristi normativnim pristupom, pre svega razmatranjem materijalnog krivičnog prava i evropskih krivičnopravnih principa.

Monografija se sastoji od šest poglavlja. Prvo poglavlje je uvodno i u njemu se razmatraju osnovna istraživačka pitanja i metodološki pristup. Ovaj rad počiva na premisi da donošenje i sprovođenje evropskog krivičnog prava ne mora da ograniči suverenitet država, već ograničava autonomiju u donošenju odluka. Kao dokaz za tu tvrdnju, autorka se oslanja na pripremne radove ugovora u okviru primarnog prava EU. Kao što je rečeno, teorijski okvir se bazira na evropskim ustavnim normama, pod kojima se podrazumeva Evropska konvencija o ljudskim pravima (EKLJP) i primarno pravo EU.

Drugo poglavlje je neophodno za razumevanje cele tematike, a posvećeno je prirodi tradicionalnog krivičnog prava, dakle na nacionalnom nivou. Krivično pravo predstavlja izraz državne moći i suvereniteta. Na jedan suptilan i nenametljiv način, filozofski koncepti utilitarizma i deontološki pristup su sredstva kojima autorka pokušava da objasni postojanje i primenu krivičnog prava. U ovom delu monografije, autorka pruža čitaocima uvid u različita teorijska objašnjenja i autore koji ih podržavaju. Savršen je uvod za poglavlje tri koje se bavi osobinama evropskog krivičnog prava, a najpre se razmatra istorija evropskog krivičnog prava. Još nakon Drugog svetskog rata počela je evropeizacija, a saradnja u oblasti

---

<sup>1</sup> Valsamis Mitsilegas, *EU Criminal Law (Modern Studies in European Law)*, Hart Publishing, Oregon, 2009, pp. 5-8.

krivičnog prava nastala je prvo u okviru Saveta Evrope, a u EU su ozbiljniji koraci učinjeni donošenjem Ugovora iz Mاستrihta, koji u okviru trećeg stuba (koji se odnosi na pravosuđe i unutrašnju politiku) daje ograničenu nadležnost organima. Najpre je 1975. godine otpočela saradnja formiranjem jedne neformalne grupe u okviru Evropskog saveta kao odgovor na terorističke pretnje Evropi, a onda je 1985. godine iskorenjeno kontrolisanje granica Šengenskim sporazumom. Ipak, Ugovor iz Mاستrihta je taj koji se ozbiljnije bavio ovim pitanjem, do donošenja Lisabonskog ugovora. Lisabonskim ugovorom EU dobija supranacionalna zakonodavna ovlašćenja u okviru materijalnog i procesnog krivičnog prava i osniva se Evropsko javno tužilaštvo.<sup>2</sup> Osnovne vrednosti evropskog krivičnog prava su centar ove glave. Na prvom mestu, ljudsko dostojanstvo mora biti zaštićeno i to je osnovni preduslov. Upravo kroz dostojanstvo objašnjavaju se osnovni krivičnopravni principi – princip *ultima ratio* i princip proporcionalnosti, a ujedno je ljudsko dostojanstvo osnovna vrednost demokratije i u mnogim članovima EKLJP osnovni zaštitni objekat. Pored toga, za evropsko krivično pravo neophodno je da vlada pluralistička demokratija odlikovana principom politike jednakosti. Nakon što nas upozna je sa razlikama između domaćeg i evropskog krivičnog prava, kao i opšteg prava EU i evropskog krivičnog prava, autorka se posvećuje pravnom osnovu za određivanje nadležnosti EU da donosi pravne akte u oblasti materijalnog krivičnog prava. Taj osnov pronađen je u članu 83 Ugovora o funkcionisanju EU. Ovaj član daje nadležnost Evropskom parlamentu i Savetu da direktivama utvrde minimalna pravila za definisanje krivičnih dela i sankcija za naročito teške oblike kriminala koji imaju prekograničnu dimenziju. Navode se koji bi to oblici kriminala bili, a to su terorizam, trgovina ljudima i seksualno iskorišćavanje žena i dece, ilegalni promet droge, ilegalni promet oružja, pranje novca, korupcija, falsifikovanje sredstava plaćanja, računarski kriminal i organizovani kriminal (tzv. evropska krivična dela). Ozbiljnost ovih krivičnih dela i njihova prekogranična dimenzija kvalifikuju ih da budu rešavana na nivou EU.

U četvrtom poglavlju istaknuti su teorijski ideali i za evropske ustavne strukture i za krivično zakonodavstvo. Naime, prvo se opisuje evropski ustavni pluralizam. U skladu s tim, koristi se termin heterarhija kojim autorka čitaocima želi da ukaže da odnos između režima u okviru EKLJP i u okviru EU nije u odnosu hijerarhije sa nacionalnim pravnim sistemom, te govori i o pristupanju EU EKLJP. Ustavni principi, koji bi trebalo da budu vodeći u okviru zakonodavnog procesa za krivično pravo u EU, izvode se iz člana 83 Ugovora o funkcionisanju EU i to je zaključak koji je donet nakon analize osnovnih principa prava EU (poput principa prvenstva prava EU) i principa krivičnog prava (kroz transnacionalnu dimenziju *ultima ratio* principa, kao i principa legalnosti i preciznosti). U korist ovog zaključka ide i sudska praksa

---

<sup>2</sup> Aleksandar Ivanović, „Evropsko krivično pravo – istorijski razvoj, izazovi i perspektive“, *Pravne teme*, 5, br. 3, Internacionalni univerzitet u Novom Pazaru, str. 111-124.

Suda pravde EU koju je autorka analizirala. Poglavlje koje sledi nakon ovog nosi pomalo pesimističan naziv – Ideali uzdrmani stvarnošću. Ovo poglavlje pokazuje kako pravo koje se zapravo primenjuje ne mora uvek biti saglasno normativnim idealima, koji su u prethodnim poglavljima pominjani. Najpre analizom Mišljenja Suda pravde EU 2/13 o pristupanju EU EKLJP daje zaključak da ovo Mišljenje zapravo i nije u skladu sa suverenim izborom država članica o nivou zaštite ljudskih prava. Čitaoci tokom cele ove glave nailaze na različite potencijalne pravne osnove za evropsko krivično pravo. Neki od njih su zaštita finansijskih interesa, međunarodna saradnja, funkcionisanje unutrašnjeg tržišta, čak i korišćenje fleksibilne klauzule iz člana 352 Ugovora o funkcionisanju TFEU. Međutim, neizbežno se autorka vraća na član 83 Ugovora o funkcionisanju EU kao najboljem pravnom osnovu za ovu oblast.

U poslednjem, zaključnom poglavlju, autorka nas podseća na značaj ljudskog dostojanstva kao osnovnog opravdanja za evropsko krivično pravo. Opravdanje svakako da postoji i u potrebi država članica da sarađuju u oblasti prekograničnog kriminala. Ono što je ipak nužno održati jeste suverenitet država članica, te ograničenja evropskog krivičnog prava upravo i leže u poštovanju krivičnopravnih principa. Imajući u vidu značaj i osetljivost krivičnog prava, jasno je da ovo pitanje nije samo pravno, već i političko. Od stupanja Lisabonskog ugovora na snagu, primećeni su određeni pomaci. Donet je određeni broj direktiva, a predsednica Komisije, *Ursula von der Leyen*, u svojim političkim smernicama za novu Komisiju istakla je da će EU učiniti sve da spreči porodično nasilje i zaštiti žrtve. Istovremeno, države članice su se 2019. godine složile da bi dalja „Lisabonizacija“ po pitanju materijalnog krivičnog prava bila nepotrebna, što znači da bi sada akcenat trebalo da bude na sprovođenju i implementiranju trenutnog zakonodavstva.<sup>3</sup>

Ova knjiga se ističe po objektivnom ukazivanju i na opravdanja i na ograničenja koje evropsko krivično pravo trpi, te ostavlja čitaocu prostor da sam donese zaključke o legitimnosti postojanja evropskog krivičnog prava. Spoj krivičnopravnih i ustavnopravnih principa uz sudsku praksu ESLJP i Suda pravde EU, kao i viđenja određenih autora čine da ova knjiga bude zaokružena. Pravna praznina koja postoji u ovoj oblasti je na ovaj način počela da se popunjava, barem iz normativnopravne perspektive. Ovo delo bi stoga moglo biti od koristi svim pravnicima koji se bave kako evropskim tako i krivičnim pravom.

## LITERATURA

Csonka, Peter, Landwehr Oliver, “10 Years after Lisbon – How “Lisbonised” is the Substantive Criminal Law in the EU?”, *EUCRIM*, 4, pp. 261-267.

---

<sup>3</sup> Peter Csonka, Oliver Landwehr, “10 Years after Lisbon – How “Lisbonised” is the Substantive Criminal Law in the EU?”, *EUCRIM*, 4, pp. 261-267.

Ivanović, Aleksandar, „Evropsko krivično pravo – istorijski razvoj, izazovi i perspektive“, *Pravne teme*, 5, br. 3, Internacionalni univerzitet u Novom Pazaru, str. 110-135;

Mitsilegas, Valsamis, *EU Criminal Law (Modern Studies in European Law)*, Hart Publishing, Oregon, 2009.

*Jovana BLEŠIĆ*

## EVROPSKO ZAKONODAVSTVO

Adresa: Makedonska 25, 11000 Beograd, Srbija; tel.: +381 11/ 33 73 633;  
Kontakt urednika - mobilni: +381 64 398 82 46; 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 dva puta godišnje.
- 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 dnevnim novinama i časopisima:** Navesti ime autora (ili inicijale ukoliko su samo oni navedeni), naslov članka — pod znacima navoda, ime novine ili časopisa u *Italic-u*, datum — napisan arapskim brojevima, broj strane/stranica.

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

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

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

### *Literatura*

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

Rukopisi podležu anonimnoj recenziji.

Radovi se dostavljaju elektronski na adrese nekog od članova redakcije:

Glavni i odgovorni urednik:

Prof. dr Mihajlo Vučić, [mihajlo@diplomacy.bg.ac.rs](mailto:mihajlo@diplomacy.bg.ac.rs)

Zamenik glavnog i odgovornog urednika:

Dr Marko Novaković, [marko@diplomacy.bg.ac.rs](mailto:marko@diplomacy.bg.ac.rs)

Sekretar:

Msr Vanja Pavićević, [vanja.pavicevic@diplomacy.bg.ac.rs](mailto:vanja.pavicevic@diplomacy.bg.ac.rs)

CIP - Каталогизacija 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 : Donat Graf).  
- 24 cm

Polugodišnje. - 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

## NAJNOVIJA IZDANJA:

*Europe in Changes: The Old Continent at a New Crossroads*,

Katarina Zakić and Birgül Demirtaş (eds.), tvrd povez, 2021, 480 str.

*Izazovi savremenog sveta: strateško delovanje država ili rezultanta globalnih i lokalnih procesa i povoda?*, Zoran Jeftić i Nenad Stekić (ur.), elektronska publikacija (CD), 2020, 260 str.

Dragan Petrović, Rajko Bukvić, *Evropa i migrantsko pitanje 2014-2020.*,  
broširano, 2020, 190 str.

*Zarazne bolesti kao globalni bezbednosni izazov – Pandemija COVID-19: stvarnost i posledice*, Zoran Jeftić i Mihajlo Kopanja (ur.), elektronska publikacija (CD), 2020, 295 str.

*Čovek, prostor, tehnologija, ideje: međunarodna bezbednost u trećoj dekadi 21. veka*,  
Vladimir Ajzenhamer, Nebojša Vuković (ur.), tvrd povez, 2020, 322 str.

*Nedržavni akteri u međunarodnom pravu*, Mihajlo Vučić (ur.), tvrd povez, 2020, 344 str.

*Russia and Serbia in the contemporary world: Bilateral relations, challenges and opportunities*,  
Bogdan Stojanović, Elena Ponomareva (eds.), tvrd povez, 2020, 260 str.

Dragan Đukanović, *Balkan na posthladnoratovskom raskršću (1989-2020)*,  
drugo dopunjeno izdanje, broširano, 2020, 210 str.

*Security Challenges and the Place of the Balkans and Serbia in a Changing World*,  
Ana Jović-Lazić and Alexis Troude (eds.), tvrd povez, 2020, 346 str.

Vladimir Trapara, *Ratovi Rusije 1999-2019.*, broširano, 2019, 290 str.

*Integracioni procesi u Evroaziji*, Dušan Proroković, Ana Jović-Lazić (ur.),  
tvrd povez, 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.