

Godina I

1999.

Broj 2-3.

YU ISSN 1450-7986

UDK 34: 061.1(4)

REVIJA ZA EVROPSKO PRAVO

periodični časopis Udruženja za pravo Evropske unije

Glavni i odgovorni urednik
prof. dr Radovan D. VUKADINOVIĆ

Udruženje za pravo Evropske unije, Beograd

Izdavač

Udruženje za pravo Evropske unije
Beograd, Proleterskih brigada, 74.
tel. 011 444 69 10

Uredjivački odbor

Prof. dr Radovan D. Vukadinović, mr Gordana Ilić (sekretar), prof. dr Stevan Lilić,
dr Duško Lopandić, dr Miroslav Paunović, prof. dr Milena Petrović,
doc. dr Maja Stanivuković

Glavni i odgovorni urednik

Prof. dr Radovan D. Vukadinović
Tel.: 034 37 02 32/227; E-Mail: radevuk@ptt.yu

Izdavački savet

Prof. dr Zoran Arsić, prof. dr Blagoje Babić, prof. dr Mirko Vasiljević, prof. dr Ivica
Jankovec, prof. dr Dobrosav Mitrović (predsednik), prof. dr Dejan Popović,
prof. dr Dragan Radonjić, dr Bojana Rilke, prof. dr Aleksandar Ćirić

Časopis izlazi periodično

Tiraž: 300

Štampa: Komino Trade, Kraljevo

Predlog za citiranje: REP.

Na osnovu Mišljenja Ministarstva za nauku i tehnologiju broj 413-00-435/99-01,
Revija je oslobođena poreza na promet.

REVIJA ZA EVROPSKO PRAVO

periodični časopis Udruženja za pravo Evropske unije

Godina I 1999. Broj 2-3.

SADRŽAJ

Komentar urednika 5

ČLANCI I RASPRAVE

Dijana Marković-Bajalović Razlikovanje kartelnih sporazuma i koncentracija
preduzeća u pravu konkurencije EU 9

Slobodan Zečević Sporazumna praksa u pravu konkurencije EU ... 25

Stevan Lilić Sloboda javnog informisanja i evropski standardi 41

Vid Vukasović Ekološka informacija i zakonodavstvo Evropske
unije 61

Vladimir Medović Položaj stranih fizičkih i pravnih lica u postupku
pred Sudom pravde Evropskih zajednica 73

Ana Bijelić Institut "Bliske saradnje" u Ugovoru o Evropskoj
Uniji zaključenom u Amsterdamu 93

SUDSKA PRAKSA

Slučaj Bosman: C - 415/93, komentar 105

PREVODI DOKUMENATA

Pakt o stabilnosti jugoistočne Evrope 129

NOVOSTI IZ EVROPSKE UNIJE 159

INFORMACIJE O SKUPOVIMA 171

PRIKAZI KNJIGA

Radovan D. Vukadinović: *Stvaranje i ostvarivanje
komunitarnih prava u Evropskoj uniji*,
Duško Lopandić 191

Duško Lopandić: *Ugovor o Evropskoj uniji,
Rim - Mاستriht - Amsterdam*, Gordana Ilić 194

REVIEW OF EUROPEAN LAW

Periodical Review of Association for the European Union Law

Volume I 1999 No. 2-3

CONTENTS

Editorial Note	5	
ARTICLES			
Dijana Marković-Bajalović	Distinction between Cartel Agreements and Concentrations between Undertakings in the EU Competition Law	9	
Slobodan Zečević	Concerned Practice in the EU Competition Law ..	25	
Stevan Lilić	Freedom of Expression and European Standards	41	
Vid Vukasović	Environmental Information in the EU and Environmental Law	61	
Vladimir Medović	The Status of Natural and Legal Persons in the proceedings before the Court of Justice of European Communities	73	
Ana Bijelić	Principle of Closer Cooperation in the Treaty of Amsterdam	93	
FROM PRACTICE OF THE COURT OF JUSTICE			
	Note of Case C-415/93, "Bosman"	105	
DOCUMENTS			
	Stability Pact for South Eastern Europe	129	
EUROPEAN UNION NEWS			159
REPORTS			171
BOOK REVIEWS			
	R. Vukadinović: <i>Creation and Enforcement of individual rights in the European Union</i> , D. Lopandić	191	
	D. Lopandić: <i>Treaty on European Union, Rome-Maastricht- Amsterdam</i> , G. Ilić	194	

Urednički komentar

U međuvremenu od izlaska prvog broja Revije do ovog broja u SR Jugoslaviji i u Evropskoj uniji su se odigrali vrlo značajni, za Jugoslaviju čak i dramatični događaji. Na žalost, u potpuno različitim smerovima.

U jeku brutalne agresije NATO saveza, u kome su učestvovala i zemlje članice Evropske unije, prvog maja 1999. godine stupio je na snagu Ugovor iz Amsterdama. Ratifikovanjem Ugovora iz Amsterdama države članice su trasirale put za dalju dogradnju jedinstvenog pravnog, ekonomskog i političkog sistema Evropske unije. Za razliku od takvih kohezionih i integracionih procesa koji vode "čvršćem zblizavanju naroda Evrope", u neposrednom susedstvu Evropske unije je deo međunarodne zajednice predvodjen SAD trasirao put za dalju razgradnju Jugoslavije.

Iako su neke članice Evropske unije imale rezervisan stav u pogledu same agresije i načina na koji je sprovedjena, nadjačala je ratoborna opcija SAD. Otuda se sa stanovišta Evropske unije agresija NATO pakta može posmatrati i kao odmeravanje snaga između ove dve danas najjače ekonomske sile u svetu. Prvom vojnom intervencijom na evropskom tlu, nakon osnivanja NATO saveza, SAD su preko NATO pakta jasno stavile na znanje evropskim saveznicima, ali i svima drugima, da su veoma zainteresovane i za regulisanje odnosa između zemalja u neposrednom susedstvu Evropske unije. Intervencija je na posredan način pokazala političku i vojnu nesamostalnost ekonomski vrlo moćne Evropske unije. Pre svega zbog toga što ne raspolaže sopstvenom zajedničkom i respektibilnom evropskom vojnom snagom. S druge strane, agresija je pokazala medjuzavisnost između odnosa trećih država prema NATO inicijativama za saradnju ili članstvo i njihovih šansi za uključivanje u punopravno članstvo u Evropsku uniju. Izgleda da će se u budućem periodu odanost trećih država integracionim procesima Evropske unije meriti i njihovim odnosom prema NATO paktu i njegovim novim ciljevima.

Otuda se čini da su efekti agresije NATO pakta, iako je neposredno bila uperena protiv SR Jugoslavije, vrlo raznovrsni, a poruke dalekosežne, ne samo za Jugoslaviju, već i za Evropsku uniju i ostali deo sveta.

Drugi za SR Jugoslaviju značajan događaj predstavlja donošenje 10. juna u Kelnu Pakta o stabilnosti za jugoistočnu Evropu (*Stability Pact for South Eastern Europe*)¹. Institucionalizovanje nove inicijative za rešavanje reformsko-razvojnih i bezbednosnih pitanja jugoistočne Evrope može se okvalifikovati i kao novi pokušaj Evropske unije da se, nakon više bezuspešnih pokušaja da odigra odlučujuću ulogu u rešavanju kriza na evropskom prostoru, aktivnije uključi u evropsku političku scenu i da za uzvrat za preuzete finansijske obaveze za sebe rezerviše pravo da u budućem periodu odlučnije učestvuje u razvoju ovog neuralgičnog regiona. Međutim, iako je Evropska unija formalni inicijator i kreator Pakta, u njegovom sprovođenju će pomagati i druge države i međunarodne organizacije i institucije.

Pakt je usvojen sa osnovnim ciljem da omogući uspostavljanje trajnog mira, prosperiteta i stabilnosti u jugoistočnoj Evropi. Radi ostvarivanja ovih ciljeva države jugoistočne Evrope su potpisujući Pakt preuzele opštu obavezu da rade na izgradnji zajedničke strategije stabilnosti i privrednog razvoja i da saradjuju međusobno i sa glavnim donatorima.

Evropska Unija i SAD su pitanje podrške Paktu stabilnosti prihvatile kao prioritetnu tačku svog novog transatlantskog programa rada, dok u odnosima Evropske Unije i Ruske Federacije Pakt stabilnosti predstavlja prioritetno pitanje političkog dijaloga.

Paktom su definisani načela, mehanizmi i instrumenti kojima će se Evropska unija rukovoditi u regulisanju svojih spoljnopoličkih i ekonomskih odnosa sa državama jugoistočne Evrope: Albanijom, Bosnom i Hercegovinom, Bivšom Jugoslovenskom Republikom Makedonijom (BJRM), Hrvatskom i SR Jugoslavijom.

Usvojeni Pakt o stabilnosti svim državama regiona stavlja u izgled generalnu mogućnost unapređivanja postojećih odnosa sa Evropskom unijom. Pravo pristupa pregovorima priznato je i Jugoslaviji koja, međutim, nije pozvana na sastanak u Kelnu, kao ni na kasnije Okrugle radne stolove. U predsedničkim zaključcima Evropskog saveta održanog 3-4. juna u Kelnu, koji su prethodili usvajanju Pakta, navedeno je da će učešće Jugoslavije u Paktu o stabilnosti biti "ispitano sa dužnom pažnjom i tek kad na Kosovu ispuni uslove međunarodne zajednice." Rešenje kosovske krize i "nužnost progresa u ostvarivanju demokratskih sloboda i u poštovanju prava manjina" je postavljeno kao prethodni uslov. I u samom Paktu je navodeno da će "Savezna Republika Jugoslavija biti dobrodošla kao stalni i ravnopravni učesnik u Paktu o stabilnosti, nakon političkog rešenja kosovske krize na osnovu načela o kojima su se sporazumeli ministri inostranih poslova država Grupe 8, uzimajući u obzir potrebu za poštovanjem načela i ciljeva ovog Pakta od strane svih učesnika."² i nakon što Jugoslavija "pokaže potpuno potčinjavanje svim

¹ Videti tekst Pakta na Internet: <http://ceps.be>. U ovom broju objavljujemo prevod Pakta.

² III deo, tačka 11. drugi stav Pakta.

principima i ciljevima Pakta."³ Savet ministara Evropske unije je, međutim, konstatovao da Jugoslavija ne ispunjava najveći broj od navedenih uslova ni nakon što je kosovska kriza rešena upravo u skladu sa onim zahtevima koje su postavili predstavnici Evropske unije, SAD i u skladu sa odgovarajućoj rezolucijom UN.

Tako, prema trenutnom stanju stvari, Srbija ne može računati na ozbiljniju finansijsku pomoć od Evropske unije ni nakon prestanka agresije NATO i donošenja odgovarajuće rezolucije SB Ujedinjenih Nacija. Kao glavni razlog Komisija navodi da u Srbiji "nema napretka u demokratizaciji ili u reformama", a u generalnom smislu da postoji kontradikcija između "teorijskog poštovanja demokratskih principa, zapisanih u Ustavu i zakonima, i obaveza iz potpisanih međunarodnih ugovora i konvencija, i praktičnog sprovođenja ovih principa."⁴ Sa ovakvom ocenom su se složili i oni ministri čije su države učesćem u NATO agresiji upravo odstupili od deklaratorno prihvaćenih principa međunarodnog prava i uz kršenje Povelje UN.

Na kraju, redakcija se nada da će čitaoci imati razumevanja zbog spajanja dva predviđena broja u ovaj dvobroj, jer je upravo u vreme kada je trebalo pripremati drugi broj Revije još uvek trajala agresija.

³ Vid. G8 - Statement on Regional Issues, Press release, 20. 06. 1999.

⁴ Commission Communication to the Council and European Parliament, COM (99) 235, 26. 05. 1999, deo posvećen razvoju regionalnog pristupa od oktobra 1998. godine.

ČLANCI I RASPRAVE

Dr Dijana MARKOVIĆ-BAJALOVIĆ*

UDK 347.733: 061.1 EC
str. 9 - 24.
izvorni naučni rad

RAZLIKOVANJE KARTELNIH SPORAZUMA I KONCENTRACIJA PREDUZEĆA U PRAVU KONKURENCIJE EU

ABSTRACT

The article deals with the problem of distinction between cartel agreements and concentrations of undertakings in the competition law of the EU, which became actual after the separate legal regime for the control of concentrations of undertakings was established in the Council Regulation 4064/89. The Regulation 4064 and Commission notices which were brought for the implementation of the Regulation define the criteria for the named distinction but, by author's opinion, rather unsuccessfully. The author concludes that the unified legal regime for cartel agreements and concentrations of undertakings would be much appropriate solution.

Key words: *competition law of the European Union, cartel agreement, concentration between undertakings, joint ventures.*

* Dr Dijana Marković-Bajalović, istraživač - saradnik u Institutu za uporedno pravo, Beograd.

I Uvodne napomene

Antimonopolsko pravo tradicionalno pravi podelu izmedju kartelnih sporazuma, kao labavijeg (tzv. *loose knit confederations*) i koncentracija preduzeća, kao čvršćeg oblika povezivanja tržišnih subjekata (tzv. *close knit combinations*).¹ Jedan od razloga za to leži u različitim ekonomskim uzrocima navedenih oblika povezivanja. Kartelni sporazumi imaju za predmet regulisanje ponašanja preduzeća na tržištu.² Zaključenjem kartelnog sporazuma samostalno, individualno donošenje odluka biva zamenjeno zajedničkim planom svih preduzeća učesnika, čime svaka neizvesnost u pogledu ishoda tržišne utakmice, kao bitne pretpostavke njenog pravilnog odvijanja, izostaje. Oni se zbog toga očigledno suprotstavljaju cilju očuvanja konkurencije na tržištu, kao osnovnom cilju antimonopolskog prava. Za razliku od njih, razlozi čvršćeg povezivanja preduzeća, kada dolazi do izmena u vlasničkoj ili upravljačkoj strukturi preduzeća, mogu biti višestruki. Ranije preovladjujući stav evropske teorije, koji su nekoliko decenija prihvatili i organi tadašnje EEZ, je bio da je osnovni razlog koncentracija preduzeća smanjenje troškova privredjivanja, odnosno povećanje ekonomske efikasnosti, zbog čega im ne treba stajati na putu. Tek kasnije se primećuje da koncentracije preduzeća mogu, u istoj meri kao i kartelni sporazumi, ugroziti konkurenciju na tržištu, a da je cilj ekonomske efikasnosti moguće ostvariti i na drugi način, tzv. internim rastom, odnosno ulaganjem u nove proizvodne kapacitete.³ Ovo su bili razlozi zbog čega su mere kontrole povezivanja naknadno, nakon višegodišnjeg insistiranja Komisije uz podršku Suda pravde,⁴ uvedene u pravo konkurencije EU.

Gore navedena distinkcija izmedju kartelnih sporazuma i koncentracija preduzeća nije, međjutim, dovoljna da bi pomoću nje bilo moguće izvršiti kategorizaciju svih oblika veza izmedju preduzeća koji se u praksi na tržištu mogu javiti. Naprotiv, pre bi se moglo reći da većina uobičajenih oblika saradnje i grupisanja preduzeća leži negde izmedju dva suprotna pola: ugovora o utvrđivanju cena i podeli tržišta, kao kartelnih ugovora *par excellence*, i statusnopravnih fuzija,

¹ Vidi za pregled najrazvijenijih sistema antimonopolskog prava: F. D. Raybould, "Law of Monopolies, Competition Law and Practice in the USA, EEC, Germany and the UK", London, 1991.

² W. Hefermehl, "Beurteilung von Fusionen und Konzernbildungen nach Art. 85 und 86 des EWG-Vertrages", *Festschrift für H.C. Nipperdey*, Minhen, Berlin, 1965, str. 779

³ E.- J. Mestmäcker, "Europäisches Wettbewerbsrecht", Minhen, 1974, S. 402

⁴ Vidi: A. Winterfeld, "EG-Fusionskontrolle durch Richterrecht?", *Recht der Internationalen Wirtschaft*, br. 12/1988, S. 958

kod kojih preduzeća učesnici gube ne samo ekonomsku, već i pravnu samostalnost.⁵ Takodje, vreme je pokazalo da različit pravni tretman kartelnih sporazuma, kao apsolutno nedopuštenih, s jedne strane, i koncentracija preduzeća, čiji uticaj na odvijanje konkurencije na tržištu ali i na ostvarivanje ostalih pravno-političkih ciljeva, kao npr. povećanje ekonomske efikasnosti, doprinos privrednom i tehničkom progresu, itd., nije sasvim opravdan. I u oblasti kartelnih sporazuma područje primene *rule of reason* principa, koji nalaže procenu pravne dopuštenosti kartelnih sporazuma u svakom konkretnom slučaju, analizom njihove uskladenosti sa različitim utvrdjenim ciljevima, sve više se širi na račun područja *per se* zabrane.⁶

Navedeno teorijsko razlikovanje je u pravu EU uslovalo i značajne praktične posledice, budući da je pravni režim predviđen za koncentracije preduzeća blaži u odnosu na režim kartelnih sporazuma.⁷ Jedna od mogućih pravnih posledica zaključenja kartelnih sporazuma, pored njihove ništavosti, je i izricanje sankcija preduzećima učesnicima, u obliku novčanih kazni.⁸ Suprotno tome, prilagodjavanje određenog povezivanja preduzeća kao inkopatibilnog sa zajedničkim tržištem, vodi jedino njegovoj zabrani, a izricanje sankcija preduzećima učesnicima postaje moguće tek ukoliko se ova ne povinuju odluci Komisije.⁹ Drugo, izuzeće određenog sporazuma od ništavosti, po osnovu primene člana 85, stav 3. može biti samo privremenog karaktera. Komisija, naime, može trajanje izuzeća ograničiti na određeni rok. Suprotno, odluka Komisije kojom se određeno povezivanje proglašava dopuštenim je konačna. Komisija je može opozvati samo u slučaju da preduzeća učesnici ne poštuju obaveze preuzete prilikom preispitivanja povezivanja.¹⁰

⁵ Vidi šire: V. Krulj, "Pravni režim i oblici koncentracija u privredi", Beograd, 1978.

⁶ B. Sangmeister, "Die Rule of reason und das Per se-Konzept", Keln, 1975.

⁷ Tako, npr, V. Korah, "An Introductory Guide to EC Competition Law and Practice", London, 1994, p. 244.

⁸ Vidi član 15. Pravila Saveta br. 17/62.

⁹ Član 14, stav 2. Pravila 4064/89.

¹⁰ Član 8, stav 5. Pravila 4064/89.

II Razlikovanje kartelnih sporazuma i koncentracija preduzeća do donošenja Pravila o koncentracijama

Do donošenja Pravila o kontroli koncentracija preduzeća,¹¹ pitanje razlikovanja kartelnih sporazuma od koncentracija preduzeća je bilo od značaja za utvrđivanje opsega primene člana 85. Ugovora o osnivanju EZ.¹² Postavljalo se pitanje, naime, da li se član 85. može primenjivati i na koncentracije preduzeća. Zastupnici šireg shvatanja, među kojima je u početku bila i Komisija, su bili mišljenja da sistematsko tumačenje člana 85. nalaže njegovu primenu i na koncentracije preduzeća, primećujući s pravom da nije bitno sredstvo kojim se ograničavanje konkurencije vrši, već izazvana posledica. Pravni osnov za primenu člana 85. i na koncentracije preduzeća postoji, jer svakom povezivanju po pravilu prethodi sporazumevanje među preduzećima učesnicima. U slučajevima kada se koncentracija vrši kupovinom akcija preduzeća na berzi, došla bi u obzir primena

¹¹ Pravilo Saveta br. 4064/89 od 21. 12. 1989. o kontroli koncentracija preduzeća, *O. J. L* 395/1, i Pravilo Saveta br. 1310/97 od 30. 06. 1997. kojim se menja Pravilo br. 4064/89, *O. J. L* 180.

¹² Član 85. glasi: "Nespojivi su sa zajedničkim tržištem i zabranjeni svi sporazumi između preduzeća, odluke udruženja preduzeća i usaglašena ponašanja koji su pogodni da nanese štetu trgovini između država članica i koji imaju za cilj ili posledicu sprečavanje, ograničavanje ili narušavanje konkurencije unutar zajedničkog tržišta, a naročito:

- neposredno ili posredno utvrđivanje kupovnih ili prodajnih cena ili drugih uslova prometa;
- ograničavanje ili kontrolu proizvodnje, ponude, tehničkog razvoja ili investicija;
- podelu tržišta ili izvora snabdevanja;
- primenu različitih uslova na iste poslove sa različitim poslovnim partnerima, stavljajući ih na taj način u nejednak konkurentski položaj i
- uslovljavanje zaključenja ugovora prihvatanjem dodatnih obaveza, koje po svojoj prirodi i trgovačkim običajima nisu u vezi sa predmetom ugovora.

Svi sporazumi ili odluke zabranjeni ovim članom ništavni su.

Određbe stava 1. mogu se, međutim, izuzeti od primene na:

- sporazume ili grupe sporazuma između preduzeća;
- odluke ili grupe odluka udruženja preduzeća, i
- usaglašena ponašanja,

koji doprinose unapredjenju proizvodnje ili raspodele robe ili unapredjenju tehničkog ili privrednog razvoja, uz srazmerno učešće potrošača u tako ostvarenoj dobiti i koji:

- ne nameću preduzećima ograničenja koja nisu neophodna za ostvarenje tih ciljeva;
- ne daju mogućnosti tim preduzećima da bitan deo proizvodnje isključe iz konkurencije.

trećeg navedenog oblika kartelnih sporazuma, t.j. usaglašene prakse.¹³ I oni, pak, primećuju da je sankcija ništavosti, predviđena stavom 2. člana 85. neadekvatna mera u slučajevima povezivanja kod kojih je došlo do izmena u vlasničkoj strukturi preduzeća.¹⁴ Teorijsku raspravu prekinula je sama Komisija, kada je u Memorandumu o koncentracijama preduzeća izjavila da se član 85. neće primenjivati na sporazume koji imaju za cilj sticanje potpunog ili delimičnog vlasništva nad preduzećem ili izmenu vlasničke strukture u preduzeću.¹⁵

Kasnije je, ipak, navedeni stav napušten. Dugotrajno odlaganje usvajanja predloženog Pravila o koncentracijama prouzrokovalo je ekstenzivnije tumačenje sadržine članova 85. i 86. od strane Komisije i Suda pravde. Tako je odlukom u slučaju *Philip Morris/Rothmans International*¹⁶ Sud pravde dozvolio primenu člana 85. i na ugovore između preduzeća o sticanju učešća u obimu koje daje mogućnost vršenja odlučujućeg uticaja na ponašanje preduzeća - dotadašnjeg konkurenta, dok je odlukom u slučaju *Continental Can*¹⁷ omogućio primenu odredbe o zabrani zloupotrebe dominantnog položaja sadržane u članu 86. na situacije kada se preduzeće sa dominantnom tržišnom pozicijom povezuje sa drugim preduzećem.

III Razlikovanje kartelnih sporazuma i koncentracija preduzeća nakon donošenja Pravila 4064/89

Problem razlikovanja kartelnih sporazuma od koncentracija preduzeća u pravu EU ponovo dobija na aktuelnosti usvajanjem Pravila o kontroli koncentracija, ovaj put zbog potrebe razgraničenja njegovog polja primene od polja primene člana 85, a najviše se prelama na pitanju statusa zajedničkih ulaganja, što je razumljivo ukoliko se zna da su aktivnosti u formi zajedničkih ulaganja najčešći oblik saradnje

¹³ Mestmäcker, *op. cit.*, S. 403. Suprotno Hefermehl, koji ukazuje na katalog primera zabranjenih kartelnih sporazuma navedenih u članu 85, stav 1, lit. a) do e). *op. cit.*, S. 780

¹⁴ Mestmäcker, *op. cit.*, S. 404, takodje i Hefermehl, *op. cit.*, S. 780.

¹⁵ Le probleme de la concentration dans le marché commun, *Études CEE*, Serie Concurrence, br. 3, 1966.

¹⁶ British and American Tobacco and R J Reynolds Industries Inc. v. Commission (Philip Morris/Rothmans International), sjedinjeni slučajevi 142 i 156/84, 1987, 2 *C.M.L.R.* 551, 1988, 25 *C.M.L.R.* 333.

¹⁷ Europemballage Corp. & Continental Can Inc. v. Commission, slučaj 6/72, 1973, *C.M.L.R.* 199.

preduzeća na zajedničkom tržištu.¹⁸ Osim zajedničkih ulaganja, pitanje razgraničenja domena primena člana 85. i Pravila 4064/89 od značaja je i za druge oblike povezivanja preduzeća na tržištu koji čine mešavinu različitih ugovornih i svojinskih odnosa.

1. Pojam koncentracije preduzeća prema Pravilu 4064/89

Svesni mogućnosti preklapanja u delokrugu primene Pravila 4064/89 i članova 85. i 86. Ugovora o osnivanju EZ, sastavljači Pravila su nastojali da bliže definišu pojam koncentracije preduzeća. Tako se u tački 23. Pravila ističe namera sastavljača da se pojam koncentracije definiše "*...na takav način da obuhvati samo operacije koje dovode do trajne izmene strukture preduzeća u pitanju*", a da se iz opsega primene Pravila isključe operacije čiji je cilj ili posledica koordinacija kompetitivnog ponašanja preduzeća koja ostaju nezavisna. Takve operacije biće preispitivane u postupcima vodjenim na osnovu članova 85. i 86.

U članu 3. Pravila data je definicija pojma koncentracije. On obuhvata, najpre, statusnopravne fuzije, kao oblik koncentracije koji izaziva najmanje sporova ali se u praksi i najredje sreće,¹⁹ a zatim i sve druge radnje, kao što su kupovina hartija od vrednosti ili imovine preduzeća, zaključivanje ugovora i dr., koje imaju za posledicu sticanje neposredne ili posredne kontrole na celini ili delu preduzeća. Pod sticanjem kontrole podrazumeva se mogućnost vršenja odlučujućeg uticaja na preduzeće, što se ceni prema okolnostima konkretnog slučaja. Po pravilu, radi se o situacijama sticanja vlasništva ili prava na upotrebu celokupne ili dela imovine preduzeća, kao i situacijama sticanja prava vršenja odlučujućeg uticaja na sastav i donošenje odluka organa preduzeća u pitanju.²⁰ Iz navedenog se dá zaključiti da je intencija sastavljača bila da Pravilom obuhvate one oblike povezivanja preduzeća kod

¹⁸ Samo u prvoj godini primene Pravila o kontroli povezivanja više od polovine prijavljenih povezivanja bila su zajednička preduzeća. Navedeno prema: D. Einsele, "Auswirkungen der europäischen Fusionskontrollverordnung auf Gemeinschaftsunternehmen," *Recht der Internationalen Wirtschaft*, br. 8/1992, Beilage 2, S. 3, takodje i A. Brown, "Distinguishing between Concentrative and Co-operative Joint Ventures: Is it Getting any Easier?", *European Competition Law Review*, 4/1996, p. 242.

¹⁹ Razlog tome leži u činjenici da statusnopravna fuzija predstavlja takav oblik povezivanja čije su posledice po preduzeća učesnika konačne. Sjedinjena preduzeća gube u potpunosti svoju ekonomsku i pravnu samostalnost. U slučaju da žele da je ponovo povrate postupak je dugotrajan i složen, za razliku od drugih oblika povezivanja, na bazi kapitalnog učešća ili ugovornog, gde se uspostavljanje kao i raskidanje međusobnih veza odvija i brže i jednostavnije.

²⁰ Član 3, stav 3, lit. a) i b) Pravila 4064/89.

kojih ona, bilo iz pravnih, bilo iz faktičkih razloga, gube samostalnost u donošenju poslovnih odluka.

Kada se radi o zajedničkim ulaganjima, smatraće se koncentracijom oblici zajedničkih preduzeća kojima osnivači poveravaju obavljanje na trajnoj bazi svih funkcija autonomnog privrednog subjekta.²¹

I pored nastojanja sastavljača da što iscrpnije odrede pojam koncentracije, i dalje je dosta toga ostalo nejasno, a pre svega pitanje podvodjenja konkretnih oblika zajedničkih ulaganja pod pojam koncentracije, odn. kartelnog sporazuma, i kao drugo, ne manje značajno, pitanje kada će se smatrati da stečeni obim kontrole nad drugim preduzećem daje mogućnost vršenja odlučujućeg uticaja na preduzeće.

Navedena pitanja Komisija je pokušala da razjasni Mišljenjem o koncentrativnim i kooperativnim operacijama na osnovu Pravila br. 4064/89 koje je izdala 1990. godine.²²

a) *Zajednička ulaganja*

Pojam zajedničkih ulaganja u uporednom pravu obuhvata različite oblike saradnje preduzeća, čija zajednička karakteristika je formiranje novog privrednog subjekta, na koga osnivači prenose obavljanje određenih privrednih aktivnosti, po pravilu ravnopravno snoseći rizik, ali i učestvuju i u upravljanju i raspodeli dobiti.²³ U pravu EU zajednička ulaganja se određuju kao preduzeća koja nekoliko drugih preduzeća (roditeljskih preduzeća) zajedno kontrolišu.²⁴ Budući da se zajedničkim ulaganjem pojedine aktivnosti ulaganja objedinjuju u novoosnovanom (ili već postojećem) privrednom subjektu opravdano bi bilo smatrati da se radi o

²¹ Član 3, stav 2.

²² Mišljenje Komisije o koncentrativnim i kooperativnim operacijama prema Pravilu br. 4064/89, *O. J.* 90 C 203/06

²³ U američkom pravu, odakle vodi poreklo, pojam zajedničko ulaganje (*joint venture*) označava ortakluk formiran od strane fizičkih ili pravnih lica radi obavljanja jednog određenog posla ili poduhvata koji prestaje da postoji kada se ostvari cilj radi koga je osnovan. Njegovi osnivači odgovaraju solidarno i neograničeno i, ukoliko se drugačije ne dogovore, ravnopravno učestvuju u upravljanju i podeli dobiti. Zajedničko ulaganje ima pravnu sposobnost. P. Treumann, "*US Business Law*", Keln, 1978, p. 165, takodje i V. Krulj, "*Pravni režim i oblici koncentracija u privredi*", Beograd, 1978, str. 197. Vidi i Z. Stefanović, "Posao uz zajednički rizik - Joint Venture", *Pravni život*, br. 11/1998, str. 515-525

Ali, termin zajedničko ulaganje se može odnositi i na situaciju kada ulagači zajedno poseduju akcije neke korporacije. U tom slučaju, odgovornost ulagača za obaveze je ograničena do visine učešća u kapitalu korporacije. Treumann, *op.cit.* p. 165.

²⁴ Tačka 7. Saopštenja 203/06.

koncentraciji preduzeća koje se reguliše prema odredbama Pravila o kontroli koncentracija. S druge strane, česte su situacije da preduzeća ulagači zadržavaju samostalne funkcije u obavljanju privrednih aktivnosti, a zajedničko preduzeće im omogućuje saradnju, pa samim tim i eliminisanje međusobne konkurencije, zbog čega bi primena odredaba člana 85. Ugovora o osnivanju bila takodje osnovana.

Navedena dilema pokušala se razrešiti distinkcijom između tzv. koncentrativnih i kooperativnih zajedničkih ulaganja, koja je u pravo konkurencije EU preneti iz nemačkog kartelnog prava.²⁵ Osnov razlikovanja predstavlja odnos na tržištu koji se nakon formiranja zajedničkog preduzeća uspostavlja između preduzeća osnivača, kao i između njih i zajedničkog preduzeća. Ukoliko zajedničko preduzeće preuzima kompletne funkcije samostalnog privrednog subjekta u određenoj vrsti delatnosti, a preduzeća osnivači prestaju da i sama obavljaju istu delatnost, ili se povlače sa geografskog tržišta na kome se zajedničko preduzeće pojavljuje kao konkurent, radi se o koncentrativnim ulaganjima. Preduzeća osnivači prestaju da budu međusobni konkurenti na određenom tržištu, već se njihova delatnost objedinjuje u zajedničkom preduzeću. Naprotiv, ukoliko preduzeća osnivači prenose na zajedničko preduzeće samo pojedine privredne funkcije, ili ona nastavljaju da obavljaju delatnost na istom tržištu na kom je prisutno i zajedničko preduzeće, smatra se da se radi o kooperativnom zajedničkom ulaganju - formi koja omogućuje saradnju više preduzeća prisutnih na istom tržištu. Preduzeća ulagači nastavljaju da budu konkurenti među sobom ili u odnosu prema zajedničkom preduzeću, ali ih interesi objedinjeni u zajedničkom preduzeću navode da usaglate svoje ponašanje na tržištu. Zajedničko preduzeće je sredstvo koordinacije njihovog tržišnog ponašanja i stoga podleže pravilima predviđenim za kartelne sporazume.

U skladu sa pomenutim Mišljenjem Komisije, da bi se određeno zajedničko ulaganje moglo smatrati koncentrativnim nužno da je da kumulativno budu ispunjena dva uslova, jedan pozitivni i drugi negativni: da zajedničko preduzeće na trajnoj bazi obavlja sve funkcije autonomnog privrednog subjekta i da se njime ne stvara mogućnost koordinacije kompetitivnog ponašanja preduzeća učesnika.

Ključno pitanje u pogledu ispunjenosti pozitivnog uslova je da li je zajedničko preduzeće u mogućnosti da samostalno sprovodi svoju poslovnu politiku, jer samo u tom slučaju ono zadobija status samostalnog konkurenta na tržištu.²⁶ Odgovor na navedeno pitanje zavisi od više faktora.

Tako, najpre, zajedničko preduzeće mora imati položaj samostalnog kupca ili prodavca na tržištu. Takav položaj prema Mišljenju nema zajedničko preduzeće koje obavlja određene aktivnosti kao pomoćne privrednim aktivnostima roditeljskih

²⁵ Vidi o tome, V. Emmerich, "Kartellrecht", Minhen, 1991, S. 369.

²⁶ Brown, *op.cit.*, p. 244.

preduzeća, ili se u bilo kom smislu nalazi u položaju zavisnosti u odnosu prema preduzećima osnivačima, kao npr. ukoliko veći deo potreba obezbeđuje preko osnivača, ili svojim proizvodima ili uslugama snabdeva isključivo njih, pa čak i ukoliko veći deo svog prometa obavlja sa trećim licima, ali ostaje u značajnoj meri zavisan od osnivača u pogledu održavanja i razvoja svog poslovanja.²⁷ Poslednja situacija postoji ukoliko zajedničko preduzeće prilikom obavljanja svoje delatnosti koristi proizvodne resurse preduzeća osnivača. Navedeni stav Komisije je kritikovan zbog toga što nije u skladu sa realitetom privrednog života, gde će se često naići na primere multifunkcionalnih proizvodnih postrojenja, koja proizvode sastavne delove za različite krajnje proizvode. Za samostalan tržišni status zajedničkog preduzeća nije od značaja, tvrdi se, da li u takvom slučaju ono svoje potrebe za poluproizvodima obezbeđuje kod svojih osnivača ili trećih preduzeća.²⁸ Po našem mišljenju, celokupan koncept ekonomske samostalnosti preduzeća, odn. ekonomske zavisnosti kao njegovog antipoda je ostao nedovoljno razjašnjen. Privredni život je pun primera gde se preduzeća nalaza u odnosu zavisnosti prema drugim preduzećima, npr. u pogledu snabdevanja sirovinama, poluproizvodima, energijom, korišćenja prava industrijske svojine, dostupnosti distributivnih i prodajnih mreža i sl., što nije dovoljno da bi se smatralo da na tržištu ne postoje kao samostalni konkurenti.²⁹

Druga važna činjenica je da li je zajedničko preduzeće prilikom donošenja poslovnih odluka u stanju da sledi isključivo svoje ekonomske interese ili, naprotiv, predstavlja sredstvo za realizaciju ekonomskih interesa osnivača. U skladu sa stavovima Komisije, preduzeća osnivači mogu donositi odluke putem kojih realizuju svoju funkciju finansijera zajedničkog preduzeća, odn. ulagača. Oni, tako, mogu odlučivati o promeni ciljeva preduzeća, povećanju ili smanjenju osnivačkog kapitala, raspodeli profita i sl. Da bi se, dakle, zajedničko ulaganje smatralo koncentrativnim, potrebno je da se ulagači svedu na položaj investitora, odričući se svoje preduzetničke uloge. To znači da, u okviru granica postavljenih ciljevima preduzeća, ono mora biti potpuno slobodno u planiranju, donošenju odluka i njihovom

²⁷ Tačka 16. Mišljenja.

²⁸ W. Kleinmann, "Die Anwendbarkeit der EG-Fusionskontrollverordnung auf Gemeinschaftsunternehmen", *Recht der Internationalen Wirtschaft*, 8/1990, S. 608.

²⁹ Naprotiv, pravo EU, kao uostalom i druga antimonopolska prava, izričito sankcioniše akt iskorištavanja položaja ekonomske zavisnosti, kao čin zloupotrebe dominantne pozicije. Vidi o tome: D. Maković-Bajalović, "Položaj dominantnih preduzeća u pravu Evropske Unije", *Pravni život*, 12/97, str. 717-730.

sprovodjenju.³⁰ I u pogledu ovog uslova s pravom je primećeno da je u praksi često teško razlučiti investitorsku od preduzetničke uloge osnivača.³¹

Konačno, zajedničko preduzeće mora biti sposobno da obavlja svoje aktivnosti neograničeno, ili makar na duži rok. Za ispunjenost ovog uslova nije dovoljno da se ugovori duži rok trajanja zajedničkog preduzeća, već je potrebno da preduzeća osnivači obezbede ljudske i finansijske resurse u obimu dovoljnom da se omogući postojanje i nezavisnost zajedničkog preduzeća za duži vremenski period.³²

Odsustvo negativnog uslova, odn. mogućnosti koordinacije tržišnog ponašanja kako preduzeća osnivača među sobom, tako i između preduzeća osnivača i zajedničkog preduzeća, takodje zavisi od više faktora. Komisija u Mišljenju ukazuje najpre da zajednička ulaganja po samoj svojoj prirodi predstavljaju sredstvo za ostvarivanje zajedničkih interesa preduzeća osnivača, te da stoga uvek pretpostavljaju izvesnu saradnju između njih. Linija razgraničenja između toga koje aktivnosti predstavljaju ostvarivanje zajedničkih interesa, a koje koordinaciju tržišnog ponašanja mora biti povučena u svakom konkretnom slučaju, pri čemu odlučujući faktor nije pravna forma odnosa između roditeljskih preduzeća i njih i zajedničkog preduzeća, već posledice koje osnivanje i rad zajedničkog preduzeća ima na tržišne odnose.³³

Komisija je ipak pokušala da izdvoji nekoliko zamislivih tipova tržišnih odnosa koji mogu biti uspostavljeni osnivanjem zajedničkog preduzeća i da opredeli svoj stav u pogledu njih.

Tako, najpre, ukoliko roditeljska preduzeća nisu prisutna na tržištu na kome zajedničko preduzeće obavlja delatnost, ili na nishodnim ili ushodnim tržištima, smatra se da nema rizika koordinacije tržišnog ponašanja. Takva situacija postojaće, na primer, kada preduzeća osnivači sve svoje privredne aktivnosti prenesu na zajedničko preduzeće, a ona preuzmu ulogu istog holdinga, ili kada zajedničko preduzeće otpočne obavljanje potpuno nove privredne delatnosti koja ne ulazi u krug delatnosti osnivača, ili kada preduzeća osnivači nastave da obavljaju istu ili srodnu privrednu aktivnost (nastave da obavljaju delatnost na istom stvarnom, odnosno tržištu proizvoda), ali to čine na različitim i udaljenim geografskim tržištima.

Suprotno, postoji pretpostavka koordinacije kompetitivnog ponašanja ukoliko oba ili jedno od preduzeća osnivača nastave obavljanje delatnosti na tržištu

³⁰ Tač. 18. Mišljenja.

³¹ Kleinmann, *isto*.

³² Tač. 17. Mišljenja.

³³ Tač. 23.

na kome je prisutno i zajedničko preduzeće, ili su preduzeća osnivači međusobni konkurenti na ushodnim i nishodnim tržištima.

U preostalim slučajevima, smatra se da rizik koordinacije ne postoji ukoliko preduzeća osnivači svedu uticaj na ostvarivanje svojih finansijskih, ali ne i tržišnih interesa.³⁴ Slično, dakle, kao i u pogledu pozitivnog uslova, preduzećima osnivačima je dopušteno isključivo da štite svoja ulagačka prava, ali ne i da realizuju upravljачku funkciju, pa se napred navedena kritika odnosi i na ovaj stav Komisije.³⁵

Čini se da navedenim mišljenjem Komisija nije pomogla razjašnjenju pojmova koncentrativnih i kooperativnih zajedničkih ulaganja, već je samo uspela da predoči koliko je podvodjenje zajedničkih ulaganja alternativno pod pravni režim predviđen za kartelne sporazume, odnosno koncentracije preduzeća složen i, po našem mišljenju, teško rešiv problem.³⁶ U skladu sa Mišljenjem, pravni režim predviđen za koncentracije preduzeća bi trebalo da se primenjuje samo na potpuno čiste forme koncentrativnih zajedničkih ulaganja, dakle onih gde se zajedničkom preduzeću na trajnoj bazi poverava kompletno obavljanje privrednih funkcija, a pritom je eliminisana svaka mogućnost da se preduzeća osnivači pojave makar i kao potencijalni konkurenti zajedničkog preduzeća. Sve ostale prelazne forme, gde osim elemenata koncentracije ima i elemenata koordinacije ponašanja potpadale bi pod režim kartelnih sporazuma, iz čega bi proizilazilo da organi EU pripisuju veću težinu problemu moguće koordinacije ponašanja preduzeća na tržištu, koji primenom člana 85. treba da bude eliminisan, od problema trajnog pogoršanja kompetitivne strukture odredjenog tržišta, koji je u središtu pažnje Pravila 4064/89.

No, izmene Pravila 4064/89 izvršene 1997. godine kazuju upravo suprotno. U skladu sa sada važećom sadržinom Pravila, prisustvo elementa koncentrativnog u konkretnom obliku zajedničkog ulaganja ima veći značaj. Ukoliko odredjeno zajedničko ulaganje istovremeno poseduje elemente i koncentrativnog i kooperativnog, njegova dopuštenost se ceni u postupku koji se vodi na osnovu Pravila o kontroli koncentracija, ali će se elementi kooperativnog ceniti u skladu sa kriterijumima iz člana 85, stav 1. i 3. Ugovora o osnivanju.³⁷ Ovom izmenom se postiglo da sva ulaganja koja sadrže i element koncentracije, čime potencijalno ugrožavaju kompetitivnu strukturu zajedničkog tržišta budu podvrgnuta prethodnoj

³⁴ Tač. 22.

³⁵ Kleinmann, *op.cit.*, S. 608.

³⁶ Tako i Brown, *op. cit.*, p. 249, koji smatra da su principi razlikovanja koncentrativnih od kooperativnih zajedničkih ulaganja složeni, nesigurni i u velikoj meri veštački.

³⁷ Član 2. Pravila 1310/97.

kontroli, dakle pre nego što budu realizovana i eventualne negativne posledice po strukturu zajedničkog tržišta već ostvarene.³⁸

b) Ostali oblici povezivanja

Osim pitanja razlikovanja koncentrativnih i kooperativnih zajedničkih ulaganja, Komisija je u pomenutom Mišljenju pokušala da bliže odredi svoj stav u pogledu jednog niza situacija, čestih u praksi, gde nije moguće *a priori* reći da li se radi o sticanju kontrole nad drugim preduzećem, odnosno mogućnosti vršenja odlučujućeg uticaja nad njim. Radi se o situacijama sticanja manjinskog učešća, recipročnog učešća, predstavljanju u upravljačkim telima preduzeća, sticanju imovine preduzeća, i sl.

U pogledu sticanja manjinskog učešća, Mišljenje Komisije ne pomaže previše razjašnjenju sporne situacije, budući da ponavlja formulaciju sadržanu u članu 3, stav 1, lit. b) Pravila 4064. Sticanje manjinskog kapitalnog učešća će se smatrati koncentracijom, ukoliko novi akcionar stekne mogućnost vršenja odlučujućeg uticaja na aktivnosti preduzeća. U suprotnom, na povezivanje se primenjuju kriterijumi na osnovu članova 85. i 86. Manjinsko učešće, tako, može biti metod za koordinaciju ponašanja konkurentskih preduzeća, jer, iako ne omogućuje apsolutnu kontrolu nad preduzećem, obezbeđuje uticaj na njegovo poslovanje.³⁹ Kada će se smatrati da manjinsko učešće omogućuje vršenje odlučujućeg uticaja na preduzeće ima se ceniti prema okolnostima slučaja.⁴⁰

³⁸ Postupak kontrole povezivanja u pravu EU ima izrazito preventivan karakter. On ima za cilj sprečavanje nastajanja nepovoljnih tržišnih struktura, zbog čega Pravilo 4064/89 nalaže obavezno prijavljivanje koncentracija određene veličine pre nego što one budu realizovane (član 4. Pravila).

³⁹ Philip Morris/Rothmans International, ranije navedeni slučaj.

⁴⁰ Po Brown-u, *op. cit.*, p. 242, Komisija će smatrati da odlučujući uticaj manjinskog akcionara postoji ukoliko raspolaže pravom veta na strateške odluke organa upravljanja preduzećem, kao npr. odluke koje se tiču poslovnog plana preduzeća, velikih investicija, postavljanje najviših organa uprave i sl.

Poredjenja radi, nemački Zakon protiv ograničavanja konkurencije od 26. 08. 1998. (B.G.B.I., br. 58/98) eksplicitno određuje procenat od 25% kapitalnog učešća, čijim sticanjem se smatra da je došlo do koncentracije preduzeća. Ovo pravilo se oslanja na odredbe Zakona o akcionarskim društvima, koji određena pravna dejstva, kao npr. određena prava manjinskih akcionara ili obavezu obaveštavanja akcionarskog društva o činjenici sticanja njegovih akcija, vezuje upravo za sticanje 25% kapitalnog učešća. Vidi o tome: R. Reinhardt, Schultz, D, "Gesellschaftsrecht", Tuebingen, 1981, takodje i P. Verloop, "Merger Control in the EC: A Survey of European Competition Laws", Brisel, 1993, p. 48.

Slično je i u britanskom pravu, gde se praksa usaglasila na stanovištu da je već sticanje kapitalnog učešća u procentu preko 20% dovoljno za izvodjenje zaključka o mogućnosti materijalnog

Kada se radi uspostavljanju veza među preduzećima metodom uzajamnog kapitalnog učešća, da bi se ove poistovetile sa koncentracijom u smislu Pravila 4064/89 nije dovoljno samo da je tim putem ostvareno jedinstveno upravljanje, već i da se jedinstvo ispoljava i u pogledu načina raspodele profita i snošenja gubitaka (da je predviđena kompenzacija gubitaka jednog preduzeća iz dobiti drugog preduzeća), kao i da postoji solidarna odgovornost povezanih preduzeća za obaveze prema trećim licima.⁴¹ Potrebno je, dakle, da je došlo do potpunog ekonomskog, iako ne i pravnog, sjedinjavanja preduzeća učesnika, koje se ogleda u jedinstvenom vođenju poslovanja, zajedničkom ostvarivanju dobiti i snošenju gubitaka i zajedničkoj odgovornosti prema trećim licima. Recipročno učešće koje dopušta samo uticaj na donošenje poslovnih odluka smatra se sredstvom koordinacije tržišnog ponašanja samostalnih preduzeća. Na sličan način se tretiraju i veze među preduzećima ostvarene uzajamnim predstavljanjem u njihovim upravljačkim telima.⁴²

Zaključak

Primer prava konkurencije EU nam pokazuje da, iako teorijski opravdano, razlikovanje između kartelnih sporazuma i koncentracija preduzeća prilikom pretakanja u pozitivnopravnu normu i primene na konkretne oblike privredne saradnje i povezivanja preduzeća izaziva probleme. Načelno, kartelni sporazumi obuhvatali bi one oblike saradnje preduzeća kod kojih ova zadržavaju pravnu i ekonomsku samostalnost, ali slobodno i svesno saradjuju na ostvarivanju određenog zajedničkog interesa. Nasuprot tome, koncentracije preduzeća predstavljale bi takve oblike povezivanja kod kojih učesnici trajnije gube svoju ekonomsku samostalnost, odnosno gube sposobnost da samostalno donose poslovne odluke. Činom povezivanja preduzeća učesnici prestaju da postoje kao međusobni konkurenti, već se njihovo poslovanje, kao posledica različitih pravnih i/ili faktičkih okolnosti, dovodi pod jedinstveno upravljanje.

Jasnu graničnu liniju između kartelnih sporazuma i koncentracija preduzeća je, međutim, teško povući, jer privredni život obiluje prelaznim oblicima, kod kojih samostalnost preduzeća nije u potpunosti očuvana a, s druge strane, nije došlo ni do potpunog ekonomskog i pravnog sjedinjavanja preduzeća učesnika. Podvodjenje

uticaja na poslovnu politiku preduzeća. Tako J. Cunningham, "The Fair Trading Act 1973", London, 1974, p. 196.

⁴¹ Tač. 41. Mišljenja.

⁴² Tač. 42-45.

konkretnog oblika povezivanja pod određenu pravnu kategoriju stoga nije moguće vršiti unapred, na apstraktan način, već *ad hoc*, ceneći sve okolnosti slučaja.

Pokušaj organa EU da na generalan način definišu materijalnopravne kriterijume razgraničenja kartelnih sporazuma od koncentracija preduzeća nije u potpunosti urodio plodom. Neki elementi od značaja za određivanje pojma koncentracija su izdvojeni. To su: gubljenje pravne samostalnosti, kada od dva ili više pravna subjekta nastaje jedan, i gubljenje ekonomske samostalnosti kao posledica promena u svojinskoj ili upravljačkoj strukturi preduzeća, trajniji karakter promene u statusu preduzeća, kao i odsustvo mogućnosti uspostavljanja konkurentskog odnosa među preduzećima učesnicima. Ostala je, međutim, za materijalnopravno definisanje koncentracije izuzetno značajna, nedovoljno određena kritična granica gubljenja ekonomske samostalnosti, odnosno tačka prerastanja saradnje konkurentskih preduzeća u jedinstven privredni entitet.

Posledica navedenog je da se razlikovanje kartelnih sporazuma od koncentracija preduzeća u pravu EU od materijalnopravnog svelo na formalnopravno. Tako, u slučajevima mešanja koncentrativnih i kooperativnih elemenata povezivanje se uz pomoć formalnopravne snage norme, a ne i snagom materijalnopravnog obrazloženja definiše kao koncentracija. Isto tako, odsustvo nekih drugih formalnih kriterijuma, kao što je apsolutna veličina povezivanja, kod jednih povezivanja i njihovo prisustvo u povezivanjima sa potpuno identičnim materijalnim osobinama izazvaće njihovo podvođenje pod različite pravne režime.⁴³

Opisani problemi u praktičnom razlikovanju kartelnih sporazuma od koncentracija preduzeća, uz već navedenu opasku da se, u celini uzev, procena pravne dopuštenosti kartelnih sporazuma i koncentracija preduzeća zasniva na sličnim kriterijumima, stoga navode da se zapitamo o opravdanosti postojanja različitih pravnih režima za navedene kategorije antimonopolskog prava. Primena člana 85. na koncentracije preduzeća pre donošenja Pravila o koncentracijama, kao i

⁴³ Pravilo 4064/89 se primenjuje na koncentracije preduzeća sa tzv. komunitarnom dimenzijom, odn. za koje se zbog njihove veličine smatra da mogu ugroziti konkurenciju na tržištu Zajednice. U skladu sa izmenama Pravila iz 1997. to su koncentracije čija preduzeća učesnici kumulativno ispunjavaju sledeće uslove: a) zajedno imaju ukupan svetski godišnji prihod koji iznosi više od 2 500 miliona ekija; b) zajedno imaju ukupan godišnji prihod u svakoj od najmanje tri države članice veći od 100 miliona ekija; c) u svakoj od najmanje tri države članice uzete u obzir za svrhe primene prethodne tačke ukupan godišnji prihod svakog od najmanje dva preduzeća učesnika iznosi više od 25 miliona ekija; d) ukupan godišnji prihod na teritoriji Zajednice svakog od najmanje dva preduzeća učesnika iznosi više od 100 miliona; osim ukoliko svako od preduzeća u pitanju ostvaruje više od dve trećine ukupnog godišnjeg prihoda na teritoriji Zajednice u okviru jedne iste države članice (član 3. Pravila 1310/97).

Koncentracije koje ne ispunjavaju navedene kriterijume mogu ipak potpasti pod jurisdikciju organa EU primenom pravila 85. i 86. Ugovora o osnivanju EZ, u skladu sa kriterijumima utvrđenim u praksi Suda pravde. Vidi o tome: Einsele, *navedeni članak*.

njegovo pozitivnopravno važenje za slučajeve koncentracija koje nemaju komunitarnu dimenziju, pokazuje da je pravnotehnički izvodljivo jednom istom normom obuhvatiti obe vrste povezivanja preduzeća, čime se dobija na pravnoj sigurnosti i transparentnosti, a eliminiše nepotrebno gubljenje energije i vremena izvršnih organa na vršenje klasifikacije čiji je značaj isključivo teorijski.

Rezime

Predmet članka je razgraničenje kartelnih sporazuma od koncentracija preduzeća u pravu konkurencije EU. Pravo EU, naime, poznaje različite pravne režime za navedene oblike saradnje i povezivanja preduzeća, što izaziva potrebu njihovog pozitivnopravnog definisanja. Problem izaziva činjenica da su u praksi najmanje prisutne iste forme kartelnih ugovora, odnosno koncentracija preduzeća, a da se mnogo više koriste različiti prelazni oblici, kod kojih je teško bez dvoumljenja svrstati ih u jednu ili drugu pravnu kategoriju. Pravilom o koncentracijama preduzeća i aktima Komisije donetim u njegovom sprovođenju pokušano je da se izdvoje prelazni kriterijumi za razgraničenje kartelnih sporazuma od koncentracija preduzeća. Uprkos utvrđivanju nekih od njih, materijalnopravno razgraničenje nije do kraja izvršeno. Posebno je ostao nedorečen kriterijum ekonomske (ne)samostalnosti preduzeća učesnika, koji je po mišljenju autora ključan za razgraničenje kartelnih sporazuma od koncentracija preduzeća. Uzimajući negativno iskustvo EU kao primer, autor zastupa stav da bi jedinstven pozitivnopravni režim za kartelne sporazume i koncentracije preduzeća bio mnogo adekvatnije rešenje.

Dijana MARKOVIĆ-BAJALOVIĆ, Ph. D.

*Distinction between Cartel Agreements and Concentrations between
Undertakings in the EU Completion Law*

SUMMARY

The subject-matter of this article is the distinction between cartel agreements and concentrations between undertakings in the EU completion law. Namely, EU law applies separate legal regimes on acts of cooperation and concentrations between undertakings, which makes need for distinguishing between these two terms. In practice pure forms of cartel agreements and concentrations are rarely found, but some mixed forms (e. g. joint ventures) prevail. The criteria for distinguishing between cartel agreements and concentrations are established in Council Regulation 4064/89 and Commission notices, but distinction isn't completely defined. Especially uncertain are criteria for establishing the economic (in)dependence of undertakings which is the key element for distinguishing between cartel agreements and concentrations. The author suggests that the unified legal regime for cartel agreements and concentrations would be a much more adequate solution.

Dr Slobodan ZEČEVIĆ*

UDK 061.1 EC (091)
str. 25 - 40.
izvorni naučni rad

SPORAZUMNA PRAKSA U PRAVU KONKURENCIJE EVROPSKE UNIJE

ABSTRACT

Article 81, paragraph 1 of the EC (European Community) Treaty prohibits all agreements among enterprises, all decisions made by Associations of enterprises and all concerted practices dealing with or aiming at limiting competition and menacing free trade among Member States. Besides case analysis from jurisprudence of European Commission and Court of Justice, this article explains more in detail the notion of concerted practice. In fact, it deals with anticompetitive coordinated behavior of enterprises (simultaneous prices increase, agreed market segmentation and so on) which haven't led to conclusion of a formal agreement, but it means that practical cooperation between enterprises substituted for free competition. Therefore, concerted practice, by its nature, doesn't comprise all the elements of an agreement, but comes from coordination reflected from uniform behavior of enterprises ö participants on market. This subtle form of agreement is asserted on basis of contact made between enterprises aiming at information exchange on business politics, as well as on basis of an unusual behavior on market, that couldn't be explained by conditions ruling on the same market. It also displays a problem of participation in concerted practice of enterprises with seat out of the European Union, which results in extraterritorial implementation of Community law (EC law) and observes the notion of enterprise itself as adopted by the Community law.

Key words: *agreement, concerted practice, competition law of EU, common market, business politics, extraterritorial law implementation, free trade.*

Uvod

Član 81. stav 1. Ugovora o Evropskoj zajednici¹ (u daljem tekstu Ugovor o EZ) određuje da su "nespojivi sa zajedničkim tržištem svi sporazumi medju preduzećima, sve odluke udruženja preduzeća i sve sporazumne prakse, koje mogu da utiču na trgovinu medju državama članicama i koje imaju za predmet ili posledicu da spreče, ograniče ili izopače dejstvo konkurencije unutar zajedničkog tržišta, a naročito one sadržane u :

a) direktnom ili indirektnom određivanju kupovnih ili prodajnih cena, ili drugih uslova transakcije;

b) ograničavanju ili kontroli proizvodnje, izvoza, tehnološkog razvoja ili investicija;

c) raspodeli tržišta ili izvora snabdevanja;

d) primeni prema trgovinskim partnerima nejednakih uslova za jednaka davanja, namećući im tim činom štetu u konkurenciji;

e) podređivanju zaključivanja ugovora sa partnerima, njihovim prihvatanjem dodatnih davanja koja po svojoj prirodi i po trgovačkim običajima, nemaju veze sa predmetom tih ugovora".

Uslov za funkcionisanje tržišne privrede je uvažavanje načela slobode preduzetništva i vršenja trgovačkih aktivnosti, kojem mnoge zemlje daju ustavnu vrednost². Sloboda vršenja trgovačkih aktivnosti je sadržana u slobodnom pristupu tržištu, određivanju ponude, izboru dobavljača, u slobodi otvaranja i gašenja firmi i pravu na izbor kupaca i potrošača. Pravo na konkurenciju koje proističe iz slobode preduzetništva i vršenja trgovačkih aktivnosti, omogućava preduzećima da privlače kupce i korisnike usluga nižim cenama, tehnološkim inovacijama, modernim dizajnom, uspešnom marketinškom promocijom, razvojem distributivne mreže itd. Konkurentski model društva se odražava u borbi proizvođača, radnika i potrošača za ostvarivanjem što većeg profita, zarada i zadovoljstva³. Uz privatno vlasništvo konkurencija je kamen temeljac kapitalističke privrede. Iako oštro kritikovan od strane marksističkih filozofa ovaj model privredjivanja se pokazao kao ekonomski efikasniji od planske proizvodnje.

* Docent Fakulteta za internacionalni menadžment, Beograd.

¹ Član 85. pre donošenje Ugovora iz Amsterdama.

² J. Mestre, *Droit commercial*, 19 édition, Manuel L.G.D.J, p. 52.

³ J. Houssiaux, *Encyclopedia Universalis*, II édition.

Medjutim, u praksi se pokazalao da se na tržištu javljaju određene devijacije. Umesto da se upuste u oštru tržišnu utakmicu, pojedina preduzeća pribegavaju međusobnom sporazumevanju u cilju ostvarivanja neopravdane dobiti čime ugrožavaju konkurente, doprinose stagnaciji ekonomskih aktivnosti i nanose štetu potrošačima koje onemogućavaju da izvuku korist od konkurencije, na primer na planu cena. U tom smislu javila se potreba za donošenjem pravnih normi kojima bi se sprečile ovakve deformacije, odnosno zaštitila konkurencija i omogućilo fer takmičenje na tržištu. Ove nužnosti su bili svesni i tvorci Ugovora o EEZ iz 1957. godine, imajući u vidu potrebu za uspostavljanjem režima zdrave konkurenciju na velikom "Evropskom tržištu" ali i sprečavanje njegovog ponovnog pregradjivanja putem sporazuma proizvođača iz različitih država članica.

I Zabrana sporazumevanja

U prethodnom izlaganju smo uočili da je sporazumevanje medju preduzećima u kontekstu tržišne privrede neprirodno isto koliko bi bilo i dogovaranje izmedju dve sportske ekipe oko rezultata utakmice ili ishoda takmičenja. U članu 81. stav 1. Ugovora o EZ se podvlači da su "nespojivi sa zajedničkim tržištem svi sporazumi medju preduzećima, sve odluke preduzeća i sve sporazumne prakse". Ponavljanjem reci sve, potencira se široko tumčenje norme u cilju pokrivanja što većeg broja oblika zajedničkog delovanja preduzeća čime se izbegavaju pravne praznine⁴. Reč je više o ekonomskom nego pravnom pristupu, inače u duhu evropskog prava konkurencije koje radi efikasnosti teži da obuhvati konkretna ponašanja preduzeća, pre nego pravne oblike gradjanskog i privrednog prava.

Uslov za primenu clana 81. stav 1. jeste zajedničko delovanje više preduzeća, tj. postojanje elemenata ugovornog sporazumevanja⁵. Time se iz njegovog polja primene isključuju pojedinačni akti kompanija. Sporazumevanje može, ali i ne mora da bude sadržano u pravno valjanom ugovoru. U evropskom pravu oblik ili kategorija sporazuma je irelevantna, bitno je da li su preduzeća izrazila zajedničku volju da se ponašaju na određen način i da time ugrožavaju konkurenciju i slobodan

⁴ J. Shapira, G. Le Tallec, J. B. Blaise, *Droit européen des affaires*, Puf. coll. "Themis Droit Privé", Paris, 1994., 4 édition, p. 225.

⁵ CJCE, "Park Devis/Probel, Reese, Beintema-Interfarm et Centafarm", 29. 2. 1968., aff. 24/67, Rec. 82.

protok robe medju državama članicama. Dakle, član 81. stav 1. Ugovora o EZ se primenjuje na pravno valjane, ali i na one sporazume koji to nisu, ali koji se ostvaruju efektivnim ponašanjem u praksi⁶. Nezakonite su i odluke udruženja preduzeća, ukoliko ovo poslednje diktira svojim članovima antikonkurentsko ponašanje pod uslovom da je inkriminisana odluku usvojio nadležan organ udruženja u okviru svojih ovlašćenja i da je ova obavezujuća. Medjutim, i obična preporuka nadležnog organa može biti okvalifikovana kao "odluka" ako se njome koordinira ponašanje članova udruženja na tržištu i ako je se ovi poslednji pridržavaju u praksi⁷.

U kojoj meri su tvorci Ugovora o osnivanju vodili računa da evropsko pravo konkurencije pokrije sve vidove dogovaranja govori i uvršćivanje pojma sporazumne prakse u tekst člana 81. stav 1. Reč je o situaciji kada nije došlo do zaključivanja formalnog sporazuma medju preduzećima, ali je ostvorena manje ili više tajna koordinacija poslovnog ponašanja koja se jasno ispoljava na tržištu. Da bi bolje razumeli pojam sporazumne prakse neophodno je da se osvrnemo na nekoliko slučajeva iz pravne prakse Komisije i Suda pravde.

II Primeri iz sudske prakse

U čuvenom slučaju "I.C.I."⁸ nadležne institucije Zajednice su razmatrale odluku 17 najvećih evropskih proizvođača boja (*Bayer, BASF, Francolor, A.C.N.M.A.* i drugi) o povećanju cena. Do povećanja je došlo gotovo istovremeno 1964, 1965. i 1967. godine u istom postotku (15, 10 i 18 odsto). Komisija je osudila ovakvo ponašanje kao vid sporazumne prakse⁹ podvukavši da za utvrđivanje ove vrste sporazumevanja nije neophodno da preduzeća zacrtaju zajednički plan akcije. Dovoljno je da se medjusobno obaveštavaju o stavu koji će zauzeti na tržištu (putem faksa, teleksa ili na medjusobnim sastancima) kako bi svako od njih prilagodilo svoju poslovnu politiku uz očekivanje da će i drugi usvojiti paralelno ponašanje.

U još jednom relevantnom slučaju, za materiju o kojoj je reč, došlo je do sankcionisanja Evropskih proizvođača šećera¹⁰. Naime, izvesno vreme proizvodnja

⁶ B. Goldman, A. Lyon-Caen, Vogel, L., *Droit commercial européen*, Précis Dalloz, Paris, 1994., 5 édition, p. 362.

⁷ CJCE, "I.A.Z.", 8. 11. 1983., aff. 110/82.

⁸ CJCE, "Imperiaal Chemical industries/Comm.", 14. 07. 1972., Rec. 619.

⁹ Odluka Komisije od 24. 7. 1969., *JOCE*, L. 195 od 7. 8. 1969.

¹⁰ CJCE, *Suiker Unie et autres/Comm.*, 16. 12. 1975., aff. 40/73, Rec. 1663.

šećera u Zajednici je bila u nadležnosti državnih vlasti zemalja članica, što je prouzrokovalo izolaciju nacionalnih tržišta. Od 1963. godine prešlo se na "zajedničku organizaciju tržišta", kojom je iniciran slobodan protok robe i slobodno formiranje cena. Komisija je 1972. godine po službenoj dužnosti pokrenula postupak i osudila proizvođače šećera¹¹ koji su sporazumno nastavili da štite svoja nacionalna tržišta, izbegavajući da odgovore na upite iz drugih zemalja Zajednice bez obzira na suficit u proizvodnji.

Naredni primer je interesantan zbog činjenice da je reč o sankcionisanju sporazumne prakse između filijale velikog japanskog proizvođača audio i video opreme i njegovih distributera¹² - takozvani vertikalni sporazumi. Jedno vreme "Pioneer"-ovi proizvodi su bili jeftiniji u Nemačkoj i Engleskoj, nego u Francuskoj (na primer, pojačalo je bilo čak 27 odsto jeftinije u Nemačkoj, odnosno 38 odsto u Engleskoj) što je vešto iskoristio paralelni francuski uvoznik snabdevajući se u tim zemljama mimo francuskog ovlašćenog koncesionara. Budući da su u određenom trenutku njegovi engleski i nemački snabdevači odbili da mu isporuče robu, obratio se Komisiji EEZ. Po sprovedenoj istrazi Komisija je utvrdila da je došlo do sastanka filijale "Pioneer"-a za Evropu i koncesionara, a iz njihovog kasnijeg ponašanja na tržištu je izvukla zaključak da je tom prilikom dogovoreno da engleski i nemački koncesionar izvrše pritisak na trgovce u svojim zemljama kako bi ovi prekinuli sa izvozom u druge zemlje Zajednice.

III Pojam sporazumne prakse

Pojam sporazumne prakse¹³ je bio predmet kontroverzi među pravnim teoretičarima, mada umnogome podseća na zabranu "sporazumnih akcija" predviđenu Američkim federalnim pravom¹⁴. Jedan deo teoretičara je asimilirao sporazumnu praksu i sporazum, u smislu da je reč o razmeni saglasnosti putem zaključivanja pravno valjanog ugovora ili neformalnog sporazuma. Razlika između sporazumne prakse i sporazuma je u "prelasku na delo", tj. u realizaciji restriktivnog

¹¹ Oluka Komisije od 2. 1. 1973., *JOCE*, L. 140 od 26. 5. 1973.

¹² Odluka Komisije u slučaju "Hi Fi Pioneer" od 14. 12. 1973., *JOCE*, L 60 od 5. 3. 1980.

¹³ Pojedini autori koriste termin "dogovorna praksa", npr. R. Vukadinović, *Pravo Evropske unije*, IMPP, Beograd, 1996., str. 228.

¹⁴ J. Shapira, G. Le Tallec, J. -B. Blaise, *Droit européen des affaires*, Themis droit privé, Paris, 1994., p. 265.

ponašanja po konkurenciju u praksi. Logično, svaki sporazum sprovođenjem u delo postaje sporazumna praksa. Drugi su smatrali da se sporazumna praksa razlikuje od sporazuma jer ne poseduje ni pravno, ni moralno obavezujuće dejstvo, ali ipak podrazumeva razmenu saglasnosti, jer su strane izrazile želju za zajedničkim delovanjem. Prema trećoj koncepciji sporazumna praksa ne podrazumeva uvek razmenu saglasnosti. Sporazumevanje se nalazi "negde između" unilateralnih akcija o kojima odlučuju preduzeća i običnog džentlmenskog dogovora među njima¹⁵. Sporazumna praksa bi se sastojala u pojedinačnim odlukama preduzeća donesenim nakon međusobne razmene informacija i konsultacija.

U odluci "I.C.I." Sud pravde bliže određuje ovaj pojam¹⁶ naglašavajući da se u članu 81. pravi razlika između sporazuma, odluka udruženja preduzeća i sporazumne prakse upravo da bi se obuhvatio oblik *koordinacije* među preduzećima koji nije otišao do zaključivanja sporazuma u pravom smislu te reči, tako da se *praktična kooperacija* među njima supstituisala na uštrb konkurencije. Dakle, sporazumna praksa po svojoj prirodi ne poseduje sve elemente sporazuma, već proizilazi iz *koordinacije* koja se odražava kroz ponašanje preduzeća učesnika na tržištu. Međutim, prethodno izloženo ne rešava sve teškoće u shvatanju pojma, jer se postavlja pitanje da li je neophodna prethodna izrada plana delovanja učesnika ili je dovoljna nedogovorena ali svesna paralelna akcija¹⁷? S obzirom da Sud pravde insistira na koordinaciji i saradnji među preduzećima jasno je da običan paralelizam u ponašanju (na primer, podizanje cena po ugledu na konkurenta) ne može biti kažnjiv¹⁸. Uostalom bilo bi u suprotnosti sa načelom slobode preduzetništva da se preduzećima oduzme pravo da prilagodjavaju svoje ponašanje, ponašanju svojih konkurenata, ako smatraju da im je to u interesu. Međutim, paralelizam u poslovnom ponašanju je ozbiljna indicija da je došlo do sporazumne prakse među preduzećima¹⁹ pogotovu kada prouzrokuje "konkurenciju koja ne odgovara normalnim uslovima na tržištu". U kasnijim odlukama Sud pravde će pojasniti razliku između dozvoljenog "paralelnog unilateralnog ponašanja" i nedozvoljenog

¹⁵ Za takav pristup se posredno opredeljuje i R. Vukadinović, *Pravo Evropske unije*, IMPP, Beograd, 1996., str. 231.

¹⁶ CJCE, *Imperial Chemical Industries/Comm.*, 14. 7. 1972., aff. 48/69, Rec. 619.

¹⁷ C. Gavalda, G. Parléani, *Droit communautaire des affaires*, Litec, Paris, 1988., p. 331.

¹⁸ U tom smislu i S. Šogorov, "Sredstva ograničenja konkurencije u kartelnom pravu Evropske unije", str. 66, u: *Pravni i ekonomski okviri uključivanja jugoslovenskih privrednih subjekata u unutrašnje tržište Evropske unije*, (red. R. Vukadinović), Kragujevac, 1994.

¹⁹ Godlman, Lyon,- Caen, Vogel, *op. cit.*, p. 364; J. Schapira, G. Le Tallec, J.-B. Blaise, *Droit européen des affaires*, Themis droit privé, Paris, 1984., p. 227.

"paralelnog dogovornog ponašanja"²⁰. U odluci "*Suiker Unie*"²¹ Sud naglašava da "kriterijumi koordinacije i kooperacije usvojeni u pravnoj praksi ne zahtevaju izradu precizno izradjenog plana medju preduzećima, već se shvataju u svetlu koncepcije nerazdvojne od odredbi Ugovora o EEZ koje se odnose na konkurenciju, a koja nalaze da svaki ekonomski operator mora *samostalno* da odredjuje svoju poslovnu politiku na zajedničkom tržištu". U tom smislu, ekonomski operatori imaju pravo da se inteligentno prilagodjavaju poslovnoj politici svojih konkurenata, ali je nedozvoljeno "stupanje u kontakt koji ima za predmet ili dejstvo ili da utiče na ponašanje aktuelnog ili potencijalnog konkurenta, ili pak, da mu otkrije ponašanje koje želi ili koje bi želelo da se zauzme na tržištu".

Pojam sporazumne prakse se, dakle, sastoji iz materijalnog elementa čija je suština u analognom ponašanju preduzeća (na primer, podizanju cena) i intelektualnog elementa tj. u volji da se zajednički deluje²². Pri tome volja za zajedničkim delovanjem nije sadržana u određenom sporazumu, već je prema Sudu pravde rezultat koordinacije i saradnje koja nužno ne podrazumeva izradu posebnog zajedničkog plana, ali je potrebno nešto više od svesnog paralelnog ponašanja.

Imajući u vidu prethodno izloženo, javila se još i teorijska dilema u vezi realizacije sporazumevanja u praksi. Da li bi bio kažnjiv i sam kontakt medju preduzećima i razmena poslovnih informacija bez prelaska na konkretnu realizaciju? Termin "praksa" koji je upotrebljen u članu 85. Ugovora o EZ u doslovnom tumačenju isključuje sankcionisanje eventualnog nacrtu zajedničkog delovanja. Medjutim, pojedini teoretičari su sugerisali da sporazumna praksa može da ima za predmet da "suzi konkurenciju"²³. Prvostepeni sud Zajednica je, izgleda, usvojio ovo stanovište određivši da sastanci medju preduzećima u toku kojih se raspravlja o cenama i nivou proizvodnje predstavljaju sporazumnu praksu koja utiče na konkurenciju²⁴.

²⁰ A. Decocq, *Droit communautaire des affaires*, Les cours de droit, Paris, 1994/95., p. 40.

²¹ CJCE, *Suiker Unie et autres/Comm.*, 16. 12. 1975., aff. 40/73, Rec. 1663.

²² Schapira, Tallec, Blaise, *op. cit.*, p. 228; Gavalda, Parléani, p. 334; S. Zečević, *Pravo konkurencije Evropske unije*, FIM, Beograd 1998., str. 46.

²³ R. Joliet, "La notion de la pratique concerté et l' arrêt ICI dans une perspective comparative", CDE, 1974., p. 251.

²⁴ *TPI*, affaire dite du polypropylène, 24. 10. 1991., Rec. II-867; 17. 12. 1991., Rec. II-1523.

IV Dokazivanje sporazumne prakse

Sporazumna praksa nije rezultat formalnog dogovora, pa zajednička volja učesnika u sporazumevanju mora da se dokazuje na osnovu indicija i petpostavki²⁵. Indicije koje navode na zaključak da je reč o sporazumnoj praksi su:

a) uspostavljen kontakt i razmena informacija medju preduzećima

Kontakti i razmena informacija medju preduzećima se dokazuju na osnovu pisanih dokumenata (pisma, teleksi, faks) i zapisnika sa zajedničkih sastanaka, ili na osnovu svedočenja učesnika na sastancima. Podrazumeva se da razmena informacija treba da bude takve prirode da vrši uticaj na poslovnu politiku preduzeća²⁶. Doduše, sadržaj razgovora na sastancima ponekad nije potpuno jasno utvrđen, ali se dovodi u vezu sa kasnijim neuobičajenim komercijalnim ponašanjem preduzeća na tržištu. U slučaju proizvođača boja, utvrđeno je na primer, održavanje zajedničkih sastanaka na kojima su pojedine firme unapred najavljivale konkurentima nameru da povećaju cene, u želji da ih oni slede. Na jednom sastanku u Bazelu 1967. godine učestvovali su predstavnici svih preduzeća upletenih u ovaj slučaj. U slučaju proizvođača šećera brojna poslovna dokumentacija je potvrdjivala da je došlo do zajedničkih sastanaka i razgovora o budućoj poslovnoj politici preduzeća.

b) neuobičajeno komercijalno ponašanje na tržištu

Pre odluke o osudi preduzeća, Komisija pristupa deteljnoj analizi situacije na tržištu proizvoda na kojem se ispoljava sporazumevanje. Tako u slučaju "I.C.I." Komisija primećuje da je praktično nemoguće da glavni proizvođači boja koji snabdevaju zajedničko tržište, gotovo istovremeno povećaju cene svojih proizvoda u istom postotku, a da tome nije prethodila razmena informacija i implicitno dogovaranje. Preduzeća su se branila da je reč o "oligopolističkom tržištu", tj. da se najčešće sledi povećanje cena najvećeg i najjačeg konkurenta (*price leadership*) i da je ovde reč o običnom paralelizmu u ponašanju. Sud pravde je, naprotiv, zaključio da je

²⁵ Schapira, Tallec, Blaise, *op. cit.*, p. 229; S. Zečević, *op. cit.*, str. 47.

²⁶ Gavalda, Parléani, *op. cit.*, p. 334.

tržište boja karakteristično po izolaciji pet nacionalnih tržišta na kojima vladaju različite cene, s tim da razlike u cenama ne mogu da se objasne troškovima proizvodnje proizvođača u tim zemaljama. Uspostavljanje zajedničkog evropskog tržišta nije ni u čemu promenilo zatečenu situaciju, jer se razlike nacionalnih cena boja nisu bitnije smanjile. U tom smislu, tvrdnje o nužnosti istovetnog povećanja cena na tržištima na kojima su uslovi proizvodnje drugačiji, deluju potpuno neubedljivo.

U slučaju proizvođača šećera Sud pravde podržava Komisiju u izvlačenju pretpostavke o sporazumnoj praksi iz situacije na tržištu tog proizvoda, jer bi se konkurencija između belgijskih i holandskih proizvođača sigurno razvila da nije došlo do sporazumevanja: "imajući u vidu viškove u proizvodnji belgijskih proizvođača i manjak u proizvodnji holandskih; niže belgijske cene u odnosu na holandske; želju belgijskih trgovca da slobodno izvoze u većim količinama i ostvarivost ovog izvoza pogotovu u pograničnim područjima Holandije". Komisija je primetila da se javljao jedino izvoz od proizvođača ka proizvođaču, da bi se održala stečena pozicija na tržištu proizvođača iz zemlje uvoza. Ovakvo ponašanje prema Komisiji svedoči o želji proizvođača šećera da ne konkurišu jedni drugima. Sud pravde nije odbacio ni ovaj argument Komisije, mada je napomenuo da isporuke od proizvođača ka proizvođaču mogu u drugim slučajevima da nadju objašnjenje van sporazumevanja.

U slučaju "*Pioneer*" Komisija konstatuje da je neuobičajeno poslovno ponašanje sadržano u odbijanju da se proda roba trgovcu na veliko iz druge zemlje iako se do tada trgovina odvijala na obostrano zadovoljstvo. Ovakvo komercijalno ponašanje navodi na pretpostavku da je došlo do sporazumne prakse između filijale proizvođača i njenih koncesionara u Evropi o isključivoj komercijalizaciji proizvoda na nacionalnom tržištu za koje je koncesionar ovlašćen. Međutim, Sud pravde će ipak naglasiti da prekid u isporuci robe ne predstavlja uvek neoboriv dokaz, odnosno da ne mora da proizilazi iz sporazumne akcije dva ili više preduzeća. Prema Sudu pravde dovoljno je da "podnosioci žalbe ustanove postojanje okolnosti koje će na drugačiji način rasvetliti činjenice koje je prikupila Komisija i koje omogućavaju da se dodje do drugačijeg objašnjenja od onog koje je usvojeno u odluci koja se osporava"²⁷. U konkretnom slučaju Komisija je optužila dva preduzeća "*Royal Asturienne des mines*" i "*Rheinzink*" da su zajedničkim sporazumom prekinuli da isporučuju leguru cinka preduzeću "*Schiltz*" sa sedištem u Belgiji, jer je ovo poslednje reeksportovalo robu u Nemačku. Naime, preduzeća "*R.A.M.*" i "*Rheinzink*" su primenjivali više cene na nemačkom nego na belgijskom tržištu. "*Schiltz*" je 1976.

²⁷ CJCE, *Royal Asturienne des mines et Rheinzink/Comm.*, 28. 3. 1984., aff. 29 et 30-83, Rec. 1679.

godine kupio od dve pomenute firme leguru cinka sa navodnim ciljem da je preproda u Egiptu, ali su prispećem robe u Belgiju samo prelepljene etikete i izvršen pretovar na kamione. Roba je reeksportovana za Nemačku po nižim cenama od onih koje su praktikovale "R.A.M." i "Rheinzink" na tom tržištu. "Schiltz" je poslovao na ovakav način nekoliko meseci sve dok dva proizvođača nisu prekinuli sa isporukama krajem oktobra 1976. godine. Komisija je smatrala da obustavljanje saradnje nije moglo da se objasni drugačije do razmenom informacija medju proizvođačima koje je rezultiralo paralelnom akcijom. Međutim, preduzeće "Royal Asturienne des mines" je dokazalo pred Sudom pravde da je prekid saradnje bio prouzrokovan pre svega neplaćanjem robe od strane "Schiltz"-a za mesec septembar i oktobar. Sud zaključuje, da je u svetlu novih okolnosti do prekida prodaje robe u određenom trenutku došlo iz finansijskih razloga, a ne usled sporazumne prakse.

U vezi sa prethodno izloženim treba istaći da analiza tržišta i utvrđivanje neuobičajenog ponašanja preduzeća (na primer, analogno dizanje cena) za Sud pravde nije samo po sebi dovoljan dokaz za postojanje sporazumne prakse²⁸. Neophodno je da prethodno pomenuta indicija bude praćena i drugim indicijama sporazumevanja (na primer, sastancima učesnika, razmenom informacija i sl.).

V Vanteritorijalna primena komunitarnog prava konkurencije i pojam preduzeća

a) Vanteritorijalna primena prava konkurencije EU

Pravo Evropske unije se primenjuje *ratione loci* na teritoriji država članica Unije (član 227. Ugovora o EZ), a *ratione personae* na državljane država članica i u određenim slučajevima na lica koja imaju boravak u tim državama²⁹. Međutim, primena normi o konkurenciji može da dovede do širenja polja primene prava Zajednice na preduzeća sa sedištem van njene teritorije (ekstrateritorijalno dejstvo prava konkurencije). Na primer, u slučaju "I.C.I." u sporazumnoj praksi proizvođača koja je uzelo učešće i jedno britansko preduzeće iako Velika Britanija u tom trenutku još nije postala član EEZ. Britanski proizvođač je prodavao proizvod

²⁸ CJCE, *Ahlstrom*, 31. 3. 1993., aff. jointe C-89 et 104/85 et s.

²⁹ Schapira, Tallec, Blaise, *op. cit.*, p. 85.

svojim filijalama u EEZ po višoj ceni da bi učestvovao u dogovorenom simultanom povećanju. Sud pravde je odbacio argument kompanije majke prema kome Komisija nije nadležna da izrekne novčane kazne zbog dejstva akata koji su doneti van njene teritorije. Sud određuje da u slučaju sporazumne prakse prvo mora da se utvrdi da li se ponašanje žalioaca manifestovalo unutar zajedničkog tržišta (dejstvo antikongrentskog ponašanja). Budući da je ovde bilo reči o povećanju cena unutar zajedničkog tržišta kao i da se kompanija majka služila svojim filijalama preko kojih je učestvovala u sporazumnoj praksi, to je prema Sudu pravde član 81. stav 1. primenljiv i na nju bez obzira što ima statutarano sedište van Zajednice. Teorija "lokalizacije antikongrentskog dejstva" je sa praktične strane potpuno opravdana jer bi u suprotnom preduzeća, registrujući se van Zajednice mogla nesmetano da krše norme o konkurenciji³⁰. Gotovo identičan stav o ovom pitanju je zauzet i u američkom antitrust zakonodavstvu³¹. Međutim, presude ove vrste povlače za sobom problem njihovog izvršenja na teritoriji drugih država. Načelo suvereniteta zahteva saglasnost vlasti dotične države, s tim da ako ova odbije izvršenje, institucije Zajednice mogu da se okrenu protiv filijala preduzeća u Evropskoj uniji. U nekim drugim slučajevima Komisija nije oklevala da izrekne novčane kazne zbog antikongrentskog ponašanja na evropskom tržištu i stranim firmama koje nisu imale filijale u EU (na primer, slučaj sporazumne prakse 40 proizvođača papira sa sedištem van Zajednice koji su se dogovarali o cenama na evropskom tržištu).³² Vanteritorijalna primena komunitarnog prava konkurencije na sporazum koji proizvodi dejstvo na različitim tržištima može da izazove kumulativnu primenu različitih prava, tj. višestruko sankcionisanje jednog istog prekršaja. Sud pravde, izgleda uvažava načelo "pravičnosti" koji bi trebalo da postoji i u međunarodnom pravu³³, jer naglašava da je Komisija dužna da, prilikom utvrđivanja visine novčanih kazni, vodi računa o već izrečenim kaznama za isti prekršaj u skladu sa pravom trećih država³⁴.

³⁰ Gavalda, *op.cit.*, p. 286.

³¹ Demaret, L' extraterritorialité des lois et les relations transatlantique; une queqtion de droit ou de diplomatie ?, *RTDE*, 1985., p. 1.

³² Comm., affaire dite des "Pate à papier", 19. 12. 1984., *JOCE*, L. 85 du 26. 3. 1985.

³³ Gavalda, *op. cit.*, p. 289.

³⁴ Npr. u slučaju primene američkog prava: CJCE, "*Boehringer*", 14. 12. 1972., aff. 7/72, Rec. p. 1281.

b) Pojam preduzeća

Britanski proizvođač, je u slučaju "I.C.I." želeo da se opravda tvrdeći da je antikonkurentsko ponašanje delo filijala, a ne kompanije majke. Sud pravde, međutim, smatra da delatnost filijala može da se imputira kompaniji majci ukoliko pomenuta preduzeća čine jednu ekonomsku celinu. U konkretnom slučaju kompanija majka je bila isključivi ili većinski vlasnik kapitala filijala, što joj je davalo mogućnost odlučujućeg uticaja na njihovu poslovnu politiku. U teleksima koje je kompanija majka upućivala filijalima sadržana su nedvosmislena i imperativna naredjenja u pogledu politike cena koju ove poslednje moraju da vode. Iz prethodno izloženog uočavamo da se u komunitarnom pravu pojam preduzeća posmatra nezavisno u odnosu na pravno lice pod kojim je registrovano. Sud pravde zaključuje da "formalno odvajanje preduzeća koje proizilazi iz odvojenosti njihovih pravnih lica, ne bi moglo da se suprotstavi njihovom jedinstvenom ponašanju na tržištu u cilju primene normi o konkurenciji". Dakle, kako formalno pravno odvojena preduzeća o kojima je reč čine jednu ekonomsku celinu, ona se u pravu konkurencije EU posmatraju vrlo praktično i realno kao jedno preduzeće.

Ugrožavanje trgovine medju državama članicama

Član 81. se primenjuje isključivo na one sporazume koji stvarno ili potencijalno mogu da ugroze trgovinu medju državama članicama. Sporazumi koji su bez uticaja na tokove međudržavne trgovinske razmene, a koji ugrožavaju konkurenciju, potpadaju pod udar nacionalnog prava paralelno primenljivog sa komunitarnim. Time se pravni sistem Ugovora o EEZ razlikuje od Ugovora o EZUČ, kojim se sankcionišu bez razlike sva antikonkurentska ponašanja koja se javljaju u oblasti uglja i čelika. S obzirom na ovu specifičnost Ugovora o EEZ nametnuo se i logičan zaključak da pojam "uticaja na trgovinu medju državama članicama" predstavlja normu razgraničenja nadležnosti izmedju komunitarnog i nacionalnog prava³⁵. U prilog ovoj tezi ide i pretpostavka da su odredbe Ugovora o EEZ u ovoj oblasti verovatno bile inspirisane američkim pravom gde "*inter-state commerce clause*" takodje obeležava polje primene federalnog prava naspram prava federalnih jedinica.

³⁵ O ovome opširnije: J. Boulouis, R.-M. Chevallier, *Grands arret de la cour de justice des communautés européennes*, Dalloz, Paris, 1991., p. 199 i dalje; Decocq, *op. cit.*, p. 65 i dalje; Gavalda, Parléani, *op. cit.*, p. 290 i dalje; Goldman, Lyon-Caen, Vogel, *op. cit.*, p. 735 i dalje; Schapira, Tallec, Blaise, *op. cit.*, p. 248 i dalje; R. Vukadinović, *op. cit.*, str. 232 i dalje; S. Zečević, *op. cit.*, str. 96 i dalje.

Medjutim, pojam "uticaja na trgovinu medju državama članicama" ima i funkciju norme materijalnog prava jer je njegovo utvrđivanje odlučujuće za primenu člana 81. Ugovora o EZ, i isto toliko važno kao i konstatovanja na primer, antikonkurentskog predmeta ili dejstva sporazuma. Ovaj pojam se odnosi na ona ponašanja koja dovode u pitanje slobodan protok robe medju državama članicama i štete realizaciji jedinstvenog evropskog tržišta, a koja mogu biti sadržana kako u horizontalnim tako i u vertikalnim sporazumima. Tako u odluci "I.C.I." Sud pravde naglašava da je "jednoobrazno i simultano podizanje cena služilo da se zamrznu stečene pozicije, i izbegne klizanje kupaca svakog od preduzeća, tj. da doprinese cementiranom karakteru tradicionalnih nacionalnih tržišta, na uštrb stvarne slobode kretanja proizvoda o kojima je reč unutar zajedničkog tržišta". Slična situacija je bila i u slučaju proizvođača šećera koji se putem sporazumne prakse odriču izvoza u druge države članice ne bi li sačuvali pozicije na nacionalnom tržištu i time sprečile slobodan protok robe. U slučaju "*Hi Fi Pioneer*" uočavamo da i kod vertikalnih sporazumnih praksi dolazi do ponovnog pregradjivanja jedinstvenog tržišta ukoliko proizvođač izričito zahteva od distributera da ne odgovore na upite van njihove zone, koja najčešće koincidira sa teritorijom država članica. Ukoliko bi se tolerisala prethodno opisana ponašanja došlo bi do brisanja pozitivnih efekata koji su postignuti ukidanjem carina, količinskih kontigenata, mera istog dejstva kao i harmonizacijom propisa država članica. Jedinstveno evropsko tržište bi ostalo samo mrtvo slovo na papiru, a potrošači ne bi mogli da izvuku nikakvu korist usled odsustva konkurencije na njemu. S tim u vezi je jasno da su norme o slobodnoj konkurenciji sredstvo za očuvanje jedinstva evropskog tržišta.

Rezime

Tržišna privreda ne može da funkcioniše bez slobode preduzetništva i prava na konkurenciju koje omogućava preduzećima da privlače kupce i korisnike usluga nižim cenama, tehnološkim inovacijama, modernim dizajnom, uspešnom marketinškom promocijom, razvojem distributivne mreže itd. Konkurentski model društva se odražava u borbi proizvođača, radnika i potrošača za ostvarivanjem što većeg profita, zarada i zadovoljstva. Medjutim, preduzeća mogu, umesto da se upuste u tržišnu utakmicu, da se opredele za sklapanje međusobnih sporazuma o cenama raspodeli tržišta i sl. Članom 81. stav 1. Ugovora o EZ je sankcionisano dogovorno ponašanje bilo da se javlja u formalnom sporazumu, u obliku odluke nadležnog organa udruženja preduzeća ili pak u vidu sporazumne prakse.

I pored teorijskih nedoumica, Sud pravde je definisao sporazumnu praksu kao koordinirano ponašanje preduzeća koje nije otišlo toliko daleko do zaključivanja formalnog sporazuma, ali se praktična saradnja medju preduzećima supstituisala nad slobodnom konkurencijom. Sporazumna praksa dakle po svojoj prirodi ne poseduje sve elemente sporazuma, već proizilazi iz *koordinacije* koja se odražava kroz uniformno ponašanje preduzeća učesnika na tržištu. Ova suptilna forma dogovaranja se dokazuje na osnovu uspostavljenog kontakta medju preduzećima, kao i na osnovu neuobičajenog ponašanja na tržištu koje ne može da se objasni uslovima koji vladaju na istom. Iz prethodno izloženog proizilazi da običan paralelizam može da se oceni kao dozvoljen, jer ekonomskim operatorima ne može da se zabrani da se na "inteligentan način adaptiraju" na ponašanje konkurenata.

Iz navedenih primera iz jurisprudencije institucija Zajednice uočeno je da sporazumna praksa može da bude sadržana u dogovornom podizanju cena u istom postotku i u isto vreme (slučaj "I.C.I."), u raspodeli tržišta medju konkurentima (primena načela "svako na svom tržištu" kao u slučaju "Suiker Unie") ili u odbijanju da se snabde kupac koji se nalazi van prodajne zone ovlašćenog distributera na osnovu dogovora koncesionara i proizvođača.

Sporazumna praksa se dokazuje na osnovu uspostavljenog kontakta medju preduzećima u cilju razmene informacija o poslovnoj politici (npr. politici cena), kao i na osnovu neuobičajenog ponašanja koje ne može da se objasni uslovima koji vladaju na tržištu relevantnog proizvoda (npr. simultano podizanje cena u isto vreme u istom postotku).

U sporazumnoj praksi mogu da učestvuju i preduzeća sa sedištem van Evropske unije, ali time ne izbegavaju sankcionisanje, jer je za primenu komunitarnog prava konkurencije relevantna lokalizacija dejstva antikonkurentskog ponašanja. Inače preduzeće se posmatra odvojeno u odnosu na pravno lice pod kojim je registrovano, tako da i više preduzeća u okviru holdinga ukoliko čine jednu celinu mogu da se okvalifikuju kao jedno preduzeće.

Član 81. § 1. Ugovora o EZ sankcioniše ona antikonkurentska ponašanja koja utiču na trgovinu medju državama članicama tj. sprečavaju slobodan protok robe u okviru unutrašnjeg evropskog tržišta. Pojam "uticaja na trgovinu medju državama članicama" ima funkciju norme za razgraničenje nadležnosti izmedju komunitarnog i nacionalnog prava kao i funkciju norme materijalnog prava. Njegovom primenom se sprečava ponovno pregradjivanje unutrašnjeg tržišta i brisanje pozitivnih efekata postignutih ukidanjem carina, taksi, mera istog dejstva i robnih kontigenata medju državama članicama.

Slobodan ZEČEVIĆ, Ph. D.

Concerted Practice in the EU Competition Law

SUMMARY

The market trade can not function without freedom of entrepreneurship and rights to competition, which enables entrepreneurs to attract buyers and services users by lower prices, technological innovations, modern design, successful marketing promotion, distribution network development, etc... Competitive models in on society reflects from competition of producers, workers and consumers, aiming at making bigger profit, income and pleasures. Nevertheless, enterprises can, instead of playing market game, orient themselves towards making mutual agreement on prices, market segmentation and so on. Article 81 paragraph 1 of the EC Treaty puts sanctions on concerted behavior, both in formal agreements, in forms of a competent body decree of enterprises association, or in the form of concerted practice.

Besides theoretical dilemmas, the Court of Justice defined concerted practice as coordinated behavior of enterprises which hasn't led to formal agreement conclusion, but it means that practical cooperation between enterprises substituted for free competition. Therefore, concerted practice by its nature, doesn't comprise all the elements of an agreement, but comes form coordination reflected from uniform behavior of participants-participants on market. This subtle form of agreement is asserted on basis of contact made between participants, as well as on basis of an unusual behavior on market, that couldn't be explained by conditions ruling on the same market. Form the above-mentioned, we can see that simple parallelism could be evaluated as acceptable, because commercial operators can not be sanctioned for "intelligent adaptation" to competition behavior.

From the above jurisprudence examples of the Community institutions, one observes that concerted practice could be comprised in agreed prices increase in the same percentage and at the same time (simultaneously) (case "I.C.I.") in market segmentation among competitors (implementation of principle "everybody has its market", as the case of "Suiker Unie" shows), or in refusing to supply the buyer out of trading zone of the authorized distributor, according to agreement between licensee and producer.

Concerted practice is asserted on basis of contact between participants aiming at information exchange on business politics (e.g. politics of prices), as well as on basis of an unusual behavior on market, that couldn't be explained by conditions ruling on market of the respective product (e.g. simultaneous price increase in the same percentage).

Even participants out of the European Union could take part in concerted practice, but they do not avoid sanctioning in that way, because for common competition law implementation, the relevant thing is localization of an act of anticompetitive behavior. Otherwise, an enterprise is observed separately comparing to legal person bearing registration, which means that several participants within holding and making a whole, could be qualified as one enterprise.

Article 81 paragraph 1 of the EC Treaty applies sanctions on those anticompetitive behaviors that affect trade among Member States, i.e. kinder free trade within internal European market. The notion "affectation of trade between Member States" has a function of norm for competency separation between community and national law, as well as a function of norm of material law. Its implementation prevents repeated internal segmentation market and positive effects effacing made by abolition of customs, taxes, equivalent effects measures, merchandise contingents among Member States.

Prof. dr Stevan LILIĆ*

UDK 343.346.8 (094.5)(497.11): 061.1 EC
str. 41- 59.
izvorni naučni rad

SLOBODA JAVNOG INFORMISANJA I EVROPSKI STANDARDI

ABSTRACT:

The freedom of public information derives from the body of traditional political and civil rights particularly established and formulated during the bourgeoisie revolutions at the end of the XVIII century. The article deals with the relation between the freedom of public information as defined by our legislation, with special emphasis on the Law on Public Information (1998), with all the controversies that the enactment and implementation of this statute caused, on one side, and the European standards in the protection of the freedom of public information as a fundamental human right, as set forward in the European Convention on Human Rights (1950), particularly Article 10, as well as in the respective decisions of European Court for Human Rights.

Key words: *public information; Law on Public Information (Serbia, 1998); European standards; human rights; European Court for Human Rights.*

I

Od pada Berlinskog zida krajem 1989. godine, u evropskim zemljama bivšeg komunističkog lagersa zaštita ljudskih prava postaje ključno merilo prema kojem se

* Pravni Fakultet Univerziteta u Beogradu.

određuje složeni odnos između slobode građana, ideološke dekompresije i političke demokratizacije društva, u odnosu na svemoćni državno-partijski establišment. Iako su začeci ovih procesa već bili prisutni u našoj zemlji i pre propasti evropskog komunizma, tragične ratne okolnosti koje su zahvatile dobar deo bivše jugoslovenske države, gurnule su pitanje zaštite ljudskih prava u Srbiji i Crnoj Gori u prvi plan.

Uopšteno govoreći, zaštita ljudskih prava istovremeno se ostvaruje kako domaćim zakonodavstvom, tako i međunarodnim pravom. Prema saveznom Ustavu, kao najvišem jugoslovenskom pravnom i političkom aktu, SR Jugoslavija, između ostalog: priznaje i jamči slobode i prava čoveka i građanina koje priznaje međunarodno pravo (čl. 10). U tom smislu, savezni Ustav propisuje da se jamči sloboda ubeđenja, savesti, misli i javnog izražavanja mišljenja, odnosno jamči se sloboda štampe i drugih vidova javnog obaveštavanja (čl. 35-36), s tim što građanin ima pravo da javno kritikuje rad državnih i drugih organa i organizacija i funkcionera, da im podnosi predstavke, peticije i predloge i da na njih dobije odgovor ako ga traži. Građanin ne može biti pozvan na odgovornost, niti trpeti druge štetne posledice za stavove iznete u javnoj kritici ili u podnetoj predstavi, peticiji i predlogu, osim ako je time učinio krivično delo (čl. 44). Slične odredbe sadrže i ustavi Srbije i Crne Gore.

Sa druge strane, sloboda javnog informisanja i izražavanja, kao i pravo da se kritikuje vlast proklamuju se i odgovarajućim odredbama međunarodnih i evropskih dokumenata, između ostalog: a) članom 19. Univerzalne deklaracije o pravima čoveka UN (1948);¹ b) članom 10. Evropske konvencije o zaštiti prava čoveka i osnovnih sloboda (1950)² i c) članom 19. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima UN (1966).³

¹ *Univerzalna deklaracija o pravima čoveka UN (1948)*, član 19. glasi: "Svako ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja, što obuhvata i pravo da ne bude uznemiravan zbog svog mišljenja, kao i pravo da traži, prima i širi obaveštenja i ideje bilo kojim sredstvima i bez obzira na granice." (Uporedi: *Ljudske slobode i prava - članci i dokumenti*, Tematski broj, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, br. 4, 1968, str. 641).

² *Evropska konvencija o zaštiti prava čoveka i osnovnih sloboda (1950)*, član 10. glasi: "(1) Svako ima pravo na slobodu govora. Ovo pravo uključuje i slobodu mišljenja, primanja i saopštavanja obaveštenja i ideja bez mešanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ovaj član ne sprečava države da radio stanice, televizijske stanice i bioskopska preduzeća podvrgnu režimu dozvola za rad. (2) Pošto vršenje ovih sloboda povlači za sobom dužnosti i odgovornosti, ono može biti podvrgnuto formalnostima, uslovima, ograničenjima ili kaznama koji su predviđeni zakonom i koji su neophodni u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti, teritorijalnog integriteta ili javne sigurnosti radi sprečavanja nereda, zločina, radi zaštite zdravlja ili morala, radi zaštite ugleda ili prava drugih, radi sprečavanja otkrivanja obaveštenja primljenih u poverenju ili radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva." (Uporedi: *Ljudske slobode i prava - članci i dokumenti*, *op. cit.*, str. 767-768).

³ *Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966)*, član 19. glasi: "1) Niko ne može biti uznemiravan zbog svog mišljenja. 2) Svako ima pravo na slobodu izražavanja; to pravo podrazumeva

Zaštita ljudskih prava ostvaruje se tako što se na osnovu domaćeg zakonodavstva i međunarodnih konvencija, sa jedne strane, određuju tzv. normativni okviri, a sa druge, međunarodni, odnosno u našem slučaju evropski, standardi za njihovu zaštitu. Kako, međutim, sam normativni okvir bez konkretne aplikacije ne znači mnogo, neophodno je u svakom pojedinačnom slučaju utvrditi konkretne situacije i merila za njihovu primenu. Pošto je primena prava (i domaćeg i međunarodnog), pre svega, stvar sudova, odnosno drugih nadležnih organa (npr. organa za vođenje prekršajnog postupka), to se i konkretni domaći i evropski (međunarodni) standardi zaštite ljudskih prava, prevashodno, konkretizuju i preciziraju odgovarajućim sudskim odlukama (odnosno odlukama drugih nadležnih organa).

U tom kontekstu, izložićemo odnos slobode javnog informisanja kako je to utvrđeno našim zakonodavstvom sa posebnim osvrtom na Zakon o javnom informisanju Srbije (1998), sa jedne strane, i evropskih standarda zaštite slobode javnog informisanja kao osnovnog ljudskog prava, kako je to utvrđeno Evropskom konvencijom o ljudskim pravima (1950), pre svega članom 10. i odlukama Evropskog suda za ljudska prava u svojim presudama.

II

Pravna država (*Rechtsstaat*)⁴ i princip vladavine prava (*Rule of Law*)⁵ velike su tekovine evropske i svetske civilizacije⁶. Značaj pravne države je u tome što

slobodu traženja, primanja i širenja obaveštenja i ideja svake vrste, bez obzira na granice, bilo usmeno, pismeno, putem štampe ili u umetničkom obliku, ili ma kojim drugim sredstvima po svom izboru. 3) Vršenje sloboda predviđenih u stavu 2. ovog člana povlači posebne dužnosti i odgovornosti. Ono, prema tome, može biti podvrgnuto izvesnim ograničenjima koja ipak moraju biti izričito utvrđena zakonom i koja su neophodna: a) za poštovanje prava ili ugleda drugih lica; b) za zaštitu nacionalne bezbednosti, ili javnog poretka, ili javnog zdravlja ili morala." (Uporedi: Ljudske slobode i prava - članci i dokumenti, *op. cit.*, str. 657).

⁴ Uporedi: S. Jovanović, *Osnovi pravne teorije o državi*, Beograd, 1914; Đ. Tasić, *Problem opravdanja države*, 1920; M. Marković, *Pravna država*, Beograd, 1939; D. Basta, D. Miler, *Pravna država - poreklo i budućnost jedne ideje*, Beograd, 1991; S. Popović, *O pravnoj državi*, Beograd, 1995, i dr.

⁵ Uporedi: E. C. S. Wade, A. W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, (10th edition), London, 1987, pp. 91-104.

⁶ Uporedi: Lord Lloyd of Hampstead, Freedman, M. D. A., *Lloyd's Introduction to Jurisprudence*, London, 1985.

obezbeđuje legalitet (zakonitost) državnih odluka. Kao tvorevina 19. veka, koncept pravne države podrazumeva normativistički model uređenja društvenih odnosa, prema kojem se pravnim normama, oličenim u zakonima i drugim opštim podzakonskim aktima (npr. uredbama, naredbama i pravilnicima), propisuju pravila društvenog ponašanja. Na osnovu opštih pravnih normi, donose se pojedinačne pravne norme oličene u pojedinačnim pravnim aktima (npr. presudama sudova i rešenjima organa uprave) koje neposredno utiču na ponašanje ljudi. Međutim, koncept pravne države u svom izvornom vidu, koji podrazumeva da je neki postupak vlasti opravdan samim tim što je legalan, tj. u skladu sa nekim propisom, danas ne bi mogao biti ostvaren bez velike opasnosti po opšte demokratske tekovine (dovoljno je samo spomenuti nacističke i rasističke režime).

Za razliku od ovog prvobitnog koncepta pravne države, savremene koncepcije o ulozi države u društvu polaze od toga da je u vršenju vlasti državi, osim legaliteta, neophodan i legitimitet, tj. opravdanost nekog delovanja u svakom konkretnom slučaju. Prema tome, neki postupak (npr. donošenje zakona, uredbi ili pojedinačnog akta) ne postaje legitiman samim tim što je legalan, tj. što ga je sprovela država ili neki njen organ, već se pravna validnost svakog konkretnog postupka ili akta mora ceniti i po osnovu opravdanosti njegove sadržine. Zbog toga pravna država danas ne može biti cilj, već samo nužna pretpostavka za vladavinu prava, ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti, pravde i pravičnosti.

Prvobitni teorijski koncept pravne države stavljen u kontekst tzv. klasne suštine države i prava, međutim, naročito dolazi do izražaja krajem tridesetih, a puni zamah dobija tokom četrdesetih i pedesetih godina ovoga veka u Sovjetskom Savezu i drugim socijalističkim zemljama.⁷ Prema jednom karakterističnom sovjetskom stanovištu: "...U svakom klasnom društvu postoje ekonomske, kulturne, sportske i druge organizacije. Među ovim raznovrsnim organizacijama, koje se jedna od druge razlikuju svojom klasnom sadržinom, karakterom i namerom, a takođe i po svojim organizacionim principima, nailazimo i na državu. To je politička organizacija. (...) Državom se upravo i naziva ona naročita organizacija pomoću koje klasa ostvaruje svoju nikakvim zakonom organičenu vlast - diktaturu."⁸ Primera radi, kao posledica toga, u "klasnoj državi", upravna funkcija svodi se na: "...prikupljanje poreza, političku represiju (progonstva i izgnanstva, hapšenja), upravljanje vojskom i organizaciju špijunaže i kontrašpijunaže, zaštitu društvenog poretka i državne bezbednosti i tsl."⁹ Iako danas već odavno napušteno, pojedini naši autori i danas

⁷ Uporedi: H. Collins, *Marxism and Law*, Oxford, 1982.

⁸ A. I. Denisov, Osnovi marksističko-lenjinističke teorije države i prava, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, Beograd, 1949, str. 58-60.

⁹ A. I. Denisov, *op. cit.*, str. 165.

uporno zastupaju ovo stanovište koje državu svodi na: "...organizaciju vladajuće klase za zaštitu klasnih interesa putem monopola fizičke sile..."¹⁰.

Nasuprot ovakvim modelima, modeli države koji danas preovlađuju u razvijenim zemljama (posebno evropskim), proizilaze iz koncepcije socijalne funkcije države i njene uloge u ostvarivanju opšte društvene dobrobiti (*bono publico*). Ovaj koncept polazi od toga da se vršenje aktivnosti države ne može svesti isključivo na vršenje državne vlasti, već da aktivnost države, pre svega, podrazumeva vršenje javnih službi, kao aktivnosti kojima se stvaraju i obezbeđuju uslovi koji su neophodni građanima za njihov svakodnevni život i rad i koje doprinose opštem kulturnom razvoju i napretku društva kao celine.¹¹ Krajnja konsekvencija ovog stava je savremena koncepcija države i njenih aktivnosti koja počiva na vrednosnoj premisi da vrhovni pravni i politički princip nije isključiva suverenost (neograničenost) državne vlasti, već ljudska prava kao prirodna prava čoveka i građanina.¹²

III

Sloboda javnog informisanja izvodi se iz korpusa tradicionalnih političkih i građanskih prava posebno utvrđenih i uobličjenih tokom građanskih revolucija krajem XVII veka. "Može se sa pravom reći da je najvažniju crtu poslednjih nekoliko vekova predstavljalo upravo napredovanje na planu čovekovih prava i sloboda u odnosu na prošle epohe".¹³

Kao civilizacijske političke i pravne tekovine izvedene iz slobode izražavanja, slobode misli, slobode štampe i slobode javnog okupljanja,¹⁴ sloboda javnog informisanja (zajedno sa slobodom udruživanja) čini jednu od osnovnih pretpostavki

¹⁰ Uporedi: R. Lukić, *Teorija države i prava*, Beograd, 1973, str. 56. Osim toga, uporedi: R. Lukić, *Teorija države i prava I*, Beograd, 1956, str. 127 ("Država je organizaciju s monopolom fizičkog nasilja") i R. Lukić, *Uvod u pravo*, Beograd, 1993, str. 43 ("Zato državu možemo najkraće da definišemo kao organizaciju koja ima najjači aparat za fizičku prinudu u datom društvu, ili kraće, kao organizaciju s monopolom za fizičku prinudu").

¹¹ Uporedi: L. Digi, *Preobražaji javne vlasti*, Beograd, 1929.

¹² Uporedi: S. Lilić, *Upravno pravo*, Beograd, 1995, str. 478-484.

¹³ V. Stanovčić, Slobode i prava čoveka i građanina, *Enciklopedija političke kulture*, Beograd, 1993, str. 1056.

¹⁴ Uporedi: *Temelji moderne demokratije - izbor deklaracija i povelja o ljudskim pravima (1215-1989)*, Beograd, 1989.

ustanovljavanja moderne pravne i demokratske države. Sloboda i pravo građana da javno iznose svoja politička i druga uverenja i mogućnost formiranja alternativnih pokreta i organizacija danas čine osnovu moderne koncepcije ljudskih prava izraženih, između ostalog, i kao sloboda javnog informisanja, u smislu da: "...u osnovna ljudska prava spada i pravo na istinito, potpuno i blagovremeno informisanje".¹⁵

Zanimljivo je da je o karakterističnoj vezi između slobode informisanja (štampe) i kod nas ukazivano još i pre drugog svetskog rata. Tako se, recimo, isticalo da: "...mogućnost slobodnog iskazivanja svog mišljenja nije samo pretpostavka normalizacije političkog života, nego i sredstvo za njeno ostvarenje. (...) Najvažniji oblik tog iskazivanja danas jeste nesumljivo štampa za koju je rečeno da predstavlja četvrtu vlast u državi i da u savremeno doba zamenjuje skupove svih građana na agori ili forumu...".¹⁶ U tom kontekstu može se reći da je sloboda javnog informisanja bitna pretpostavka savremene pravne i socijalne države.¹⁷

U savremenim uslovima, sloboda javnog informisanja, kao fundamentalno ljudsko pravo, obuhvata pravo na istinitu, blagovremenu i objektivnu informaciju, kao i pravo da se javno kritikuju i traže objašnjenja u odnosu na konkretne postupke i akte vlasti i drugih javnih subjekata. U svojoj evoluciji od prava na slobodu misli, preko prava javnog iznošenja svog mišljenja i slobode štampe, do prava da se bude obavešten, sloboda javnog informisanja postaje sastavni deo brojnih međunarodnih pravnih instrumenata (posebno onih koja se odnose na ostvarivanje i zaštitu ljudskih prava) i odgovarajućih unutrašnjih pravnih režima pojedinih zemalja.¹⁸

Sloboda informisanja danas predstavlja kompleksnu i veoma dinamičnu oblast, koja ima dugu i burnu istoriju koja je izvojevana u "velikim bitkama za slobodu štampe".¹⁹ Kako se danas ističe: "Sloboda informisanja - pravo da se traže, primaju i koriste informacije i ideje - svakako je jedinstvena među ostalim slobodama. Ona je, kako je rečeno na prvoj sednici Generalne skupštine, kamen temeljac svih sloboda ka kojima su usmerene Ujedinjene nacije, ili kako je to formulisao sudija (Vrhovnog suda SAD) Kardozo: osnova i nezaobilazni uslov skoro svih ostalih oblika slobode. Ona, takođe, određuje sadržinu drugih sloboda. Ona je,

¹⁵ Uporedi: S. Lilić: Ljudska prava i sloboda javnog informisanja, *Prava i slobode, međunarodni i jugoslovenski standardi*, Beograd, 1995, str. 43.

¹⁶ M. Ilić: *Šta treba izmeniti u zakonu o štampi*, Beograd, 1938, str. 6.

¹⁷ Uporedi: S. Lilić, Sloboda javnog informisanja i sloboda udruživanja kao pretpostavke demokratske pravne države, Zbornik radova "Sloboda štampe i Zakon o javnom informisanju", YUCOM, ABA-CEELI, Beograd, 1998, str. 17-18.

¹⁸ V. Čok, *Javno informisanje - pravni vid stvaranja i kretanja informacija*, Beograd, 1972, str. 21.

¹⁹ Uporedi: M. Bjelica, *Velike bitke za slobodu štampe*, Beograd, 1985.

kako reče Mirabo: ona sloboda bez kojih se druge slobode ne bi mogle ostvariti. (...) Slobodna štampa i ostala sredstva javnog informisanja su, kao i nezavisno sudstvo, mehanizmi za ostvarenje drugih prava i sloboda, jer u zemlji u kojoj ima slobode informisanja i u kojoj su mediji slobodni, veća je verovatnoća da će se druga prava i slobode poštovati. Šta god rekli pravnici, krajnja sankcija za povredu ljudskih prava je snaga edukovanog javnog mnjenja, a upravo su to štampa i druga sredstva javnog informisanja koja to javno mnjenje istovremeno i obaveštavaju i edukuju. Osim toga, slobodni mediji, tamo gde postoje, moćno su sredstvo za ostvarivanje ljudskih prava i na međunarodnom planu. Čak su i autoritarni režimi osetljivi u odnosu na svetsko javno mnjenje."²⁰

IV

Ostvarivanje i zaštita ljudskih prava i sloboda, posebno slobode javnog informisanja, u velikoj meri zavise i od sadržaja ustavnih i zakonskih odredbi, odnosno od načina njihovog regulisanja, ostvarivanja i zaštite. Važeći savezni Ustav, kao i ustavi Srbije i Crne Gore i odgovarajuće savezno i republičko zakonodavstvo u ovoj oblasti proklamuju i normativno regulišu slobodu javnog informisanja.

Međutim, pravna regulacija ovih fundamentalnih institucija savremene demokratske pravne države, u današnjoj Jugoslaviji pokazuje niz neujednačenosti kako u sadržinskom, tako i u procesnom pogledu. Uopšteno posmatrano, ove neujednačenosti u Jugoslaviji posledica su kako opšte neusklađenosti postojećeg pravnog poretka sa evropskim i svetskim standardima, tako i određenih neusklađenosti ustava i zakonodavstva republika članica jugoslovenske federacije sa saveznim ustavnim i pravnim poretkom. Osim toga, na ovu situaciju utiče i odgovarajuća neusklađenost pravnih poredaka u okviru samih republika. Polazeći od toga, može se reći da se opšta neujednačenost pravnog poretka u našoj zemlji, posebno u Srbiji reflektuje i na neujednačenosti i protivrečnosti u regulisanju instituta slobode javnog informisanja u odnosu na evropske standarde.

Na saveznom nivou, sloboda javnog informisanja regulisana je kako odgovarajućim odredbama saveznog Ustava i (još uvek sa novim ustavnim poretkom neusklađenog) saveznog Zakonom o osnovama sistema javnog informisanja.²¹

²⁰ J. P. Humphry, Political and Related Rights, Zbornik radova "Human Rights in International Law - Legal and Policy Issues" (Theodor Meron, Editor), Oxford, 1985, pp. 181-182.

²¹ Sl. list SFRJ 84/90. Prema Ustavnom zakonu o sprovođenju Ustava SRJ, *Zakon o osnovama sistema javnog informisanja* trebao je da bude usklađen sa Ustavom SRJ do 31. decembra 1992. godine.

Sloboda javnog informisanja u Srbiji, regulisana je odgovarajućim odredbama Ustava Republike Srbije i posebnim Zakonom o javnom informisanju²², dok je sloboda javnog informisanja u Crnoj Gori, regulisana odgovarajućim odredbama Ustava Republike Crne Gore i posebnim Zakonom o javnom informisanju²³.

Polazeći od naše političke i društvene situacije, u pojedinim stručnim studijama zaključeno je da su, od legalizacije višestranačkog sistema, "masovni mediji stalni izvor političkih sukoba u Srbiji". Zbog neodgovarajućeg ustrojstva - vlasnička struktura, upravljanje i kontrola, nezaštićena autonomija medija - medijski sistem usporava, pa čak sprečava društvene promene. On ne odgovara zahtevima za izgradnju odgovorne vlasti i potrebama razvoja građanskog društva. Propise koji regulišu medijski sistem neophodno je harmonizovati sa evropskim standardima i "... pridržavati se najviših standarda zaštite profesije i autonomije medija. Posebno je važno da se u praktičnim rešenjima i pojedinačnim aktima ne poništavaju principi i standardi, već prihvaćeni potpisivanjem međunarodnih dokumenata,"²⁴ što se, pre svega odnosi na uobičajenu praksu u domenu štampanih medija u Evropskoj uniji i način na koji Evropska komisija i Evropski sud tumače Evropsku konvenciju o ljudskim pravima.

V

Izuzetne kontroverze u Srbiji, u smislu ustavnosti i usklađenosti sa evropskim i međunarodnim standardima u oblasti javnog informisanja izazvalo je donošenje novog Zakona o javnom informisanju iz 1998. godine. Kako se ističe,²⁵ još krajem 1996. godine najavljen je rad na pripremanju novog Zakona o javnom informisanju Srbije, a u toku 1997. godine održano je nekoliko sastanaka predstavnika Vlade i dela opozicije na kojima je raspravljano o rešenjima budućeg

Međutim, kao što je poznato ovaj rok je više puta prolongiran, tako da ovaj Zakon ni do danas (kraj 1999) nije usklađen.

²² Sl. gl. RS 36/98.

²³ Sl. I. RCG 3/98.

²⁴ Uporedi: *Mediji, demokratija i tranzicija - polazne osnove za uređenje medijskog sistema u Srbiji*, UOOD, Beograd 1997, str. 15, 25, 31.

²⁵ Uporedi: M. Grubač, *Kazneno pravne odredbe novog Zakona o javnom informisanju*, Zbornik radova "Sloboda štampe i Zakon o javnom informisanju", YUCOM, ABA-CEELI, Beograd, 1998, str. 86.

Zakona. Svaka rasprava je presečena kada je Vlada donela Uredbu o posebnim merama u uslovima pretnje oružanim napadima NATO Pakta našoj zemlji²⁶ kojom je zabranila preuzimanje informacija koje potiču iz stranih sredstva informisanja, širenje defetizma i delovanje suprotno zaključcima republičke i savezne skupštine "o svenarodnom jedinstvu, o vitalnim nacionalnim i državnim interesima" i ustanovila dužnost medija da se "svojim programskim sadržajima suprotstave takvom delovanju drugih sredstava javnog informisanja". Uredba je trajala samo 13 dana, tj. do 21. oktobra. Mada odavno nagoveštavan, novi republički zakon o javnom informisanju donet je iznenada, po hitnom postupku, na sednici Narodne Skupštine, 20. oktobra 1998. godine. Zakon je objavljen u "Službenom glasniku" Republike Srbije koji nosi isti datum, a stupio je na snagu sutra dan po objavljivanju, tj. 21. oktobra.

U argumentovanim javnim analizama novog Zakona o javnom informisanju, između ostalog, konstatovano je da: "... Zakon ima mnoga obeležja vanrednog zakonodavstva, koji samim tim predstavljaju vanredne mere i vanredne organe za njegovu primenu."²⁷ Osim toga, u osam članova zakona pod zajedničkim naslovom "Kaznene odredbe" (čl. 67-73) ignorisan je ne samo ustav, već i svi fundamentalni principi kaznenog prava. Pored tradicionalnih prekršaja iz oblasti javnog informisanja (čl. 70. i 71), Zakon je predvideo i nekoliko novih. To su: 1) objavljivanje informacije kojom se poziva na nasilno rušenje ustavnog poretka, narušavanje teritorijalne celovitosti i nezavisnosti Republike Srbije i SRJ, kršenje zajamčenih sloboda i prava građana i objavljivanje informacije kojom se izaziva, nacionalna, rasna, ili verska netrpeljivost i mržnja (čl. 67, u vezi sa čl. 42); 2) objavljivanje neistinite informacije kojom se vređa pravo ličnosti, tj. narušava ugled ili interes pravnog ili fizičkog lica ili vređa čast ili integritet pojedinca, iznose ili prenose neistiniti navodi o njegovom životu, znanju, sposobnostima ili na drugi način vređa dostojanstvo (čl. 69, u vezi sa čl. 4. i 11); i 3) prenošenje i reemitovanje inostranih radio i TV programa (čl. 68, u vezi sa čl. 27). Sa pravnog gledišta pažnju pobuđuju prekršaji navedeni pod tačkama 1. i 2. Ti se prekršaji sastoje u objavljivanju informacije određenog sadržaja. Za njih ne odgovara autor, već *osnivač, izdavač, odgovorno lice osnivača i izdavača i odgovorni urednik* (istakao - SL), čak ni onda kada je neko od tih lica istovremeno autor informacije. Za ove prekršaje ne odgovara autor, tj. izvršilac krivičnog dela. Za njega ostaje samo odgovornost u krivičnom postupku. Dakle, prekršajna odgovornost pogađa samo osnivača, izdavača, njihova odgovorna lica i urednika. Oni odgovaraju dva puta, po normama prekršajnog prava i po opštim i posebnim pravilima krivičnog prava. Ovo odvajanje odgovornosti autora od odgovornosti medija je za naše kazneno pravo novo i

²⁶ Sl. gl. RS br. 35/98, od 8. oktobara 1998.

²⁷ M. Grubač, *op. cit.*, str. 86.

originalno. U krivičnom pravu pitanje je rešeno sasvim drugačije. Tamo važi pravilo da za objavljenu informaciju u prvom redu odgovara autor čija se krivica utvrđuje u skladu sa opštim odredbama o krivičnoj odgovornosti. Ostala lica (urednici, osnivači, izdavači i dr.) koja su učestvovala u objavljivanju informacije takođe su odgovorna prema opštim odredbama o krivičnoj odgovornosti, ali samo ako su u izvršenju krivičnog dela sudelovali kao saizvršiooci, podstrekači ili pomagači (čl. 29 KZ SRJ). U ovim slučajevima krivična odgovornost predstavnika medija je supsidijarna, izuzetna i ograničena, a mogućnost gonjenja autora glavna i primarna. Logika novog režima je drugačija: nezavisno i pre odgovornosti autora potrebno je učiniti odgovornim medije. Sa pravno-političkog stanovišta postavlja se pitanje zašto se ovom zakonodavnom eksperimentu pribeglo. Odgovor na prvo pitanje je jednostavan: predlagaču Zakona o javnom informisanju bilo je potrebno jedno izrazito efikasno sredstvo za politički obračun sa neposlužnim medijima. Preuređeni prekršajni postupak koji se ima završiti u roku od 24 sata, i njegovi organi, koji nemaju zaštitu sudske nezavisnosti, već su obični vladini službenici, mnogo su pogodniji i pouzdaniji za realizaciju tog cilja. Proširenje odgovornosti predstavnika medija i njeno odvajanje od odgovornosti autora jasno pokazuje nameru zakonodavca da ukroti medije. To je bila logika ovog pravnog poduhvata.²⁸

Bilo je i drugih javnih reakcija na novi Zakon o javnom informisanju. Tako je istaknuto da se, Univerzalna deklaracija o pravima čoveka UN (1948) prihvata kao zajednički standard, pored ostalog u članu 19, da svako ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja, "što obuhvata i pravo da ne bude uznemiravan zbog svog mišljenja, kao i pravo da traži, prima i širi obaveštenja i ideje bilo kojim sredstvima i bez obzira na granice". Ovo je potvrđeno i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima (1950) u članu 10, prema kojem svako ima pravo na slobodu izražavanja, s tim što ovo pravo uključuje "slobodu posedovanja sopstvenog mišljenja primanja i saopštavanja informacija i ideja bez mešanja javne vlasti i bez obzira na granice", uz mogućnost nekih ograničenja, koja proizilaze iz dužnosti i odgovornosti, "neophodnih u demokratskom društvu". Osim toga, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966) u članu 19. naglašava iste ideje, s tim što ograničenja prava na informisanje mogu biti samo izvesna i utvrđena zakonom. Ona moraju biti neophodna "za poštovanje prava ili ugleda drugih lica" ili "zaštite nacionalne bezbednosti ili javnog poretka, ili javnog zdravlja ili morala".²⁹ Kako se ističe, prema Zakonu o javnom informisanju autor je u drugom planu, iako priroda odgovornosti uopšte, a posebno kaznene odgovornosti, primarno uspostavlja odgovornost autora

²⁸ Momčilo Grubač, *op. cit.*, str. 88-90.

²⁹ Usporedi: S. Pihler, Opšta ocena Zakona o javnom informisanju, Zbornik radova "Sloboda štampe i Zakon o javnom informisanju", YUCOM, ABA-CEELI, Beograd, 1998, str. 101.

informacije, a odgovornost ostalih subjekata je supsidijarna. Da bi se sve to obezbedilo, uvodi se do apsurdna represivan sistem kaznene odgovornosti ovih lica, a način uređivanja imovinske odgovornosti više podseća na kažnjavanje nego na naknadu štete.³⁰

Nasuprot ovim argumentovanim ocenama, Vlada Srbije je u svom Obrazloženju Predloga Zakona o javnom informisanju (u odeljku koji nosi naslov "Razlozi za donošenje Zakona"), između ostalog, posebno istakla da je: "Zakon o javnom informisanju Republike Srbije prvi sistemski zakon koji je Narodna skupština donela marta 1991. godine na osnovu Novog Ustava Republike Srbije iz 1990. godine. (...) Promene koje su se dešavale u proteklih 6 godina od donošenja Zakona o javnom informisanju bile su do te mere dinamične i sveobuhvatne da je primena Zakona u nekim segmentima ukazala na potrebu njegovog prilagođavanja novonastalim odnosima koje ukazuju na buduće odnose u društvu i oblasti javnog informisanja. To se potvrdilo i kroz sveobuhvatnu javnu raspravu koja je vođena širom Srbije i koja je značajno doprinela da nova zakonska rešenja u javnom informisanju budu izraz opšteg konsenzusa. Polazeći od toga Predlogom Zakona naglašena je dalja demokratizacija u oblasti javnog informisanja, zaštita prava ličnosti, promena u vlasničkim odnosima u skladu sa rešenjima u zakonodavstvu evropskih zemalja."³¹ Iako neuobičajeno za usvojene zakone, integralni tekst Zakona o javnom informisanju objavljen je u dnevnoj štampi.³²

VI

Osim navedenih, usvajanje i objavljivanje Zakona o javnom informisanju izazvalo je i druge domaće i međunarodne reakcije.

Tako nekoliko nevladinih organizacija koje se bave ljudskim pravima, među kojima i Jugoslovenski komitet pravnika za ljudska prava (2. novembar 1998) pokrenuo postupak ocene ustavnosti novodonetog Zakona o javnom informisanju pred Saveznim ustavnim sudom i predložio Sudu, da "... pošto utvrdi da ne postoji saglasnost Zakona o javnom informisanju koji je usvojila Narodna Skupština Republike Srbije sa Ustavom SRJ i Paktom o građanskim i političkim pravima koji je

³⁰ *Ibid.*, str. 103.

³¹ Uporedi: *Obrazloženje Predloga Zakona o javnom informisanju*, Vlada Republike Srbije, Beograd, 17. oktobar 1998, str. 1.

³² Uporedi: *Zakon o javnom informisanju*, "Politika", Beograd, 22. oktobar 1998.

Jugoslavija ratifikovala 1966. godine, na osnovu člana 130. Ustava SRJ donese odluku kojom će članovi 15. st. 2, 23. st. 1, 27, 30, 66. i 67-74, Zakona o javnom informisanju Republike Srbije prestati da važi", s obzirom da "... Jugoslovenski komitet pravnika za ljudska prava smatra da cilj zakonodavca nije bila zaštita prava ličnosti na koju se pozivao, već odmazda nad pojedinim javnim glasilima, što naročito pokazuju navedene odredbe koje su u suprotnosti sa Ustavom, međunarodnim dokumentima i saveznim zakonima."³³

Sa druge strane, i Radna grupa pri Beogradskom centru za ljudska prava oštro je protestovala protiv novousvojenog Zakona o javnom informisanju, s obzirom da je, kako se istaklo, vlast "zloupotrebila" upravo Model Zakona o javnom informisanju koji je ova nevladina organizacija *bona fide* ponudila Vladi Srbije.³⁴

U uvodnoj napomeni koju je Radna grupa dala u svojoj publikaciji "Model Zakona o javnom informisanju", između ostalog, rečeno je da je: "...rad na modelu Zakona počeo u proleće 1997. godine i trajao više od godinu dana. Glavni podsticaj da se pristupi izradi modela Zakona predstavljaju višestruko nezadovoljavajući važeći propisi, a neposredan povod za početak rada bilo je objavljivanje radne verzije Zakona o javnom informisanju koju je sačinilo Ministarstvo za informacije Republike Srbije. "Nadamo se da će ovaj Model Zakona poslužiti kao povod za široku i ozbiljnu raspravu o tome kako treba urediti rad medija u Srbiji i kako na

³³ Uporedi: Jugoslovenski komitet pravnika za ljudska prava, Predlog za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti Zakona o javnom informisanju Republike Srbije Saveznom ustavnom sudu, Zbornik radova "Sloboda štampe i Zakon o javnom informisanju", YUCOM, ABA-CEELI, Beograd, 1998, str. 227-228 i str. 232-233.

³⁴ Tako je rukovodilac Radne grupe koja je izradila Model Zakona o javnom informisanju izjavio: "Đerić, Gajin, Stojković, Vodinelić. Ovo nisu imena fudbalera, ni novih ministara u Vladi. To su imena pravnika čijim se autorskim delom "Model zakona o javnom informisanju" (Beograd, maj 1998) Vlada tako izdašno poslužila pri izradi Zakona o javnom informisanju. Dok je Zakon itekako postao poznat, ova imena nisu nigde, čak ni uzgred, spomenuta kao Radna grupa Beogradskog centra za ljudska prava(...)." Uporedi: V. Vodinelić, Brnjica za misao, "Blic", Beograd, 29. oktobar 1998. str. 2.

Tim povodom možemo reći da se suština zloupotrebe ovog Modela zakona, koji inače, naglasak stavlja na zaštitu ličnosti u kontekstu javnog informisanja, svodi na to da je Vlada pri predlaganju svoje verzije zakona zadržala osnovne odredbe iz Modela zakona, ali uz dodavanje posebnih kaznenih odredbi. Preuzimajući Model zakona na ovaj način, vlasti su u celini obesmislili sadržinu i koncept Modela zakona. Međutim, i pored ove "intervencije" vlasti, ipak ostaju dve glavne dileme koje se odnose na sam Model zakona. Jedna je suštinske prirode, tj. da li cilj jednog zakona koji reguliše javno informisanje treba da stavi naglasak na *individualnu zaštitu ličnosti* ili je, pak njegova osnovna svrha da doprinese *ustanovljavanju i institucionalizaciji "javnog mnjenja" kao tzv. četvrte vlasti*. Sa druge strane, dilema proceduralna prirode otvara pitanje da li je u jednom pravnom sistemu kakav je ovaj, Vlada zaista prava adresa na koju treba dostavljati alternativna zakonodavna rešenja.

najbolji način zaštititi slobodu javnog informisanja.³⁵ Na žalost, ovaj Model Zakona Radne grupe itekako je poslužio srpskim vlastima, sadržinski i strukturalno, kao idealna referenca za svoj represivni Zakon o javnom informisanju.³⁶

Zakon o javnom informisanju Srbije bio je i predmet analize stručnjaka advokatske kancelarije "Kovington i Burling" (*Covington & Burling*), iz Vašingtona (SAD). U ovoj detaljnoj analizi, između ostalog, zaključeno je da ovaj Zakon predstavlja "...ekstremno i nezakonito odstupanje od standarda ustanovljenih ustavima Srbije i Jugoslavije, kao i od međunarodnih normi sa kojima evropski zakoni o medijima moraju biti usaglašeni. Kao takav, Zakon nepravredno oduzima građanima Srbije njihova ustavom zagarantovana prava na nezavisne i slobodne medije i pravo na slobodu misli i savesti " (...). Ustav SRJ i Ustav Srbije snažno su istakli zalaganje za slobodu izražavanja, slobodu informisanja i slobodu štampe. Međutim, Zakon o javnom informisanju ne ispunjava ove garancije slobodnog izražavanja. Iz tih razloga, podložan je ozbiljnoj proverbi ustavnosti."³⁷ Prema ovoj Analizi, Zakon o javnom informisanju Srbije mora da bude saglasan sa standardima međunarodnog prava, s obzirom da Ustav SRJ propisuje da Jugoslavija "priznaje i jamči slobode i prava čoveka i građanina koje priznaje međunarodno pravo" (čl. 10. Ustava SRJ). Sa druge strane, Evropska konvencija o ljudskim pravima garantuje slobodu izražavanja, uključujući i pravo na primanje informacija putem bilo kojih medija. Član 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima, između ostalog, propisuje da: "Svako ima pravo na slobodu govora. Ovo pravo uključuje i slobodu mišljenja, primanja i saopštavanja obaveštenja i ideja bez mešanja javne vlasti i bez obzira na granice."

U nizu svojih odluka koje se odnose na slobodu javnog informisanja, Evropski sud za ljudska prava, uspostavlja standarde koji se moraju poštovati u vezi sa ostvarivanjem ovog fundamentalnog ljudskog prava, posebno u smislu standarda

³⁵ Uporedi: Radna grupa Beogradskog centra za ljudska prava, *Model Zakona o javnom informisanju*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, maj, 1998, str. 2.

³⁶ Između ostalog, pojedine odredbe Modela Zakona o javnom informisanju koje je formulisala Radna grupa bukvalno su prepisane u vladinom Zakonu o javnom informisanju. Tako, je, recimo, preuzeta gotovo identična (jezička) formulacija člana 9. Modela Zakona u vladinom Zakonu o javnom informisanju (čak je i broj člana isti). Međutim, interesantno je na ovom mestu napomenuti, da je iz vladinog zakona izostao ceo korpus odredbi Modela Zakona koji se odnosi na Glavu VII - "Prava lica na koje se odnose informacije" (čl. 135-226 Modela Zakona), kao i to, da Model Zakona sadrži neuobičajeno mnogo "kaznenih odredbi" (npr. u članu 228. Modela Zakona propisano je 9 posebnih prekršaja, dok je u članu 229. Modela Zakona propisano čak 29 posebnih prekršaja, dakle ukupno 38 posebnih prekršaja po raznim osnovama).

³⁷ K. A. Vimer, E. P. Gudman, E. Egan, *Pravna analiza Zakona o javnom informisanju Republike Srbije*, Zbornik radova "Sloboda štampe i Zakon o javnom informisanju", YUCOM, ABA-CEELI, Beograd, 1998, str. 58, 70.

koje domaće zakonodavstvo i sudska praksa (odnosno praksa drugih nadležnih organa) mora poštovati. Tako, Evropski sud za ljudska prava stoji na stavnovištu da član 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima propisuje značajne obaveze ("stavlja veliko breme") državama i vladama koje se mešaju i ograničavaju pravo na slobodno izražavanje. U tom kontekstu, Evropski sud smatra da ukoliko i dođe do ograničavanja slobode informisanja, moraju se strogo poštovati sledeća tri kriterijuma: 1) ograničenja moraju biti propisana zakonom; 2) cilj ograničenja mora biti u skladu sa uslovima koji su postavljeni u članu 10. (st. 2. i 3) Konvencije; i 3) konkretno ograničenje mora biti "neophodno u jednom demokratskom društvu" da bi ograničenje bilo opravdano. Osim toga, kako je Sud istakao u slučaju *Sandey Tajms protiv Velike Britanije* (1979), konkretno se mora posebno poštovati standard iz člana 10. da ograničenje mora biti "neophodno u jednom demokratskom društvu". U tom smislu, Evropski sud je protumačio prvi kriterijum (ograničenja moraju biti propisana zakonom) tako da pravni zahtevi moraju biti pristupačni (razumljivi) i da pravne posledice moraju u razumnoj meri biti predvidive da bi se omogućilo građanima da obavljaju svoje aktivnosti. Sledstveno tome, nacionalni zakon biće suprotan članu 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima ukoliko je u tolikoj meri nejasan da suštinski ne omogućava usmeravanje postupaka građana u okviru propisanih normi.³⁸ Ovo zbog toga što je suština odredbe člana 10. Konvencije da mere ograničenja moraju biti "neophodne u jednom demokratskom društvu". Evropski sud je naglasio da izuzeci (ograničenja) u odnosu na slobodu govora "moraju biti usko tumačeni i da se potreba za takvim restrikcijama mora nedvosmisleno propisati".

Polazeći od toga, Evropski sud zauzeo je stav da u slučaju da se propiše ograničenje slobode izražavanja u smislu "neophodnosti u jednom demokratskom društvu", vlasti moraju da dokažu sledeće: 1) opravdanost ("jaka") društvena potreba; 2) proporcionalnost između restrikcije, uključujući i kazne, sa jedne, i cilja koji se ima ostvariti, sa druge strane; kao i da su 3) razlozi za ograničavanje "značajni i dovoljni" u smislu diktije člana 10. stava 2 Konvencije. Ovakvo stanovište Evropski sud za ljudska prava zauzeo je i precizirao u svojim odlukama - kako u već navedenoj odluci u slučaju *Sandey Tajms protiv Velike Britanije* (1979), tako i u slučaju *Tolstoj Milosavski protiv Velike Britanije* (u kojoj je Sud, između ostalog, stao na stanovište da nesrazmerno velika naknada štete za klevetu, takođe predstavlja povredu člana 10. Konvencije).³⁹ I u svojim drugim odlukama⁴⁰, Evropski sud za ljudska prava stavio je

³⁸ Uporedi: *Sunday Times v. United Kingdom*, 14 European Human Rights Report, 229, ¶45, ¶49, 1992.

³⁹ Uporedi: *Sunday Times v. United Kingdom*, 14 European Human Rights Report, 229, ¶62, 1992; *Tolstoy Milosavsky v. United Kingdom*, 20 European Human Rights Report, 442, ¶51, 1995.

poseban naglasak na značaj "slobodne i energične štampe", ističući princip da "sloboda izražavanja predstavlja jednu od suštinskih osnova demokratskog društva i da je zaštita štampe od posebnog značaja".⁴¹

Kako se navodi u Analizi, Zakon ustanovljava sistem prethodne cenzure štampe u odnosu na izjave kojima se kritikuju vlasti u Srbiji, visoke novčane kazne za objavljivanje takvih izjava, kao i pokretanje postupka bez odgovarajuće pravne zaštite i procedure. Kao takav, Zakon krši srpsko-jugoslovensko ustavno pravo i evropsko pravo, kako u pogledu faktičkog uvođenja cenzure, tako i u pogledu strogog režima kažnjavanja.⁴² U tom smislu, posebno je indikativan član 42. Zakona o javnom informisanju koji predviđa da se rasturanje štampe i drugih sredstava može sprečiti odlukom suda ako se utvrdi da se njima poziva na nasilno rušenje ustavnog poretka, narušavanje teritorijalne celokupnosti Republike Srbije i Savezne Republike Jugoslavije, kršenje zajamčenih sloboda i prava čoveka i građanina, odnosno izaziva nacionalna, rasna ili verska netrpeljivost i mržnja. Postupak se bliže reguliše članovima 43-50 Zakona, a kaznene odredbe sadržane su u članovima 72-74. Međutim, u poređenju sa stavom Evropskog suda ove formulacije odredbi člana 42. Zakona o javnom informisanju previše su neodređene i nejasne, da bi se podvele pod standard "restrikcije koja je utvrđena zakonom" u smislu člana 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima. Niame, Evropski sud za ljudska prava stoji na stanovištu da zakon mora biti "formulisan sa dovoljno preciznosti da bi se građaninu omogućilo da reguliše svoje ponašanje".⁴³ U Analizi se kaže da, s obzirom na ovakve formulacije, Zakon ne pruža odgovarajuće smernice nekom izdavaču koji želi da se pridržava Zakona, jer samo ponavlja opšte odredbe iz Ustava Srbije. Zbog toga, Zakon, zapravo ne pruža nikakve smernice o tome kakav je pravi sadržaj radnje koja se može podvesti pod formulaciju "povređuje zajamčene slobode i prava čoveka i građanina" ili koja "potpiruje nacionalnu, rasnu ili versku netrpeljivost". U nedostatku veće jasnoće, jedini način na koji izdavač može da bude siguran da publikacija koju štampa bude u saglasnosti sa Zakonom jeste da uvede tzv. autocenzuru, tj. da izbegne štampanje. Prema tome, zbog *de facto* uvođenja autocenzure, član 42. Zakona o javnom informisanju u direktnoj je suprotnosti sa

⁴⁰ Npr. *Jersild protiv Danske*, 1994; *Observer i Gardijan protiv Velike Britanije*, 1992; *Kasado Kola protiv Španije* 1994.

⁴¹ Uporedi: *Jersild v. Denmark*, 19 European Human Rights Report, 298, ¶1, ¶31, 1995; *The Observer and The Guardian v. United Kingdom*, 149 European Human Rights Report, 153, ¶59, 1992; *Casado Cola v. Spain*, 18 European Human Rights Report, 285, ¶1, ¶35, ¶50, 1994.

⁴² K. A. Vimer, E. P. Gudman, E. Egan, *op. cit.*, p. 61.

⁴³ Uporedi: *Sunday Times v. United Kingdom*, 14 European Human Rights Report, 229, ¶49, 1992 (K. A. Vimer, E. P. Gudman, E. Egan, *op. cit.*, p. 61).

Evropskim standardima koji su predviđeni član 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima.⁴⁴

Takođe se ističe da je Zakon o javnom informisanju "nedopustivo nejasan" i bez odgovarajućeg standarda kada normira odredbe u vezi sa pitanjima privatnosti ličnosti, posebno (čl. 11, u vezi sa čl. 69): "nepovredivost ljudskog dostojanstva i prava na privatni život čoveka, odnosno narušavanje ugleda i interesa nekog lica." Ova odredba je u suprotnosti sa članom 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima jer konkretno ne navodi koje su to situacije kojima se povređuje privatnost nekog lica. U tom smislu, već su čuvene odluke Evropskog suda za ljudska prava u sporovima *Lingens protiv Austrije* (1979)⁴⁵ i *Kastels protiv Španije* (1992)⁴⁶. U obrazloženju presude povodom slučaja *Lingens protiv Austrije*, Sud, između ostalog, navodi da sloboda štampe pruža javnosti jednu od najboljih mogućnosti da otkrije ideje i stavove političkih vođa i da o njima stvori svoj sud. Uopšteno govoreći, sloboda političke rasprave je u samom jezgru koncepcije demokratskog društva. U skladu sa tim, granice prihvatljive kritike su znatno šire u odnosu na političare, nego u odnosu na obične građane. Drugim rečima, standard zaštite u ovom slučaju podrazumeva da političare ne treba štiti od kritike, naprotiv, u odnosu na njih treba omogućiti što više javne kritike. Sa druge strane, u obrazloženju presude povodom slučaja *Kastels protiv Španije*, Sud, između ostalog, navodi da su granice dozvoljenog kritikovanja šire u odnosu na vladu, nego u odnosu na običnog građanina, pa čak i političara. Dakle, Sud je ovom odlukom standard zaštite slobode izražavanja još više proširio tako da je vlada dužna da trpi veću javnu kritiku od one upućene ministru ili javnom funkcioneru kao pojedincu.

U Analizi se takođe zaključuje da odredbe Zakona o javnom informisanju koje se odnose na autocenzuru i kazne nisu u skladu sa načelima "pravičnosti procedure" kako u smislu Ustava Srbije (npr. čl. 22-24), tako i u smislu člana 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima (koji se odnosi na tzv. *fair* postupak). Imajući u vidu rokove koje propisuju odredbe članova 72. i 73. Zakona o javnom informisanju ("organ za prekršaje dužan je da u roku od 24 sata od kada je izvršena dostava poziva okonča postupak", odnosno "rešenjem o prekršaju utvrđuje se rok za naplatu koji ne može biti duži od 24 sata od donošenja rešenja"), kazneno-prekršajni postupak koji propisuje Zakon o javnom informisanju ne može se smatrati pravičnim u smislu člana 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima.⁴⁷

⁴⁴ K. A. Vimer, E. P. Gudman, E. Egan, *op. cit.*, p. 63.

⁴⁵ Uporedi: *Lingens and Lingens v. Austria*, 4 European Human Rights Report, 383, ¶10, 1982.

⁴⁶ Uporedi: *Castells v. Spain*, 14 European Human Rights Report, 45, ¶46, 1992.

⁴⁷ K. A. Vimer, E. P. Gudman, E. Egan, *op. cit.*, p. 66.

VII

U odnosu na zakonodavstvo i praksu u vezi sa ostvarivanjem slobode javnog informisanja u Srbiji, situacija u Crnoj Gori je drugačija. Tako prema odredbi člana 1, Zakona o javnom informisanju Crne Gore⁴⁸: (1) Radi obezbeđenja Ustavom zagarantovane slobode misli i javnog izražavanja mišljenja, slobode štampe i drugih vidova javnog informisanja i prava građana na objektivno i pravovremeno obaveštavanje o svim događajima i pitanjima od interesa za njihov život i rad, Republika Crna Gora obezbeđuje i jamči slobodu javnog informisanja. (2) Sloboda javnog informisanja garantuje se na nivou standarda koji su sadržani u međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima i slobodama (OUN, OEBS, Savjet Evrope, EU). (3) Ovaj zakon i podzakonska akta doneti na osnovu njega treba tumačiti u skladu sa principima Evropske konvencije o ljudskim pravima i uz korišćenje prakse precedentnog prava Evropskog suda i Evropske komisije za ljudska prava.

Zanimljiva je argumentacija data u Obrazloženju Predloga Zakona o javnom informisanju, u kojoj se, između ostalog, ističe da su "...sagledane korisne sugestije OEBS-a vezane za ovu problematiku...", kao i da su u okviru odeljka pod nazivom "Osnovne odredbe", definisani "...pojmovi i garantije sloboda javnog informisanja u Republici Crnoj Gori na nivou standarda koji su sadržani u Međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima i slobodama (OUN, OEBS, Savjet Evrope i EU)".⁴⁹

Ovaj veoma zanimljiv eksperiment u zakonodavnoj tehnici i metodologiji "harmonizacije" domaćeg zakonodavstva sa evropskim standardima, posebno Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, a imajući u vidu mogućnost usklađivanja odluka domaćih sudova i drugih nadležnih državnih organa sa precedentnim odlukama Evropskog suda za ljudska prava zaista zaslužuje pažnju. Možda upravo ovim putem treba poći kao racionalim, efikasnim i ekonomičnim načinom da se domaće zakonodavstvo (kako republičko, tako i savezno) uskladi sa evropskim (i drugim međunarodnim) standardima ostvarivanja i zaštite ljudskih prava.

* * *

Sloboda javnog informisanja, posmatrana u realnom kontekstu ustavne i zakonske regulative i njihovog praktičnog ostvarenja u Srbiji i Crnoj Gori, odnosno Jugoslaviji danas mogu poslužiti kao veoma značajan indikator u kom pravcu treba

⁴⁸ Sl. I. RCG 3/98.

⁴⁹ Uporedi: Obrazloženje Predloga Zakona o javnom informisanju, Podgorica, 1998, str. 2, 3.

uložiti napore da se i u ovakvim uslovima ostvare osnovne pretpostavke fundamentalnih ljudskih prava, i samim tim, moderna demokratska pravna država zasnovana na evropskim i svetskim civilizacijskim tekovinama vladavine prava, demokratskog pluralizma i individualne slobode.

Polazeći od izloženog, posebno, iz konkretnih pravnih analiza odgovarajućih zakona o javnom informisanju (Srbije, odnosno Crne Gore), kao i odluka Evropskog suda za ljudska prava povodom zaštite slobode javnog informisanja, može se zaključiti da se evropski (međunarodni) standardi zaštite ljudskih prava, pre svega, određuju i preciziraju kako odgovarajućim evropskim i drugim međunarodnim konvencijama, tako i sudskim presudama. Sa svoje strane, ovako utvrđeni međunarodni standardi zaštite ljudskih prava u konkretnim slučajevima, takođe treba da budu i orijentacija i domaćim (tj. našim), sudovima u ostvarivanju svoje društvene i ustavne funkcije nezavisne sudske vlasti, zaštitnika prava građana i povrh svega, čuvara pravde i zakonitosti. To je ključ koji Srbiji i Crnoj Gori otvara vrata u Evropu i svet.

Rezime

Zaštita ljudskih prava ostvaruje se tako što se na osnovu domaćeg zakonodavstva i međunarodnih konvencija, sa jedne strane, određuju tzv. normativni okviri, a sa druge, međunarodni, odnosno evropski, standardi za njihovu zaštitu. Kako, međutim, sam normativni okvir bez konkretne aplikacije ne znači mnogo, neophodno je u svakom pojedinačnom slučaju utvrditi konkretne situacije i merila za njihovu primenu. Pošto je primena prava (i domaćeg i međunarodnog), pre svega, stvar sudova, to se i konkretni domaći i evropski (međunarodni) standardi zaštite ljudskih prava, prevashodno, konkretizuju i preciziraju odgovarajućim sudskim odlukama (odnosno odlukama drugih nadležnih organa).

Sloboda javnog informisanja je jedna od fundamentalnih ljudskih sloboda i prava. Ova oblast je u Srbiji regulisna posebnim Zakonom o javnom informisanju (1998), koji je izazvao niz kontroverzi u odnosu na evropske standarde zaštite slobode javnog informisanja kao osnovnog ljudskog prava, kako je to utvrđeno Evropskom konvencijom o ljudskim pravima (1950, pre svega članom 10. i odlukama Evropskog suda za ljudska prava u svojim presudama, npr. *Lingens protiv Austrije*, *Kastels protiv Španije* i dr).

Sloboda javnog informisanja, posmatrana u realnom kontekstu ustavne i zakonske regulative i njihovog praktičnog ostvarenja u Srbiji i Crnoj Gori, odnosno Jugoslaviji danas, može poslužiti kao veoma značajan indikator u kom pravcu treba

uložiti napore da se i u ovakvim uslovima ostvare osnovne pretpostavke fundamentalnih ljudskih prava, i samim tim, moderna demokratska pravna država zasnovana na evropskim i svetskim civilizacijskim tekovinama vladavine prava, demokratskog pluralizma i individualne slobode.

Prof. Stevan Lilić, Ph. D.

Freedom of Expression and European Standards

SUMMARY

Protection of human rights is, on one hand, achieved on the basis of national legislation and international conventions that set the normative framework, and on the other, by applying international and European standards for their protection. As the normative framework without concrete application does not have significant effects, it is necessary that in every individual case concrete measures be defined for their application. As the application of law, both national and international, is primarily the function of courts, the concrete realization of international and European standards (e.g. of human rights protection) is defined by the decision of the respective court (or other government agency).

Freedom of expression is one of the fundamental human rights and freedoms. This field in Serbia is legally regulated by the Law on Public Information (1998) that caused a series of controversies, particularly in respect to the protection of the freedom of expression as a fundamental human right as it is prescribed by the European Convention on Human Rights (1950), i.e. Article 10, as well as in the decisions of the European Court of Human Rights on these issues (e.g. Lingens v. Austria; Castels v. Spain, etc).

In this context, the way that the freedom of expression is regulated within the framework of the constitutional and legislative system and their practical realization in Serbia, Montenegro and Yugoslavia can present a significant factor in showing the direction in which human rights protection in this and other fields should be followed, and together with this the road towards the European tradition and standards of the rule of law, democracy and individual freedom.

Dr Vid VUKASOVIĆ*

UDK 349.6: 061.1 EC
str. 61 - 72.
izvorni naučni rad

EKOLOŠKA INFORMACIJA U ZAKONODAVSTVU EVROPSKE UNIJE

ABSTRACT

The right to environmental information in the EU environmental legislation is closely linked to many other fields but primarily to human rights. A number of legal documents dealing with the right to access to environmental information have been accepted within the framework of the EU, including the 1998 Convention on Access to Environmental Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention).

Key words: Environmental law, European Union, human rights, environmental information, obligation of competitive organs to grant access to environmental informations, Aarhus Convention, participation of the public.

I Uvod

Medju najvažnija pitanja, kako u oblasti pravnog regulisanja zaštite životne sredine¹ tako i u domenu zaštite ljudskih prava,² spada ekološko informisanje.³ To je

* Naučni savetnik Instituta za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.

slučaj na međunarodnom i na unutrašnjem planu pojedinih država. Prikrivanje ili nepotpuno obavešavanje o pravom stanju čovekove sredine uopšte bili su, naime, česta pojava u svetu, a još uvek je jedno od glavnih pitanja u domenu zaštite čovekove sredine adekvatno informisanje o njenom stanju i o mogućim opasnostima koje joj prete (preventivno obavešavanje). Dovoljno je setiti se samo skandaloznog sovjetskog (ne) obaveštavanja sopstvene i svetske javnosti o tragediji u Černobilu (1986), posebno prvih nekoliko dana, kad su mnogi ljudi ozračeni samo zato što naprosto nisu znali šta se dogodilo, ili upornog odugovlačenja NATO-a da da tačne informacije o tome koliko je municije sa osiromašenim uranijumom upotrebljeno i na kojim je lokacijama prilikom bombardovanja SRJ.⁴ Zbog svega ovoga od najvećeg je značaja adekvatno pravno regulisanje ekološkog⁵ informisanja na svim nivoima, kao jedan od preduslova za poštovanje prava na adekvatnu životnu sredinu,⁶ uneto inače u više međunarodnopravnih dokumenata ne samo deklarativnog,⁷ već i ugovornog karaktera.⁸

¹ Videti detaljnije o pravnom regulisanju zaštite čovekove sredine u EU: V. Vukasović, Ekološka zaštita u pravu Evropske unije, *Pravni život*, br. 12, 1995, str. 655-669.

² Videti detaljnije o vezi između zaštite ljudskih prava i zaštite čovekove sredine: V. Vukasović, Human Rights and Environmental Issues, *"Human Rights and Scientific and Technological Development"* (Edit. by C. G. Weeramantry), The United Nations University, Tokyo, 1990, pp. 185-202.

³ Videti detaljnije o međunarodnopravnom regulisanju prava na ekološku informaciju u autorovom članku "Pravo na pristup informacijama koje se tiču zaštite čovekove sredine", čiji su manji delovi korišćeni i u ovom tekstu, objavljenom u *Jugoslovenskoj reviji za međunarodno pravo*, br. 3, 1998, str. 86-97.

⁴ Na ovu činjenicu su skrenuli pažnju i predstavnici dvadeset i dve međunarodne nevladine organizacije iz Centralne i Istočne Evrope na skupu održanom 11. oktobra u Sofiji. Zahtev NATO-u da objavi informacije o korišćenju oružja sa osiromašenim uranijumom, *"Politika"*, od 12. oktobra 1999, str. 3.

⁵ Izraz "ekološki" se u ovom tekstu iz praktičnih razloga koristi u širem smislu te reči (čime se ne dovodi u pitanje njegovo korišćenje u užem smislu odnosno onako kako se koristi u biologiji) i treba ga shvatiti kao sinonim za zaštitu i unapredjenje čovekove sredine, s obzirom da kod nas nije prihvaćen izraz "sredinski".

⁶ Videti detaljnije o pravu na adekvatnu čovekovu sredinu: V. Vukasović, Some Comments Concerning The "Right To An Adequate Environment", *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo*, br. 2-3, 1990, str. 225-230.

⁷ Tako se u Deklaraciji usvojenoj na Konferenciji UN o čovekovoj sredini održanoj u Štokholmu 1972. godine ističe da je "čovek u isto vreme proizvod i tvorac svoje sredine, koja mu daje fizičku podlogu za održavanje života i koja mu omogućuje intelektualni, moralni, društveni i duhovni razvoj" (tač. 1 Deklaracije). Navedeno prema prevodu Deklaracije Konferencije UN o čovekovoj sredini objavljenom u Spoljnopolitičkoj dokumentaciji Instituta za međunarodnu politiku i privredu, br. 3, 1972.

⁸ Tako se u Konvenciji o pristupu informacijama, participaciji javnosti u donošenju odluka i o pristupu pravosuđu u vezi s pitanjima zaštite čovekove sredine (Aarhus, 1998) pored ostalog ističe da "svaka osoba ima pravo na sredinu koja treba da bude adekvatna njenom zdravlju i blagostanju, i obavezu,

II Opšti osvrt na razvoj ekološkog zakonodavstva EU

Regulisanje zaštite i unapredjenja čovekove sredine uopšte zauzima značajno mesto u pravu Evropske unije (EU), zahvaljujući čemu se, posebno od ranih sedamdesetih godina, razvila obimna ekološka pravna regulativa EU. Pored toga, zemlje članice EU su aktivno učestvovala (bilo individualno ili preko EU) u međunarodnoj ekološkoj saradnji, pa samim tim i u međunarodnopravnom regulisanju, kako na univerzalnom tako i na drugim planovima (na širem evropskom planu, na mediteranskom i u nizu drugih regionalnih i subregionalnih vidova saradnje) u oba domena koja nas ovde interesuju: u zaštiti čovekove sredine i u zaštiti ljudskih prava. U obe ove oblasti, koje se inače dodiruju pa ponekad i prožimaju, došlo je do intenzivnog razvoja kako kad je reč o opštim načelima tako i kad se radi o obimnoj pravnoj regulativi.

Zbog značaja EU, analiza komunitarnog ekološkog zakonodavstva uopšte, pa i kad je reč o ulozi građana i organizacija građana u stvaranju i primeni tog zakonodavstva, prevazilazi granice same Unije. Pomenuto zakonodavstvo je izuzetno važno i za međunarodnu ekološku saradnju u celini, a posebno za one države i međunarodne organizacije koje sa EU održavaju bliže veze. To se, naravno, posebno odnosi na tzv. evropske zemlje u tranziciji koje gotovo sve žele ne samo da blisko saradjuju sa njom već nastoje i da postanu njene članice, pa zbog toga harmonizuju svoja zakonodavstva u svim domenima uključujući tu i zaštitu životne sredine.

III Pravo na ekološku informaciju

a) Pravo na informisanje uopšte

U zakonodavstvu Evropske unije nije se sve do početka devedesetih godina obraćala veća pažnja na regulisanje prava fizičkih i pravnih lica na ekološku informaciju. Na nju su se primenjivali propisi EU koji su se ticali informisanja uopšte, a oni su se nalazili u više statutarnih i drugih akata. Tim propisima je opšte načelo javnosti informacija moglo u nekim slučajevima biti ograničeno. Tako se, na primer, u Ugovoru o osnivanju EEZ pominje uskraćivanje informacija koje se

kako individualnu tako i zajedno sa drugima, da štiti i unapređuje sredinu za dobrobit sadašnjih i budućih generacija" (Preambula i čl. 1).

odnose na profesionalnu tajnu (čl. 214), a slična odredba postoji i u članu 47. Ugovora o osnivanju Zajednice za uglj i čelik. Prema Ugovoru o osnivanju EEZ moguće je i uskraćivanje informacija koje se tiču bitnih interesa bezbednosti (čl. 223).

Navedene uopštene odredbe razradjene su detaljnije u više dokumenata EU. Tako se, na primer, jedna uredba Saveta odnosi na otvaranje javnosti istorijskih arhiva EEZ i Euroatoma posle protoka 30 godina,⁹ a drugom, usvojenom 1990, se štiti poverljivost podataka datih Statističkom uredu Evropskih zajednica.¹⁰ Važno je spomenuti i one odredbe statutarnih akata evropskih zajednica koje se odnose na informisanje javnosti o radu ovih organizacija uopšte, što se naravno odnosi i na oblast zaštite čovekove sredine. Predviđeno je, tako, da organi EEZ podnose izveštaje o svom radu tako da oni budu dostupni javnosti, zatim obaveza da se publikuju pravni akti Zajednice (čl. 191. Ugovora o EEZ) kao i obaveza da se iznesu razlozi koji su doveli do usvajanja pojedinih pravnih akata (čl. 190. Ugovora o EEZ).

Najzad, valja dodati da se tokom godina razvila i određena praksa Suda pravde EU koja se tiče uskraćivanja informacija.¹¹

b) Pravo na ekološku informaciju

Pomenuti propisi nisu, međjutim, bili zadovoljavajući sa gledišta pobornika prava na ekološko informisanje. Zbog toga su u Evropskom parlamentu¹² i druge od sredine osamdesetih godina pokretane inicijative u cilju boljeg regulisanja ekološkog informisanja, što je postalo posebno aktuelno posle katastrofe u Černobilu 1986. godine. Pored toga, isticana je kao dodatni razlog i činjenica da ekološko informisanje ne samo što nije uskladjeno u nacionalnim zakonodavstvima pojedinih država članica, već u nekima od njih u to vreme praktično nije ni postojalo.¹³

⁹ Council Regulation, February 1, 1983, *OJ No L* 43, 15. 2. 1983, p. 1.

¹⁰ *OJ No L* 151, 15. 6. 1990, p. 1.

¹¹ Posebno se navodi slučaj *Zwartweld* iz 1988. godine.

¹² Videti detaljnije o ovim inicijativama; E. R. Klatte, Enforcement of EC Environmental Legislation: The Role of Citizens and Citizens Groups, "International Conference on Environmental Enforcement", Budapest, September 22-25, 1992, II. 4. 1.

¹³ E. Klatte navodi da u to vreme ovo pitanje nisu regulisale Belgija, Nemačka, Irska i Velika Britanija. *Ibid.*

Ova nastojanja dovela su i do konkretnih odluka. Evropski parlament je, tako, 1988. godine prihvatio neophodnost adekvatnog ekološkog informisanja.¹⁴ Komisija EU je u nacrt Četvrtog akcionog programa Evropskih zajednica u oblasti čovekove sredine,¹⁵ unela uz ostalo i odredbu da će se proučiti mogućnost usvajanja zakonskog akta koji bi se odnosio na slobodu ekološkog informisanja, što je podržano i u Savetu EU prilikom usvajanja pomenutog dokumenta.¹⁶

Zahvaljujući svemu tome početkom devedestih godina u EU je došlo do detaljnijeg regulisanja prava na pristup ekološkim informacijama i to u dve odvojene kategorije, a to su pravo na pristup ekološkim informacijama kojima raspolažu javne vlasti država članica EU i pravo na pristup ekološkim informacijama kojima raspolažu institucije EU.

1. Pravo na pristup ekološkim informacijama kojima raspolažu javne vlasti država članica EU

Pravo na pristup ekološkim informacijama kojima raspolažu javne vlasti država regulisano je direktivom Saveta 90/313/EEC o slobodi pristupa informacijama o životnoj sredini¹⁷. Pomenute informacije su tretirane kao ljudsko pravo, a ne samo kao mogućnost (čl. 1), a definisane su kao "informacije koje se odnose na životnu sredinu u pisanoj, vizuelnoj, audio ili u formi baza podataka" (čl. 2). U pomenute podatke se, pritom, računaju ne samo podaci o stanju životne sredine već i svi ostali podaci relevantni za nju. Pod "javnim vlastima" od kojih se može tražiti ekološka informacija podrazumevaju se, inače, ne samo svi organi državne uprave koji raspolažu relevantnim informacijama, već i druge ustanove koje se bave životnom sredinom (čl. 6), sa izuzetkom sudskih i legislativnih organa (čl. 2 b).

Ekološku informaciju može da zahteva bilo koje fizičko ili pravno lice ne dokazujući pritom svoj poseban interes (čl. 3). Pošto nije uvedeno nikakvo

¹⁴ European Parliament Resolution, 22. 01. 1988, *OJ 1988, No. C 49*, p. 175.

¹⁵ Fourth Environment Action Programme of the European Communities (1987-1992), *OJ 1987, No. C 70/1*.

¹⁶ Tako je, na primer, prilikom usvajanja pomenutog akcionog programa, u Savetu istaknuto da u prioriteta pitanja spada i "unapredjenje pristupa informacijama o čovekovojoj sredini", *OJ C 328/1*, 7. 12. 87, p. 4.

¹⁷ Usvojena juna 1990. godine ova direktiva je stupila na snagu 1. januara 1993. godine, *OJ L 158/56* od 23. 6. 90.

geografsko ograničenje pod "bilo kojim fizičkim ili pravnim licem" misli se ne samo na lica iz one države od čijih se vlasti traže informacije već i na lica iz drugih država članica EU, pa čak i na lica van EU.¹⁸ Nadležnim vlastima dat je rok od dva meseca da daju traženu ekološku informaciju (čl. 5), koju mogu da odbiju samo u određenim slučajevima, o kojima će biti reči u daljem izlaganju, s tim da to obrazlože (čl. 3, parag. 4) pri čemu podnosilac zahteva može tražiti sudskim ili upravnim putem (čl. 4) da se odluka o odbijanju elološke informacije preinači. Predviđena je, najzad, i obaveza država članica da periodično obaveštavaju Komisiju EU o primeni pomenute direktive, a takodje i obaveza da svoju javnost obaveštavaju o stanju čovekove sredine (čl. 7).

2. Pravo na pristup ekološkim informacijama kojima raspolažu institucije EU

Direktiva 90/313 odnosila se samo na pravo traženja ekološke informacije kojima raspolažu nadležne vlasti država članica pa se pojavila potreba regulisanja ovog prava i u odnosu na informacije koje se mogu naći u institucijama EU.¹⁹ Komisija EU je u jedan svoj izveštaj iz 1993. godine²⁰ unela principe kojih komunitarne institucije treba da se pridržavaju prilikom davanja ekoloških informacija. Pri tome je posebno interesantno navesti slučajeve u kojima zahtev za davanje informacija može da bude odbijen. To se može dogoditi ukoliko se radi o:

- ličnoj privatnosti,
- poverljivim pitanjima iz domena industrije ili finansija,
- javnoj bezbednosti uključujući tu i međunarodne odnose i monetarnu stabilnost i
- informacijama koje su date institucijama na čuvanje i uvid kao poverljive.²¹

¹⁸ E. Klatte, *op. cit.*, II. 4. 6.

¹⁹ Tako je još prilikom zaključivanja Mاستrihtskog ugovora 1991. godine doneta, pored ostalog, i deklaracija o potrebi unapredjenja pristupa javnosti informacijama kojima raspolažu institucije EU. Videti tekst u: "Ugovor o Evropskoj uniji- od Rima do Mاستrihta", Izd. "Međunarodne politike " i drugih, Beograd 1995, str. 261.

²⁰ Communication 93/C 156/05 to the Council, the Parliament and the Economic and Social Committee, Public access to the institutions documents, Vol. 1 - General Policy, Luxembourg, 1996, p. 93-107.

²¹ *Ibid.*, p. 95.

Krajem iste godine Savet EU usvojio je odluku 93/731²² o javnom pristupu dokumentima Saveta, kojom se, u skladu sa prethodnim sporazumom postignutim sa Komisijom,²³ uređuje pristup javnosti, pored ostalog i dokumentima iz oblasti zaštite čovekove sredine, pri čemu se pod dokumentima smatraju svi pisani tekstovi koji sadrže neke podatke a koji su u posedu Saveta, bez obzira o kom mediju je reč. Svi oni su pristupačni javnosti (čl. 1), uz izuzetke slične onima koje je u svom izveštaju navela Komisija, ali su detaljnije nabrojani. To su:

a) slučajevi kad bi davanje pristupa dokumentima moglo da ugrozi:

- javni interes (javnu bezbednost, međunarodne odnose, monetarnu stabilnost, postupak pred sudom, vršenje inspekcije i istrage),
- zaštitu individue i privatnosti,
- zaštitu komercijalne ili industrijske tajne,
- zaštitu finansijskih interesa Zajednice,
- zaštitu poverljivih podataka, ukoliko je ona zatražena od strane fizičkih i pravnih lica koji su te podatke dali ili koja je propisana u zakonodavstvima država članica koje su pružile podatke o kojima je reč.

b) svi dokumenti Saveta koji se ne mogu obnarodovati zbog toga da bi se sačuvala poverljivost postupka pred Savetom (čl. 4).

U roku od mesec dana podnosilac zahteva, inače, mora da bude obavešten da li se njegov zahtev prihvata ili odbija, a ukoliko je ovo drugo slučaj Generalni sekretarijat upućuje podnosiocu pismeno obrazloženje uz navodjenje pravnog leka, odnosno ukazivanje na mogućnost podnošenja žalbe, vođenja postupka pred Ombudsmanom ili pred Sudom pravde EU (čl.7).

Februara 1994. godine i Komisija EU je usvojila posebnu odluku kojom se reguliše javni pristup njenim dokumentima²⁴, pri čemu je u nju unela manje više sve osnovne elemente koje smo naveli u prethodnom izlaganju, a posebno one iz odluke Saveta 93/731. Pomenuta odluka pored osnovnog relativno kratkog teksta, ima i aneks i zajednički tekst Saveta i Komisije pod nazivom "Kodeks ponašanja u vezi sa javnim pristupom dokumentima Komisije i Saveta"²⁵ u kome su sadržane odredbe slične onima koje je Savet uneo u svoju odluku 93/731. Tu su, na primer, definicija "dokumenta", postupak traženja dokumenata, način njihovog korišćenja, postupak u

²² OJ No L 340, 31. 12. 1993, p. 43. Odluka je stupila na snagu 1. januara 1994. godine.

²³ Pomenuti sporazum je postignut 6. decembra 1993. godine i njime je predviđeno usvajanje posebnog Kodeksa .

²⁴ Commission Decision 94/90, ECSC, EC, Euroatom of 8 February 1994 on public access to Commission documents, OJ No L 46, 18. 2. 1994, p. 58. Ova odluka Komisije stupila je na snagu 15. februara 1994. godine.

²⁵ Code of conduct concerning public access to Commission and Council documents.

slučaju žalbe i, najzad, slučajevi u kojima se zahtev za ekološku informaciju može odbiti identični onima koji su navedeni u pomenutoj odluci Saveta.

3. Arhuska konvencija²⁶

EU se uključila u akciju da se na širem evropskom planu, odnosno pod okriljem Ekonomske komisije UN za Evropu (UNECE), reguliše pravo pristupa informacijama koje se tiču zaštite čovekove sredine. Ovo je postignuto 1998. godine usvajanjem Konvencije o pristupu informacijama, participaciji javnosti u donošenju odluka i o pristupu pravosuđu u vezi s pitanjima zaštite čovekove sredine (*Arhuska konvencija*),²⁷ koju je potpisala pored predstavnika trideset i pet evropskih vlada i EU.

Ovom konvencijom, koja i pored kritika koje joj se upućuju²⁸ bez sumnje predstavlja doprinos razvoju kako ekološkog prava tako i zaštite ljudskih prava, regulisana su tri značajna međusobno usko povezana pitanja: informisanje, učešće u donošenju odluka i pristup pravosudnim organima. Ovim su dopunjene do tada važeće norme kako međunarodnog ekološkog prava tako i nacionalnih zakonodavstava pojedinih država,²⁹ pa i ekološkog komunitarnog prava EU o kojima je bilo reči u prethodnom izlaganju.

U Arhusku konvenciju su unete definicije ključnih pojmova koje svakako doprinose jasnijem uređivanju ove materije, kao što su "javne vlasti" i "ekološka informacija", pri čemu su usvojene najšire definicije, slično rešenjima u pravu EU (čl. 2). Slično pomenutim rešenjima uneto je i načelo da svako fizičko ili pravno lice ima pravo da traži ekološku informaciju ne dokazujući, pritom, svoj interes (čl. 4). Strane potpisnice ove konvencije, u koje spada i EU, su se obavezale pored ostalog i da obaveste javnost o mogućnostima koje postoje za ekološko informisanje (uključujući

²⁶ U tekstovima objavljenim kod nas uobičajilo se da se ime ovog danskog grada izgovara kako je napisano, pa smo i mi usvojili ovaj izgovor. Tačnije bi, međutim, bilo izgovoriti Orhus, pa bi dakle i konvencija bila Orhuska konvencija.

²⁷ Do usvajanja konvencije (*Convention on Access to Environmental Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters*) došlo je na Četvrtoj ministarskoj konferenciji "Čovekova sredina u Evropi" održanoj pod pokroviteljstvom ECE od 23-25. juna 1998. godine u danskom gradu Aarhus.

²⁸ D. Glumičić, "Na ekološkoj periferiji", *Politika*, 6. 8. 1998, str.4.

²⁹ M. Toth Nagy, Convention Opens Door to Public, *The Bulletin*, Vol. 8, No. 1, 1998, Szentendre, p. 12.

tu i ekološku edukaciju stanovništva u tom pravcu), i da podstiču rad organizacija koje se bave zaštitom čovekove sredine uopšte a posebno ekološkim informisanjem (čl. 3).

Posebno je značajna odredba člana 5 (paragraf "c") u kome se, pored ostalog, predviđa da "U slučaju immanentne opasnosti po ljudsko zdravlje ili po čovekovu sredinu, bilo da je ta opasnost izazvana ljudskim aktivnostima ili da ima prirodni uzrok, javnosti moraju odmah i bez odugovlačenja biti pružene sve informacije koje mogu da omoguće stanovništvu da preduzme mere u cilju sprečavanja ili ublažavanja posledica od pomenutih opasnosti". Arhuska konvencija ima dva aneksa. U prvom se detaljno nabrajaju sve aktivnosti spomenute u članu 6 (učesće javnosti u donošenju odluka u vezi sa specifičnim aktivnostima u domenu zaštite čovekove sredine), a drugi se odnosi na postupak arbitraže predviđene članom 16.

Medju nedostatke Arhuske konvencije, koji su došli do izražaja još prilikom rada na njenom nacrtu, a koji su svakako razočaravajući za pobornike što boljeg pravnog regulisanja ekološkog informisanja, su nespremnost vlada da prihvate konkretnu obavezu o uspostavljanju registara o ispuštanju i prenosu opasnih supstanci, neprihvatanje jasne obaveze o objavljivanju određenih kategorija ekoloških informacija na Internetu, nedovoljno uzimanje u obzir raznih aspekata veze izmedju zaštite čovekve sredine i ljudskog zdravlja, nedovoljna participacija javnosti u kreiranju ekološke politike i u donošenju konkretnih odluka³⁰ i, najzad, suviše mnogo predviđenih ograničenja slobode ekološkog informisanja, odnosno davanje suviše slobode nadležnim vlastima država za uskraćivanje traženih ekoloških informacija. Nabrojani su, gledano u celini, oni razlozi koji su već ranije uneti u zakonodavstvo EU, a koje smo pomenuli u prethodnom izlaganju, s tim da su još detaljnije razradjeni. Ekološka informacije se može uskratiti u slučaju da:

- a) ustanova kojoj se lice obratilo ne raspolaže informacijom koja se traži,
- b) je zahtev očigledno nerazuman ili formulisan na suviše uopšten način,
- c) materijal koji se traži nije još kompletiran ili je reč o informaciji kojom, prema važećim propisima ili praksi države, može da bude ugrožen javni interes,
- d) davanje informacije može da ugrozi:
 - poverljivost postupka pred vlastima, ako je takva poverljivost predviđena nacionalnim zakonodavstvom,
 - međjunarodne odnose,
 - nacionalnu odbranu,
 - javnu bezbednost,
 - disciplinski ili sudski postupak,

³⁰ M. Toth Nagy, *op.cit.*, pp. 12-13.

- poverljivost poslovnih informacija, ukoliko je predviđena zakonom, što se ne odnosi na informacije o emisijama zagađujućih materija koje su relevantne za zaštitu čovekove sredine,

-pravo na intelektualnu svojinu,

-poverljivost ličnih podataka, koja je predviđena zakonskim propisima, ukoliko se lice o kome je reč nije izričito saglasilo sa davanjem informacija.

-interese treće strane, koja je dala podatke, ukoliko se nije saglasila da se podaci objavljuju, a koja nije zakonski obavezna da da podatke u pitanju,

- životnu sredinu o kojoj se podaci daju, kao na primer otkrivanje mesta za razmnožavanje retkih vrsta životinja (čl. 4).

Pomenute odredbe ublažene su formulacijom da će se navedeni razlozi tumačiti i primenjivati na restriktivan način posebno "uzimajući u obzir javni interes kome treba da služi davanje informacija u pitanju i uzimajući u obzir činjenicu da li se informacija koja se traži odnosi na ispuštanje zagađujućih materija u životnu sredinu" (čl. 4, par. 5). Najzad, nadležne vlasti su obavezne, ukoliko same ne raspolažu traženom informacijom, da upute stranku na ustanovu koja bi takvu informaciju mogla da ima, odnosno da, kad je reč o delimično poverljivoj informaciji daju stranci onaj deo koji nije poverljiv (čl. 4).

Interesantno je dodati, da ima mišljenja da će prilikom primene konvencije u praksi evropske zemlje u tranziciji imati izvesne prednosti u odnosu na zapadnoevropske zemlje, bar kad je kad je reč o unošenju njenih odredbi u domaća zakonodavstva.³¹ Pošto su se, naime, njihova ekološka zakonodavstva razvijala devedesetih godina u njih su već unete mnoge odredbe Arhuske konvencije, za razliku od ekoloških zakonodavstava nekih zapadnoevropskih zemalja, koja su nastajala ranije, pa te odredbe ili nisu unošene ili su nepotpune.

IV Zaključak

Jedan od ključnih preduslova za vođenje adekvatne ekološke politike kako na nacionalnom planu pojedinih država tako i na međunarodnom planu je ekološko informisanje. Da bi ono bilo dobro, neophodno je s jedne strane stvaranje adekvatnih mehanizama za prikupljanje i analizu informacija o stanju u čovekovoj sredini, a s druge, što je moguće slobodniji pristup tim informacijama kako

³¹ M. Toth Nagy, *op. cit.*, p. 13.

stručnjacima, tako i široj javnosti. Postoji uska veza između ekološkog informisanja i niza drugih oblasti, ali je to posebno slučaj sa zaštitom ljudskih prava.

Dok na univerzalnom planu nije još dovoljno učinjeno na regulisanju prava na ekološku informaciju, na evropskom je učinjen značajan napredak. U okviru EU odvojeno su regulisani, pravo na pristup ekološkim informacijama kojima raspolažu javne vlasti država članica EU i pravo na pristup ekološkim informacijama kojima raspolažu institucije EU. EU je, takodje, učestvovala i u regulisanju ovog pitanja na sveevropskom planu. Pod pokroviteljstvom UNECE došlo je do usvajanja Arhuske konvencije u kojoj je, valja istaći, regulisano ne samo pravo na pristup ekološkim informacijama, već i participacija javnosti u donošenju odluka i pristup pravosuđu. Bez obzira na opravdane kritike pristalica slobodnijeg i potpunijeg ekološkog informisanja, koje se upućuju na račun kako regulisanja ovog pitanja unutar EU, tako i pomenute konvencije, u celini gledano zadnjih godina je pre svega u okviru EU, ali i na sveevropskom planu učinjen značajan pozitivan pomak ne samo u domenu ekološkog prava već i zaštite ljudskih prava uopšte. Naravno, treba gajiti nadu da će vremenom doći do poboljšavanja postojećih rešenja, mada su se tome isprečile značajne prepreke. Mnoge evropske vlade nisu iz najrazličitijih razloga (vojnih, ekonomskih, naučno tehnoloških itd.) danas, naime, još spremne da preuzmu veće i konkretnije obaveze o davanju ekoloških informacija, kako stručnjacima, tako ni široj javnosti, što je dovelo do niza ograničenja unetih kako u zakonodavstvo EU, tako i u Arhusku konvenciju.

Vid VUKASOVIĆ, Ph. D.

ENVIRONMENTAL INFORMATION IN THE EU AND ENVIRONMENTAL LAW

SUMMARY

The right to access to environmental information is one of the most important issues today in general as well as in the EU environmental legislation. It is closely linked to many other fields but especially to the protection of human rights. The article deals with the attempts within the frame of EU to regulate this matter. Several documents dealing with the right to access to environmental information have been accepted within the framework of the EU. Besides that the Union has been engaged in the process of

regulation the issue on the pan European level, the result of which has been the acceptance in 1998 of the Convention on Access to Environmental Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention) which has become a part of EU environmental law due to the fact that the Union has become a party to it. Although the mentioned EU documents as well as the Aarhus Convention deserve criticism they are, generally speaking, a step forward in the field. The very fact that the right to access to environmental information has been accepted and included in binding documents is certainly a positive development for both environmental law and the whole field of human rights protection, provided that they are further improved in not so distant future, from several points of view and especially when the weak compliance mechanisms and the long list of exemption of information are concerned.

mr Vladimir MEDOVIĆ*

UDK [341.645.5 + 347.921]: 061.1 EEC
str. 73 - 92.
izvorni naučni rad

POLOŽAJ STRANIH FIZIČKIH I PRAVNIH LICA U POSTUPKU PRED SUDOM PRAVDE EVROPSKIH ZAJEDNICA

ABSTRACT

The subject of this paper is the status of foreign natural and legal persons in the proceedings before the Court of Justice of European Communities. Within this subject the special attention is paid to the problem of locus standi of foreign individuals in direct actions before Court of Justice. The following matter, which is discussed in this paper, is the question of competence for hearing and resolving the disputes brought by foreign individuals. Since 1989 Court of Justice, as the institution of the European Communities, is consisted of two judicial bodies: Court of Justice and Court of First Instance. Finally, the last part of the paper is dedicated to some features of the proceedings before these two tribunals which are of special interest for the foreign natural and legal persons.

Key words: *foreign natural and legal persons, locus standi, Court of Justice of European Communities, Court of First Instance of European Communities, direct actions, legal proceedings.*

* Advokat iz Novog Sada

Uvod

Za privredne subjekte koji posluju na tržištu Evropske unije od izuzetnog je značaja postojanje potpune pravne sigurnosti, kao i efikasne pravne zaštite prava i interesa od protivpravnih zahvata organa Unije, država članica ili drugih privrednih subjekata.

Tema ovog članka su uslovi i postupak u kojem strana fizička i pravna lica mogu ostvarivati pravo na sudsku zaštitu pred Sudom pravde Evropskih zajednica. Ovo pitanje je od posebnog značaja za strane privredne subjekte koji posluju na tržištu Evropske unije i koji su zainteresovani za postojanje potpune pravne sigurnosti i efikasne zaštite prava i interesa od protivpravnih zahvata organa Unije i država članica.

U obradi zadate teme ograničićemo se samo na postupke koji započinju i završavaju se pred Sudom pravde. Za svrhu ovog rada pod pojmom "strana fizička i pravna lica" podrazumevaćemo ona fizička lica koja nisu državljani i nemaju boravište u državama članicama, odnosno pravna lica koja nemaju sedište na teritoriji Unije i nisu osnovana po zakonu država članica. U okviru postavljene teme prvo ćemo razmotriti pitanje sposobnosti stranih fizičkih i pravnih lica da kao stranke učestvuju u postupku pred Sudom pravde, s obzirom da u tom pogledu postoje značajne razlike u tri evropske zajednice. Sledeće pitanje koje zaslužuje raspravu jeste nadležnost za rešavanje sporova po tužbama stranih fizičkih i pravnih lica. Naime, od 1989. godine Sud pravde, kao organ Evropskih zajednica, se sastoji od dva sudska tela: Suda pravde i Suda prve instance, od kojih svaki sudi u granicama svoje nadležnosti. Na kraju, pažnju ćemo posvetiti pojedinim aspektima postupka pred ovim sudovima koji su od posebnog značaja za strana fizička i pravna lica.

I Stranačka sposobnost stranih fizičkih i pravnih lica

Vladavina prava predstavlja jedno od osnovnih načela na kojima se zasnivaju Evropske zajednice. Značaj ovog načela potvrđen je u preambuli Ugovora o osnivanju Evropske unije iz 1992. godine u kojoj se naglašava privrženost država potpisnica vrednostima demokratije, poštovanju ljudskih prava i sloboda i načelu vladavine prava.

Načelo vladavine prava podrazumeva efikasnu sudsku kontrolu svih pravnih akata donetih od strane organa Zajednica ili država članica. Prema shvatanju Suda pravde "Evropska ekonomska zajednica je zasnovana na vladavini prava u onoj meri

u kojoj ni države članice niti njeni organi ne mogu izbeći proveru da li su mere koje su usvojili u saglasnosti sa osnovnom ustavnom poveljom, Ugovorom." U tom smislu "Ugovorom je predviđen potpun sistem pravnih lekova i postupaka koncipiranih da omoguće Sudu pravde da vrši kontrolu zakonitosti mera usvojenih od strane organa (Zajednice)".¹

Jedna od osobenosti pravnog sistema Evropskih zajednica, koja ih izdvaja od klasičnih međunarodnih organizacija, jeste dostupnost pravnih lekova pojedincima i pravo pojedinaca da se radi zaštite svojih prava i interesa direktno obrate Sudu pravde Evropskih zajednica. U skladu sa Osnivačkim ugovorima, fizičkim i pravnim licima stoje na raspolaganju sledeća pravna sredstva protiv nezakonitih akata organa Evropskih zajednica: 1) tužba za poništaj, 2) tužba zbog nečinjenja ili propuštanja da se donese odgovarajući akt 3) tužba protiv odluka kojima se izriču novčane kazne ili druge sankcije i 4) tužba za naknadu štete. Ova pravna sredstva se izjavljuju Sudu pravde Evropskih zajednica. Odluke Suda pravde su konačne i izvršne na čitavoj teritoriji Evropskih zajednica.

U nastavku ćemo razmotriti svaku od pomenutih tužbi, kao i njihovu dostupnost stranim fizičkim i pravnim licima.

a) Tužba za poništaj

U pogledu stranačke sposobnosti stranih fizičkih i pravnih lica postoje značajne razlike između Ugovora o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik (u daljem tekstu EZUČ), sa jedne strane, i Ugovora o osnivanju Evropske zajednice (EZ) i Ugovora o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju (EURATOM), sa druge strane.

U skladu sa članom 33. stav 2. Ugovora o osnivanju EZUČ, preduzeća i njihova udruženja mogu podneti Sudu pravde tužbu za poništaj pojedinačnih odluka ili preporuka Komisije koje se tiču ovih preduzeća, odnosno udruženja, kao i protiv opštih odluka ili preporuka za koje smatraju da su doneti uz zloupotrebu ovlašćenja koja pogađaju njihova prava i interese. Pojam preduzeća bliže je određen u članu 80. Ugovora o osnivanju EZUČ, i obuhvata sva preduzeća koja su uključena u proizvodnju uglja i čelika na evropskoj teritoriji država članica.²

¹ Predmet 294/83, Parti Ecologiste 'Les Verts' v. European Parliament, 23.4.1986. [1986] ECR 1339.

² Ugovorom o evropskom ekonomskom prostoru zaključenom 1992. godine između Evropskih zajednica i EFTE ovaj pojam je proširen i na preduzeća sa teritorije država članica EFTE.

Prema tome, za postojanje stranačke sposobnosti, potencijalni tužilac mora ispunjavati tri uslova: potrebno je da se radi o preduzeću ili udruženju preduzeća, da je ono uključeno u proizvodnju čelika ili uglja i da ima sedište ili da obavlja delatnost na evropskoj teritoriji država članica. Propisano teritorijalno ograničenje sasvim određeno uskraćuje stranačku sposobnost preduzećima van država članica, pa čak i onim sa sedištem na prekomorskim teritorijama država članica.

Od postavljenog pravila, čini nam se, postoji jedan izuzetak. Naime, pored preduzeća i udruženja koja su uključena u proizvodnju i distribuciju uglja i čelika kao ovlašćeni tužioci mogu se, pod određenim uslovim pojaviti, i njihovi poslovni partneri - kupci. U skladu sa članom 63. Komisija ima pravo da u slučaju povrede komunitarnih pravila od strane kupaca, ograniči ili privremeno zabrani poslovanje preduzeća Zajednice sa tim kupcima. Stav 2 istog člana izričito ovlašćuje kupce prema kojima je zabrana izrečena da pokrenu postupak kod Suda pravde za poništaj ovih odluka Komisije. Iz formulacije navedenih odredbi proizilazi da bi se i kupci sa sedištem van teritorije Zajednice mogli pojaviti pred Sudom pravde u svojstvu tužilaca.

Restriktivno određivanje stranačke sposobnosti proizilazi iz prirode Ugovora o osnivanju EZUČ, kao i materije koju reguliše. Odredbe ovog Ugovora imaju za cilj stvaranje najoptimalnijih uslova za proizvodnju uglja i čelika *na teritoriji Zajednice* i uspostavljanje zajedničkog tržišta za ove proizvode. Radi ostvarenja ovih ciljeva organima Zajednice, posebno Komisiji, poverena su široka ovlašćenja u odnosu na preduzeća, pre svega u određivanju proizvodnih kvota i primeni pravila konkurencije. Ograničenost Ugovora na uzak sektor ekonomije limitirao je krug adresata, a time i potencijalnih tužilaca, na preduzeća sa teritorije Zajednice. U tom pogledu pravila o stranačkoj sposobnosti u potpunosti ispunjavaju svoju svrhu. Sa druge strane, zaštita od nelojalne konkurencije iz trećih zemalja i uslovi i postupak izricanja anti dumping mera, koji su od najvećeg značaja za strana preduzeća, regulisani su Ugovorom o osnivanju Evropske zajednice u okviru zajedničke trgovinske politike i na njih se odnose pravna sredstva propisana ovim Ugovorom.

Za razliku od Ugovora o osnivanju EZUČ, Ugovori o osnivanju EZ i EURATOM ne ograničavaju pravo podnošenja tužbi za poništaj na pojedine kategorije pojedinaca. U načelu, sva fizička i pravna lica koja dokažu postojanje potrebnog pravnog interesa mogu se pojaviti u svojstvu tužilaca u postupku za poništaj pojedinačnih pravnih akata organa Zajednice.

U skladu sa članom 173. stav 2. Ugovora o osnivanju EZ i članom 146. Ugovora o osnivanju EURATOM, fizička ili pravna lica mogu pokrenuti postupak za poništaj odluka organa Zajednica i Evropske centralne banke koje se odnose na ova lica. Istim odredbama je predviđeno da pojedinci mogu pokrenuti postupak i protiv odluka koje su donete u formi pravila, kao i odluka koje su upućene drugim licima pod uslovom da su one od direktnog i individualnog značaja za njih.

Za podnošenje ove tužbe ne traži se da podnosilac ima državljanstvo jedne od država članica, odnosno boravište ili sedište na teritoriji Zajednice. Ona je dostupna svima koji ispunjavaju kriterijume predviđene navedenim odredbama Ugovora.

Tužilac može biti samo fizičko ili pravno lice. Kada su u pitanju strana pravna lica dovoljno je da ona poseduju to svojstvo po zakonu zemlje čiju pripadnost imaju. U svojoj dosadašnjoj praksi Sud pravde je priznao stranačku sposobnost i onim telima i organizacijama sa teritorije Zajednice koja, formalnopravno gledano, nisu pravna lica. U predmetu *Union Syndicate* Sud pravde je prihvatio da sindikati ili udruženja radnika mogu podnositi tužbu za poništaj ukoliko poseduju "neophodnu nezavisnost da deluju kao odgovorna tela u pravnim stvarima".³ Slično, u predmetu *Travel Agents* Sud pravde je dozvolio tužbu *ad hoc* udruženja turističkih agencija formiranog radi zajedničkog nastupa na tenderu.⁴ Prema stanovištu Suda pravde izraženom u ovom predmetu "značenje 'pravnog lica' iz drugog stava člana 173. Ugovora o osnivanju EEZ nije neizostavno isto kao i u različitim pravnim sistemima država članica". Jedinice lokalne samouprave, kao što su gradovi i regioni, takođe mogu, pod uslovim propisanim za privatna lica, podnositi tužbe za poništaj akata Komisije.⁵ Po našem mišljenju, nema smetnji da se isti kriterijumi primene na tela i organizacije iz trećih država.

Posebno interesantno je pitanje da li države nečlanice mogu pred Sudom pravde pokrenuti postupak za ocenu zakonitosti komunitarnih akata. Posredan odgovor na postavljeno pitanje možemo naći u odluci Suda pravde u predmetu *Chris International Foods*.⁶ U ovom predmetu strana država je podnela zahtev za mešanje u sporu između privatnog lica i Komisije. Razmatrajući postavljeni zahtev, Sud pravde je dozvolio mešanje našavši da je umešač, strana država, dokazao postojanje potrebnog interesa za ishod spora. Da podsetimo, u skladu sa članom 37. Protokola o Statutu Suda pravde EEZ države članice i organi Zajednice mogu se umešati, bez ikakvih daljih uslova, u svaki predmet pred Sudom pravde, dok "ostala lica" moraju dokazati postojanje interesa za ishod spora. Primenom analogije moglo bi se

³ First Civil Servants Unions Cases (175/73 and 18/74), 8 October 1974, [1974] ECR 925, 924, preuzeto iz H. G. Schermers and D. F. Waelbroeck, *Judicial Protection in the European Communities*, Deventer, 1992, p. 230.

⁴ Travel Agents Case (135/81), 28 Oct. 1982, (1982) ECR 3808, preuzeto iz H. G. Schermers and D. F. Waelbroeck, *op. cit.*, p. 231.

⁵ H. G. Schermers and D. F. Waelbroeck, *op. cit.*, p. 225. Predmet Differdange (222/83), 11 July 1984, considerations 7 sq., [1984] ECR 2895.

⁶ Predmeti 91 i 200/82, *Chris Internaional Foods LTD v. Commission*, 23. February 1983, [1983] ECR, 417, 419.

zaključiti da bi strana država mogla podići tužbu za poništaj pred Sudom pravde pod uslovima koji važe za pojedince. Dakle, morala bi da dokaže da je odluka čiji poništaj traži od direktnog i individualnog značaja za nju.

Ugovorom o osnivanju Evropske unije iz 1992. godine, pored tri evropske zajednice, uvedene su dve oblasti saradnje i kooperacije, i to u oblasti spoljne i bezbednosne politike i u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Za strana fizička i pravna lica, a posebno za države nečlanice, od naročitog značaja su odluke koje donose Evropski savet i Savet u okviru zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Naime, Evropska unija sve češće na međunarodnoj sceni koristi mehanizme ekonomske prinude u ostvarivanju odgovarajućih spoljnopolitičkih ciljeva, ograničavajući ili zabranjujući pojedinim preduzećima ili državama pristup na svoje tržište. Odluke koje donosi Savet u ovoj oblasti su pravno obavezujuće za sve organe Zajednice i države članice. Postavlja se pitanje da li države nečlanice i preduzeća na koje se ove odluke odnose mogu pred Sudom pravde Evropskih zajednica pokrenuti postupak za ocenu zakonitosti ovih odluka. Odgovor je za sada negativan. Član L Ugovora o osnivanju Evropske unije izričito isključuje nadležnost Suda pravde u ovoj oblasti. Međutim, ostaje da se vidi kakav će stav zauzeti Sud pravde u slučajevima kada se odlukama Saveta u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike suspenduju ili stavljaju van snage odredbe međunarodnih sporazuma zaključenih između Zajednica i trećih država ili organizacija.

b) Tužba protiv odluka kojima se izriču novčane kazne i druge sankcije

Ugovorom o osnivanju EZUČ Komisija je ovlašćena da izrekne novčane kazne i novčane penale preduzećima koja prekrše neku od njegovih odredbi.⁷

Pravo izricanja sankcija, Komisija ima i na osnovu člana 83. Ugovora o osnivanju EURATOM.

Ugovor o osnivanju EZ takođe predviđa mogućnost kažnjavanja pravnih i fizičkih lica zbog povrede komunitarnih propisa. Za razliku od Evropske zajednice za uglj i čelik i Evropske zajednice za atomsku energiju, u Evropskoj zajednici Komisija može izreći kaznu samo ako je na to ovlašćena uredbom Saveta.⁸ Savet je do sada doneo više uredbi kojima je dao takvo ovlašćenje Komisiji. Većina ovih

⁷ Član 47 stav 3; član 54 stav 6; član 58 stav 4; član 64; član 65 stav 5; član 66 stav 6 i član 68 stav 6 Ugovora o osnivanju EZUČ.

⁸ Član 172 Ugovora o osnivanju EZ.

uredbi doneta je u oblasti prava konkurencije: Uredba br. 17 o konkurenciji,⁹ Uredba 1017/68 o konkurenciji u sektori transporta,¹⁰ Uredba 11/60 o transportu,¹¹ Uredba 4064/89 o kontroli koncentracije preduzeća.¹²

Eksteritorijalna primena komunitarnog prava konkurencije, koja podrazumeva mogućnost kažnjavanja stranih preduzeća i preduzetnika zbog antikonekurentskog ponašanja i zloupotrebe dominantnog položaja unutar unutrašnjeg tržišta, čini ovu materiju posebno interesantnom za našu temu. U skladu sa vladajućom "teorijom dejstva" strano preduzeće ili preduzetnik mogu biti proglašeni odgovornim i novčano kažnjeni za povredu pravila konkurencije čija je posledica nastupila na teritoriji Zajednice. Pri tom nije od značaja gde je preduzeta radnja koja se smatra zabranjenom (mesto nastanka sporazuma, odluke ili dogovorene prakse), kao ni činjenica da su preduzeća koja su preduzela inkriminisanu radnju osnovana i faktički se nalaze van teritorije Zajednice.¹³ Dakle, bitno je da preduzeta radnja "može uticati na trgovinu između država članica", odnosno da ima za cilj ili posledicu, "ograničavanje ili narušavanje konkurencije unutar zajedničkog tržišta".¹⁴ U predmetu *Wood Pulp*, gde je teorija dejstva zvanično promovisana, Sud pravde je potvrdio nadležnost Komisije i u slučajevima kada su restriktivni ugovori zaključeni izvan teritorije Zajednice između stranih preduzeća, ukoliko su sprovedeni unutar zajedničkog tržišta.¹⁵

Protiv odluka Komisije kojima se izriču kazne dozvoljena je tužba Sudu pravde. Pravo na tužbu pripada svakom licu kome je kazna izrečena, bez obzira na njegov status i pripadnost.

Tužba protiv kazni predstavlja autonomno pravno sredstvo. Odredbe kojima je regulisana tužba za poništaj ne primenjuju se shodno na tužbu protiv kazni, već samo putem analogije.¹⁶ Sud pravde ima punu jurisdikciju kada rešava po tužbama protiv kazni. Shodno tome, on može izrečenu sankciju potvrditi, ublažiti, zameniti drugom ili poništiti. Prilikom donošenja presude Sud pravde posebno vodi računa o tome da kazna bude proporcionalna težini povrede.

⁹ *O. J.* English Special Edition 1959-1962, p. 87.

¹⁰ *O. J.* 1968 L 175, p. 1.

¹¹ *O. J.* 1960, p. 1121.

¹² *O. J.* 1990 L 257, p. 14.

¹³ Videti R. Vukadinović, *Pravo Evropske unije*, Beograd, 1995, str. 205-206.

¹⁴ Član 185. Ugovora o osnivanju EZ.

¹⁵ Predmeti 89, 104, 114, 116-17, 12-9/85 *Ahlstrom Osakytio v. Commission*, [1988] *ECR* 5/93.

¹⁶ H. G. Schermers and D. F. Waelbroeck, *op. cit.*, p. 369.

c) Tužba zbog nečinjenja ili propuštanja da se donese odgovarajući akt

U skladu sa članom 35. Ugovora o osnivanju EZUČ, države članice, Savet, preduzeća ili udruženja preduzeća, "kao što može biti slučaj", mogu podneti tužbu protiv Komisije ako ova odbije da donese odgovarajuću odluku ili preporuku mada je, na osnovu Ugovora ili pravila donetih radi njegovog sprovođenja, bila obavezna to da učini ili je na to bila ovlašćena, a njeno propuštanje predstavlja zloupotrebu ovlašćenja.

Na prvi pogled moglo bi se zaključiti da sva preduzeća ili njihova udruženja, bez ikakvih ograničenja, mogu pod istim uslovima koji važe za države članice i Savet, podneti tužbu protiv Komisije. Međutim, formulacija "kao što može biti slučaj" (*as the case may be*), koja se odnosi na preduzeća i njihova udruženja, upućuje na primenu člana 33. Ugovora o osnivanju EZUČ i uslove pod kojima ova lica mogu podnositi tužbu. Naime, tužba iz člana 35. Ugovora podnosi se protiv implicitne odluke Komisije kojom se odbija zahtev tužioca za donošenje odgovarajuće odluke ili preporuke. Na nju se, stoga, primenjuju ista pravila u pogledu "locus standi" koja važe za tužbu iz člana 33. Ugovora.¹⁷ To praktično znači da je ova tužba rezervisana samo za preduzeća i njihova udruženja sa evropske teritorije Zajednice.

Sa druge strane, u skladu sa članom 175. st. 3 Ugovora o osnivanju EZ i članom 148. st. 3. Ugovora o osnivanju EURATOM, svako fizičko ili pravno lica može pred Sudom pravde pokrenuti postupak za utvrđivanje povrede Ugovora od strane organa Zajednice zbog propusta da u odnosu na to lice donese odgovarajući pravno obavezujući akt. Prema tome, ova tužba je dostupna pod jednakim uslovima domaćim i stranim fizičkim i pravnim licima. Stoga, sve što je napred rečeno za parničnu sposobnost stranih fizičkih i pravnih lica kod tužbe za poništaj važi i za ovu tužbu.

d) Tužba za naknadu vanugovorne štete

Ugovor o osnivanju EZUČ predviđa dve posebne tužbe za utvrđivanje vanugovorne odgovornosti Zajednice za štetu koju su počinili njeni organi.

Članom 34. Ugovora ustanovljena je obaveza Komisije da preduzme mere za pravično obeštećenje preduzeća koja su pretrpela direktnu i posebnu štetu usled dejstva odluka ili preporuka koje su poništene u postupku iz člana 33. Ugovora i za koje je utvrđeno da sadrže povredu takve prirode koja čini Zajednicu odgovornom.

¹⁷ Videti T. C. Hartley, *The Foundations of European Community Law*, Oxford, 1990, p. 375.

U slučaju da Komisija ne preduzme u razumnom roku odgovarajuće mere, oštećena strana može pokrenuti pred Sudom pravde postupak za naknadu štete. Iz izloženog proizilazi da je ova tužba za naknadu štete u potpunosti zavisna od uspešnog ishoda postupka za poništaj akta čijim donošenjem i primenom je šteta prouzrokovana. Shodno tome, za nju važe ista ograničenja u pogledu parnične sposobnosti kao i za tužbu za poništaj.

Druga tužba za naknadu štete predviđena je članom 40. Ugovora. Odredbama ovog člana dato je ovlašćenje Sudu pravde da na zahtev oštećenog obaveže Zajednicu na isplatu novčanog iznosa za štetu pričinjenu u sprovođenju Ugovora nezakonitim aktom ili propustom organa Zajednice u vršenju svojih ovlašćenja. Istim članom predviđena je odgovornost Zajednice za štetu koju su protivpravnim aktom prouzrokovali službenici Zajednice u vršenju svoje službe. Za razliku od tužbe iz člana 34. Ugovora, ova tužba predstavlja autonomno pravno sredstvo koje može biti podneto nezavisno od tužbe za poništaj. Oštećeni može zahtevati naknadu za štetu prouzrokovanu i onim aktima koji ne mogu biti predmet tužbe za poništaj. S obzirom da je ovde osnov odgovornosti Zajednice mnogo šire postavljen, nisu predviđena posebna ograničenja u pogledu parnične sposobnosti. Shodno tome, tužba je dostupna i licima koja nisu obuhvaćena članom 48. i članom 80. Ugovora.¹⁸ Iz ovoga bi proizilazilo da i strana lica, koja ispunjavaju uslove u pogledu aktivne legitimacije, mogu podneti tužbu za naknadu štete iz člana 34. Ugovora.

Pitanje vanugovorne odgovornosti Evropske zajednice i Evropske zajednice za atomsku energiju regulisano je članom 215. Ugovora o osnivanju EZ, odnosno članom 188. Ugovora o osnivanju EURATOM. Oba Ugovora, na identičan način, propisuju odgovornost Zajednica za štetu pričinjenu od strane njihovih organa i Evropske centralne banke (odnosi se samo na EZ) ili od strane njihovih službenika u vršenju službene dužnosti. Zanimljivo je da odredbama Ugovora nisu bliže određeni uslovi za vanugovornu odgovornost Zajednica, već je Sud upućen na primenu opštih načela zajedničkih pravima država članica.¹⁹ Tumačeći ovu odredbu Sud pravde je postavio tri osnovna uslova za postojanje vanugovorne odgovornosti Zajednica: 1) akt Zajednice mora biti protivpravan, 2) tužilac mora pretrpeti štetu i 3) mora postojati uzročna veza između protivpravnog akta i nastanka štete.²⁰ Ugovor i dosadašnje odluke Suda pravde ne postavljaju posebne uslove u pogledu pripadnosti

¹⁸ Predmeti 9, 12/60, Vloeberghs v. High Authority, [1961] ECR 197 p. 455. Videti T. C. Hartley, *op. cit.*, p. 455.

¹⁹ Član 215. stav 2. Ugovora o osnivanju EZ; član 188. stav 2. Ugovora o osnivanju EURATOM.

²⁰ Predmet C-4/69, Lutticke v. E.C. Commission, [1971] ECR 336.

potencijalnih tužilaca odnosno njihovog boravišta, sedišta ili mesta registracije. Tužba za naknadu štete je dostupna, pod jednakim uslovima, kako domaćim, tako i stranim fizičkim i pravnim subjektima.

e) Arbitraža

Osnivački ugovori sadrže odredbu o nadležnosti Suda pravde u sporovima o ugovornoj odgovornosti Zajednica. Član 42. Ugovora o osnivanju EZUČ, član 181. Ugovora o osnivanju EZ i član 153. Ugovora o osnivanju EURATOM, predviđaju nadležnost Suda pravde u sporovima iznetim na osnovu arbitražne klauzule sadržane u ugovoru zaključenom od strane ili za račun Zajednice. Nesretan izbor reči (arbitražna klauzula) upućuje na pogrešan zaključak da u ovim sporovima Sud pravde postupa kao arbitražni sud u skladu sa pravilima o arbitraži. Naime, ovde se ne radi o arbitraži, već o sporazumnom određivanju suda za rešavanje sporova iz oblasti međunarodnog privatnog prava.

Nadležnost Suda pravde je najčešće predviđena ugovorima vezanim za javne nabavke ili naučno-istraživačke projekte u okviru Evropske zajednice za atomsku energiju. Za strance je ovo pitanje interesantno u meri u kojoj su konkretni poslovi otvoreni za firme i pojedince van teritorije Zajednice. Inače, nema nikakvih pravnih prepreka da se strani pravni subjekti pojave pred Sudom pravde kao tužioci ili tuženi u ovoj vrsti sporova.

Izbor merodavnog prava na sporni odnos predstavlja poseban problem, kome u Osnivačkim ugovorima nije posvećeno dovoljno pažnje. U skladu sa članom 215. stav 1. Ugovora o osnivanju EZ na ugovornu odgovornost Zajednice primenjuje se pravo koje je merodavno za ugovor.²¹ Osnovno pitanje je, dakle, kako odrediti merodavno pravno za ugovor. Stvar je lako rešiva ako su ugovorne strane same predvidele pravo koje će se primenjivati na njihov ugovorni odnos. Međutim, problem nastaje ukoliko takvog sporazuma nema, s obzirom da ne postoje komunitarna pravila o sukobu zakona. U tom slučaju moguće je da Sud pravde merodavno pravo odredi u skladu sa Rimskom konvencijom o pravu merodavnom za ugovorne obaveze iz 1980. godine ili u skladu sa opštim pravnim načelima zajedničkim državama članicama.

²¹ Identičnu odredbu sadrži član 188. stav 1. Ugovora o osnivanju EURATOM.

II POSTUPAK PRED SUDOM PRAVDE

a) Nadležnost

Centralno mesto u pravosudnom sistemu Evropskih zajednica pripada Sudu pravde. Uz Savet, Komisiju, Evropski parlament i Finansijski sud, Sud pravde ima status glavnog organa Evropskih zajednica.²² Osnovni zadatak Suda pravde, postavljen Osnivačkim ugovorima, je da "obezbedi poštovanje prava u tumačenju i primeni Ugovora". Postavljeni zadatak Sud pravde ispunjava postupajući u okviru svoje nadležnosti koja je određena Osnivačkim ugovorima i drugim relevantnim aktima donetim u sprovođenju ovih ugovora.

Sud pravde se sastoji od 15 sudija i 9 opštih pravobranilaca koje zajedničkom odlukom postavljaju predstavnici država članica. Članovi Suda se biraju u ličnom svojstvu i uživaju potpunu nezavisnost u radu u odnosu na države članice i ostale organe Zajednice.

Krajem 1989. godine Sudu pravde je pridodat Prvostepeni sud. Od tada se Sud pravde, kao organ Evropskih zajednica, sastoji od dva sudska tela: Suda pravde u užem smislu i Prvostepenog suda. Pravni osnov za formiranje Prvostepenog suda stvoren je zaključivanjem Jedininstvenog evropskog akta 1986. godine. Izmenama i dopunama Osnivačkih ugovora izvršenih Jedininstvenim evropskim aktom, ovlašćen je Savet, da na predlog Suda pravde i po konsultaciji sa Evropskim parlamentom i Komisijom, donese odluku o osnivanju novog tribunala koji bi u prvom stepenu raspravljao i rešavao određene predmete po direktnim tužbama fizičkih i pravnih lica. Koristeći dato ovlašćenje, Savet je, na predlog Suda pravde, doneo 24. 10. 1988. godine Odluku o osnivanju Prvostepenog suda. U skladu sa tom odlukom, Prvostepeni sud je započeo sa radom 31. 10. 1989. godine.

Odlukom Saveta od 24. 10. 1988. godine u nadležnost Prvostepenog suda su prenete samo pojedine tužbe fizičkih i pravnih lica. Izmenama i dopunama ove odluke od 8. 6. 1993. i 7. 3. 1994. godine nadležnost Prvostepenog suda je proširena na sve direktne tužbe fizičkih i pravnih lica.

To praktično znači da bi u prvom stepenu po tužbama stranih fizičkih i pravnih lica raspravljao i rešavao Prvostepeni sud. Postavlja se, međutim, pitanje koji od dva sudska tela, Sud pravde ili Prvostepeni sud, bi bio nadležan za tužbe država nečlanica. Čini nam se da bi i ovde trebalo dati prednost Prvostepenom sudu s

²² Član 4. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice, član 7. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik i član 3. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju.

obzirom da su države nečlanice u pogledu parnične sposobnosti izjednačene sa fizičkim i pravnim licima, te da mogu samo pod uslovima koji važe za ta lica podnositi tužbe protiv organa Zajednica.

Prvostepeni sud se sastoji od 15 sudija, koje zajedničkom odlukom postavljaju predstavnici država članica. Za razliku od Suda pravde, u njegovom sastavu nema opštih pravobranilaca. Međutim, ostavljena je mogućnost da u pojedinim predmetima, gde značaj pravnog problema ili složenost činjeničnog pitanja to zahtevaju, svaki član suda, izuzev predsednika suda, može biti određen da vrši funkciju javnog pravobranioca. Prvostepeni sud sudi u plenarnoj sednici ili u većima od petorice ili trojice sudija zavisno od složenosti i značaja pojedinog predmeta.

U nastavku ovog rada razmotrićemo pitanja koja su od posebnog značaja za strane pravne subjekte koji učestvuju u postupku pred Prvostepenim sudom.

b) Stranke i njihovi zastupnici

Stranke u postupku pred Prvostepenim sudom ne mogu zastupati same sebe već moraju imati pravne zastupnike.

Zajednice zastupaju agenti koji se određuju za svaki predmet posebno.²³ Obično su to lica koja su zaposlena u pravnim službama dotičnih organa. Agentima mogu pomagati savetnici i advokati koji su ovlašćeni za zastupanje u nekoj od država članica.

Fizička i pravna lica moraju imati punomoćnika iz redova advokata koji je ovlašćen za zastupanje u jednoj od država članica.²⁴ Kao punomoćnik se može pojaviti i univerzitetski profesor, državljanin države članice, ukoliko je po pravu njegove države ovlašćen za zastupanje.²⁵ Punomoćnici koji zastupaju fizička i pravna lica moraju za svaki predmet dostaviti Sekretaru Prvostepenog suda potvrdu nadležnog nacionalnog organa, npr. suda ili advokatske komore, kojom se dokazuje da su ovlašćeni za zastupanje pred sudom države članice.²⁶

Ista pravila važe i za strana fizička ili pravna lica. Ova lica, naravno, mogu angažovati advokate ili druge pravne eksperte iz država nečlanica koji će pomagati

²³ Član 17. stav 1. Protokola o Statutu Suda pravde EEZ.

²⁴ Član 17. stav 2. Protokola o Statutu Suda pravde EEZ.

²⁵ Član 17. stav 5. Protokola o Statutu Suda pravde EEZ.

²⁶ Član 44. stav 3. Pravila postupka Prvostepenog suda.

punomoćnicima u toku postupka, no parnične radnje u postupku mogu preduzimati samo punomoćnici. Član 43. stav 1. Pravila postupka Prvostepenog suda izričito propisuje da svaki podnesak, uključujući i tužbu, mora biti potpisan od strane pravnog zastupnika stranke. Takođe, u usmenom delu postupka stranke se mogu obraćati sudu samo preko svojih punomoćnika.²⁷

U skladu sa opštim načelima zajedničkim za prava svih država članica odnos između stranke i njenog pravnog zastupnika je poverljiv. Sadržaj komunikacije između stranaka i zastupnika u vezi predmeta predstavlja profesionalnu tajnu i ne može biti otkriven u sudskom ili nekom drugom postupku. Prepiska i dokumenti koji se nalaze kod pravnih zastupnika stranaka a odnose se na postupak, ne mogu biti predmet pretrage i zaplene od strane carinskih službenika i policije.

Od punomoćnika u postupku treba razlikovati punomoćnike za prijem pismena. Naime, u tužbi tužilac, pored svoje adrese, treba da označi adresu u Luksemburgu na koju želi da mu se dostavljaju pismena u postupku i ime lica koje je ovlastio za primanje pismena. Sva pismena u postupku dostavljaju se na naznačenu adresu u Luksemburgu putem pošte ili dostavne službe Suda. Ukoliko tužilac ne postupi po ovom zahtevu, pismena upućena njemu dostaviće se preporučenom pošiljkom njegovom punomoćniku u postupku. U tom slučaju smatra se da je dostava izvršena predajom preporučene pošiljke pošti u Luksemburgu.²⁸

c) Umešaći

Pored prava da kao stranke učestvuju u postupku pred Prvostepenim sudom, strana fizička i pravna lica se mogu, pod istim uslovima koji važe za pojedince iz država članica, umešati u postupak koji već teče između drugih lica.

Statutom Suda pravde predviđena je mogućnost da treća lica, koja imaju interes za ishod spora, stupe u postupak pred Prvostepenim sudom na strani jedne od stranaka.²⁹ U tom smislu predviđeno je samo "dobrovoljno" mešanje, kao sredstvo za zaštitu interesa trećih lica. Dakle, treće lice ne može protiv svoje volje biti primorano od strane stranaka ili Suda da stupi u postupak kao umešać.³⁰

²⁷ Član 17. stav 3. Protokola o Statutu Suda pravde EEZ.

²⁸ Član 44. stav 2. Pravila postupka Prvostepenog suda.

²⁹ Član 37. Protokola o Statutu Suda pravde EEZ, član 34. Protokola o Statutu Suda pravde EZUČ i član 38. Protokola o Statutu Suda pravde EURATOM.

³⁰ Predmet T-1/90, G. P. M. Casariego v. E. C. Commission, [1991] ECR II-143.

Odredbe Statuta Suda pravde u pogledu uslova za mešanje prave razliku između država članica i organa Zajednice sa jedne strane, i "ostalnih lica" sa druge strane. Države članice i organi Zajednice mogu kao umešači stupiti u bilo koji postupak pred Prvostepenim sudom, a da pritom nisu dužni da dokažu svoj interes u sporu. Sa druge strane, Prvostepeni sud će prihvatiti zahtev za mešanje "ostalnih lica" u postupak, samo pod uslovom da ova uspeju da dokažu postojanje svog interesa za uspeh jedne ili druge strane u sporu. Taj interes mora biti direktan i specifičan. Smatra se da takav interes uvek postoji kada je dispozitiv presude, formulisan u tužbenom zahtevu, podoban da direktno utiče na položaj ili stanje u kome se umešač do tada nalazio.³¹

U svojoj dosadašnjoj praksi Sud pravde i Prvostepeni sud su pojam "ostala lica" tumačili na prilično širok način. Iz prakse oba suda proizilazi da ovaj pojam obuhvata ne samo fizička i pravna lica, kako domaća tako i strana, već i ona tela i udruženja koja strogo formalno nemaju svojstvo pravnog lica. Jedini zahtev koji se u tom pogledu postavlja je da ova tela pokazuju ona svojstva koja su u osnovi karakteristična za pravna lica, a to je pre svega sposobnost, ma koliko ograničena, da autonomno preduzimaju radnje i za njih preuzimaju odgovornost.³² Sa druge strane, u predmetu *Chris Int. Foods*, Sud pravde je dozvolio mešanje države nečlanice koja je uspeła da dokaže postojanje direktnog i specifičnog interesa za ishod spora.³³

d) Jezik postupka

Postupak pred Prvostepenim sudom može se voditi samo na jeziku koji je u službenoj upotrebi u Evropskim zajednicama: danskom, engleskom, finskom, francuskom, grčkom, irskom, italijanskom, nemačkom, portugalskom, španskom ili švedskom.³⁴

Po pravilu, tužilac bira jezik postupka.³⁵ Postupak se vodi na jeziku na kojem je tužba sastavljena. Međutim, Sud može odobriti upotrebu drugog jezika koji je u

³¹ Predmet C-111/63, *Lemmerz-Werke v. High Authority*, order of 25 November 1964 [1965] *ECR* 717.

³² H. G. Schermers and D. F. Waelboreck, *op. cit.*, p. 486.

³³ Predmeti 91 i 200/82, *Chris International Foods LTD v. Commission* [1983] *ECR* pp. 417, 419.

³⁴ Član 35. stav 1. Pravila postupka Prvostepenog suda.

³⁵ Član 35. stav 2. Pravila postupka Prvostepenog suda.

službenoj upotrebi u Evropskim zajednicama, i to za ceo postupak ili jedan njegov deo, ako to predlože obe strane ili samo tužilac.

Svi podnesci i izjave stranaka, kao i prateći dokumenti moraju biti sačinjeni na jeziku na kojem se vodi postupak. U principu, ova obaveza ne bi trebalo da prouzrokuje veće probleme strankama s obzirom da u svakom predmetu stranke moraju imati advokata koji je ovlašćen za zastupanje u jednoj od država članica. Uz dokumente koji su sastavljeni na drugom jeziku mora biti dostavljen prevod na jeziku postupka. Međutim, u slučaju dostavljanja obimne dokumenatacije dozvoljeno je da prevod bude ograničen samo na pojedine izvode, s tim da Sud može, po sopstvenoj inicijativi ili na predlog stranke, u bilo koje doba zatražiti kompletan ili detaljniji prevod.

Stranke imaju pravo da tok postupka prate na svom jeziku i Sud je dužan da im obezbedi tumača. One mogu zahtevati da sve što je rečeno ili napisano bude prevedeno na njihov jezik, s tim što mogu biti obavezane da snose troškove prevođenja, ukoliko sekretar Suda oceni da su ovi zahtevi preterani.³⁶

Sekretar Suda se stara da sve izjave članova Suda, stranaka, svedoka, veštaka i drugih učesnika u postupku, date na nekom drugom jeziku budu prevedene na jezik postupka.³⁷

e) Rokovi

Osnivačkim ugovorima i Statutima Suda pravde propisani su rokovi za podnošenje svake pojedine tužbe. Odredbe o rokovima za podnošenje tužbe imaju karakter imperativnih propisa i Sud pravde ih smatra za pitanja od javnog interesa. Prvostepeni sud nema diskrecionih ovlašćenja u pogledu ovih rokova, niti se oni mogu produžavati sporazumom stranaka. Prvostepeni sud po službenoj dužnosti vodi računa o poštovanju procesnih rokova. Striktna primena komunitarnih pravila o procesnim rokovima po mišljenju Suda pravde "ispunjava zahtev pravne sigurnosti i potrebe za izbegavanjem svake diskriminacije ili arbitrarnog postupanja u sprovođenju pravde".³⁸

Rok za podnošenje tužbe za poništaj u Evropskoj zajednici i Evropskoj zajednici za atomsku energiju iznosi 2 meseca, dok u Evropskoj zajednici za uglj i

³⁶ Član 90. Pravila postupka Prvostepenog suda.

³⁷ Član 35. stav 4. Pravila postupka Prvostepenog suda.

³⁸ Predmet T-125/89, Filtrona Espanola SA v. E.C. Commission, [1990] ECR II-393.

čelik tužba mora biti podneta u roku od mesec dana.³⁹ Isti rokovi su predviđeni za tužbu protiv novčanih kazni i drugih sankcija, kao i za tužbu zbog propuštanja da se donese odgovarajući akt.⁴⁰ Tužba za naknadu vanugovorne štete se može podneti u roku od 5 godina od nastupanja štetnog događaja.⁴¹

Za strana fizička i pravna lica od posebnog značaja je da statuti Suda pravde i Pravila postupka Prvostepenog suda predviđaju izvesno produženje rokova za stranke koje nemaju boravište ili sedišta na teritoriji Luksemburga. Zavisno od mesta boravišta ili sedišta, stranke imaju pravo na dodatni rok na ime udaljenosti od sedišta suda i to: dva dana za Belgiju, šest dana za Nemačku, Francusku, Holandiju i Austriju, deset dana za Dansku, Grčku, Irsku, Italiju, Španiju, Portugaliju, Veliku Britaniju, Švedsku i Finsku, dve nedelje za ostale evropske države i teritorije, tri nedelje za autonomne regione Azora i Madeira i jedan mesec za ostale države, departmane i teritorije.⁴²

Prvostepeni sud može odobriti dodatno produženje roka ukoliko stranka uspe da dokaže da je usled postojanja nepredvidivih okolnosti ili više sile bila sprečena da blagovremeno podnese tužbu ili preduzme drugu radnju u postupku.⁴³

d) Tok postupka

U osnovi postupak pred Prvostepenim sudom se ne razlikuje od postupka pred Sudom pravde. Ova sličnost u postupanju dva suda rezultat je činjenice da su osnovna pravila oba postupka uređena istim pravnim aktima - statutima Suda pravde. U skladu sa Odlukom Saveta o osnivanju Prvostepenog suda, na postupak pred Prvostepenim sudom primenjuju se odredbe iz Glave III (Postupak) Statuta Suda pravde EZ, EZUČ i EURATOM.⁴⁴ Detaljnija pravila kojima je uređen

³⁹ Član 33. stav 3. Ugovora o osnivanju EZUČ, član 173. stav 3. Ugovora o osnivanju EZ i član 146. stav 3. Ugovora o osnivanju EURATOM.

⁴⁰ Član 35. stav 3. Ugovora o osnivanju EZUČ, član 175. stav 1. Ugovora o osnivanju EZ i član 148. stav 1. Ugovora o osnivanju EURATOM.

⁴¹ Član 40. Ugovora o osnivanju EZUČ, član 43. Protokola o Statutu Suda pravde EEZ i član 44. Protokola o Statutu Suda EURATOM.

⁴² Član 42. Protokola o Statutu Suda pravde EEZ, član 102. stav 2. Pravila postupka Prvostepenog suda; Odluka Suda pravde o produžavanju rokova na ime udaljenosti.

⁴³ Član 10. Protokola o Statutu Suda pravde EEZ.

⁴⁴ Član 5, član 7. i član 9. Odluke Saveta o osnivanju Prvostepenog suda Evropskih zajednica.

postupak pred Prvostepenim sudom sadržana su u Pravilima postupka Prvostepenog suda iz 1991. godine.

Postupak pred Prvostepenim sudom podjeljen je u dve osnovne faze: pismene i usmene, uz mogućnost sprovođenja postupka pripremnog istraživanja i preduzimanja mera za organizaciju postupka.

Pismeni deo postupka sastoji se u podnošenju tužbe, odgovora na tužbu i, ako je potrebno replike i odgovora (duplike). Navedeni podnesci dostavljaju se u dovoljnom broju primeraka za Sud i stranke u postupku. Po mnogo čemu ovo je ključna faza postupka. U ovoj fazi stranke su dužne da iznesu sve pravne i činjenične argumente, kao i eventualne dokaze na kojima se ovi argumenti zasnivaju.

Po okončanju pismenog dela postupka i po razmatranju preliminarne izveštaja sudije izveštioaca, Sud može odrediti sprovođenje postupka pripremnog istraživanja ili preduzeti mere organizacije postupka. Ukoliko oceni da je potrebno utvrditi pojedine činjenice u predmetu Sud će sprovesti dokazni postupak preduzimanjem neke od istražnih mera koje mu stoje na raspolaganju.⁴⁵ Mere organizacije postupka predstavljaju novi procesni instrument uveden Pravilima postupka Prvostepenog suda sa ciljem da se obezbedi da predmet bude pripremljen za usmenu raspravu i da se postupak sprovede i spor reši pod najboljim mogućim uslovima.⁴⁶

U najvećem broju predmeta, međutim, Sud se odlučuje za otvaranje usmenog postupka bez preduzimanja gore navedenih mera, u kom slučaju predsednik veća zakazuje ročište za usmenu raspravu odmah nakon okončanja pismenog postupka. Usmena rasprava započinje čitanjem izveštaja za raspravu od strane sudije izveštioaca i sastoji se od izlaganja agenata stranaka, pitanja Suda i izlaganja mišljenja opšteg pravobranioca, ako je postavljen u predmetu. S obzirom da su glavni argumenti stranaka već izneti u pismenom postupku i činjenično stanje manje ili više utvrđeno, svrha usmene rasprave je da omogući agentima stranaka da se koncentrišu na pitanja koja nisu bili u mogućnosti da obrade na željeni način u podnescima ili da se osvrnu na pojedine tačke koje smatraju posebno važnim za rešavanje spora.

⁴⁵ Može pozvati stranke da se lično pojave pred sudom, zatražiti dostavljanje odgovarajućih dokumenata i pružanje ostalih informacija, saslušati svedoke, narediti veštačenje, izaći na lice mesta i izvršiti razgledanje predmeta.

⁴⁶ Član 64. Pravila postupka Prvostepenog suda. U skladu sa ovim članom mere organizacije postupka mogu se sastojati od: a) postavljanja pitanja strankama, b) poziva strankama da se pismeno ili usmeno izjasne o određenim pitanjima u vezi postupka, c) zahteva strankama ili trećim licima za pružanje određenih informacija, d) zahteva za dostavljanje dokumenata ili drugih spisa, e) pozivanja agenata stranaka ili stranaka lično na sastanak. Spisak mera nije konačan, te Sud može odrediti preduzimanje i drugih mera za koje oceni da su potrebne.

Po zaključenju usmene rasprave Sud se povlači na većanje. Presuda se objavljuje javno u prisustvu stranaka. Svako od stranaka se dostavlja overeni prepis presude.⁴⁷

Protiv presude Prvostepenog suda stranke mogu izjaviti žalbu Sudu pravde u roku od dva meseca od dana dostavljanja presude.⁴⁸ Pored stranaka, žalbu protiv presude mogu podneti i sve države članice i organi Zajednice koji nisu učestvovali u prvostepenom postupku. U skladu sa izričitom odredbom člana 168a Ugovora o osnivanju EZ, žalba protiv prvostepene presude ograničena je samo na pravna pitanja i može se podneti samo iz sledećih razloga: a) nenadležnosti Prvostepenog suda, b) povrede postupka kojima je povređeno prava žalioaca i c) povrede komunitarnog prava od strane Prvostepenog suda.⁴⁹ Žalba protiv prvostepene presude nema suspenzivno dejstvo.⁵⁰ Rešavajući po žalbi Sud pravde može, ukoliko nađe da je žalba osnovana, ukinuti presudu i vratiti predmet Prvostepenom sudu, preinačiti presudu, ako stanje stvari to dozvoljava, ili je odbiti i potvrditi prvostepenu presudu.⁵¹

e) Izvršenje presuda

Presude Prvostepenog suda i Suda pravde Evropskih zajednica su izvršne i proizvode pravno dejstvo na čitavoj teritoriji Evropskih zajednica.⁵² Postupak prinudnog izvršenja presuda Suda pravde sprovodi se, bez posebnih formalnosti u skladu sa pravilima nacionalnog prava države članice u kojoj se preduzimaju radnje izvršenja.⁵³ Po pravilu, izvršenje sprovode nacionalni sudovi u skladu sa domaćim procesnim pravilima.

⁴⁷ Član 82. Pravila postupka Prvostepenog suda.

⁴⁸ Član 49. stav 1. Protokola o Statutu Suda pravde EZUČ; član 49. stav 1. Protokola o Statutu Suda pravde EEZ; član 50. stav 1 Protokola o Statutu Suda pravde EURATOM.

⁴⁹ Član 51. Protokola o Statutu Suda pravde EZUČ; član 51. Protokola o Statutu Suda pravde EEZ; član 52. Protokola o Statutu Suda pravde EURATOM.

⁵⁰ Od ovog pravila postoji jedan izuzetak. U skladu sa članom 35. Statuta Suda pravde EEZ presuda Prvostepenog suda kojom se poništava uredba organa Zajednice počinje da proizvodi pravno dejstvo tek nakon njene pravosnažnosti.

⁵¹ Član 54. stav 1. Protokola o Statutu Suda pravde EZUČ; član 54. stav 1. Protokola o Statutu Suda pravde EEZ; član 55. stav 1. Protokola o Statutu Suda pravde EURATOM.

⁵² Član 187. Ugovora o osnivanju EZ.

⁵³ Član 192. Ugovora o osnivanju EZ.

S obzirom da organi Zajednice dobrovoljno i bez većih problema izvršavaju presude Suda pravde, problem prinudnog izvršenja javlja se isključivo u situacijama kada je obveznik izvršenja fizičko ili pravno lice. To je najčešće slučaj kod izvršenja odluka o troškovima postupka. Problem postaje komplikovaniji kada su dužnici strana fizička i pravna lica. U tom slučaju izvršenje se može sprovesti na njihovoj imovini koja se nalazi u nekoj od država članica ili, na imovini filijala ili društava kćeri osnovanim na teritoriji Zajednica.⁵⁴ U ostalim slučajevima postupak se svodi na dobrovoljno izvršenje presude od strane stranih fizičkih i pravnih lica.

Mogućnost za prinudno izvršenje presude Prvostepenog suda van teritorije države članice postoji u imovinsko-pravnim sporovima u kojima su stranke ugovorile nadležnost tog suda.⁵⁵ Po našem mišljenju, presude Prvostepenog suda donete u ovim sporovima su podobne za priznanje i izvršenje u trećim državama u skladu sa pravilima međunarodnog privatnog prava.

Zaključak

U načelu, pravo na sudsku zaštitu pred Sudom pravde Evropskih zajednica dostupno je, pod jednakim uslovima koji važe za domaće pravne subjekte, fizičkim i pravnim licima koja nisu državljani niti imaju boravište ili sedište, odnosno nisu registrovani ili osnovani u Evropskim zajednicama. Jedini izuzeci od ovog pravila sadržani su u Ugovoru o osnivanju EZUČ kojim su pojedine kategorije tužbi (tužbe iz člana 33. i 35. Ugovora) rezervisane za preduzeća sa teritorije Zajednice. No, kao što smo videli, ova ograničenja nemaju većeg značaja za pravni položaj stranih firmi. Za pojedince iz trećih država je svakako najvažnije da u oblastima u kojima su najčešće izloženi zahvatima organa Zajednica, a to su pravo konkurencije i zajedničke carinske politike, uživaju potpunu sudsku zaštitu pred Sudom pravde.

U pogledu procesnih ovlašćenja u postupku pred Prvostepenim sudom i Sudom pravde Evropskih zajednica stranci su izjednačeni sa državljanima Unije. Prilagodbenost postupka rešavanju međunarodnih sporova i sastav Suda u kome su zastupljeni gotovo svi veći evropski pravni sistemi daje dodatne garancije za fer suđenje i donošenje pravilne i zakonite presude.

⁵⁴ Videti R. Vukadinović, *op. cit.*, str. 206-208.

⁵⁵ Član 42. Ugovora o osnivanju EZUČ; član 181. Ugovora o osnivanju EZ; član 153. Ugovora o osnivanju EURATOM.

Vladimir MEDOVIĆ, LL. M.

*The Status of Foreign Natural and Legal Persons in the Proceedings before
the Court of Justice European Communities*

SUMMARY

Judicial system of European Communities provides for full legal protection for the foreign natural and legal persons. In European Community and in European Community for Atomic Energy foreign individuals enjoys same rights as individuals within member states in respect of the capacity to bring an action before the Court of Justice of European Communities. It is only in European Community for Steel and Coal where certain category of actions (art. 33 and art. 35 of the Treaty) are reserved for the producers of coal and steel within European territory of Community. However, as we have seen, this restriction does not have practical consequences for the protection of wrights and interests of foreign undertakings.

Position of foreign individuals in the proceedings before the Court of First Instance and the Court of Justice is the same as position of individuals from the member states. Moreover, the adaptation of the proceeding to the resolution of international disputes and composition of these two courts which includes representatives from almost all mayor legal systems gives additional guarantees for the fair trail and just and lawful verdict.

Ana Bijelić*

UDK 341.241.2: 061.1 EC
str. 93 - 104.
pregledni naučni rad

INSTITUT "BLISKE SARADNJE" U UGOVORU O EVROPSKOJ UNIJI ZAKLJUČENOM U AMSTERDAMU

1. Uvod

Zaključenjem Ugovora iz Amsterdama (oktobra 1997) o izmeni Ugovora o Evropskoj Uniji i o Evropskoj zajednici, nanovo se postavilo pitanje kakvu budućnost izabrati za Evropsku Uniju, kao i za celu Evropu. Pitanje je veoma aktuelno. Ono je bilo predmet brojnih debata u toku prethodnih godina, ali za sada bez jasno datih odgovora. Koja je to magična formula, kako bi proširenje (broja zemalja) i produbljenje (stepena integracije) Unije mogli zajedno i paralelno funkcionisati?

Jasno je da će u budućoj proširenoj Uniji biti različitih nivoa razvoja pojedinih zemalja i regiona, različitih oblika saradnje i stepena međusobne integritanosti. Već i postojeća Unija Petnaestorice nudi brojne ilustracije "diferencijacije". Dovoljno je zamisliti pod zajedničkim krovom Evropu budućnosti, koja ujedinjuje zapadni svet i zemlje skoro izašle iz komunističkih režima, Evropu sa svim svojim političkim, a iznad svega ekonomskim razlikama. Ovakvim neobičnim skupom biće izuzetno teško upravljati.

* Pripravnik Saveznog ministarstva za finansije, Sektor za finansijske odnose sa inostranstvom. DEA /DESE du droit communautaire 1998, Centre Europeen Universitaire, Universite Nancy 2, France.

U cilju da se omogući nekim zemljama da idu dalje u procesu integracije i da se da mogućnost drugima da se uzdrže ili da uspore svoje učešće u izvesnim oblicima integracije, Ugovor iz Amsterdama uvodi *koncept "bliske saradnje"*, "*bliže saradnje*" ili "*ojačane saradnje*" (u nastavku: "BS").

U nastavku ovoga teksta, ukazaćemo na elemente debate i dileme koje su prethodile rešenjima iz Amsterdama. Posebno ćemo ukazati na debatu oko oblasti, učesnika i samog koncepta "bliske saradnje". Najzad, u posebnim tačkama, analiziraćemo pravila koja su usvojena Ugovorom iz Amsterdama.

2. Debata

Kao i većina pitanja koja su razmatrana tokom međuvladine konferencije (MVK) 1996. i 1997. godine, pitanje bliske saradnje već je bilo obrazlagano pre samog otpočinjanja MVK i provociralo je ogroman interes političke i akademske javnosti.

U odsutstvu precizne definicije ovog koncepta, terminologija je bila toliko široka da je podstakla neke autore da kažu kako smo svedoci konceptata koji su na granici "*semantičke nesvarljivosti*"¹.

Dajmo nekoliko primera termina na francuskom i engleskom jeziku koji su pre Ugovora iz Amsterdama okarakterisali BS: *na engleskom: two-speed, step by step, strengthened solidarity, graduated integration, hard core, concentric circles, multi-level, two-level, two-tier, multi-tier, multi-track, two-track, "swing-wing", circles of solidarity, variable speed, imperial circles, structural variability, opt-in, opt-out, opt-up, opt-down, bits-and-pieces, ad libitum integration, many circles ; na francuskom: plusieurs vitesses, deux vitesses, integration enchalonnée, directoire, cercles concentriques, geometrie variable, plusieurs niveaux, plusieurs etages, plusieurs voies, noyau dur, variante unionnaire, avant-garde, deux niveaux, noyau solide*...Možemo primetiti da su pojedini nazivi koliko maštoviti toliko ponekad i smešni. Kada je reč o terminu "*L'Europe a la carte*", navedeni autor² tvrdi da će se uzdržati od paralela između diferencirane integracije i probavnog sistema.

¹ Alexandre C. -G. Stubb: "*The Semantic Indigestion of Differentiated Integration: The Political Context of PreCIG Debate*", Thesis College de Bruges, 1995.

² Stubb, *op.cit.*, p. 9.

Nejasnoća oko terminologije ipak je samo pitanje koje se tiče površine, ono što nedostaje je odsustvo suštinske definicije, odsustvo sadržine. *Šta je bliska saradnja?* Je li ona moguća? Kako će funkcionisati? Postoji li ona i sada?

Debata je unutar političkih krugova u zemljama Evropske Unije otpočela 1994. godine publikacijom dokumenta parlamentarne grupe CDU/CSU u nemačkom Bundestagu, poznatog pod nazivom *CDU/CSU dokument ili Šobl-Lemers papir*.³

Parlamentarci su razmišljajući o budućnosti EU pored ostalog posebno istakli pitanja: jačanja razvoja institucija, primena subsidijarnosti, proširenja Unije na istok, razvoj zajedničke spoljne i bezbednosne politike, poboljšavanje francusko-nemačkih odnosa i ojačavanje tzv. tvrdog jezgra (koje podrazumeva Francusku, Beneluks i Nemačku).

Prema njima, jedini put da se usklade postojeći procesi proširenja i produbljivanja leži u razvoju jače saradnje oko država članica koje čine tzv. tvrdo jezgro, a koje imaju za cilj da idu mnogo dalje no drugi u procesu integracije. "Tvrdo jezgro", međutim, nije bilo zamišljeno kao neki ekskluzivni klub. Ono bi trebalo da bude potpuno otvoreno drugim državama koje bi mu se želele pridružiti. CDU/CSU su predložile brzu institucionalizaciju ovoga načina saradnje. U budućoj Evropi "tvrdo jezgro" štitiće interese Zajednice, u isto vreme predstavljajući snažan centar integracije.

Dokumenat je izazvao brojne reakcije, od kojih veći broj negativnih, osobito kada je reč o samom pojmu tvrdog jezgra, njegovoj sadržini i članicama (Francuska, Nemačka, Beneluks), i to uprkos činjenici da dokument precizno govori o tome da bi "jezgro" bilo otvoreno i za ostale zemlje. Pomenimo ovde Britance, uvek skeptične prema ojačavanju saradnje, kao i one "ostale" zemlje (izvan tvrdog jezgra) koji su se osetili pomalo "izbačenim".

Decembra 1995. godine, nemački kancelar Helmut Kol i francuski predsednik Žak Širak navode u jednom zajedničkom pismu da privremene teškoće nekih zemalja partnera ne treba da spreče Uniju u njenom razvoju. Godinu dana kasnije, u toku pregovora o Ugovoru iz Amsterdama, francuski i nemački ministri spoljnih poslova izlaze sa konkretnim predlogom teksta Ugovora. U predlogu se posebno naglašava da će "bliska saradnja" institucionalno biti moguća u okviru samog Ugovora.

³ K. Lemers - W. Schauble: "Reflexions sur une politique europeenne", *Revue des Affaires europeennes*, 1995., No 1.

Tokom skupa Evropskog pokreta Francuske posvećenog pitanju bliske saradnje, Ž. L. Burlanž⁴ je razmatrao definiciju ovoga pojma. Prema njemu, treba odgovoriti na sledeća pitanja kako bi se taj pojam dobro definisao:

- Koje su oblasti primene?
- Koji su učesnici?
- Kakva je institucionalna logika?

Prihvaćemo ovaj metod i u nastavku pokušati da navedemo neke od mogućih odgovora, razmatranih u debati unutar EU.

3. Oblasti bliske saradnje

Kada je reč o oblastima u kojima bi se se mogla primenjivati BS, svi učesnici debate pre otpočinjanja MVK bili su saglasni u tome da one moraju biti veoma ograničene. Prvo, u slučaju široke primene BS, direktno se ugrožava sama integracija. Drugo, ne treba nikada izgubiti iz vida da će BS s jedne strane sigurno stvoriti jednu vrstu "zemalja avangarde" u EU, i sa druge strane, blok "zaostalih zemalja" ili zemalja koje svojevolejno ne učestvuju u izvesnim oblicima saradnje. Sa takvom vrstom unutrašnje podele, vrlo je verovatno da će i granice protivrečnosti unutar same Unije biti mnogo jasnija.

Za većinu učesnika debate pre MVK, zajednička spoljna i bezbednosna politika i saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih pitanja bili su veoma pogodni za primenu BS. To svakako nije bio slučaj sa prvim stubom⁵ gde se izvesna opreznost ipak zahtevala.

⁴ (4) J. Louis Bourlanges: Des solidarites renforcees, dans "L Europe a quelques uns: les cooperations renforcees", *Colloque du Mouvement europeen*, Paris, 1996.

⁵ U teoriji evropskog prava Evropska unija, osnovana Ugovorom o Evropskoj uniji iz Matrihta 1992. godine, zamišljena je kao antički hram koji leži na tri stuba. Prvim stubom smatra se klasična ekonomska zajednica za koju su države članice delegirale svoje nadležnosti Zajednici. Drugi stub predstavlja politika saradnje u oblasti pravosuđa i unutrašnjih pitanja, a treći zajednička spoljna i bezbednosna - o njima se odlučuje na međuvladinom nivou, čisto diplomatskim putem.

3.1. Prvi stub - Klasična ekonomska zajednica

Kada je reč o "prvom stubu", prethodni slučajevi proširenja EZ nam pružaju primere BS: mere privremenih izuzeća, koje su rezultat pregovora između kandidata i Zajednice. Privremeni izuzeci imaju pragmatičan cilj, da dozvole pristupnicima da se prilagode na važeći pravni sistem EZ, što zahteva izvestan broj godina. Sa druge strane, one su u nekim slučajevima imale za cilj da "ubede" biračko telo da prihvati i/ili odobri integraciju. Navedimo ovde jedan primer: burmut, zabranjen u Uniji, dobio je, prilikom pregovora sa Švedskom, specijalan status na unutrašnjem tržištu zato što je njegov promet dozvoljen u Švedskoj. Reč je o svojevrsnom kompromisu, koji je usvojen kako bi se proširenje realizovalo. Naime, prema statistikama, 10% glasača koji su odlučivali o priključenju Švedske Uniji, koristi burmut. Imajući u vidu prednosti koje širenje EU i integracija omogućavaju dugoročno, pitanje burmuta u ovom slučaju je zaista bilo od sekundarnog značaja. Privremeni izuzeci koji se tiču alpskog transporta u slučaju Austrije imaju daleko veće posledice, ali je austrijsko javno mnjenje uspelo da se izbori za nacionalne standarde u zaštiti životne sredine.

U svom članku "Povećana diferencijacija ili osnažena uniformnost?", K. D. Elerman (Ehlerman⁶) ocenjuje da već Jedinostveni evropski akt uvodi koncept diferencijacije u komunitarni pravni poredak. On navodi čl. 8c (čl.7c UEU) i čl. 100a, paragraf 4, koji uvodi "opting-out", čl. 130K i 130O (programi naučno-tehnoloških istraživanja), kao i čl. 130A i E (posvećeni ekonomskoj i socijalnoj koheziji). Elerman podvlači tri elementa člana 7: (1) derogacije treba da imaju privremenu prirodu, (2) one treba da izazivaju što manje potresa u funkcionisanju zajedničkog tržišta, (3) one treba da budu predložene od strane Komisije. Takodje dodaje da specifičnosti iz čl.100 A zahtevaju uzimanje u obzir načela proporcionalnosti i interesa drugih država članica, kao i važnost sudske kontrole.

Upravo u "prvom stubu" BS pruža najkonkretniji važeći primer. To je stvaranje "ekonomske i monetarne Unije" i uvođenje jedinstvene valute eura koji će zahtevati vrlo brzu i veliku harmonizaciju između učesnika i koji će ostaviti po strani zemlje koje ne učestvuju u monetarnoj uniji. Ovde postoje zemlje koje su predmet izuzeća bilo stoga što nisu ispunile uslove da učestvuju u euru, bilo stoga što su odlučile da ne pristupe zajedničkoj valuti. Za razliku od prve vrste neučestvovanja, koja je ekonomskog karaktera, druga vrsta, "opting-out", ima jasnu političku pozadinu.

⁶ C. D. Ehlerman: Differentiation accrue ou uniforme renforcee, *Revue de marche commun*, 1995., No 3.

U još jednom slučaju Britanci su uticali na pojavu diferencijacije u okviru Zajednice: Velika Britanija nije potpisala Protokol o socijalnoj politici (priključen uz Ugovor o EU) do zaključenja Ugovora iz Amsterdama.

3.2. Drugi stub - Saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih pitanja

Kada je reč o SPUP, očigledno je da diferencijacija postoji na nivou zakonodavstva koje reguliše pitanje slobodnog kretanja ljudi. Prvo, Ugovor predviđa nadležnost Zajednice u pitanjima slobodnog protoka ljudi. Drugo, Sporazumi iz Šengena, pre Ugovora iz Amsterdama koji ih inkorporira u prvi stub EZ, potpisani su tek od strane nekih zemalja Unije. Oni uređuju pitanja slobodnog kretanja ljudi, viza, azila i imigracije. Potom, sporazumi o Zajedničkom prostoru kretanja (*Common Travel Area*) između Velike Britanije i Irske predstavljaju treći krug ovih pravila. To je slučaj i sa skandinavskim zemljama, koje su stvorile sopstveni režim protoka ljudi. Na kraju, postoji i okvir čiste međuvladine saradnje u okviru trećeg stuba. Kakvi su rezultati ovakvog mešovitog i vrlo složenog sistema? U prvom redu, jedna enormna konfuzija u zakonodavstvu; postojanje pravnog prostora u kome važe različite norme koje se primenjuju na istu materiju.

3.3. Treći stub - Zajednička spoljna i bezbednosna politika

U oblasti spoljne politike, predlozi za uvođenje BS čine se nepotrebnim. Kakav bi bio cilj ovakve saradnje? Stvaranje posebne spoljne politike koje bi imalo uži okvir nego što je međunarodno delovanje 15 članica EU. Time spoljna politika EU ne bi bila efikasnija. Sećamo se još uvek jako dobro nemoći Evrope da nađe zajednički jezik povodom krize u bivšoj Jugoslaviji i, iznad svega, činjenice da je ovaj neuspeh bio posledica razmimoilaženja između tri najvažnije sile Evrope: Velike Britanije, Francuske i Nemačke. To je omogućilo da, na kraju, "Ujka Sem" dođe na Balkan i pokaže svoju silu. Umesto da traže lek u korišćenju BS, velike sile EU trebalo bi da se dogovore i tačno preciziraju kakav će biti zajednički doprinos svih zemalja Unije u upravljanju krizama.

U oblasti odbrane i bezbednosti, uočljivo je poznato grupisanje država članica u okviru tri pogrupe. S jedne strane, zemlje koje se zalažu za odbranu u okviru Atlantske alijanse, sa druge strane, zemlje koje su za nezavisnu politiku u okviru Zapadnoevropske Unije. Najzad, imamo takođe i neutralne zemlje. Međutim,

pitanje odbrane je zajedničko i zahteva jednoglasnost. Ipak, kulturne razlike između evropskih naroda su toliko velike da se BS uistinu činila kao dobar pomak ka efikasnijoj odbrani. Kako je odbrana uvek jedno delikatno pitanje, ne treba imati velika očekivanja. Čak iako se ikada primeni, BS u ovoj oblasti treba da bude jedno retko korišćeno sredstvo.

Učesnici "Bliske saradnje"

Kada je reč o zemljama učesnicama, može se odmah primetiti značajna diferencijacija između država članica. Bitno razlikovanje je načinila Komisija, kada je predožila zemlje učesnike Ekonomske i monetarne Unije. Velika Britanija i Danska iskoristile su svoje pravo neučestvovanja, dok Švedska i Grčka nisu ispunile ekonomske uslove predviđene Ugovorom iz Maastrichta.

Princip "bliske saradnje" bi trebalo da tokom vremena izrazi svoju dinamiku, u smislu da se omogući onim zemljama koje su zaostale da dostignu one u užem krugu. Prvi primer bi u tom smislu mogla da bude monetarna unija,

Paralelno, zemlje Istoka Evrope koje konkurišu za članstvo, bi trebalo takođe posmatrati u ovom kontekstu. Uzevši u obzir broj evropskih sporazuma (čak iako su rađeni prema modelu, oni takođe sadrže i razlike), dinamiku pregovora (grupa pet plus jedan, nakon toga drugi talas proširenja), Višegradsku grupu od kojih troje kuca na vrata NATO-a i sl., čini se da će evropska konstrukcija postajati sve komplikovanija. Ne zaboravimo samo koliki će biti kontrast između učesnika monetarne unije i eura i postkomunističkih zemalja, onda kada se one priključe Uniji.

Kako bi BS bila uistinu efikasna trebalo je dobro pripremiti teren u Briselu: napustiti konsenzus u odlučivanju Evropskog saveta, reformisati ponderaciju glasova i izvršiti druge institucionalne promene... Ali Unija, bar za sada, nije ostvarila potrebne reforme.

5. Terminologija/Teoretski koncepti

Diferencijacija u procesu integracije unutar EU tumačena je na različite načine. Među njima mogu se izdvojiti tri najznačajnija koje je Stab⁷ klasifikovao na

⁷ Stubb, *navedeno delo*.

sledeći način: (1) diferencijacija u vremenu: Evropa u više brzina, (2) diferencijacija u prostoru: Evropa varijabilne geometrije, (3) diferencijacija po predmetu: Evropa *a la carte*. S obzirom da je model Evrope varijabilne geometrije najbliži realnosti, u ovom radu ćemo se osvrnuti na ovaj teoretski koncept.

"*Varijabilna geometrija*": Prema Majeu i Velou,⁸ ovaj koncept može biti definisan kao vrsta integracije u kojoj, da ih parafraziramo, svako čini ono što može ili želi da čini, ali uzimajući u obzir i poštujući različitost mogućih doprinosa. Primećujemo da, prema Majeu i Velou, zajednički ciljevi ne čine deo njihove definicije "varijabilne geometrije". Sa druge strane, poštuje se bogatstvo različitosti EU, pa se u isto vreme dozvoljava i različitost ciljeva koje različite grupe država članica mogu predvideti u okviru svoje saradnje.

Primere varijabilne geometrije ne treba dugo tražiti. Režim građanstva Unije varira od zemlje do zemlje (zato što država članica unutrašnjim propisima određuje koja kategorija njenih državljana potpada pod pojam građana Unije); teritorija Unije, koja se razlikuje od geografskih granica skupa država članica (neke zemlje su izuzele izvesne teritorije iz teritorije Unije); režim protoka ljudi i monetarna integracija u pravcu monetarne Unije. U svakom od ovih primera, uočljiv je prostor kao determinanta. Čak i monetarna unija ima svoju teritorijalnu omeđenost, koja se bitno razlikuje od teritorije Unije.

Pokušavajući da objasne koncept varijabilne geometrije, Maje i Velo idu dalje od evropske integracije oličene u EU. Njihova "velika Evropa" podrazumeva nekoliko podregiona, kao što su podregioni Zajednice, dunavski, mediteranski, baltički... Oni ocenjuju da, umesto evrocentrizma, svet u promeni i otvaranje ka istoku traže policentrični sistem četiri najvažnija podregiona u Evropi i oko Evrope.⁹

Koncept varijabilne geometrije se pojavio osamdesetih godina. Iako je ovaj koncept daleko od federalnih stremljenja, Žak Delor, bivši predsednik Evropske komisije, koji nije lično bio za ovaj koncept, priznao je da je varijabilna geometrija možda jedino rešenje koje omogućava da se pomire procesi produbljivanja i proširenja Unije.¹⁰

⁸ P. Mailet et Vello D.: *L Europe a geometrie variable*, Hartamman, Paris, 1994.

⁹ Mailet, Velo, *op.cit.*, tabela na strani 63.

¹⁰ Agence Europe, 10/12/1980.

(3) Agence Europe, 10/12/1980

Kakav je bio značaj pojma varijabilne geometrije tokom pripremanja MVK? E. Baladir, bivši premijer Francuske, izašao je sa predlogom "*Evrope koncentričnih krugova*", koji ujedinjuje vremensku dimenziju integracije (Evropa u više brzina) i prostornu dimenziju (Evropa varijabilne geometrije). Prema njemu, moguće je zadržati "čvrsto jezgro" EU i istovremeno ostvariti proširenje na Istok.

Na osnovu Ugovora iz Rima, Jedinštenog evropskog akta i Ugovora iz Mastrihta, Baladir je predložio stvaranje tri koncentrična kruga: *prvo*, ekonomski krug jedinstvenog evropskog tržišta, zajedničke poljoprivredne politike i bezbednosti; *drugo*, krug koji objedinjuje izvestan broj zemalja učesnika u zajedničkoj valuti i zemalja koje imaju bliske vojne odnose; *treće*, konglomeracija država koje ostaju izvan Zajednice, sa različitim oblicima saradnje sa Zajednicom, koji su ili veoma razvijeni, ili u procesu stvaranja (npr. evropski sporazumi, Evropski ekonomski prostor itd.).

6. Analiza pravnih pravila o "bliskoj saradnji" prema Ugovoru iz Amsterdama

Ugovor iz Amsterdama pravno ozvaničuje i reguliše mogućnost "bliske saradnje". Malo koji drugi pojam je uneo toliko zabune tokom međuvladine konferencije. Bilo je predloga da se ovaj institut nazove "*fleksibilnost*," ali je u konačnom tekstu izabran pojam *bliske saradnje* (*cooperation plus étroite, enhanced cooperation*).

Poglavlje VIa Ugovora sastoji se od tri člana koji određuju učesnike, ciljeve i postupak bliske saradnje. Osim toga, postoje i specifične odredbe o BS koje važe samo za "prvi", odnosno "treći stub".

6.1. Učesnici BS prema Ugovoru iz Amsterdama

Ugovor iz Amsterdama predviđa *apsolutnu otvorenost* kada je reč o učesnicima. Ni jedanput se ne pominje pojam čvrstog jezgra.

Dalje, traži se da najmanje većina država članica učestvuje u realizovanju bliske saradnje. Ako se oslonimo na čl. 148a UEU, reč je o najmanje osam država članica, (što će reći o prostoj većini).

Prema slovu Ugovora iz Amsterdama, pravne norme BS imaju obavezno dejstvo ne samo po svoje učesnike, već i po države članice EU koje ostaju van bliske saradnje i koje ničim ne smeju sprečavati njeno ostvarenje.

6.2. Ciljevi BS

Ugovor kaže da je bliska saradnja moguća samo onda kada teži da favorizuje ciljeve Unije ili da ih sačuva i da im služi.

6.3. Primena BS

Uslovi

Bliska saradnja može biti ustanovljena uz strogo poštovanje principa konstitutivnih Ugovora Unije i u okviru predviđenog institucionalnog okvira. Ona se može primeniti tek kao poslednja mera, ako ciljevi Ugovora ne mogu biti postignuti na neki drugi predviđeni način. Njome se ne sme dirati u suštinu integracije. Takođe, njome se ne sme zadirati u nadležnosti, prava, obaveze i interese država članica koje u takvom obliku saradnje ne učestvuju. Kada je reč o državama koje ostaju izvan okvira BS, one pak ne smeju činiti nikakve prepreke za ostvarenje takve integracije.

Institut bliske saradnje, jednom ustanovljen između određenih država, ostaje otvoren svim državama članicama u svakom trenutku, pod rezervom da one moraju poštovati inicijelnu i sve potonje odluke vezane za njeno ustanovljenje i postojanje.

Finansiranje

Troškovi aktivnosti bliske saradnje padaju na teret država učesnica, osim ukoliko Evropski Savet jednoglasnom odlukom ne odluči drugačije.

Procedura odlučivanja

Svi članovi Evropskog Saveta mogu uzeti učešća u raspravi povodom ustanovljenja i funkcionisanja bliske saradnje. Međutim, kada je reč o donošenju odluka, samo zemlje učesnici imaju pravo glasa. Ovo pravilo je samo eho normi predviđenih za monetarnu uniju.

Ugovor iz Amsterdama precizira i to da se u slučaju odlučivanja kvalifikovanom većinom primenjuju odredbe čl. 148. par. 2, a kada se odlučuje jednoglasno traži se saglasnost samo država učesnica u bliskoj saradnji.

Ugovor iz Amsterdama ne govori ništa o procesu odlučivanja drugih organa EU u slučaju da se uvede BS. Može se pretpostaviti da za njih važe već ustanovljene procedure.

Posebne odredbe

Kao što smo već pomenuli, zaključenjem Ugovora iz Amsterdama, bliska saradnja je institucionalizovana u načelu, sa posebnim odredbama člana 11 (čl. 5 Ugovora o osnivanju EZ) koji se tiče "prvog stuba" integracije, odnosno klasičnih ekonomskih zajednica. I ovaj put evropski zakonodavac, svestan delikatnosti svog postupka, postavlja mnogobrojna ograničenja kada je reč o ustanovljenju bliske saradnje. Prema slovu Ugovora, BS će biti moguća ako:

- nije reč o oblastima isključive nadležnosti Zajednica,
- ne utiče na politike, aktivnosti i programe Zajednice,
- ne utiče na građanstvo Unije, niti diskriminiše državljane država članica,
- ostaje u okvirima nadležnosti Zajednice predviđenim Ugovorom,
- ne utiče negativno na trgovinu i uslove konkurencije između država članica

Procedura odlučivanja je nešto drukčija. Naime, dok se Naslov VIa poziva na "odgovarajuće institucionalne odredbe" (dakle, procedura bi trebalo da zavisi od same oblasti u kojoj se uvodi BS), čl. 5a predviđa da Savet odlučuje kvalifikovanom većinom, na predlog Komisije a nakon konsultacije Evropskog parlamenta. Međutim, član Saveta može se pozvati na činjenicu da uvođenje BS utiče na nacionalnu politiku, i tada se, nakon razmatranja ovog pitanja, o ustanovljenju BS može odlučivati jednoglasno.

Ukoliko neka država želi da se priključi već uspostavljenoj BS, ona je dužna da notifikaciju dostavi Savetu i Komisiji.

Kada je reč o pitanjima saradnje u oblasti pravosuđa i unutrašnjih pitanja, bliska saradnja će biti moguća ukoliko se budu poštovale nadležnosti i ciljevi

Zajednice predviđeni Ugovorom, i ukoliko cilj samog ustanovljenja bliska saradnje bude ubrzano stvaranje jednog prostora slobode, bezbednosti i pravde u Uniji.

Ukoliko se podsetimo da su Sporazumi iz Šengena komunitarizovani pripajanjem Ugovoru iz Amsterdama, što se može protumačiti kao znak dobre volje da se uniformišu propisi u oblastima koje oni regulišu, vrlo je verovatno da se otvara novo polje moguće bliske saradnje.

Specifičnosti procedure odnose se na činjenicu da države članice imaju pravo inicijative; zatim, Komisija se izjašnjava o predlogu i prosleđuje ga Parlamentu. Kada je reč o odlučivanju Saveta, neophodna je saglasnost najmanje deset država članica ili šezdeset dva glasa.

7. Zaključak

Novе odredbe Ugovora iz Amsterdama o EU su prihvaćene. Međutim, one nisu dovoljno precizne i nemaju konzistentnog sadržaja. One sadrže garancije da postojeći sistem neće biti ugrožen uvođenjem instituta "BS". Međutim, ne treba podceniti opasnosti po proces dalje integracije EU kao što su:

- oslabljeno osećanje pripadnosti Zajednici/Uniji,
- fragmentacija pravnog poretka i sudske prakse Zajednice/Unije,
- komplikacija komunitarnih procedura,
- slabljenje uloge Komisije kao predstavnika zajedničkih interesa,
- funkcionisanje "bliske saradnje" u okviru dosadašnjeg nekonsolidovanog institucionalnog sistema koji nije reformisan kako bi se omogućilo proširenje.

Nadajmo se da će u kontekstu proširenja Unije na istok upravo bliska saradnja biti odlučujuća u približavanju suprotnosti između, s jedne strane, članica monetarne Unije i novopristiglih članova, s druge strane. Sa proširenjem, Unija će postati raznovrsnija no ikad ranije. Tada ćemo sa pravom moći da se zapitamo šta je to nova Evropa. Vizija "velike Evrope" je zavodljiva, ali ostaje dug put da se ona i ostvari.

SUDSKA PRAKSA

IZ PRAKSE SUDA PRAVDE EVROPSKIH ZAJEDNICA

str. 105 - 127.

Slučaj Unione Royale Belge des Societes de Football Association (ASBL) and Others v. Jean-Marc Bosman, kraće Bosman Case¹

Sud pravde Evropskih zajednica (nadalje "Sud") predstavlja nesumnjivo najzaposleniji međunarodni pravosudni organ. Sa 347, odnosno 420 presudjenih slučajeva ako uzmemo u obzir i jurisprudenciju Prvostepenog suda i 485 pokrenuta spora u samo jednoj, 1998. godini, on ostaje nedostižan ideal ostalih stalnih međunarodnih pravosudnih organa.² Ali ove cifre, ma kako imponantne, ne iskazuju pravu meru njegovog značaja. Nezaobilazni, možda čak i dragoceniji indikator u tom pogledu predstavljaju one daleko malobrojnije odluke Suda kojima se, sa pravom ili ne, pripisuje status predsedana, a bez kojih se komunitarno pravo ne može saznati, a kamoli shvatiti. Galerija tih bisera kojima se pripisuje pomeranje granica integrativnih procesa, jačanje njihovog intenziteta i/ili dogradjivanje – ima ih koji tvrde da je reč o izgradjivanju - interinstitucionalne ravnoteže obogaćena je krajem 1995. godine presudom u slučaju:

¹ Case C-415/93, Judgement 15 December 1995, *Common Market Law Reports*, 26. March 1996.

² The Future of the Judicial System of the European Union, www.curia.eu.int.

*Unione Royale Belge des Societes de Football Association (ASBL) and
Others v. Jean-Marc Bosman, kraće Bosman Case*³

1. Značaj *Bosman Case* je višestruk i višeznačan. Ponajpre, odlukom u *Bosman Case* okončana je dilema, pa i rasprava, koja svoju prvu jasnu artikulaciju u okviru EC, tada još uvek EEC, dobija već kasnih 70-ih godina. Tih je godina, naime, Komisija pokrenula razgovore sa nekim od nacionalnih sportskih saveza sa ciljem da se načelo nediskriminacije, jedno od bazičnih načela komunitarnog prava, efektuira i u ovoj oblasti. Radilo se, da budemo precizni, o propisima nacionalnih sportskih federacija koji su ograničavali angažovanje sportista državljana drugih država članica EEC u takmičenjima koja su ti savezi organizovali. Ti propisi su, po mišljenju mnogih, bili u suprotnosti sa slobodom kretanja rada, jednom od četiri slobode na kojima je bazirano zajedničko tržište, a kako je ona definisana članom 48 i izvedenom komunitarnom legislativom. Stvar, međutim, nije bila baš sasvim, niti do kraja jasna. Ponajpre, nije bilo jasno da li član 48 uopšte dopire do oblasti sporta, odnosno, da li komunitarno pravo reguliše odnose u sportu ili ne. Nadalje, iako posle *Van Duyn v. Home Office Case*⁴ nije bilo mesta za sumnju da član 48 ima neposredno dejstvo, nije bilo posve jasno da li on proizvodi samo "vertikalni" ili i "horizontalni" efekt. Drugim rečima, ostala je nejasno da li član 48 predstavlja pravni osnov zaštite pojedinca samo u odnosu na organe javne vlasti ili i u odnosu na druge individualne subjekte. Ni donošenje Pravilnika 1612/68 o slobodi kretanja rada nije razvejalo sve sumnje.⁵ Odredbe njegovog Drugog poglavlja nisu, naime, izričito zabranjivale diskriminaciju u pogledu zapošljavanja, već diskriminaciju po zapošljavanju.

Odgovor na neka od ovih pitanja Sud će dati mnogo pre *slučaja Bosman*. Tako u odluci u slučaju *Walrave v. Union Cyclistique Internationale*,⁶ odluci koja je obilato korišćena u raspravi u *Bosman Case*, nalazimo odgovor na dva bitna pitanja: da li je komunitarno pravo relevantno za odnose u sportu i da li zabrana diskriminacije važi i za sportske saveze. U odgovoru na prvo Sud će reći:

"S obzirom na ciljeve Zajednice, delatnost sporta je podvrgnuta komunitarnom pravu samo u onoj meri u kojoj ona predstavlja ekonomsku aktivnost u smislu člana 2 Ugovora.

³ Case C-415/93, Judgement 15 December 1995, *Common Market Law Reports*, 26. March 1996.

⁴ Case 41/74, 1974, *ECR* 1337.

⁵ Regulation 1612/68, 15 October 1968, *OJ English Special Edition*. 1968-II, 475.

⁶ Case 36/74, 1974, *ECR* 1405.

Kada je takva aktivnost po svom karakteru plaćeno zaposlenje ili usluga sa naknadom ona ulazi posebno i shodno slučaju, u okvire člana 48 do 51 ili 59 do 66 Ugovora.

Ove odredbe, koje efektuiraju opšte pravilo iz člana 7 Ugovora, zabranjuju svaku diskriminaciju zasnovanu na državljanstvu u vršenju aktivnosti na koje se odnose.

U tom pogledu, tačna priroda pravnog odnosa na bazi koga se takva usluga ostvaruje nije značajna budući da pravilo nediskriminacije pokriva na istovetan način svaki rad ili sve usluge.

Ta zabrana, međutim, ne utiče na sastav sportskih timova, naročito nacionalnih timova, čije je formiranje isključivo pitanje od interesa za sport i koje, kao takvo, nema nikakve veze sa ekonomskom aktivnošću.

Ovo ograničenje domašaja odredaba o kojima je reč mora, međutim, ostati ograničeno sopstvenim ciljem.⁷

Sud će, potom, odgovoriti i na pitanje da li se pravila komunitarnog prava odnose i na privatna sportska udruženja: "Zabrane takve diskriminacije se ne primenjuje samo na delovanje javnih vlasti već se, isto tako, proteže i na pravila svake druge prirode koja imaju za cilj da na kolektivni način regulišu plaćeno upošljavanje i obezbeđivanje usluga.

Ukidanje prepreka slobode kretanja lica i slobode pružanja usluga između država članica, koje predstavljaju osnovne ciljeve Zajednice sadržane u članu 3 (c) Ugovora, bilo bi kompromitovano kada bi se ukidanje barijera nacionalnog porekla moglo neutralisati preprekama koje nastaju kao posledica ostvarivanja pravne autonomije saveza ili organizacija koje ne potpadaju pod javno pravo."⁸

Samo dve godine potom pred Sudom će, u slučaju *Dona v. Montero*, izričito biti postavljeno pitanje da li je zabrana igranja stranih igrača za profesionalne fudbalske klubove u Italiji kompatibilna sa komunitarnim pravom.⁹ Sud će potvrditi svoje stanovište, ali će ga konkretizovati i precizirati: "S obzirom na ciljeve Zajednice, delatnost sporta je podvrgnuta komunitarnom pravu samo u onoj meri u kojoj ona predstavlja ekonomsku aktivnost u smislu člana 2 Ugovora.

To važi za aktivnosti profesionalnih ili poluprofesionalnih fudbalera, koje su po svojoj prirodi plaćena zaposlenja ili usluge sa nadoknadom.

Ako su takvi igrači državljani jedne države članice onda oni u svim drugim državama članicama uživaju pogodnosti na bazi odredaba komunitarnog prava koje se tiču slobode kretanja lica i pružanja usluga.

⁷ Par. 4 do 9.

⁸ Par. 17 i 18. Do istog je zaključka Sud došao i u vezi sa članom 59.

⁹ Case 13/76, 1976, ECR 1333.

Te odredbe, međutim, ne preče usvajanje pravila ili prakse koji isključuju strane igrače iz učešća u određenim utakmicama sa razloga koji nisu ekonomske prirode, a koji se odnose na osobenu prirodu i kontekst takvih utakmica i stoga su isključivo od sportskog interesa, kao što su, na primer, utakmice između nacionalnih timova različitih država.

Ovo ograničenje domašaja odredaba o kojima je reč mora, međutim, ostati ograničeno sopstvenim ciljem."¹⁰

Analiza ove dve presude ukazuje na nekoliko zaključaka relevantnih za utvrđivanje stanja komunitarnog prava sa kojim će ono dočekati *Bosman Case*. Prvo, pravila privatnih sportskih saveza jesu podređena komunitarnom pravu. Drugo, oblast sporta jeste regulisana komunitarnim pravom u meri u kojoj je on ekonomska aktivnost. Treće, delatnost profesionalnih fudbalera je po svojoj prirodi plaćeno zaposlenje te je stoga regulisana komunitarnim pravom. Četvrto, član 48 (i 59) je primenjiv na te aktivnosti. I peto, Sud je dozvolio izvesne izuzetke od pravila zabrane diskriminacije. No, tu se da uočiti značajna evolucija njegovog stanovišta i to u pravcu restriktivnog tumačenja. Dok u *Walrave Case* on pitanje formiranja takmičarskih timova izuzima od zabrane diskriminacije, u *Dona* slučaju dozvoljeni izuzetak svodi na isključenje učešća stranih igrača u određenim utakmicama. Pri tom, obe presude dozvoljeni izuzetak vezuju za neekonomske razloge, razloge koji su isključivo sportskog karaktera.

2. I dok će jurisprudencija Suda i sekundarna legislativa Zajednice mirovati, regulativa fudbalskih asocijacija doživće značajne promene. Gotovo odmah po donošenju presude u *slučaju Dona* otpočeli su pregovori Komisije i Evropskog fudbalskog saveza (UEFA). Godine 1978. UEFA će preuzeti obavezu da ukine ograničenje broja stranih igrača sa kojima jedan klub može zaključiti ugovor, dakako, ako je reč o državljanima država članica. Broj tih igrača koji mogu igrati u jednoj utakmici UEFA je ograničila na dva, s tim da se to ograničenje ne odnosi na igrače koji su pet godina i duže nastanjani na teritoriji datog nacionalnog saveza. Pregovori su, između ostalog i na podsticaj Evropskog parlamenta, nastavljeni, te će UEFA 1992. godine usvojiti takozvano "tri + dva" pravilo. Ono fiksira ne gornju, već donju granicu broja stranih igrača - tri po svakom timu, a od ograničenja izuzima i dva igrača koja su u toj državi neprekidno igrala pet i više godina, uključujući i tri godine za juniorski klub. Kako je to pravilo utvrdilo minimalni, a ne maksimalni broj stranih igrača kojima je dozvoljeno nastupanje u jednoj utakmici, nacionalni savezi članica EU sami su u datim okvirima propisali maksimalan broj.¹¹

¹⁰ Par. 12 do 16.

¹¹ Tako Engleski fudbalski savez u strance ne računa igrače iz Velsa, Škotske, Severne Irske i Irske, dok fudbalski savez Škotske uopšte ne poznaje taj tip ograničenja.

Prihvatanje učešća stranih igrača u nacionalnim klubovima problematizovaće jedno drugo pitanje, pitanje njihovog transfera, odnosno prelaska iz jednog kluba u drugi. Nadležnost je u tom pogledu podeljena između nacionalnih saveza u koje su nacionalni klubovi organizovani i njihovih međunarodnih asocijacija, UEFA i Svetske fudbalske federacije, FIFA. Prema pravilima Fudbalskog saveza Belgije (URBSFA) koja su relevantna za *Bosman Case*, pravni položaj igrača definišu tri instituta: pripadnost klubu, pripadnost savezu i licenca. Licenca je ovlašćenje, dozvola igraču da igra u utakmicama koje organizuje nacionalni fudbalski savez i pretpostavlja pripadnost klubu i savezu. Transfer, odnosno prelazak igrača, jeste proces u kome igrač koji je član saveza menja klupsku pripadnost. Dakako, ako su i bivši i sadašnji klub na teritoriji Belgije. Ukoliko odlazi u klub izvan Belgije ili dolazi iz kluba koji se nalazi izvan njene teritorije, igrač menja i pripadnost savezu. Pripadnost klubu i pripadnost savezu ne menja se, međutim, kod tzv. privremenog transfera ili prelaska. On samo dobija ovlašćenje da nastupa za novi klub, a ostaje član starog kluba i saveza.

Pravila o transferu profesionalnih fudbalera URBSFA bila su u vreme od značaja za *slučaj Bosman* sledeća. Klubovi zaključuju ugovor sa svojim fudbalerima kojim obavezno definišu njihovu zaradu i minimalni bonus, kao i rok na koji je ugovor zaključen. Ugovori se zaključuju na minimum godinu, a maksimum pet godina i moraju isticati 30. juna. Pre isteka ugovora, a najkasnije 26. aprila godine u kojoj ugovor ističe, klub je dužan da igraču ponudi novi ugovor. U suprotnom, on od 1. maja stiče status amatera u pogledu transfera. Igrač ima pravo da ponudu odbije. U tom se slučaju njegovo ime stavlja na transfer listu koja se URBSFU mora dostaviti najkasnije do 30. aprila. Za igrače koji se nalaze na toj listi važi sistem tzv. "prinudnog transfera" i to od 1. do 31. maja. U ovom periodu oni mogu zaključiti ugovor sa drugim klubom i bez pristanka starog kluba ukoliko novi klub isplati nadoknadu za transfer koju pravila URBSFU definišu kao kompenzaciju za obučavanje igrača. Iznos nadoknade obračunava se tako što se ukupni godišnji prihod igrača umnožava od 2 do 14 puta za profesionalce, odnosno od 4 do 16 puta za neamatere, zavisno starosti igrača. Period "slobodnog transfera" počinje 1. i traje do 25. juna. Promena kluba je moguća samo uz pristanak bivšeg kluba, s tim da se iznos nadoknade za transfer slobodno ugovara između starog i novog kluba igrača. Ukoliko novi klub ne isplati ugovoreni iznos nacionalni savez ga može kazniti. Za slučaj da ne dođe ni do "slobodnog transfera" stari klub je u obavezi da igraču ponudi novi jednogodišnji ugovor sa uslovima istim kao u aprilu. Ako igrač odbije i tu ponudu klub ga, počev od 1. avgusta, može suspendovati, a ako to ne učini on automatski stiče status amatera. Ako suspendovani igrač ne zaključi ni jedan drugi ugovor ili do transfera ne dođe, on, posle dve sezone u kojima mu nije bilo dozvoljeno da igra, može sebi pribaviti status amatera.

URBSFU je od 1. januara 1993. godine počela da primenjuje nova pravila o transferu koja naglašavaju slobodu ugovaranja igrača, ali izričito utvrđuju obavezu novog kluba da starom plati naknadu za "obučavanje i razvoj igrača, njegove veštine i troškove njegove zamene". Uz to, ona propisuju da igrač koji u belgijski klub dolazi iz nekog stranog kluba ne može dobiti ovlašćenje da nastupa za belgijski klub dok URBSFU od saveza koji igrač napušta ne dobije međunarodni sertifikat o transferu. FIFA može naložiti tom savezu da sertifikat izda ili ga sama može izdati, a pod određenim uslovima, taj sertifikat može izdati i sama URBSFU.

Što se pravila UEFA tiče, "Principi o saradnji država članica Saveza UEFA i njihovih klubova" iz 1990. godine propisuju, između ostalog, da je igrač po isteku ugovora slobodan da zaključi ugovor sa klubom po svom izboru, da je novi klub obavezan da zaključenje ugovora odmah notifikuje starom klubu, a stari klub nacionalnom savezu. Nacionalni je savez, pak, obavezan da odmah izda sertifikat. Ona predviđaju i pravo starog kluba na naknadu "za obuku i razvoj", dok se naknada za obuku plaća samo pri prvoj promeni kluba. U slučaju spora o iznosu naknade, formira se tim eksperata UEFA koji donosi obavezujuću odluku. Od posebnog je značaja odredba koja razdvaja poslovne odnose između starog i novog kluba od prava igrača da nastupa za novi tim. U članu 16 izričito se kaže da isplata naknade nije od značaja za sportsku i profesionalnu aktivnost igrača i da je on slobodan da nastupa za novi klub. UEFA će 1988. godine doneti posebna pravila o saradnji klubova nacionalnih saveza država članica EEC. Ona će, takođe, izvršiti reviziju "Principa" 1993. godine, koja izmene uvodi u pogledu načina obračuna naknade za transfer. Što se transfera stranih igrača tiče, predviđa se primena pravila FIFE.

Pravila FIFE koja su 1990. godine bila na snazi usvojena su 1986. godine. Ona su nacionalnim savezima ostavljala pravo da odrede status i kvalifikacije svojih igrača koje ostali savezi priznaju. Prema slovu člana 14(1) profesionalni igrači nisu mogli napustiti nacionalni savez sve dok su bili vezani ugovorom, pravilima kluba, lige ili saveza. Transfer je, stoga, pretpostavljao izdavanje sertifikata o transferu nacionalne asocijacije, kojim je ona potvrđivala da su sve finansijske obaveze, uključujući i naknadu o transferu, namirene. Razume se da novi savez nije mogao registrovati igrača sve dok ne dobije sertifikat starog. Pravila o transferu izmenjena su 1994. godine. Sertifikat starog saveza i dalje je pretpostavka registrovanja u novom. Novi savez je jedini ovlašćen da zatraži izdavanje sertifikata čije se izdavanje može uskratiti samo ako igrač nije ispunio ugovorne obaveze prema starom klubu ili ako između starog i novog kluba postoji spor o transferu a nije spor finansijske prirode. Nova pravila će uključiti i odredbu o tome da spor o iznosu naknade za transfer ne sme uticati na sportske i profesionalne aktivnosti, kao i da će igrač biti slobodan da nastupa za novi klub čim sertifikat stigne novom savezu.

3. Gospodin Bosman, sada već bivši fudbaler, započeo je profesionalnu karijeru 1986. godine u jednom od klubova belgijske prve lige. Dve godine potom on će zaključiti i prvi ugovor o transferu i postati član drugog belgijskog prvoligaša SA Royal Club Liegeois (u daljem tekstu "RC Liege"). Ugovor sa ovim klubom isticao je 30. juna 1990. godine te je RC Liege, kako nalažu pravila URBSFA, ponudio Bosmanu jednogodišnji ugovor sa mesečnim primanjima u iznosu garantovanog minimuma. Kao što se i očekivalo, Bosman je odbio da potpiše ovaj ugovor te se njegovo ime našlo na transfer listi. Utvrđena je i naknade za tzv. prinudni transfer. Kako ni jedan klub nije iskazao interes za gospodina Bosmana, on je tek 30. jula zaključio ugovor sa francuskim drugoligašem *SA d'ecomomic mixte sportive de l'Union Sportive du littoral de Dunkerque* (u daljem tekstu "US Dunkerque") koji je prethodno sa RC Liege postigao sporazum o privremenom transferu ovog igrača. RC Liege će učiniti i konačnu ponudu za trajni transfer g. Bosmana, s tim da su oba ugovora koje je US Dunkerque zaključio - i ugovor sa Bosmanom i ugovor sa RC Liege - sadržali jedan bitan uslov za stupanje na snagu - da odobrenje URBSFA za transfer pristigne Francuskom fudbalskom savezu najkasnije 2. avgusta. Taj uslov, međutim, nije bio ispunjen. Nije ni mogao biti jer RC Liege, sumnjajući u platežnu sposobnost US Dunkerque; njegovo izdavanje nije ni zatražio. Šta više, Bosman je već 31. jula suspendovan i tako sprečen da igra u narednoj sezoni za RC Liege i za bilo koji drugi klub.

Kao odgovor na to, Bosman pred Prvostepenim sudom (*Tribunal de Premiere Instance*) pokreće postupak protiv RC Liege i, kasnije, URBSFA. Osim glavnog procesa, Bosman će pokrenuti i postupak za donošenje tri privremene mere. Prve, kojom se RC Liege i URBSFA nalaže da mu plaćaju mesečnu naknadu u iznosu od 100 000 Bfr. dok ne nađe novi angažman; druga, kojom se tuženima nalaže da se uzdrže od zahteva za nadoknadom jer to umanjuje mogućnosti za nalaženje novog angažmana; i treća, kojom se od Suda pravde Evropskih zajednica (u daljem tekstu "Sud") zatraži ocena kompatibilnosti sistema transfera sa članovima 3c i 48 Ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici (u daljem tekstu Ugovor o EEC). Prvostepeni sud će predložene odluke i doneti, s tim da će sumu koju RC Liege treba da plaća mesečno Bosmanu utvrditi u iznosu garantovanog minimuma - 30 000 Bfr. Apelacioni sud (*Cour d'Appel*) prihvatiće u osnovi stanovište Prvostepenog suda uz jedan značajan izuzetak: poništiće privremenu meru kojom se od Suda tražila odluka o prethodnom pitanju.¹²

Privremena mera omogućiće Bosmanu da zaključi nekoliko ugovora o angažmanu. Svi su oni, međutim, relativno brzo raskidani. Ta činjenica, ustvrdiće

¹² Slučaj C-340/90 uklonjen je iz sudskog Registra.

nacionalni sud, predstavlja dovoljan osnov za sumnju da evopski klubovi, uprkos pogodnosti koju druga privremena mera pruža, bojkotuju Bosmana.

Predmet glavnog postupka bio je Bosmanom zahtev za naknadu štete koji je on bazirao na povredi ugovornih obaveza i protivpravnosti sistema transfera. U postupak će se umešati URBSFA i zatražiti od suda da njena pravila o transferu i odgovarajuća pravila UEFA proglasi pravovaljanim. Avgusta 1991. Bosman će svoju tužbu proširiti i na UEFA i protiv nje pokrenuti postupak sa zahtevom da se njeni propisi o naknadi za transfer igrača čiji je ugovor istekao i propisi koji stavljaju u neravnopravni položaj igrača iz drugih država članica Evropskih zajednica u nacionalnim takmičenjima proglase ništavnim i protivzakonitim na ime povrede odredaba člana 48, 85 i 86 Ugovora o EEC. G. Bosman će, takođe, zatražiti od suda da donese posebnu meru kojom će naložiti UEFA da prekine ovu praksu i povuče relevantna pravila u roku od 48 časova.

Aprila 1992. godine Bosman će dopuniti svoju tužbu protiv RC Liege, pokrenuti postupak protiv URBSFA i dopuniti argumentaciju protiv UEFA. On će zatražiti od suda da donese posebnu odluku kojom će se naložiti RC Liege, URBSFA i UEFA da prestanu da ga ometaju u ostvarivanju slobode zaključivanja ugovora sa novim poslodavcem, kao i odluku kojom će naložiti tuženima, individualno ili pojedinačno, da naknade štetu koju je pretrpeo. Istovremeno, zatražiće od suda i da donese odluku kojom će proglasiti da se pravila o transferu i pravila o stranim igračima URBSFA i UEFA nisu imala primenjivati na njega. Konačno, Bosman je predložio sudu da se obrati Sudu EC i od njega zatraži ocenu saglasnosti pomenutih pravila sa komunitarnim pravom. U presudi donetoj 11. juna 1992. godine prvostepeni sud je, odbacivši UEFA-in prigovor o nenadležnosti,¹³ zaključio da je RC Liege, time što je prouzrokovao neuspeh Bosmanovog prelaska u US Dunkerque, prekršio pravo i da je, stoga, dužan da nadoknadi nastalu štetu. Konačno, sud je zatražio od Suda pravde EC da oceni saglasnost pravila o transferu sa članovima 48, 85 i 86 Ugovora o EEC (*Case C-269/92*). Apelacioni sud je 1. oktobra 1993. godine podržao presudu prvostepenog suda. On je, takođe, utvrdio da tužba protiv RC Liege, URBSFA i UEFA pokreće pitanje saglasnosti sistema transfera sa komunitarnim pravom i sam uputio zahtev Sudu da donese odluku o prethodnom pitanju. Šta više, Apelacioni sud je prihvatio predlog Bosmana da se postupku ocene zakonitosti podvrgnu i pravila o stranim igračima, bazirajući taj deo svoje presude na članu 18 belgijskog *Code Judiciaire* koji dozvoljava podnošenje tužbe sa ciljem "da se spreči povreda prava koja su ozbiljno ugrožena."¹⁴ Tako je od Suda zatraženo da odgovori:

¹³ UEFA je, naime, tvrdila da su švajcarski, a ne belgijski sudovi nadležni da presude ovaj spor, budući da je ova organizacija registrovana u Švajcarskoj.

¹⁴ Citat prema Opinion of Advocate Generale (Herr Carl Otto Lenz), par. 52.

"Da li članove 48, 85 i 86 Rimskog ugovora od 25. marta 1957. treba tumačiti tako da:

- zabranjuju fudbalskom klubu da zahteva i prima isplatu izvesne sume novca prilikom angažovanja jednog od njegovih igrača čiji ugovor ističe od kluba koji je njegov novi poslodavac;

- zabranjuju nacionalnim i međunarodnim sportskim udruženjima ili savezima da u svoju relevantnu regulativu unose odredbe kojima se ograničava učešće stranih igrača iz Evropske zajednice u takmičenjima koja oni organizuju?"¹⁵

4. *Slučaj Bosman* je pratilo ogromno interesovanje koje je daleko prevazišlo sportske strukture i na nacionalnom i na internacionalnom planu. U postupku će, osim g. Bosmana, URBSFA i UEFA, aktivno učešće uzeti i Komisija, ali i vlade Italije, Nemačke, Francuske, Danske. A kako i ne bi kada je ulog bio nešto mnogo "više od igre". Radilo se ne samo, možda čak ni prevashodno, o g. Bosmanu, URBSFA, pa čak ni o UEFA kao takvoj, već o jednom, kako nas Javni pravobranilac g. *Carl Otto Lenz* upozorava na samom početku Mišljenja, ogromnom tržištu koje funkcioniše pored, pa i nasuprot, unutrašnjem tržištu Zajednice. Pitanje njegovog opstanka kao nezavisnog ili njegovog konačnog podvođenja pod pravila komunitarnog jeste ono što je slučaju Bosman podarilo taj neodoljivi "šarm". To je objašnjenje zašto su se, i pored dosta jasnih stavova Suda, brojni učesnici angažovali da pokažu i dokažu da odredbe člana 48 o slobodi kretanja radnika - koje su u ovom slučaju imale da odigraju ulogu instrumenta podvođenja tržišta igračima fudbala pod komunitarno pravo, a tako i pod unutrašnje tržište - nisu relevantno pravo koje treba primeniti na odnose g. Bosmana, RC Liege, URBSFA i UEFA.

Sa svoje strane URBSFA će ustvrditi da se samo vodeći evropski klubovi mogu tretirati kao preduzeća, odnosno subjekti koji obavljaju ekonomsku aktivnost. Nadmoćna većina evropskih klubova, uključujući tu i RC Liege, ekonomsku aktivnost obavljaju u zanemarljivom obimu, te se na nju ne treba primeniti komunitarno pravo, odnosno član 48. Sud će podsetiti da je sport, kako je rečeno u *Walrave Case*, komunitarnom pravu podvrgnut u meri u kojoj predstavlja ekonomsku aktivnost u smislu člana 2. Ugovora o EEC i da to važi i za profesionalni i poluprofesionalni fudbal kada aktivnost igrača po svom karakteru predstavlja plaćeno zaposlenje ili uslugu sa naknadom (*Dona Case*). Primena komunitarnih pravila o slobodi kretanja radnika ne zahteva da: "...poslodavac bude preduzeće; sve

¹⁵ Apelacioni sud nije prihvatio zahtev UEFA da se Sudu postavi i pitanje da li bi odgovor na postavljena pitanja bio drugačiji da je sistem transfera dozvoljavao igraču da slobodno nastupa za novi klub čak i ako taj klub nije još uvek isplatio naknadu za prelazak starom klubu.

što je potrebno jeste postojanje, ili namera da se stvori, poslodavački odnos (*employment relationship*)."¹⁶

URBSFA će zahtev za otklanjanje primene odredaba člana 48 na pravila o transferu bazirati i na tvrdnji da se ono ne tiče odnosa između fudbalera kao zaposlenog i kluba kao poslodavca, već poslovnog odnosa između klubova i posledica koje pristupanje nacionalnom savezu proizvodi. Sud će, međutim, ustvrditi da veza između pitanja o transferu koje je uputio Apelacioni sud i člana 48 postoji: "činjenica da klub poslodavac mora platiti naknadu pri regrutovanju igrača iz drugog kluba utiče na mogućnosti igrača da nađe zaposlenje i na uslove pod kojima se zaposlenje nudi."¹⁷

UEFA će upozoriti da bi odluka Suda mogla dovesti u pitanje organizaciju sporta u celini te da zato, ako uopšte treba primeniti odredbe člana 48 na konkretan slučaj, treba biti krajnje oprezan u pogledu njihovih mogućih efekata. Sud neće pokušati da umanji značaj koji efektima presude pridaje. Ono što će, međutim, učiniti jeste da definiše značaj tih efekata u procesu odlučivanja: "... iako se praktične posledice svake sudske odluke moraju pažljivo odmeriti, ne sme se ići tako daleko da se oslabi objektivni karakter prava i ugrozi njegova primena zbog mogućih posledica sudske odluke. Te se posledice, u najboljem slučaju, mogu uzeti u obzir pri utvrđivanju da li (treba, prim. aut.) izuzetno ograničiti temporalne efekte presude."¹⁸

Na tom stanovištu Sud će istrajati i, kao i u nekim prethodnim slučajevima, u ime: "... opšteg principa pravne sigurnosti koji je svojstven komunitarnom pravnom sistemu ... ograničiti mogućnost ... zainteresovanog lica da se pozove na takvo tumačenje odredaba sa ciljem da dovede u pitanje pravne odnose ustanovljene u dobroj veri."¹⁹

No, vratimo se raspravi o primenljivosti odredaba člana 48 na pravila u oblasti sporta. Ozbiljne primedbe u tom pogledu izraziće i vlada Nemačke. No, njena linija rezonovanja kreće se u sasvim drugom pravcu. Sport, ustvrdiće ona, po svojim opštim odlikama pokazuje veliku sličnost sa kulturom. Stoga na ovu oblast treba primeniti odredbe člana 128 (1) koje Zajednicu obavezuju na poštovanje nacionalnih i regionalnih različitosti. Uz to, pitanje kompatibilnosti pravila o transferu koje je uputio belgijski sud vezano je za ostvarivanje slobode udruživanja i za autonomiju saveza koju oni uživaju u okviru nacionalnih pravnih sistema. Načelo supsidijarnosti,

¹⁶ Judgement, par. 74. Interesantno da se Sud ovom prilikom neće koristiti argumentacijom koju je ponudio Pravobranilac. U paragrafu 127. Mišljenja on će argument URBSFA odbaciti s obrazloženjem da je "... obim aktivnosti nebitan, kao i pitanje u kojoj meri ona vodi do profita."

¹⁷ *Ibid.*, par. 75.

¹⁸ *Ibid.*, par. 77.

¹⁹ *Ibid.*, par. 142 i passim.

kao opšte pravno načelo preči zadiranje javnih vlasti, a posebno organa Zajednice, preko mere koja je apsolutno neophodna. Pitanje transfera leži, po mišljenju vlade Nemačke, daleko izvan dozvoljene sfere.

Ove argumente, očigledno usmerene na limitiranje domašaja komunitarnog prava, ali i limitiranje ovlašćenja institucija Zajednice, Sud će odbiti uz sledeće obrazloženje. Pitanje koje je belgijski sud upitio ne tiče se, kako to Nemačka tvrdi, granica ovlašćenja organa Zajednice koje član 128 (1) tretira. Ono se tiče jedne od fundamentalnih sloboda na kojima Zajednica počiva - slobode kretanja radnika - koju garantuje član 48. Nadalje, princip slobode udruživanja spada u red onih principa koji, iako nisu izričito zapisani u osnivačkim ugovorima, uživaju zaštitu u okviru komunitarnog prava. Ali se pravila o transferu, reći će Sud, "... ne mogu smatrati neophodnim za obezbeđenje uživanja ove slobode od strane udruženja, klubova ili njihovih igrača, niti se mogu smatrati njenim neizbežnim rezultatom."²⁰

Što se prigovora o načelu supsidijarnosti tiče, Sud će se zadovoljiti izjavom da njegova primena "... ne može dovesti do situacije u kojoj sloboda privatnih udruženja da usvajaju sportska pravila ograničava vršenje prava koja pojedincima daje Ugovor."²¹

Ono što je interesantno, a čega u presudi nema, jeste da se na princip supsidijarnosti u otklanjanju primene člana 48 pozvala i UEFA. Ono što je još interesantnije, to je argument kojim će Javni pravobranilac to pozivanje odbiti: "Princip supsidijarnosti", reći će g. *Lenz*, "se, prema slovu člana 3b, ne primenjuje u oblasti pod isključivom nadležnošću Zajednice, kao što su osnovne slobode. Niti se iz tog principa dedukcijom može izvesti (zaključak, prim. aut.) da se komunitarno pravo ne može primeniti na oblast profesionalnog sporta."²²

O razlozima neposezanja Suda za jednim, usuđujemo se reći, tako očiglednim i toliko nesumnjivim kontraargumentom može se samo nagađati. Ostaje kao nepobitna činjenica da je Sud, za razliku od Pravobranioca, propustio veoma povoljnu priliku da podvuče granicu primene principa supsidijarnosti. Odnosno, da odgovori na pitanje čiji je značaj za komunitarno pravo od rastućeg značaja.

U presudi će se naći mesta za odgovor na još dve primedbe UEFA. Prva od njih odnosi se na "horizontalno" delovanje člana 48. UEFA će, naime, prigovoriti da protezanje obavezujućeg karaktera odredaba ne samo na organe javne vlasti već i na privatne subjekte, u ovom slučaju saveze, stavlja saveze u neravnopravan položaj. Oni se, za razliku od države, ne mogu pozvati na razloge javnog poretka, javne bezbednosti i javnog zdravlja kako bi opravdali eventualna ograničenja slobode

²⁰ *Ibid.*, par. 80.

²¹ *Ibid.*, par. 81.

²² *Ibid.*, Opinion, par 130.

kretanja radnika. Sud će, međutim, utvrditi da "Ne postoji ništa što bi sprečilo individualne subjekte da se u opravdanjima pozovu na javni poredak, javnu bezbednost ili javno zdravlje. Priroda pravila o kojima je reč - javna ili privatna - ni na koji način ne utiču na domet niti sadržaj ovih osnova opravdanja."²³

Na kraju, UEFA će ustvrditi da komunitarno pravo, odnosno član 48, nije relevantno pravo za razrešenje prvog pitanja jer se radi o sporu koji u celini spada u domen nacionalnog prava. Sud neće poreći dotadašnju praksu da takve sporove tretira kao sporove koji izlaze iz njegove nadležnosti. Ono što će, međutim, osporiti je da *slučaj Bosman* spada u red takvih sporova.

Pošto je definitivno utvrdio da je član 48 relevantan za odgovor na prvo pitanje, Sud će se upustiti u razmatranje odnosa njegovih odredaba i pravila o transferu. Prvi korak u tom pravcu biće da utvrdi sadržaj slobode kretanja radnika kao jednog od fundamentalnih principa Zajednice. Odredbe Ugovora EEC o slobodnom kretanju radnika, podsetiće on, obilato se pozivajući na svoje prethodne odluke, imaju za cilj da olakšaju državljanima država članica vršenje svih profesionalnih aktivnosti na teritoriji Zajednice i da otklone sve mere koje ih mogu staviti u nepovoljan položaj kada žele da ekonomsku aktivnost ostvaruju na teritoriji druge države članice. Samo slovo Ugovora im garantuje pravo da napuste zemlju porekla da bi stupili na teritoriju druge države članice i tu se nastanili radi vršenja ekonomskih aktivnosti. Iz stoga proizlazi da odredbe nacionalnog zakonodavstva koje sprečavaju ili odvrćaju svoje državljanje da napuste teritoriju zemlje porekla predstavljaju prepreku slobodi kretanja radnika, čak i onda ako se primenjuju na sve, dakle nezavisno od državljanstva radnika. No, ono što je u praksi Suda već rečeno o slobodi kretanja radnika ne predstavlja čitav korpus postojećeg prava. Na pravo slobodnog kretanja radnika primenjuju se i stanovišta do kojih je Sud došao u pogledu prava na slobodno osnivanje preduzeća koja zabranjuju državi porekla da donosi propise kojima se državljanima te države sprečavaju da osnivaju preduzeća u drugoj državi članici. Jer, pravo na slobodu osnivanja preduzeća bilo bi lišeno svakog smisla ako bi državi članici bilo dozvoljeno da zabrani svojim preduzećima, odnosno državljanima da, pošto izgube status preduzeća u okviru njenog pravnog sistema, osnuju preduzeće u okviru pravnog sistema druge države članice. Stvar nimalo ne menja činjenica da se pravila o transferu primenjuju i u nacionalnim okvirima. Ono što je relevantno za ocenu njihove kompatibilnosti sa komunitarnim pravom jeste "...da je verovatno da ona ograničavaju slobodu kretanja igrača koji žele da svoju aktivnost nastave u drugoj državi članici sprečavajući ih ili odvrćajući ih od toga da napuste klubove kojima pripadaju čak i po isteku svojih ugovora o zaposlenju sa tim klubovima.

²³ *Ibid.*, par. 86.

Kako ona propisuju da profesionalni fudbaler ne može vršiti svoju delatnost za novi klub koji je osnovan u drugoj državi članici ukoliko njegovom bivšem klubu nije isplatio naknadu za transfer koju su dva kluba ugovorila ili je utvrđena prema regulativi sportskih udruženja, pomenuta pravila predstavljaju prepreku slobodnom kretanju radnika," zaključio je Sud.²⁴ Ali, podsetio je predstavnici UEFA, pravila iz 1990. propisuju da poslovni odnosi dva kluba neće uticati na aktivnost igrača. Taj, kako će ga g. Lenz u svom daleko živopisnijem Mišljenju nazvati, "prividan napredak", neće zavarati Sud: "Novi klub još uvek mora platiti naknadu za transfer o kojoj je reč, pod pretnjom sankcija koje mogu uključiti i osudu zbog duga, koje ga isto tako delotvorno sprečavaju da potpiše ugovor o igraču iz kluba druge države članice bez plaćanja te nadoknade."²⁵

Pravila o transferu ostaju, dakle, prepreka slobodnom kretanju radnika. Ali, da li je ta prepreka uz to i protivna komunitarnom pravu? Da, reći će Sud osim:

- ako su u funkciji ostvarenja legitimnog cilja koji je saglasan sa Ugovorom;
- ako se mogu opravdati razlozima javnog poretka;
- ako je njihova primena takva da obezbeđuje postizanje postavljenog cilja;
- ako se u primeni ne ide preko onog što je nužno u tu svrhu.²⁶

Sud će, dakako, primeniti pomenuti test na ciljeve koje su strane i drugi učesnici u postupku naveli.

URBSFA, UEFA i vlada Francuske će ustvrditi da potreba da se održi finansijska i takmičarska ravnoteža među klubovima, kao i da se obezbedi podrška potrazi za novim talentima i treniranje mladih igrača predstavljaju legitimni cilj koji pravila o transferu čini dozvoljenim izuzetkom. U nešto izmenjenoj verziji - održanje ravnoteže među klubovima da bi se obezbedio izvestan stepen izjednačenosti i nesigurnost u pogledu rezultata, kao prvi, i ohrabrenje regrutovanja i obučavanja mladih igrača, kao drugi cilj - Sud će potvrditi njihovu legitimnost. Pa ipak će naći, kada je o prvom reč, da "... primena pravila o transferu ne predstavljaju adekvatno sredstvo održanja finansijske i takmičarske ravnoteže u svetskom fudbalu. Ta pravila ne sprečavaju najbogatije klubove da obezbede usluge najboljih igrača, niti pak sprečavaju da dostupnost finansijskih sredstava bude odlučujući faktor u takmičarskom sportu, i da na taj način značajno promene ravnotežu između klubova."²⁷

²⁴ *Ibid.*, par. 99 i 100.

²⁵ *Ibid.*, par. 101.

²⁶ *Ibid.*, par. 104.

²⁷ *Ibid.*, par. 107.

Pravila o transferu, odnosno njihova primena, ne obezbeđuju ostvarenje postavljenog cilja te, stoga, nisu ni prepreka dozvoljena komunitarnim pravom. Što se drugog cilja tiče, Sud će dopustiti da on "... zbilja verovatno ohrabruje klubove da tragaju za novim talentima i obučavaju mlade igrače."²⁸

No, neizvesnost predviđanja sportske budućnosti mladih igrača čini naknade za transfer neizvesnim, nesigurnim i u osnovi nezavisnim od stvarnih troškova koje klub ima u vezi sa treniranjem kako budućih profesionalaca, tako i onih koji to nikada neće postati. Otuda, očekivana naknada za transfer ne predstavlja ni odlučujući faktor u podsticanju regrutovanja i obučavanja mladih igrača, niti pak adekvatno sredstvo za finansiranje takvih aktivnosti, posebno u malim klubovima, zaključuje Sud. Ne samo da se njima ne obezbeđuje ostvarenje postavljenog cilja, već se "... ti ciljevi mogu postići bar isto tako efikasno drugim sredstvima koja ne ugrožavaju slobodu kretanja radnika."²⁹

Sud će, takođe, odbiti i pokušaj da se pravila o transferu opravdaju pozivanjem na neophodnost zaštite svetske organizacije fudbala i potrebu da se naknade troškovi klubova pri regrutovanju igrača. U prvom slučaju, on će podsetiti da je predmet njegovog razmatranja primena pravila o transferu samo unutar Zajednice, dok će drugi shvatiti kao pokušaj da se opravda "... održanje prepreka slobodnom kretanju radnika jednostavno na bazi (činjenice, prim. aut.) da su takve prepreke mogle postojati u prošlosti."³⁰

Posle svega, potvrđan odgovor na prvo pitanje - da li član 48 sprečava primenu pravila sportskih saveza po kojima profesionalni fudbaler koji je državljanin države članice ne sme po isteku svog ugovora sa klubom biti angažovan od strane kluba druge države članice ako novi klub starom ne plati naknadu za transfer, obučavanje i razvoj - teško može da iznenadi.

Sa odgovorom na drugo pitanje belgijskog suda o kompatibilnosti nacionalnih klauzula sa komunitarnim pravom stvar je, makar na prvi pogled, stajala bitno drugačije. Postojala je dosta jasna opredeljenost Suda da se ograničenja u pogledu broja angažovanih stranih igrača u klubovima tretiraju kao dozvoljena prepreka slobodnom kretanju radnika, dakako, pod uslovom da je motiv njihovog uvođenja i primene neekonomskog, odnosno čisto sportskog karaktera. No, kada Sud pristupi definisanju sadržaja relevantnog prava pokazaće se da je krug pravila komunitarnog prava koji se ima uzeti u obzir u traganju za odgovorom na postavljeno pitanje nešto širi no što se dalo očekivati. Osnovu tog korpusa čini stav (2) člana 48 koji zahteva ukidanje svake diskriminacije radnika u pogledu

²⁸ *Ibid.*, par. 108.

²⁹ *Ibid.*, par. 110.

³⁰ *Ibid.*, par. 113.

zapošljavanja, zarade i uslova rada i zapošljavanja. Dalje, to su odredbe već pominjanog Pravilnika 1612/68, a posebno člana 4, koje propisuju da se akti država članica koji propisuju ograničenja - numerički ili procentualno - u pogledu zapošljavanja državljana drugih država članica u preduzećima, pojedinim granama delatnosti ili regionima, ili na nacionalnom nivou, neće primenjivati. Ali ne samo za akte države. Pravilo o neprimenjivanju važi i za regulativu sportskih udruženja koja ograničava pravo državljana drugih država članica da kao profesionalni igrači nastupaju u fudbalskim utakmicama. Ne, nije tako, ustvrđiće UEFA. Ugovor i Pravilnik zabranjuju diskriminaciju u pogledu zapošljavanja. Pravila UEFA ne ograničavaju broj zaposlenih stranih igrača. Svaki klub je slobodan, što se UEFA tiče, da angažuje onoliko broj stranih igrača, bili oni državljani država članica ili ne, koliko želi. Pravila UEFA samo ograničavaju broj stranih igrača koji mogu nastupiti za klub u jednoj utakmici. Sud je, međutim, bio daleko od toga da argument smatra ubedljivim: "Onoliko koliko je učešće u utakmicama esencijalna svrha aktivnosti profesionalnog igrača, toliko pravilo koje ograničava to učešće takođe, očigledno, ograničava i mogućnosti za zaposlenje tog igrača."³¹

G. Lenz će svoju argumentaciju istog zaključka usmeriti u nešto drugačijem pravcu. Činjenica da pravila UEFA ne ograničavaju broj angažovanih igrača, već broj igrača koji učesvuju u jednoj utakmici "... ne menja činjenicu da pravila o kojima je reč ograničavaju pravo na slobodu kretanja. Svaki klub koji razumno planira i deluje u svojoj kadrovskoj politici uzima u obzir pravila o stranim igračima. Otuda ni jedan takav klub neće angažovati veći broj - ili bitno veći broj - stranih igrača od broja igrača koji mogu igrati na jednoj utakmici."³²

Javni pravobranilac će biti živopisniji i u oceni njihove kompatibilnosti sa komunitarnim pravom: "Ona predstavljaju jedan potpuno klasičan slučaj diskriminacije po osnovu državljanstva."³³

To, dakako, još uvek ne znači da su ona i nedopuštena. Kao što se i očekivalo, "branioci" nacionalne klauzule - URBSFA, UEFA, vlade Nemačke, Francuske i Italije - ustvrdili su da je reč o dopuštenom izuzetku budući da su razlozi njenog uvođenja neekonomske, isključivo sportske prirode. Odnosno, da je reč o meri za postizanje legitimnog cilja. Sud će podsetiti da legitimnost cilja nije dovoljna da otkloni protivpravnost, već je potrebno da ograničenje Ugovornih odredaba koje ona predviđa bude i samo ograničeno tim ciljem. Taj test, pokazaće se, ne prolazi niti jedan od ponuđenih ciljeva.

³¹ *Ibid.*, par. 120.

³² *Opinion*, par. 136.

³³ *Ibid.*, par. 135.

"Branioci" klauzule će ustvrditi da je ona neophodna za očuvanje tradicionalne veze kluba i nacionalne države. No, Sud će naći da ta veza nije nimalo bitnija od veza koje klub ima sa svojom užom okolinom - regionom, gradom ili nekim drugim sličnim entitetom - a da ograničenja slična nacionalnoj klauzuli koja te veze štite ne postoje. Na međunarodnom nivou se o vezi klub-država čak ni ne vodi računa, budući da na internacionalnim takmičenjima učestvuju klubovi koji su postigli određeni rezultat neovisno od nacionalnosti igrača koji su u utakmicama aktivno učestvovali. Opravdanost nacionalne klauzule ne može se bazirati ni na potrebi obezbeđenja kadrovske osnove nacionalne reprezentacije, smatra Sud. Članovi reprezentacije nisu nužno, čak veoma često nisu, igrači registrovani u nacionalnim klubovima. Uz to, ako sloboda kretanja rada i smanjuje mogućnosti upošljavanja nacionalnih igrača, ona im otvara nove mogućnosti u klubovima na teritoriji drugih država članica. Nacionalna klauzula se, takođe, ne može opravdati ni održanjem takmičarskog balansa između klubova kao ciljem, budući da je nedovoljna za njegovo postizanje u situaciji kada ništa ne sprečava klubove da angažuju sve najbolje igrače. Poslednji argument pokrenuće pitanje od značaja za unutrašnje ustrojstvo Zajednice, preciznije za raspodelu ovlašćenja unutar institucionalnog mehanizma. Pravila UEFE, prevashodno pravilo "tri + dva", usvojeno je u saradnji sa Komisijom, te se i njegova revizija mora izvršiti na taj način da bi pratilo razvoj komunitarne politike. Taj argument Sud će odbiti oštro i nedvosmisleno: "...Komisija, osim kada je za to izričito ovlašćena, ne može pružati nikakve garancije u pogledu kompatibilnosti određene prakse sa Ugovorom Ona ni u kom slučaju nije ovlašćena da odobri praksu koja je suprotna Ugovoru."³⁴

Shodno tome, i drugo pitanje belgijskog suda dobilo je potvrđan odgovor. Odredbe člana 48 zabranjuju primenu pravila sportskih saveza kojima se ograničava broj stranih profesionalnih igrača koji mogu igrati na jednoj utakmici.

5. No, pre no što će doneti ovu presudu koja će ozbiljno uzdrmati "najvažniju sporednu stvar", zaparavo, da bi je uopšte mogao doneti, Sud će biti prinuđen da odgovori na pitanje da li je uopšte nadležan da razmatra i odlučuje o zahtevu Apelacionog suda. Naime, nekoliko učesnika u postupku pred Sudom, a to su osim Bosmana, i URBSFA, UEFA, vlada Francuske, vlada Italije, Komisija, kao i vlada Danske i Nemačke u usmenom delu rasprave, istaći će prigovor neprihvatljivosti zahteva, odnosno prigovor nenadležnosti Suda. Tako će UEFA ustvrditi da odgovor na prvo pitanje nije neophodan za donošenje odluke Apelacionog suda. Bosmanov ugovor sa US Dunkerque je propao ne zato što su pravila o transferu poštovana, već upravo stoga što se po tim pravilima nije postupalo. Što se drugog pitanja tiče, ono je

³⁴ *Ibid.*, par. 137.

potpuno hipotetično i stoga ga Sud, u skladu sa svojom praksom, mora odbiti. Bosmanova karijera, ustvrđiće UEFA, ni u jednom momentu nije bila ugrožena pravilom o stranim igračima. Čitav ovaj slučaj, ustvrđiće dalje UEFA, je veštački konstruisani postupak čiji su ciljevi isključivo politički. Postupak pred Sudom je, zapravo, nastojanje da se dobije odluka o kompatibilnosti sa komunitarnim pravom onih pravila i prakse koji sa konkretnim sporom nemaju nikakve veze. U usmenom delu rasprave UEFA će precizirati svoje stanovišta. Po mišljenju ovog saveza, treba razlikovati dve grupe postupaka. Prvi je spor između Bosmana i RC Liege, koji se može presuditi i bez odluke Suda. Drugi se tiče izmišljenog spora koje su pokrenule neke interesne grupe profesionalnih fudbalera protiv UEFA i URBSFA. Da je drugo pitanje, pitanje koje se odnosi na pravila o stranim igračima, hipotetičko i da Sud treba da ga odbaci ustvrđiće i vlade Francuske, Italije i Danske. Sa svoje strane, Komisija će se u pismenom delu prikloniti ovom mišljenju, da bi u usmenom samo obavestila Sud da je svoje stanovište izmenila. Bosman će, dakako, ustrajati na svojoj poziciji da je odgovor na oba pitanja neophodan da bi Apelacioni sud mogao doneti presudu. Potreba da se u prisustvu dva oprečna mišljenja Sud konačno opredeli u pogledu svoje nadležnosti nagnaće Javnog pravobranioca da izvrši ne samo detaljnu analizu jurisprudencije Suda, već i njeno kritičko preispitivanje.

Mogu se, reći će on, razlikovati tri grupe slučajeva za koje je Sud smatrao da izlaze izvan okvira njegove nadležnosti. Prva grupa, koja dobija na značaju tek početkom poslednje decenije ovog veka kada počinje da obuhvata pretežno slučajeve iz oblasti slobodne konkurencije, jesu slučajevi kod kojih nacionalni sudovi nisu snabdeli Sud svim potrebnim informacijama. U presudi za koju g. Lenz vezuje porast značaja ove grupe kaže se: "... potreba da se obezbedi takvo tumačenje komunitarnog prava koje će biti nacionalnom sudu od koristi zahteva od nacionalnog suda da definiše činjenični i pravni kontekst postavljenog pitanja ili, u najmanju ruku, da objasni činjenične okolnosti na kojima je to pitanje zasnovano."³⁵

To je, primećuje on, značajno zaoštavanje testa minimuma za prihvatljivost zahteva budući da se u dotadašnjoj praksi Suda zahtevalo od nacionalnog suda da "...opšte pravni i činjenični kontekst u koji traženo tumačenje treba situirati"³⁶, odnosno, da "... objasni, kada razlozi nisu nedvosmisleno vidljivi iz predmeta, zašto oni smatraju da je odgovor na njihova pitanja neophodan da bi mogli doneti presudu."³⁷

³⁵ Judgement in Joined Cases C-320/90, C-321/90 and C323/90 Telemarsicabruzzo, 1993, *ECR* I-393.

³⁶ Na primer, Judgement, Case 244/78 Union Laitiere Normande v. French Dairy Farms, 1979, *ECR* 2663, par. 5.

³⁷ Judgement, Case 244/80 Foglia v. Novello, 1981, *ECR* 3045, par. 17.

Pa, i sama svrha dostavljanja informacija o sporu doživela je svojevršno proširenje. To nije više samo osposobljavanje Suda do donese korisno tumačenje, već i omogućavanje "... državama članicama i drugim zainteresovanim stranama da korisno vrše svoje pravo podnošenja mišljenja shodno članu 20 Statuta Suda EEC."³⁸

Za razliku od Javnog pravobranioca u već pominjanom slučaju *Telemarsicabruzzo*, g. Lenz će ustvrditi da je "... ovde potreban benevolentniji stav. Odbijanje zahteva za odluku o prethodnom pitanju na bazi neadekvatnog opisa činjeničnog i pravnog konteksta treba ograničiti na izuzetne slučajeve."³⁹

Druga grupa slučajeva formirala se na osnovu odluke u slučaju *Salonia*: "... zahtev nacionalnog suda može se odbiti samo ako je *sasvim očigledno* da tumačenje komunitarnog prava ili ispitivanje validnosti pravila komunitarnog prava koje je taj sud tražio nije ni u kakvoj vezi sa stvarnom prirodom slučaja ili predmetom glavne tužbe."⁴⁰

I ovde je, primećuje g. Lenz, praksa Suda išla u pravcu rastuće strogosti testa. On se, naime, koncentrisao na pitanje da li postoji ikakva veza sa predmetom glavne tužbe i, uz to, "... svesno ispuštao dodatni činilac da nedostatak veze mora biti *očigledan*."⁴¹

Po njegovom mišljenju, "... stanovište da je Sud ovlašćen da odbije zahtev za odluku o prethodnom pitanju samo ako je *sasvim očigledno* da on nije ni u kakvoj vezi sa glavnom tužbom izgleda prihvatljiv. Treba podsetiti da slovo člana 177 ne podržava praksu Suda. ... tu odredbu karakteriše 'jasno razdvajanje funkcija' Suda pravde i nacionalnih sudova. Zbog toga se ispitivanje potrebe za odlukom o prethodnom pitanju od strane Suda pravde može, ako se uopšte može, vršiti samo *izuzetno*. Stoga je nužno da to ovlašćenje Suda bude ograničeno na slučajeve gde *očigledno* ne postoji veza između glavne tužbe i podnetih pitanja. Ako bi jedini kriterijum bilo objektivni nedostatak takve veze, podela funkcija koju predviđa član 177 bila bi okrenuta naglavačke. Ja to ne smatram prihvatljivim."⁴²

Treću grupu slučajeva g. Lenz će nam predstaviti na primeru slučaja *Goglia v. Novello*. Razmatranje prihvatljivosti zahteva Sud će započeti konstatacijom da je na nacionalnim sudovima da odluče o potrebi pribavljanja odluke o prethodnom

³⁸ Order, Case C-458/93 Saddik, 1995, ECR I - 511, par. 10.

³⁹ Opinion of Advocate General, par. 75.

⁴⁰ Case C-126/80 *Salonia v. Poidomani and Giglio*, 1981, ECR 1563. Pomenuti zahtevi nisu bili ispunjeni u ovom slučaju te se Sud oglasio nadležnim da odgovori na postavljena pitanja.

⁴¹ Opinion, par. 79.

⁴² *Ibidem*, par. 80.

pitanju, te da su oni ti koji koji su ovlašćeni da vrše procene.⁴³ Međutim, Sud će naglasiti da "... dužnost koja je Sudu pripisana članom 177 nije da daje savetodavna mišljenja na opšta ili hipotetička pitanja, već da pomogne u administriranju pravde u državama članicama. Shodno tome, on nije nadležan da odgovara na pitanja o tumačenju koja su mu podneta kroz sistem proceduralnih sredstava o kome su se stranke usaglasile da bi navele Sud da izrazi svoja stanovišta o izvesnim problemima komunitarnog prava, a koja ne odgovaraju objektivnim potrebama tesno vezanim za rešenje spora. Izjava Suda da u tim okolnostima on nije nadležan nikako ne zadire u prerogative nacionalnih sudova, već omogućava da se spreči upotreba postupaka iz člana 177 u neodgovarajuće svrhe."⁴⁴

Pri vršenju svoje nadležnosti u postupku davanje odluke o prethodnom pitanju Sud, reći će on, mora imati u vidu "... ne samo interese strana u postupku, već i interese Zajednice i država članica."

Poverena mu ovlašćenje on ne bi izvršavao ukoliko ne bi ispitao procene nacionalnih sudova u pogledu potrebe za odlukom o prethodnom pitanju "... u izuzetnim slučajevima u kojima ta procena može uticati na svrsishodno funkcionisanje postupka predviđenog članom 177."⁴⁵

Šta više, "... duh kooperativnosti... koji odlikuje član 177, zahteva da nacionalni sudovi kada pribegavaju ovom postupku ... imaju u vidu svrsishodnost delovanja Suda pravde u ovoj oblasti."⁴⁶

Analiza ovog, a osobito potonjih slučajeva iz ove grupacije, navešće g. Lenza da zaključi da su ove presude "... u krajnjoj liniji zasnovane na stanovištu da postupak iz člana 177 ne sme biti zloupotrebljen"⁴⁷, odnosno, da "... osnov ovakve prakse suda zapravo predstavlja ideja zloupotrebe postupka ..."⁴⁸

A šta je sa zahtevom u slučaju Bosman? Da li je Sud nadležan ili ne da odgovori na postavljena pitanja? Jeste, reći će g. Lenz, ukoliko se zahtev ne može svrstati ni u jednu grupu od pomenutih slučajeva. Jasno je, nastavlja on, da se on ne može svrstati u prvu grupu budući da je nacionalni sud, osobito u pogledu prvog pitanja, jasno definisao činjenični i pravni kontekst. Što se drugog pitanja tiče, "...

⁴³ Case 224/80, 1981, *ECR* 3045, par. 15 i 16.

⁴⁴ *Ibid.*, par. 18.

⁴⁵ *Ibid.*, par. 19.

⁴⁶ *Ibid.*, par. 20.

⁴⁷ Opinion, par. 83.

⁴⁸ *Ibid.*, par. 84.

stanovišta jesu izražena koncizno, ali omogućavaju da se rezonovanje nacionalnog suda prati bez poteškoća. A to je sve o čemu se ovde radi."⁴⁹

Zahtev, po njegovom mišljenju, ne spada ni u drugu grupu slučajeva. Tvrdnja UEFA da odgovor na prvo pitanje nije relevantan za donošenje presude jer ugovor g. Bosmana nije propao zbog pravila o transferu, već zbog njihovog nepoštovanja, odnosi se, prevashodno, na pitanje ko je neposredno odgovoran za to. Bosman je postavio jedno šire pitanje, pitanje da li su ta pravila kao takva pravovaljana? Odgovor na to pitanje zahteva odluku o prethodnom pitanju, te je zahtev nesumnjivo vezan i za tumačenje komunitarnog prava i za glavnu tužbu⁵⁰. Vezu između predmeta spora i drugog pitanja nije teško dokazati. Predmet spora definiše tužilac tužbenim zahtevom. Bosman je od nacionalnog suda tražio da presudi da se pravila o stranim igračima na njega ne odnose. Taj svoj zahtev on je bazirao na tvrdnji da su pravila o stranim igračima protivna komunitarnom pravu. Tumačenje komunitarnog prava je, dakle, neophodno nacionalnom sudu da bi doneo presudu.⁵¹

A da li spor ulazi u red slučajeva treće klase? Da li je stanovište UEFA, URBSFA i nekoliko drugih učesnika u sporu da je drugo pitanje opšte ili hipotetične prirode ispravno? G. Lenz će priznati da ono poseduje značajnu meru uverljivosti. Šta više, on će dopustiti i da se dotadašnja praksa Suda može tumačiti tako da upućuje na zaključak o artificijelnoj i hipotetičkoj prirodi pitanja i, shodno tome, na odluku kojom se Sud proglašava nenadležnim. Pa ipak, on će "snažno" preporučiti suprotno stanovište: "Po mom mišljenju, nije dovoljno usresrediti se na činjenicu da je pitanje - možda - zasnovano na hipotetičkoj činjeničnoj situaciji. Namesto toga, treba se usresrediti na duh i svrhu mogućeg odbacivanja pitanja koja su podneta za donošenje odluke o prethodnom pitanju. Takvo ispitivanje, po mom mišljenju, navodi na zaključak da je odbacivanje pitanja moguće, ali ne nužno, niti pak prikladno."⁵²

Dakako, g. Lenz neće celokupnu strukturu svojih argumenata bazirati na štetnim posledicama mogućeg proglašenja pitanja opštim ili hipotetičkim ili, pak, proglašenja zahteva pokušajem zloupotrebe procedure 177 i, sledstveno tome, odbacivanjem zahteva belgijskog suda. On će, najpre, ukazati da se u *slučaju Bosman* ne radi o hipotetičkom slučaju, već o pravu nacionalnog suda pred kojim je, pod jasno i precizno utvrđenim uslovima koje je Bosman očigledno ispunio, dozvoljena

⁴⁹ *Ibid.*, par. 89.

⁵⁰ *Ibid.*, par. 86-89.

⁵¹ *Ibid.*, par 90-93. G. Lenz neće propustiti priliku da podseti da bi odsustvo veze moralo biti očigledno.

⁵² *Ibid.*, par. 98.

zaštitna tužba da traži i dobije tumačenje relevantnog komunitarnog prava. Nadalje, on će ukazati na generalnu funkciju postupka 177 da pomogne nacionalnim sudovima u administriranju pravde. Oni su, podseća g. Lenz i podseća na jurisprudenciju Suda, ti koji ponajbolje mogu oceniti potrebu za odlukom o prethodnom pitanju. Tu procenu, kako je već u nekoliko navrata rečeno, Sud može ispitivati samo u izuzetnim slučajevima. No, centralno pitanje, priznaje on, i nije pitanje hipotetičkog karaktera pitanja, već pitanje moguće zloupotrebe procedura. Tu će se g. Lenz upustiti u detaljno razmatranje već pominjanih slučajeva *Meilicke* i *Foglia v. Novello*, zaključujući da oni ukazuju da je Sud "... u najboljem slučaju ovlašćen, ali nikako obavezan, da odbaci pitanje(a) koje mu je upućeno Stoga se kao pitanje postavlja da li Sud treba da iskoristi tu mogućnost."⁵³

Ne treba, dakako. A zašto? Zato što g. Lenz "... ne vidi kako bi drugačije pitanje kompatibilnosti pravila o stranim igračima sa članom 48 Ugovora o EEC ... moglo stići pred Sud."

Svi drugi subjekti koje komunitatno pravo ovlašćuje da to pitanje pokrenu, uključujući Komisiju, "... ili ne žele, ili ne mogu da dobiju razjašnjenje Suda."⁵⁴

Što se fudbalskih asocijacija tiče, "Upornost sa kojom oni ističu tvrdnju da je drugo podneto pitanje neprihvatljivo, mogla bi kod nepristrasnog posmatrača lako izazvati utisak da one jednostavno ne žele da pravila o stranim igračima budu ispitana s obzirom na komunitarno pravo. A da takvu nameru - ako ona zbilja postoji - ne treba uzeti u obzir jasno je samo po sebi."

Slučaj Bosman je, dakle, prilika koja se ne sme propustiti. Jer, "Ako Sud ... odbije da odgovori na pitanje, regulisanje ove oblasti ostalo bi i dalje sportskim savezima."

A to je ono što g. Lenz smatra "... teško dopustivim."⁵⁵

Teško je egzaktno utvrditi da li je i u kojoj meri mišljenje Javnog pravobranioca navelo Sud da se, kao što je on predlagao, proglasi nadležnim. U mirnom tonu ovog dela odluke ne da se naslutiti ta "borba" za preuzimanjem nadležnosti sportskih saveza. Sud svoju strukturu argumenata bazira na njegovim u jurisprudenciji dobronamerno uvreženim opštim stavovima o "odnosima kooperacije" između njega i nacionalnih sudova: "... samo je na nacionalnim sudovima pred koje je spor iznet i koji moraju preuzeti odgovornost za potonju presudu da, u svetlu

⁵³ *Ibid.*, par. 112.

⁵⁴ *Ibidem*. "Iako Komisija," primećuje Lenz, "već dugo kritikuje ova pravila, ona nije pokrenula tužbu po članu 169. zbog kršenja ugovornih obaveza jer joj izgledi za uspeh takve tužbe, zbog proceduralnih razloga, nisu izgledali izvesni." Posle slučaja *Dona* nije se pojavio ni jedan zahtev za odlukom o prethodnom pitanju što upućuje na zaključak, reći će Lenz, da nije reč o slučajnosti.

⁵⁵ *Ibid.*, par. 117.

konkretnih okolnosti tog slučaja, odrede i da li je odluka o prethodnom pitanju potrebna da bi mogli da donesu presudu, kao i značaj pitanja koja upućuju Sudu. Stoga, kada se pitanja koja nacionalni sud podnosi odnose na tumačenje komunitarnog prava, Sud pravde je, u principu, obavezan da donese odluku."⁵⁶

Obavezan "u principu"? Šta to znači? To znači da isti onaj "duh saradnje" sadržan u članu 177. "... zahteva od nacionalnog suda da, sa svoje strane, uzima u obzir funkciju koja je Sudu pravde poverena, a to je da pomogne u administriranju pravde u državama članicama, a ne da daje savetodavna mišljenja o opštim i hipotetičkim pitanjima."⁵⁷

Stoga, reći će Sud, izvan okvira njegove nadležnosti leže pitanja "... kod kojih je sasvim očigledno da traženo tumačenje nije ni u kakvoj vezi sa stvarnim činjenicama glavne tužbe ili njenog cilja ... ili kada je problem hipotetičan i kada Sud ne raspolaže činjeničnim ili pravnim materijalom koji je neophodan da da koristan odgovor na pitanja koja su mu podneta."⁵⁸

Da li se i za ovu klasifikaciju može reći da je dobroano uvrežena u jurisprudenciji Suda? Ili je, pak, bliža onome što kao "benevolentniji" stav preporučuje g. Lenz. Čini nam se prilično očiglednim da je bliža, gotovo istovetna, klasifikaciji koju zagovara g. Lenz, a koja jasno naginje širem shvatanju nadležnosti Suda u postupku pribavljanja savetodavnog mišljenja.

6. Teško da je moguće pobrojati sve "poruke" odluke u *Bosman Case*. Još je teže, verovatno i nemoguće, predvideti kakve bi ona implikacije mogla imati za dalji razvoj komunitarnog prava. No, neke od njih su već u doba njenog donošenja bile jasne i nedvosmislene. Prva od njih je podvođenje jednog ogromnog tržišta pod pravila komunitarnog prava. Tržišta koje, dakako, nije samo tržište rada, već i ogromno tržište kapitala. Tržišta koje je sve do tada funkcionisalo samostalno i na bitno drugačijim osnovama od onih na kojima funkcionišu unutrašnje tržište. Novo tržište koje teško da se završava na granicama discipline o kojoj je bilo reči u konkretnom slučaju.

Ovom "operacijom" Zajednica je preuzela značajno "parče" ovlašćenja nacionalnih i međunarodnih fudbalskih - da li i drugih sportskih? - saveza. No, "preuzimanje" nije bilo isključivo usmereno na njih. Istina posredno, ono je proizvelo i ne tako zanemarljive učinke na domen nadležnosti država članica. A kako i ne bi? Sportski savezi su konstituisani i delovali su u okviru nacionalnih pravnih sistema. I tako se komunitarno pravo, koristeći se načelom slobodnog kretanja

⁵⁶ Judgement, par. 59.

⁵⁷ *Ibid.*, par. 60.

⁵⁸ *Ibid.*, par. 61.

radnika, konstituisalo kao nadređeno u odnosu na pomenute saveze, ali i na regulativu država koja uređuje njihov status. Pitanje je da li se samo ovo načelo može pokazati kao pogodan instrument za ostvarivanje nadređenosti komunitarnog prava u oblasti sporta. Dakako, samo načelo slobodnog kretanja radnika doživelo je ozbiljno širenje svog polja delovanja.

Bitnim se čini i, rekli bismo, zaokret u pogledu shvatanja granica nadležnosti Suda u postupku pribavljanja odluke o prethodnom pitanju. To prevladavanje šire koncepcije shvatanja valjalo bi, po mišljenju ovog autora, shvatiti kao vraćanje na jednu potisnutu praksu ovog tribunala, praksu koja je svojevremeno izrodila takve presude kao što je ona u slučaju *van Gend en Loos* ili *slučaj Costa*, koje podavno, ali još uvek uživaju status presedana i ključa za razumevanje celokupnog komunitarnog poretka.

Nema sumnje da bi se presudi u *slučaju Bosman* ponešto dalo i prigovoriti. Ona je propustila da razreši pitanje da li profesionalno bavljenje fudbalom predstavlja samo rad ili je to i pružanje usluga. Ovom bi autoru bilo drago da je od Suda dobio i precizniji iskaz o granicama dozvoljenih izuzetaka od zabrane diskriminacije bazirane na državljanstvu u oblasti profesionalnog sporta. A još i draže da je Sud bio određeniji u odnosu na načelo subsidijarnosti. No, to ne menja njegovo uverenje da presuda u slučaju Bosman spada u red onih kojima se pripisuje status presedana.

Doc. dr Vesna KNEŽEVIĆ - PREDIĆ

PREVODI DOKUMENATA

str. 129 - 153.

PAKT STABILNOSTI ZA JUGOISTOČNU EVROPU

str. 129 - 144.

Keln 10. juna 1999. godine

I Učesnici, opis situacije

Mi, ministri inostranih poslova država članica Evropske unije, Evropska Komisija, ministri inostranih poslova Albanije, Bosne i Hercegovine, Bugarske, Hrvatske, Mađarske, Rumunije, Ruske Federacije, Slovenije, Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije, Turske, SAD, predsedavajući Organizacije za bezbednost i saradnju u Evropi (OEBS) i predstavnik Saveta Evrope, kao predstavnici učesnika na današnjoj Konferenciji o jugoistočnoj Evropi; i ministri inostranih poslova Kanade i Japana, predstavnici Ujedinjenih Nacija, Visokog Komesara UN za izbeglice (UNHCR), NATO, Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), Zapadno-evropske unije (WEU), Međunarodnog monetarnog fonda, Svetske Banke, Evropske investicione banke i Evropske banke za obnovu i razvoj, delujući u okviru svojih ovlašćenja i nastupajući kao predstavnici posredničkih država, organizacija i institucija, kao i predstavnici Procesa iz Roajomona, Organizacije za ekonomsku saradnju crnomorskog regiona (BSEC), Centralno-evropske inicijative (CEI), Inicijative za saradnju zemalja jugoistočne Evrope (SECI) i Procesa saradnje zemalja

jugoistočne Evrope (SEECF), sastali smo se u Kelnu dana 10. juna 1999. godine, na poziv Evropske unije da bismo usvojili Pakt stabilnosti za jugoistočnu Evropu.

Države jugoistočne Evrope svesne su da snose odgovornost da u okviru međunarodne zajednice rade na razvijanju zajedničke strategije stabilnosti i razvoja ovog regiona i da sarađuju između sebe i sa glavnim donatorima kako bi se ova strategija sproveda u delo. Ako se iskoristi ova prilika da se reše strukturalni nedostaci i nerešena pitanja, ubrzaće se demokratski i ekonomski razvoj unutar regiona.

Mi ćemo nastojati da postignemo cilj da se u jugoistočnoj Evropi uspostavi trajni mir, prosperitet i stabilnost. Mi ćemo ovaj cilj postići sveobuhvatnim i koherentnim pristupom regionu u kojem će učestvovati Evropska unija, Organizacija za bezbednost i saradnju u Evropi (OEBS), Savet Evrope, Ujedinjene Nacije, NATO, Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), Zapadno-evropska unija, međunarodne finansijske institucije i regionalne inicijative. Pozdravljamo odluku Evropske unije i SAD da pitanje podrške Paktu stabilnosti usvoje kao prioritetnu tačku svog Novog transatlanskog programa rada, kao i odluku Evropske unije i Ruske Federacije da postave Pakt stabilnosti kao prioritetno pitanje svog političkog dijaloga.

Rešavanje kosovskog sukoba je od suštinskog značaja za našu sposobnost da u potpunosti postignemo ciljeve Pakta stabilnosti i da radimo na stalnim i dugoročnim merama za postizanje mira i međuetničke harmonije u budućnosti bez straha od ponovnog izbijanja rata.

II Načela i norme

5. Mi ponovo svečano potvrđujemo svoju privrženost načelima i normama sadržanim u Povelji UN, Helsinškom Završnom aktu, Pariskoj povelji, dokumentu iz Kopenhagena od 1990. godine i drugim dokumentima OEBS i punoj primeni relevantnih rezolucija Saveta Bezbednosti UN, koje se primenjuju u ovom slučaju, relevantnih konvencija Saveta Evrope i Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini sa ciljem da se unaprede dobrosusedski odnosi.

6. U svojim nastojanjima, oslonićemo se na bilateralne i multilateralne sporazume o dobrosusedskim odnosima sklopljene među državama iz regiona koje učestvuju u Paktu, i tražićemo zaključenje takvih sporazuma tamo gde još ne postoje. Oni će činiti suštinski element Pakta stabilnosti.

7. Ponovo potvrđujemo da smo odgovorni svojim građanima i jedni drugima za poštovanje normi i načela OEBS i za izvršenje svojih obaveza. Takođe potvrđujemo, da obaveze u vezi sa humanom dimenzijom preuzete kroz naše članstvo u OEBS predstavljaju pitanja koja su od direktnog i legitimnog interesa za sve države koje učestvuju u Paktu stabilnosti, te da ne spadaju isključivo u unutrašnja pitanja zainteresovane države. Poštovanje ovih obaveza predstavlja jedan od temelja međunarodnog poretka, kojem nameravamo da damo značajan doprinos.

8. Primamo k znanju da se države iz regiona koje učestvuju u Paktu stabilnosti, obavezuju na sprovođenje trajnih demokratskih i privrednih reformi, koje su opširnije razrađene u 10. pasusu, kao i na bilateralnu i regionalnu saradnju između sebe, radi ubrzavanja svoje integracije u evro-atlanske strukture koja će se vršiti na pojedinačnoj osnovi. Države članice Evropske unije i druge države učesnice i međunarodne organizacije i institucije obavezuju se da će preduzeti sve što je u njihovoj moći da im pomognu u postizanju brzog i vidnog napretka na tom putu. Ponovo potvrđujemo da je inherentno pravo svake države učesnice da slobodno bira ili menja svoje bezbednosne aranžmane, uključujući i konvencije o savezništvu koje će postepeno razvijati. Svaka država učesnica poštuće prava svih drugih u tom pogledu. One neće jačati svoju bezbednost nauštrb bezbednosti drugih država.

III Ciljevi

9. Pakt stabilnosti ima za cilj da ojača države jugoistočne Evrope u njihovom nastojanju da uspostave mir, demokratiju, poštovanje ljudskih prava i privredni prosperitet, kako bi se postigla stabilnost u celom regionu. One države iz regiona koje traže integraciju u evro-atlanske strukture, uz veliki broj drugih učesnica u Paktu, čvrsto veruju da će sprovođenje ovog postupka u praksi olakšati ostvarenje njihovog cilja.

10. U tom cilju, mi se obavezujemo da ćemo saradivati radi:

sprečavanja i okončavanja tenzija i kriza kao preduslova za trajnu stabilnost. Ovim je obuhvaćeno i zaključivanje i sprovođenje međusobnih multilateralnih i bilateralnih sporazuma i preduzimanje mera u sopstvenoj zemlji da bi se prevazišla postojeća mogućnost za izbijanje sukoba;

podsticanja zrelih demokratskih političkih procesa, zasnovanih na slobodnim i poštenim izborima, na vladavini zakona i punom poštovanju ljudskih prava i osnovnih sloboda, uključujući prava lica koja pripadaju nacionalnim manjinama,

pravo na slobodne i nezavisne medije, zakonodavne organe koji su odgovorni svojim biračima, nezavisna sudstva, borbu protiv korupcije, produbljivanje i jačanje civilnog društva;

stvaranja mirnih i dobrosusedskih odnosa u regionu putem strogo poštovanja načela Helsinškog završnog akta, razvijanja poverenja i pomirenja, ohrabriranja rada u okviru OEBS i drugih foruma na merama razvijanja poverenja i mehanizmima za bezbednost i saradnju unutar regiona;

očuvanja multinacionalnog i multietničkog karaktera zemalja u regionu i zaštite manjina;

stvaranja dinamičnih tržišnih ekonomija zasnovanih na zdravoj makro-ekonomskoj politici, tržištima koja će biti otvorena za izuzetno razvijenu spoljnu trgovinu i za ulaganja privatnog sektora, efikasnim i transparentnim carinskim i privredno-regulatornim režimima, razvijanju jakih tržišta kapitala i raznolikog vlasništva, uključujući privatizaciju, što će dovesti do širenja kruga prosperiteta za sve naše građane;

podsticanja privredne saradnje u regionu i između regiona i ostatka Evrope i sveta, uključujući zone slobodne trgovine;

unapređivanja neometanog ostvarivanja kontakata među građanima,

borbe protiv organizovanog kriminala, korupcije i terorizma i svih kriminalnih i nezakonitih aktivnosti;

sprečavanja prisilnog raseljavanja stanovništva izazvanog ratom, proganjanjem i borbom za građanska prava, kao i migracija prouzrokovanih siromaštvom;

obezbeđivanja sigurnog i slobodnog povratka svih izbeglica i raseljenih lica u domove, pružajući u isto vreme pomoć zemljama u regionu tako što će se podeliti teret koji one nose;

stvaranja uslova za zemlje jugoistočne Evrope da se u punoj meri integrišu u političke, privredne i bezbednosne strukture po svom izboru.

11. Trajni mir i stabilnost u jugoistočnoj Evropi postaće mogući tek onda kada demokratska načela i vrednosti, koja se već aktivno promovišu od strane mnogih zemalja u regionu, uhvate korena u celom regionu, uključujući i Saveznu Republiku Jugoslaviju. Međunarodni naporu moraju se usresediti na to da se konsoliduju i povežu oblasti u regionu u kojima vlada stabilnost, da bi se tako stvorila čvrsta osnova za tranziciju regiona u celini ka mirnoj i demokratskoj budućnosti.

Izjavljujemo da će Savezna Republika Jugoslavija biti dobrodošla kao stalni i ravnopravni učesnik u Paktu stabilnosti, nakon političkog rešenja kosovske krize na osnovu načela o kojima su se sporazumeli ministri inostranih poslova Grupe

8, uzimaju i u obzir potrebu za poštovanjem načela i ciljeva ovog Pakta od strane svih učesnika.

Da bi se Savezna Republika Jugoslavija približila ovom cilju, uz poštovanje njenog suvereniteta i teritorijalnog integriteta, razmotrićemo načine da omogućimo Republici Crnoj Gori da ranije postane beneficijar (korisnik) Pakta. U ovom kontekstu, mi pozdravljamo učešće predstavnika Crne Gore, kao republike članice Savezne Republike Jugoslavije, na našim sastancima. Takođe, primamo k znanju nameru Evropske unije i drugih zainteresovanih učesnika da nastave da blisko saraduju sa njenom demokratski izabranom vladom.

IV Mehanizmi Pakta stabilnosti

12. Da bismo postigli ciljeve koje smo sebi postavili, saglasili smo se da osnujemo Regionalni okrugli sto za jugoistočnu Evropu. Regionalni okrugli sto za jugoistočnu Evropu razmatraće da li je postignut napredak na osnovu Pakta stabilnosti, biće njegov nosilac i usmeravaće ga u pravcu postizanja predviđenih ciljeva.

13. Pakt stabilnosti će imati Specijalnog Koordinatora koga će imenovati Evropska unija nakon obavljenih konsultacija sa predsedavajućim OEBS-a i drugim učesnicima, a njegovo imenovanje će potvrditi Predsedavajući OEBS-a. Specijalni Koordinator će predsedavati Regionalnim okruglim stolom za jugoistočnu Evropu i biće odgovoran za promovisanje i postizanje ciljeva Pakta unutar pojedinih zemalja i u njihovim međusobnim odnosima, a u tome će mu pomagati odgovarajuće strukture prilagođene potrebama, u tesnoj saradnji sa vladama i relevantnim institucijama država, posebno drugih zainteresovanih država pridruženih članica Evropske unije, kao i relevantnih međunarodnih organizacija i institucija. Specijalni Koordinator će u ime Regionalnog okruglog stola za jugoistočnu Evropu podnositi periodične izveštaje o ostvarenom napretku Organizaciji za bezbednost i saradnju u Evropi, u skladu sa procedurom ove organizacije.

14. Regionalni okrugli sto za jugoistočnu Evropu obezbediće koordinaciju aktivnosti sledećih okruglih stolova koji će se oslanjati na postojeća stručna znanja, institucije i inicijative a mogu biti podeljeni i na podgrupe:

Okrugli sto za demokratizaciju i ljudska prava;

Okrugli sto za ekonomsku rekonstrukciju, razvoj i kooperaciju;

Okrugli sto za pitanja bezbednosti

15. Odgovornosti pomenutih Okruglih stolova pomenute su u Aneksu ovog dokumenta. Okrugli stolovi će se baviti pitanjima koja su im poverena i olakšavati njihovo rešavanje putem aranžmana o kojima će biti postignut sporazum na svakom okruglom stolu.

16. Regionalni okrugli sto za jugoistočnu Evropu i posebni okrugli stolovi sastojaće se od učesnika u Paktu stabilnosti. Posredničke države, organizacije i institucije kao i regionalne inicijative pomenute u stavu 1. ovog dokumenta ovlašćene su da, ukoliko žele, učestvuju u radu okruglih stolova i Regionalnog okruglog stola za jugoistočnu Evropu. Susedne i druge zemlje, a naročito druge zainteresovane države - pridružene članice Evropske unije, kao i relevantne međunarodne organizacije i institucije mogu, prema potrebama i bez bilo kakve obaveze koja bi iz toga proisticala za ubuduće, biti pozvane bilo kao učesnici ili kao posmatrači u radu Regionalnog okruglog stola za jugoistočnu Evropu i/ili posebnih okruglih stolova, da bi dale svoj doprinos ostvarivanju ciljeva Pakta stabilnosti.

V Definisane uloge učesnika i njihove međusobne saradnje

17. Pri radu u okviru Pakta stabilnosti treba uzeti u obzir različite situacije u kojima se nalaze učesnici. Da bi se postigli ciljevi ovog Pakta, obezbeđujemo efikasnu koordinaciju između država učesnica i posredničkih država, međunarodnih i regionalnih organizacija i institucija, koje mogu svojim jedinstvenim znanjem i stručnošću da pruže doprinos zajedničkim nastojanjima. Oslonićemo se na aktivno i kreativno učešće svih zainteresovanih subjekata kako bi se uspostavili uslovi koji će omogućiti državama ovog regiona da iskoriste priliku koju ovaj Pakt predstavlja. Svaki od učesnika će nastojati da kroz sopstveno učešće u svim relevantnim međunarodnim organizacijama i institucijama obezbedi ostvarenje ciljeva Pakta stabilnosti.

Uloga Evropske unije

18. Pozdravljamo inicijativu Evropske unije koja je pokrenula Pakt stabilnosti kao i vodeću ulogu koju Evropska unija ima u saradnji sa drugim

zemljama učesnicama i posredničkim državama, međunarodnim organizacijama i institucijama. Pokretanje Pakta će čvrsto usidriti region u okviru Evrope. Konačan uspeh Pakta zavisice u velikoj meri od truda koji će zainteresovane države uložiti u ostvarenje njegovih ciljeva i razvijanje saradnje putem multilateralnih i bilateralnih sporazuma.

19. Toplo pozdravljamo spremnost Evropske unije da aktivno podrži zemlje ovog regiona i da im omogući da postignu ciljeve Pakta stabilnosti. Pozdravljamo aktivnost Evropske unije na jačanju demokratskih i privrednih institucija regiona preko većeg broja relevantnih programa. Primećujemo napredak u pravcu uspostavljanja i razvijanja ugovornih odnosa, na pojedinačnoj osnovi i u okviru njenog Regionalnog pristupa, između Evropske unije i zemalja regiona. Primamo k znanju da će na osnovu bečkih zaključaka Evropskog Saveta, Evropska unija pripremiti "Zajedničku strategiju u odnosu na zapadni Balkan", kao fundamentalnu inicijativu.

20. Evropska unija će približiti zemlje regiona perspektivi pune integracije u njene strukture. U slučaju zemalja koje još uvek nisu zaključile sporazume o pridruženom članstvu sa Evropskom unijom, to će se obaviti putem nove vrste ugovornog odnosa, uzimajući u punoj meri u obzir pojedinačnu situaciju svake države koja ima perspektivu da postane članica Evropske unije, na osnovu Amsterdamskog Ugovora, kada budu ispunjeni kriterijumi iz Kopenhagena. Primamo k znanju spremnost Evropske unije da i pored toga što će odlučivati autonomno, uzme u obzir uspeh u postizanju ciljeva Pakta stabilnosti, a naročito napredak u razvoju regionalne saradnje, kao jedan od važnih elemenata u proceni da li data država zaslužuje takvu perspektivu.

Uloga zemalja iz regiona

21. Visoko cenimo doprinos i solidarnost zemalja ovog regiona u odnosu na napore međunarodne zajednice da se postigne mirno rešenje na Kosovu. Pozdravljamo sve napore koji su do sada učinjeni i rezultate koji su postignuti od strane zemalja jugoistočne Evrope u pravcu demokratizacije, privrednih reformi i regionalne kooperacije i stabilnosti. Ove zemlje biće glavni korisnici (beneficijari) Pakta i one su svesne da uspešno sprovođenje Pakta, kao i kretanje u pravcu evropsko-atlanskih struktura za one koji to traže, bitno zavise od njihove spremnosti da sprovedu ciljeve Pakta, a naročito od njihove volje da saraduju na bilateralnom i

multilateralnom nivou i da promovišu ciljeve Pakta u okviru sopstvenih nacionalnih struktura.

Uloga OEBS-a

22. Pozdravljamo nameru OEBS-a, kao jedine pan-evropske organizacije za bezbednost, kao regionalnog sporazuma na osnovu VIII Poglavlja Povelje UN i primarnog činioca za rano upozoravanje, spečavanje sukoba, rešavanje kriza i posleratni oporavak, da pruži značajan doprinos preduzetim naporima u okviru Pakta stabilnosti. Ponovo potvrđujemo da OEBS ima glavnu ulogu u razvijanju svih dimenzija bezbednosti i stabilnosti. Shodno tome, zahtevamo da Pakt stabilnosti bude smešten pod okrilje OEBS-a i u potpunosti ćemo se osloniti na aktivnosti OEBS u pogledu obezbeđivanja da se odredabe Pakta stabilnosti poštuju od strane država članica, u skladu sa procedurama i utvrđenim načelima ove organizacije.

23. Verujemo da će institucije i instrumenti OEBS i njihovo stručno znanje značajno doprineti radu Regionalnog okruglog stola za jugoistočnu Evropu i posebnih okruglih stolova, a naročito Okruglog stola za demokratizaciju i ljudska prava. Njihova jedinstvena stručna znanja biće preko potrebna za ostvarivanje ciljeva Pakta stabilnosti. Izražavamo nameru, da u slučajevima kada je neophodno učešće OEBS-a u pogledu kontrole da li se poštuju načela OEBS u procesu sprovođenja Pakta stabilnosti, koristimo kada je to potrebno instrumente i postupke OEBS, uključujući postupke u vezi sa sprečavanjem sukoba, mirnim rešavanjem sporova i ljudskom dimenzijom. Države ugovornice Konvencije o osnivanju Suda za mirenje i arbitražu mogu takođe poveriti ovom Sudu eventualne sporove i zatražiti neobavezujuće mišljenje Suda.

Uloga Saveta Evrope

24. Pozdravljamo spremnost Saveta Evrope da integriše sve zemlje regiona kao punopravne članove na osnovu načela pluralističke demokratije, ljudskih prava i pravne države. Savet Evrope može da pruži važan doprinos ostvarivanju ciljeva Pakta putem svojih parlamentarnih i međuvladinih organa i institucija, svojih evropskih pravnih normi sadržanih u relevantnim pravno obavezujućim konvencijama, a prvenstveno u Evropskoj Konvenciji o ljudskim pravima (i Sudu za ljudska prava), instrumentima i programima pomoći u oblasti demokratskih institucija, ljudskih

prava, zakonodavstava, pravosuđa i obrazovanja, kao i putem svojih jakih veza sa građanskim društvom. U tom kontekstu, primamo k znanju sa velikim interesovanjem Program stabilnosti Saveta Evrope za jugoistočnu Evropu čija će primena biti sprovedena zajedno sa zainteresovanim zemljama i uz blisku saradnju sa drugim međunarodnim i regionalnim organizacijama aktivnim na tom polju.

Uloga UN, uključujući UNHCR (Visoki komesar Ujedinjenih Nacija za izbeglice)

25. Podvlačimo centralnu ulogu Ujedinjenih Nacija u regionu za uspostavljanje mira i bezbednosti i trajnu političku normalizaciju, kao i za ostvarenje humanitarne pomoći i privrednog oporavka. Dajemo čvrstu podršku funkciji UNHCR-a kao glavne agencije za sva pitanja vezana za izbeglice, naročito za zaštitu i povratak izbeglica i raseljenih lica i bitnoj ulozi koje imaju druge članice sistema UN, kao što su Svetski program za hranu (WFP), UNICEF, Svetska zdravstvena organizacija (WHO), Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP), Visoki komesar Ujedinjenih Nacija za ljudska prava (UNHCHR), itd. Nadamo se aktivnom učešću relevantnih agencija UN u Regionalnom okruglom stolu za jugoistočnu Evropu. Konstatujemo da Ekonomska komisija UN za Evropu raspolaze stručnim znanjem koje može biti od koristi u radu posebnih okruglih stolova Pakta stabilnosti.

Uloga NATO-a

26. Primamo k znanju odluku NATO-a da pojača saradnju sa zemljama jugoistočne Evrope i njegovo zalaganje za otvorenost, kao i nameru NATO-a, Saveta za evro-atlansko partnerstvo i Partnerstva za mir da sarađuju sa drugim evro-atlanskim strukturama, da doprinose stabilnosti i bezbednosti i da održavaju i intenziviraju konsultacije sa zemljama regiona. Mi zahtevamo njihovo angažovanje, u skladu sa ciljevima Pakta, u regionalnoj bezbednosnoj saradnji i sprečavanju i rešavanju sukoba. Pozdravljamo ove stabilizacione aktivnosti koje imaju za cilj postizanje ciljeva Pakta. Sve intenzivnije korišćenje konsultativnih foruma i mehanizama NATO-a, razvijanje mehanizma saradnje u okviru Saveta za evro-atlansko partnerstvo i sve šire korišćenje programa Partnerstva za mir poslužiće ciljevima ostvarivanja opšte stabilnosti, saradnje i dobrosusedskih odnosa koji su predviđeni u Paktu.

27. Članice NATO-a i znatan deo drugih učesnica podvlače da Alijansa treba da ima važnu ulogu u postizanju ciljeva Pakta, uzimajući u obzir posebno odskora donetu odluku NATO-a da se proširi na neke zemlje ovog regiona.

Uloga Sjedinjenih Američkih Država

28. SAD su blisko saradivale sa Evropskom unijom u pokretanju ovog Pakta i nastaviće da igraju vodeću ulogu u procesu razvijanja i primene Pakta, u saradnji sa drugim učesnicima i posrednicima. Smatramo da ovako aktivna uloga Sjedinjenih Država naglašava da zemlje regiona pridaju životnu važnost svojoj integraciji u evroatlanske strukture.

Konstatujemo spremnost Sjedinjenih Država da podrže ovaj cilj, sve dok ove države ulažu napore da postanu što jači kandidati za eventualno članstvo u evroatlanskim institucijama. Pozdravljamo kontinuirani doprinos koji SAD daju u korist država jugoistočne Evrope, a koji se odvija i preko programa privredne i tehničke pomoći i učešća SAD u rukovodećim strukturama međunarodnih finansijskih institucija. SAD će saradivati i zajednički nastupati sa drugim donatorima da bi se obezbedila što efikasnija pomoć regionu.

Uloga Ruske Federacije

29. Rusija je i do sada imala i nastaviće da ima ključnu ulogu u regionu. Ruski naponi i doprinos postizanju mirnog rešenja sukoba u regionu, a naročito kosovske krize, visoko su cenjeni. Rusija je i bila od rane faze uključena u pokretanje ovog Pakta i igraće i dalje vodeću i konstruktivnu ulogu u procesu razvijanja i primene Pakta, u saradnji sa Evropskom unijom, Ujedinjenim Nacijama, OEBS-om, Savetom Evrope, međunarodnim ekonomskim i finansijskim organizacijama i institucijama, kao i regionalnim inicijativama i pojedinim državama. Ruska Federacija može da pruži važan doprinos u aktivnostima koje imaju za cilj postizanje mira, bezbednosti i posleratne saradnje.

Uloga međunarodnih finansijskih institucija

30. Međunarodni monetarni fond, Svetska banka, Evropska banka za obnovu i razvoj, i Evropska investiciona banka, kao finansijske institucije Evropske unije, treba da odigraju najvažniju ulogu, u skladu sa svojim precizno određenim ovlašćenjima, kako bi se državama regiona pomoglo da postignu ekonomsku stabilizaciju, reforme i razvoj regiona. Očekujemo od njih da razviju koherentnu strategiju međunarodne pomoći regionu i da podrže zdravu makroekonomsku i strukturalnu politiku u zainteresovanim zemljama. Pozivamo ove međunarodne finansijske institucije da uzmu aktivno učešće u radu Regionalnog okruglog stola za jugoistočnu Evropu i u relevantnim posebnim okruglim stolovima.

Uloga OECD-a

31. Konstatujemo da OECD ima jedinstven značaj kao forum u kojem se odvija dijalog o srednjoročnoj strukturalnoj politici i najboljoj poslovnoj praksi. Imajući u vidu da je ova organizacija dobro poznata po kompetentnosti za rešavanje problema privreda koje prolaze kroz tranziciju i po svome otvorenom dijalogu sa zemljama jugoistočne Evrope, očekujemo od OECD da preuzme aktivnu ulogu u Regionalnom okruglom stolu za jugoistočnu Evropu i da pruži pomoć u postupku privredne obnove, jačanja dobre uprave i administrativnih kapaciteta i dalje integracije pogođenih država u evropsku i svetsku privredu.

Uloga Zapadno-evropske unije

32. Pozdravljamo ulogu Zapadno-evropske unije u jačanju stabilnosti regiona. Konstatujemo u tom pogledu doprinos koji Zapadno-evropska unija daje, na zahtev Evropske unije, putem svojih misija u zemljama regiona.

VI Regionalne inicijative i organizacije

33. Naglašavamo svoju zainteresovanost za regionalne inicijative i organizacije sposobne za opstanak koje podstiču prijateljsku saradnju susednih

država. Pozdravljamo planove unutar-regionalne saradnje država učesnica. Nastojaćemo da obezbedimo saradnju i koordinaciju u ostvarivanju između ovih inicijativa i Pakta stabilnosti, što će ojačati i jedne i druge. Mi ćemo graditi na njihovim dosadašnjim postignućima.

34. Konstatujemo da je Roajomonski proces već uspostavio dinamičan okvir za saradnju u oblasti demokratije i civilnog društva. Stoga Roajomon treba da ima odlučujuću ulogu u ovoj oblasti, naročito u okviru prvog okruglog stola Pakta stabilnosti.

35. Konstatujemo značaj Organizacije za ekonomsku saradnju u crnomorskom regionu (BSEC) za razvijanje međusobnog razumevanja, poboljšanje opšte političke klime i unapređenje privrednog razvoja crnomorskog regiona. Pozdravljamo angažovanje ove organizacije u ostvarivanju mira, bezbednosti i stabilnosti putem privredne saradnje i pozivamo je da pruži svoj doprinos primeni Pakta stabilnosti za jugoistočnu Evropu.

Konstatujemo da je Centralnoevropska inicijativa uspostavila sa zemljama regiona stabilan i celovit okvir za dijalog, saradnju i koordinaciju na političkom, privrednom, kulturnom i parlamentarnom polju. Na osnovu svog iskustva, ona treba da odigra važnu ulogu u okviru Regionalnog okruglog stola za jugoistočnu Evropu.

Konstatujemo da je Inicijativa za saradnju zemalja jugoistočne Evrope (SECI) razvila novi pristup saradnji u regionu u oblasti privrede i infrastrukture, tako što je olakšala proces zajedničkog donošenja odluka od strane zemalja jugoistočne Evrope u oblastima kojima se bavi. Kao takva, ona treba da odigra ključnu ulogu u okviru Pakta za stabilnost u pogledu regionalnih privrednih pitanja, a naročito uklanjanja barijera za privatna ulaganja u region.

Preporučujemo Proces saradnje zemalja jugoistočne Evrope kao još jedan uspešan projekt regionalne saradnje. Želimo da ohrabrimo njegov dalji razvoj i institucionalizaciju, kao i završetak rada na njegovoj povelji o dobrosusedskim odnosima i saradnji.

Konstatujemo doprinos Grupe ministara odbrane zemalja jugoistočne Evrope (SEDM) u odnosu na bezbednosnu dimenziju problema. Ona je povezala zemlje regiona i druge nacije raznim vidovima saradnje kojima se povećava transparentnost i međusobno poverenje, kao što su npr. Multinacionalne mirovne snage za jugoistočnu Evropu.

Očekujemo da će Konferencija o jadransko-jonskom regionu čije se održavanje predlaže pružiti pozitivan doprinos ovom regionu.

VII Program mobilisanja i koordinacije aktivnosti međunarodnih donatora

Ponovo potvrđujemo da se odlučno zalažemo za pružanje podrške obnovi, stabilizaciji i integraciji regiona i da pozivamo međunarodnu zajednicu donatora da velikodušno učestvuje u tome. Pozdravljamo napredak koji su postigle Svetska banka i Evropska unija, preko Evropske Komisije, u uspostavljanju postupka koordinacije aktivnosti donatora. Ovaj postupak će delovati u bliskoj vezi sa relevantnim okruglim stolom i utvrdiće odgovarajuće načine za dodelu i usmeravanje međunarodne pomoći. Svetska banka i Evropska Komisija biće takođe odgovorne za organizovanje sveobuhvatnog pristupa regionalnom razvoju i neophodnih donatorskih konferencija.

VIII Mehanizmi primene i provere

Efikasna implementacija ovog Pakta zavisi od toga da li će se razviti i ojačati upravni i institucionalni kapaciteti kao i civilno društvo u zainteresovanim državama - kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou - da bi se ojačale i konsolidovale demokratske strukture i ostvarile dugoročnije koristi od efikasne raspodele i korišćenja međunarodne pomoći za region.

Regionalni okrugli sto za jugoistočnu Evropu i posebni okrugli stolovi sazvaće se

radi otvaranja u najskorije moguće vreme na poziv Predsedništva Evropske unije. Oni će raditi na ostvarivanju konkretnih rezultata u dogovorenim rokovima, u skladu sa ciljevima Pakta stabilnosti. Regionalni okrugli sto za jugoistočnu Evropu sastajaće se periodično, na državničkom nivou koji će biti naknadno određen da bi preispitao napredak u radu posebnih okruglih stolova. Regionalni okrugli sto za jugoistočnu Evropu usmeravaće rad posebnih okruglih stolova.

Aneks

Organizacija Regionalnog okruglog stola za jugoistočnu Evropu i posebnih okruglih stolova Pakta stabilnosti za jugoistočnu Evropu

Regionalni okrugli sto za jugoistočnu Evropu biće nosilac Pakta stabilnosti delujući kao mesto za razmenu mišljenja o svim načelnim pitanjima od interesa za sadržinu i sprovođenje Pakta stabilnosti i kao upravljačko telo u postupku pokrenutom na osnovu Pakta stabilnosti. Regionalni okrugli sto za jugoistočnu Evropu usmeravaće rad posebnih okruglih stolova.

Okrugli stolovi su instrumenti za održavanje i unapređivanje dobrosusedskih odnosa u regionu tako što se na konstruktivan način bave pitanjima koja su im poverena i olakšavaju njihovo rešavanje. Svrha okruglih stolova će biti naročito:

da se o pitanjima diskutuje u multilateralnom okviru koji će obezbediti da se definišu načini za ispravljanje nedostataka i da se sporovi rešavaju putem aranžmana i sporazuma, sa osloncem na stručno znanje i podršku država učesnica kao i država, organizacija institucija i regionalnih inicijativa koje su zadužene za pomoć, a posebno OEBS-a i Saveta Evrope;

da se identifikuju projekti koji imaju za cilj da olakšaju postizanje aranžmana, sporazuma i mera u skladu sa ciljevima Pakta. Posebna pažnja pokloniće se projektima koji obuhvataju dve ili više zemalja u regionu;

tamo gde to bude potrebno, da se da zamah onim oblastima u kojima je neophodno postizanje većeg napretka.

Svaki okrugli sto će se baviti dole navedenim krugom pitanja i može, ako je potrebno, da odluči da se osnuju podgrupe u okviru radnih stolova koje će obuhvatiti učesnike i posredničke države, organizacije i institucije.

Okrugli sto za demokratizaciju i ljudska prava koji će se baviti: demokratizacijom i ljudskim pravima, uključujući prava lica koja pripadaju nacionalnim manjinama, slobodne i nezavisne medije; izgradnju građanskog društva; pravnu državu i sprovođenje zakona; izgradnju institucija; efikasnu administraciju i dobru upravu; razvijanje zajedničkih pravila ponašanja u pogledu graničnih pitanja; druga slična pitanja od interesa za učesnike; problemima izbeglica, uključujući zaštitu i povratak izbeglica i raseljenih lica.

Okrugli sto za privrednu rekonstrukciju, razvoj i saradnju, uključujući privrednu saradnju unutar regiona i između regiona i ostatka Evrope i sveta; promovisanje slobodnih trgovinskih zona; prevoz preko državne granice; snabdevanje i ušteda energije; deregulacija i transparentnost propisa; infrastruktura; promovisanje privatnog sektora u privredi; pitanja zaštite čovekove sredine; reintegracija izbeglica u ekonomski održivim razmerama; druga slična pitanja od

interesa za učesnike, uz istovremeno održavanje integriteta postupka za koordinaciju aktivnosti donatora.

Radni sto o bezbednosnim pitanjima:

baviće se pitanjima pravosuđa i unutrašnjih poslova, kao i pitanjima migracija; usredsrediće se na mere borbe protiv organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i svih drugih kriminalnih i nezakonitih aktivnosti, opasnosti za životnu sredinu koje proističu iz prekograničnih aktivnosti i drugim sličnim pitanjima od interesa za učesnike;

biće redovno informisan od strane nadležnih tela o merama preduzetim u cilju povećanja transparentnosti i jačanja poverenja u regionu. Ovaj Radni sto će takođe podsticati kontinuirano sprovođenje sporazuma o kontroli naoružanja predviđenog u članu IV Dejtonskog/Pariskog sporazuma i napredak pregovora o članu V, i trebalo bi da u odgovarajuće vreme razmotri da li bi nadležna tela mogla da stave na dnevni red dalje mere za kontrolu naoružanja i jačanje bezbednosti i poverenja, uzimajući u obzir postojeće obaveze na osnovu Ugovora o konvencionalnim oružanim snagama u Evropi;

biće redovno informisani od strane nadležnih tela o saradnji u vojno-odbrambenim pitanjima u cilju povećanja stabilnosti u regionu i između zemalja regiona i olakšaće trajan angažman svih zainteresovanih da bi se osigurala regionalna bezbednost, sprečavanje i savladavanje sukoba Rad ovog okruglog stola biće dopunjavan i usklađivan sa naporima koje radi ostvarivanja bezbednosti u ovom regionu preduzimaju razne evropske i evro-atlanske inicijative i strukture.

Okrugli stolovi doneće planove rada u skladu sa ciljevima Pakta stabilnosti. U okviru svoje nadležnosti, oni mogu da osnuju sporedne okrugle stolove ili da sazivaju sastanke i konferencije o pitanjima od posebnog ili unutar-regionalnog značaja. U ovom kontekstu, posebna pažnja će se posvetiti podsticanju razmene običnih građana (naročito omladine), društvenih grupa, preduzimača i preduzeća, kao i nevladinih organizacija sa odgovarajućim subjektima iz drugih zemalja regiona. Okrugli stolovi će naročito posvetiti pažnju tome da njihov rad bude u saglasnosti i doslednosti sa postojećim aktivnostima i nastojaće da unaprede komplementarnost i sinergiju, kao i da izbegnu dupliranje sa postojećim aktivnostima.

Predsedništvo okruglih stolova biće utvrđeno od strane Regionalnog okruglog stola za jugoistočnu Evropu. Okrugli stolovi će podnositi izveštaje o radu Regionalnom okruglom stolu za jugoistočnu Evropu. Predsednici Regionalnog okruglog stola za jugoistočnu Evropu i posebnih okruglih stolova će se periodično i po potrebi sastajati radi razmatranja i koordinacije aktivnosti okruglih stolova i radi praćenja napretka u radu.

Mesto i vreme održavanja pojedinih okruglih stolova treba organizovati tako da se u najvećoj mogućoj meri olakša učešće onih učesnika koji mogu da učestvuju u radu više od jednog okruglog stola, što ne isključuje mogućnost da okrugli stolovi

samostalno odrede sopstveni kalendar rada u skladu sa dinamikom koja im odgovara. Okrugli stolovi mogli bi da se održavaju bilo po principu rotacije u zemljama regiona ili po pozivu pojedinih zemalja ili Evropske unije, ili u Beču, u sedištu Stalnog Saveta OEBS-a.

Država ili organizacija domaćin treba o svom trošku da obezbedi objekte i usluge za održavanje sastanka, kao što su konferencijske sale, sekretarske i prevodilačke usluge. Evropska unija je izrazila svoju spremnost da snosi takve troškove kada sastanci budu održavani u sedištu njenih institucija.

Prevela: Doc. dr Maja Stanivuković

**PRAVILO SAVETA EVROPSKE UNIJE O ZABRANI ISPUNJAVANJA
ZAHTEVA U VEZI SA UGOVORIMA I POSLOVIMA NA ČIJE JE
SPROVODJENJE UTICALA REZOLUCIJA 757 SAVETA BEZBEDNOSTI
UJEDINJENIH NACIJA I (OSTALE) REZOLUCIJE KOJE SU U VEZI SA
NJOM**

Council Regulation (EC) No 1733/94 of 11 July 1994 prohibiting the satisfying of claims with regard to contracts and transactions the performance of which was affected by the United Nations Security Council Resolution No 757 (1992) and related resolutions, Official Journal L 182, 16/07/1994, p. 01 - 03.

Savet Evropske unije,

Uzimajući u obzir Ugovor o osnivanju Evropske zajednice, posebno odredbe člana 228a,

Imajući u vidu predlog Komisije,

Imajući u vidu Odluku Saveta 94/366/PESC, od 13. juna 1994. godine o zajedničkoj poziciji koju je Savet zauzeo na osnovu člana J.2. Ugovora o Evropskoj uniji koja se odnosi na zabranu ispunjavanja zahteva na koje je upućeno u tački 9. Rezolucije Saveta Bezbednosti Ujedinjenih nacija broj 757 (1992);¹

¹ OJ No L 165, 1. 7. 1994, p. 1.

S obzirom da je na osnovu Pravila (EEC) broj 1432/92², (EEC) broj 2656/92³ i (EEC) broj 990/93⁴, Zajednica preduzele mere da spreči trgovinu između Zajednice i SR Jugoslavije (Srbije i Crne Gore);

S obzirom da su, zbog embarga protiv SR Jugoslavije (Srbije i Crne Gore) privredni subjekti u Zajednici i trećim državama izloženi riziku od zahteva od strane SR Jugoslavije (Srbije i Crne Gore);

S obzirom da je Savet Bezbednosti UN usvojio Rezoluciju 757(1992), od 30. maja 1992 godine, koja se u tački 9. odnosi na zahteve SR Jugoslavije (Srbije i Crne Gore) iz ugovora i drugih poslova čije je izvršenje pogodjeno merama nametnutim od strane SB u skladu sa Rezolucijom 757(1992) i sa ostalim odnosnim rezolucijama;

S obzirom da je neophodno trajno zaštititi subjekte od takvih zahteva SR Jugoslavije (Srbije i Crne Gore) kojima bi se obezbedila nadoknada nastala negativnim dejstvom embarga;

USVOJIO JE OVO PRAVILO:

Član 1.

Za svrhe ovog Pravila:

1. "ugovor ili transakcija (posao)" znače svaki posao bez obzira na formu i pravo koje se na njega primenjuje, kao i bez obzira da li obuhvata jedan ili više ugovora ili sličnih obaveza koji su nastali između istih ili različitih strana; za ove svrhe "ugovor" uključuje bond (obveznicu) i garanciju ili kredit bez obzira da li su pravno nezavisni ili nisu, kao i svako drugo osiguranje (obezbedjenje) koje je nastalo na osnovu ili u vezi sa poslom;

2. "zahtev" znači svaki zahtev, bez obzira da li je kao takav potvrđen u pravnom postupku ili nije, učinjen pre ili posle stupanja na snagu ovog Pravila, na osnovu ili u vezi sa ugovorom ili poslom, a posebno podrazumeva:

² OJ No L 151, 3.6. 1992, p. 1, Pravilo zamenjeno pravilom (EEC) No 990/93 (OJ No L 102, 28.4. 1993, p. 14).

³ OJ No L 266, 12. 9. 1992, p. 27, Pravilo zamenjeno Pravilom (EEC) No 990/93 (OJ No L 102, 28. 4. 1993, p. 14).

⁴ OJ No L 102, 28. 4. 1993, p. 14.

- a) zahtev za ispunjavanjem svake obaveze koja je nastala na osnovu ili u vezi sa ugovorom ili poslom;
- b) zahtev za produženjem važnosti ili roka plaćanja obveznice, finansijskog jemstva ili garancije, bez obzira na formu;
- c) zahtev za naknadu štete u vezi ugovora ili posla;
- d) protivzahtev;
- e) zahtev za priznanje i izvršenje presude, arbitražne odluke ili odgovarajuće odluke bilo gde da su donete ili dostavljene, uključujući i one koje su obuhvaćene postupkom izvršenja.

3) "mere iz Rezolucije SB UN broj 757(1992) i odnosnih rezolucija" znače mere SB UN ili mere Evropske zajednice ili bilo koje države članice, treće države ili međunarodne organizacije, koje se odnose na embargo protiv SR Jugoslavije (Srbija i Crna Gora), a u skladu su sa, ili su zahtevane od, ili su u vezi sa izvršenjem relevantnih odluka SB UN, ili svakom drugom akcijom, koja uključuje i vojnu akciju, preduzetih na osnovu ovlašćenja SB UN;

- 4) "lice ili telo u SR Jugoslaviji (Srbija i Crna Gora)" znače:
 - a) državu SR Jugoslaviju (Srbija i Crna Gora) ili svaku javnu vlast;
 - b) svako fizičko lice ili rezidenta u SR Jugoslaviji (Srbija i Crna Gora);
 - c) svako pravno lice koje je registrovano ili ima sedište u SR Jugoslaviji (Srbija i Crna Gora);
 - d) svako pravno lice koje je kontrolisano direktno ili indirektno od strane jednog ili više napred pomenutih lica ili tela.

Bez obzira na član 2, izvršenje ugovora ili posla će biti smatrano kao da je pogodjeno merama donetim u skladu sa Rezolucijom 757 (1992) SB UN i odnosnim rezolucijama ako postojanje ili sadržina zahteva direktno ili indirektno rezultira iz ovih mera.

Član 2.

- 1) Zabranjeno je ispunjavanje ili preduzimanje bilo kakvih koraka ka ispunjenju zahteva, učinjenih od:
 - a) pravnog ili fizičkog lica u SR Jugoslaviji (Srbija i Crna Gora) ili preko fizičkih ili pravnih lica u SR Jugoslaviji (Srbija i Crna Gora);
 - b) svakog fizičkog ili pravnog lica koje direktno ili indirektno radi u ime ili za račun jednog ili više pravnih ili fizičkih lica u SR Jugoslaviji (Srbija i Crna Gora);
 - c) svakog fizičkog ili pravnog lica koje stiče koristi od prenosa prava ili drugih potraživanja preko ili od jednog ili više fizičkih ili pravnih lica u SR Jugoslaviji (Srbija i Crna Gora);

d) svakog fizičkog ili pravnog lica iz tačke 9. Rezolucije 757(1992) SB UN;
e) svakog fizičkog ili pravnog lica čiji su zahtevi nastali iz potraživanja u vezi sa plaćanjem obveznica ili jemstva ili garancije jednom ili više gore pomenutih fizičkih ili pravnih lica;

na osnovu ili u vezi sa ugovorom ili poslom čije je izvršenje direktno ili indirektno, u celini ili delimično, pogodjeno merama donetim u skladu sa Rezolucijom 757 (1992) SB UN i odnosnim rezolucijama.

2) Ova zabrana se primenjuje u okviru Zajednice i prema svakom državljaninu države članice i svakom pravnom licu koje je osnovano i konstituisano po pravu države članice.

Član 3.

Bez obzira na mere donete shodno Rezoluciji 757 (1992) SB UN i odnosnim rezolucijama, član 2. se ne primenjuje na:

a) zahteve koji se odnose na ugovore ili poslove, osim obveznica, jemstava i garancija, ako fizička ili pravna lica navedena u članu 2, dokažu pred sudom države članice da je zahtev bio priznat od ugovornih strana pre usvajanja mera shodno Rezoluciji 757(1992) SB UN i odnosnih rezolucija i da ove mere nisu imale uticaja na postojanje i sadržaj zahteva;

b) zahteve za plaćanje iz ugovora o osiguranju, ako je dotični događaj nastao pre usvajanja mera navedenih u članu 2. ili po osnovu osiguravajućih ugovora ako je takvo osiguranje obavezno prema pravu države članice;

c) zahteve za plaćanje koji se odnose na novčane iznose koji su uplaćeni na račun, sa koga je plaćanje bilo blokirano u skladu sa merama iz člana 2, osim ako se takvo plaćanje ne odnosi na novčane iznose plaćene po osnovu obveznica u smislu ugovora koji su navedeni u napred navedenom članu;

d) zahteve iz ugovora o zapošljavanju koji podležu pravnim propisima neke države članice;

e) zahteve za plaćanje robe fizičkim ili pravnim licima nevedenim u članu 2, ako dokažu pred sudom države članice da je roba bila izvezena pre usvajanja mera u skladu sa Rezolucijom 757 (1992) SB UN i odnosnih rezolucija kao i da ove mere nisu uticale na postojanje ili sadržinu zahteva;

f) zahteve koje pravna ili fizička lica navedena u članu 2. pred sudom države članice dokažu da potiču iz ili su u vezi sa iznosima po osnovu zajmova odobrenih pre mera donetih u skladu sa rezolucijom 757 (1992) SB UN i odnosnih rezolucija i da ove mere nisu uticale na postojanje ili sadržinu zahteva; ako u ove zahteve nisu

uključeni iznosi kamata, troškova ili ostalih plaćanja koja imaju svrhu naknade štete zbog toga što ispunjenje, zbog pomenutih mera, nije moglo biti izvršeno u skladu sa uslovima iz relevantnog ugovora ili posla.

Član 4.

U svakom postupku za izvršenje zahteva, teret dokazivanja da zahtev nije zabranjen članom 2. je na licu koje zahteva izvršenje zahteva.

Član 5.

Svaka država članica će odrediti sankcije za slučaj povrede odredbi ovog Pravila.

Član 6.

Ovo Pravilo stupa na snagu danom objavljivanja u Službenom listu Evropskih zajednica.

Pravilo obavezuje u potpunosti i direktno se primenjuje u svim državama članicama.

Doneto u Brislu 11 jula 1994.
Za Savet, Predsednik
Th. Waigel

Preveo: Prof. dr Radovan D. Vukadinović

**ODREDBE UGOVORA IZ AMSTERDAMA KOJIMA JE REGULISANO
NAČELO O BLIŽOJ SARADNJI**

***NASLOV VII (ex NASLOV VI A)
ODREDBE O BLIŽOJ SARADNJI***

Član 43 (ex član K.15)

1. Države članice koje imaju nameru da uspostave međusobnu bližu saradnju mogu koristiti organe, procedure i mehanizme predviđene ovim Ugovorom i Ugovorom o osnivanju Evropske zajednice, pod uslovom da ta saradnja:

- a) ima za cilj da omogući realizaciju ciljeva Unije, kao i zaštitu i jačanje njenih interesa;
- b) poštuje načela pomenutih Ugovora i jedinstven institucionalni okvir Unije;
- c) koristi se tek u krajnjem slučaju, kada ciljevi pomenutih Ugovora ne mogu da budu ostvareni primenom odgovarajućih procedura koje su u njima predviđene;
- d) odnosi se bar na većinu država članica;
- e) ne utiče na "*acquis communautaire*" (tekovine Zajednice) i na mere koje su usvojene u okviru primene pomenutih Ugovora;
- f) ne utiče na nadležnosti, prava, obaveze i interese država članica koje u tome ne učestvuju;
- g) ostaje otvorena za sve države članice i omogućava im da se u svakom momentu uključe u tu saradnju, pod uslovom da poštuju početnu odluku, kao i sve ostale odluke koje su u tom okviru naknadno donete;

h) poštuje dodatne specifične kriterijume koji su predviđeni u članu 1. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice, odnosno u članu 40. ovog Ugovora, u zavisnosti od oblasti koja je u pitanju, kao i da bude odobrena od strane Saveta u skladu sa procedurama koje su u tim odredbama predviđene.

2. Države članice primenjuju, u meri u kojoj se to na njih odnosi, akte i odluke donete u cilju realizacije saradnje u kojoj učestvuju. Države članice koje ne učestvuju u toj saradnji neće ometati njenu realizaciju od strane država članica koje u njoj učestvuju.

Član 44 (ex član K.16)

1. Akti i odluke neophodni za realizaciju saradnje na koju se odnosi člana 43. usvajaju se u skladu sa odgovarajućim institucionalnim odredbama ovog Ugovora i Ugovora o osnivanju Evropske zajednice. Međutim, iako svi članovi Saveta mogu učestvovati u diskusiji, samo one države članice koje učestvuju u bližoj saradnji mogu učestvovati u donošenju odluka. Kvalifikovana većina će biti određena kao ista proporcija ponderisanih glasova članova Saveta na koje se to odnosi, kako je to predviđeno članom 205, tačka 2 Ugovora o osnivanju Evropske zajednice. Jednoglasnost važi samo za članove Saveta na koje se odluka odnosi.

2. Troškovi koji nastaju realizacijom saradnje, osim administrativnih troškova koji se odnose na organe, padaju na teret država članica koje učestvuju u saradnji, osim ukoliko Savet jednoglasnom odlukom ne odluči drugačije.

Član 45 (ex član K.17)

Savet i Komisija će redovno obavještavati Evropski parlament o razvoju bliže saradnje ustanovljene ovim naslovom.

Ugovor o osnivanju EZ:

Član 11 (ex član 5 A)

1. Države članice koje nameravaju da uspostave međusobnu bližu saradnju mogu biti ovlašćene da, uz poštovanje članova 43. i 44. Ugovora o osnivanju Evropske unije, koriste organe, procedure i mehanizme koje predviđa ovaj ugovor, pod uslovom da predviđena saradnja:

a) ne odnosi se na oblasti koje potpadaju pod isključivu nadležnost Zajednice;

- b) ne utiče na politike, aktivnosti i programe Zajednice;
- c) ne odnosi se na građanstvo Unije, niti vrši diskriminaciju između državljana država članica;
- d) ostaje u okvirima nadležnosti Zajednice koje predviđa ovaj Ugovor i
- e) ne predstavlja diskriminaciju ili ograničenje trgovine između država članica, niti negativno utiče na uslove konkurencije između njih.

2. Ovlašćenje koje se navodi u tački 1. odobrava Savet, odlučujući kvalifikovanom većinom na predlog Komisije i nakon konsultovanja Evropskog parlamenta.

Neće se glasati ukoliko neki član Saveta izjavi da, zbog nekog važnog razloga iz domena nacionalne politike koji će obrazložiti, namerava da se suprotstavi usvajanju kvalifikovanom većinom traženog ovlašćenja. Savet može zatražiti, odlukom donesenom kvalifikovanom većinom, da ovo pitanje razmotri Savet, na nivou šefova država ili vlada, u cilju jednoglasnog donošenja odluke.

Države članice koje nameravaju da uspostave međusobnu bližu saradnju, kako je to predviđeno u tački 1, dostavljaju zahtev Komisiji, koja može u tom smislu podneti predlog Savetu. Ukoliko Komisija ne podnese predlog, ona će o svojim razlozima obavestiti zainteresovane države članice.

3. Svaka država članica koja želi da se uključi u saradnju uspostavljenu u skladu sa ovim članom, o tome dostavlja notifikaciju Savetu i Komisiji. Komisija u roku od tri meseca od prijema notifikacije dostavlja svoje mišljene Savetu. U roku od četiri meseca od momenta prijema notifikacije, Komisija donosi odluku o tom zahtevu, kao i o eventualnim posebnim uslovima za koje smatra da su neophodni.

4. Za akta i odluke neophodne za realizovanje aktivnosti saradnje važe sve relevantne odredbe ovog Ugovora, osim suprotnih odredbi predviđenih u ovom poglavlju i u članovima 43. i 44. Ugovora o osnivanju Evropske unije.

5. Ovaj član ne utiče na odredbe protokola kojim se uključuju tekovine Šengena u okvire Evropske unije

IZ DOKUMENTACIJE EZ/EU

str. 155 - 157.

POPIS RELEVANTNIH DOKUMENATA O ODNOSIMA IZMEDJU SRJ I EU

Prethodna napomena: Popis dokumenata je dat sa oznakama koje se koriste prilikom pretraživanja na Internetu. Svaki dokument je označen kombinacijom slovnih znaka i brojeva i obuhvata: broj dokumenta, njegov naslov, bibliografsku jedinicu (najčešće Službeni list Evropskih zajednica) i, ako postoji, broj dokumenta u kome su sadržane izmene i dopune.

Primera radi oznaka za prvi dokument: 399R1084, Commission Regulation (EC) No 1084/1999 of 26 May 1999 establishing the list of competent authorities referred to in Article 2 of Council Regulation (EC) No 900/1999 prohibiting the sale and supply of petroleum and petroleum products to the Federal Republic of Yugoslavia, OJ L 131 27. 05. 99, p. 29; Amended by **399R1971** (OJ L 244 16. 09. 99, p. 40), znači:

- prvi broj "3" označava vrstu pravnog izvora u kome je sadržan predmetni dokument u *Celex* dokumentaciji (konkretno, u pitanju je akt sekundarnog zakonodavstva);
- drugi dvobroj (druge dve cifre) označavaju godinu publikovanja dokumenta; (ovde je to 1999. godina);

- na trećem mestu se nalazi slovna oznaka (konkretno je to slovo R) kojom se označava konkretna vrsta komunitarnog akta (ovde je u pitanju Regulation pa je otuda i oznaka R)

- na četvrtoj poziciji iza slovne oznake nalazi se jedinstveni četvorocifreni broj kojim je brojno označen relevantni dokument, odnosno broj pod kojim je donet konkretni akt sekundarnog zakonodavstva (ovde je u pitanju Regulation No 1084).

Nakon ove oznake dolazi pun naziv odnosnog dokumenta i mesto gde je objavljen. U konkretnom slučaju odnosno Pravilo je objavljeno u Službenom listu Evropskih zajednica (OJ) u L seriji pod brojem 131 (L 131), dana 27. maja 1999. godine na strani 29 (p. 29). Kasnije reference upućuju da je dokument izmenjen i da su te izmene objavljene u naznačenom dokumentu.

399R1084

Commission Regulation (EC) No 1084/1999 of 26 May 1999 establishing the list of competent authorities referred to in Article 2 of Council Regulation (EC) No 900/1999 prohibiting the sale and supply of petroleum and petroleum products to the Federal Republic of Yugoslavia, OJ L 131 27. 05. 99, p. 29; *Amended by 399R1971 (OJ L 244 16. 09. 99, p. 40).*

399R1294

Council Regulation (EC) No 1294/1999 of 15 June 1999 concerning a freeze of funds and a ban on investment in relation to the Federal Republic of Yugoslavia (FRY) and repealing Regulations (EC) No 1295/98 and (EC) No 1607/98; *OJ L 153 19. 06. 99, p. 63; Amended by 399R1970 (OJ L 244 16. 09. 99, p. 39).*

399R2111

Council Regulation (EC) No 2111/1999 of 4 October 1999 prohibiting the sale and supply of petroleum and certain petroleum products to certain parts of the Federal Republic of Yugoslavia (FRY) and repealing Regulation (EC) No 900/1999; *OJ L 258 05. 10. 99, p. 12.*

399R2151

Council Regulation (EC) No 2151/1999 of 11 October 1999 imposing a ban on flights between the territories of the Community and the Federal Republic of Yugoslavia other than the Republic of Montenegro or the Province of Kosovo, and repealing Regulation (EC) No 1064/1999; *OJ L 264 12. 10. 99, p. 3.*

499X0273

1999/273/CESP: Common Position of 23 April 1999 defined by the Council on the basis of Article J.2 of the Treaty on European Union concerning a ban on the supply and sale of petroleum and petroleum products to the Federal Republic of Yugoslavia (FRY); *OJ L 108 27. 04. 99, p. 1; Amended by 499X0604 (OJ L 236 07. 09. 99, p. 1).*

499X0318

1999/318/CFSP: Common Position of 10 May 1999 adopted by the Council on the basis of Article 15 of the Treaty on European Union concerning additional restrictive measures against the Federal Republic of Yugoslavia; *OJ L 123 13. 05. 99, p. 1; Amended by 499X0604 (OJ L 236 07. 09. 99, p. 1).*

NOVOSTI IZ EVROPSKE UNIJE

str. 159 - 170.

NOVOSTI SA "EVROPE"

Kraj 1999. godine doneo je veoma živu aktivnost u okviru Evropske unije, što se moglo uočiti i na njenom *site*-u.¹ Svakako dva najznačajnija, pre svega politička, događaja bili su Samiti Evropskog saveta, oba održana u vreme finskog predsedništva Unijom.

Samit EU u Tampereu

Prvi Samit predstavlja specijalno zasedanje Evropskog saveta, koje je 15. i 16. 10. 1999. godine održano u Tampere-u (Finska),² i bilo je posvećeno pitanjima stvaranja *oblasti slobode, bezbednosti i pravde u Evropi (The Area of Freedom, Security and Justice in Europe)*, koje Unija smatra "... na vrhu svih političkih pitanja iz svoje

¹ <http://europa.eu.int>

² *Tampere European Council, Presidency Conclusions*, 15 and 16 October 1999, Press Release, 16. 10. 1999, <http://presidency.finland.fi/frame.asp>

agende". Stvaranje ovakve oblasti, koja bi obuhvatala teritorije svih država članica, u bliskoj je vezi sa predloženim stvaranjem Povelje o osnovnim pravima u Evropskoj uniji, kojom bi se utvrdila lista zaštićenih prava državljana Unije, jer je "... sloboda zasnovana na ljudskim pravima, demokratskim institucijama i vladavini prava zajednička vrednost i temelj proširenja Evropske unije. Pravna zaštita u Evropskoj oblasti će biti garantovana davanjem mogućnosti boljeg pristupa pravosuđu u državama Unije, međusobnim priznanjem sudskih odluka i većom konvergencijom (ujednačavanjem) građanskog prava država članica".

Osnivanje Operativne jedinice Evropske policije

Značajno mesto u stvaranju ove oblasti igra i pojačavanje saradnje u borbi protiv kriminala. U tom cilju:

"Evropski savet traži osnivanje Operativne jedinice Evropske policije koja bi, u saradnji sa Europolom, razmenjivala iskustva, najbolje prakse i informacije o savremenim trendovima u prekograničnom kriminalu i doprinosila u planiranju operacija. Europol ima ključnu ulogu u prevenciji kriminala na teritoriji Unije, analizi i istragama. Od Saveta ministara se traži da mu obezbede neophodnu podršku i sredstva. U budućnosti bi uloga Europola trebalo da se proširi tako što bi primao neophodne podatke od država članica, i imao ovlašćenje da od njih zatraži pokretanje, sprovođenje i koordinaciju istraga."

Osniva se EUROJUST

U ojačavanju borbe protiv ozbiljnog organizovanog kriminala, Evropski savet se složio da stvori jedinicu EUROJUST, koja bi se sastojala od nacionalnih tužilaca, sudija i policijskih službenika država članica. EUROJUST će imati zadatak da obezbedi odgovorajuću koordinaciju nacionalnih tužilaštava, kao i da daje podršku istragama slučajeva organizovanog kriminala, pre svega onih koji su zasnovani na analizama Europola. Evropski savet traži od Saveta ministara da do kraja 2001. godine usvoji sve neophodne pravne instrumente.

Helsinški Samit - Milenijumska deklaracija

Drugi samit je održan od 10. do 11. 12. 1999. godine u Helsinkiju.³ U okviru dvodnevnog rada šefova država ili vlada država članica Unije, usvojena je *Milenijumska deklaracija (Millennium Declaration)*, koja predstavlja generalni program budućih aktivnosti Unije, u kojoj se mir i prosperitet, zasnovani na demokratiji i vladavini prava, stavljaju na prvo mesto kao osnovni ciljevi integracije. Na pragu trećeg milenijuma, Unija je ovim dokumentom utvrdila koji su to ostali ciljevi na koje treba da se usmeri njena aktivnost u procesu obezbeđenja bezbednosti i dobiti svojih državljana:

"Evropa se suočava sa realnošću informativnog društva i globalizacije. Javlja se potreba za obezbeđenjem starije populacije, uz istovremenu neophodnost odgovora na zahteve mladih. Treba razvijati sopstvene ljudske potencijale kroz permanentno obrazovanje i inovacije, unapredjivati dinamičnu i otvorenu, na znanju zasnovanu, evropsku ekonomiju kako bi obezbedili dalji razvoj i sveli nezaposlenost na trajnu osnovu.

... Ljudi očekuju da budu zaštićeni od kriminala i da budu u stanju da ostvare svoja prava svuda u Uniji. Od Unije ćemo stvoriti pravu oblast slobode, bezbednosti i pravde.

Unija ima učešće u opštoj odgovornosti za unapredjivanje napretka, prevencije sukoba i obezbeđenje mira. Ojačaćemo stabilnost i prosperitet u Evropi tako što ćemo uvećati Uniju i saradivati sa zemljama partnerima. Radićemo za otvoreniju i stabilniju međunarodnu ekonomiju, koja će dobro činiti i ljudima u manje razvijenijim delovima sveta. Stvorićemo vojne i civilne snage Unije kako bi upravljali međunarodnim krizama i obezbedjivali humanitarnu pomoć onima kojima je neophodna.

Samo otvorena, demokratska i efikasna Unija može ostvariti ove zavete. Uniji su potrebni poverenje i aktivno učešće njenih državljana i udruženja građana. Uniji je takodje potrebna puna podrška njenih država članica u unapredjivanju zajedničkog interesa.

Moramo oživeti ideju Evrope za sve - ideju na koju svaka nova generacija mora staviti sopstveni pečat."

³ Helsinki European Council, Presidency Conclusion, 10 and 11 December 1999, Press Release, 12. 11. 1999, <http://europe.eu.int/news>

Odluke Helsinškog samita

Helsinški samit Evropskog saveta je, kako je predstavljeno u predsedničkom saopštenju, usvojio nekoliko odluka koje se odnose na proces uvećanja članstva, preuzimanje koraka kako bi došlo do reformi institucija upravo u cilju uvećanja broja članica, odluke koje ojačavaju zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku, kao i one koje su namenjene razvoju konkurentne ekonomije, s posebnim osvrtom na stanje sa zapošljavanjem u Uniji.

U odeljku koji je posvećen procesu priprema za uvećanje broja članica, predsedničko saopštenje se najpre bavi procesom priključivanja i pregovorima, koji su u toku sa 13 država na istim osnovama: naglašava se da zemlje kandidati moraju da dele vrednosti i ciljeve EU, koji su utvrđeni osnovnim ugovorima. "U tom cilju, Evropski savet naglašava princip mirnog rešavanja sporova u skladu sa Poveljom UN i traži od kandidata da pokušaju sve kako bi rešili svaki nerešen granični spor i druge slične probleme. Ukoliko to ne uspeju, trebali bi da u razumnom roku predoče spor Medjunarodnom sudu. Evropski savet će razmotriti situacije koje se odnose na sve nerešene sporove, posebno one koji mogu imati posledice na proces priključivanja, a u cilju njihovog rešavanja u okviru Medjunarodnog suda pravde najkasnije do kraja 2004. godine. Štaviše, Evropski savet podseća da je neophodnost ispunjavanja političkih kriterijuma utvrđenih na samitu u Kopenhagenu preduslov za otvaranje pregovora o pristupanju i da ostvarivanje Kopenhagenskih kriterijuma predstavlja osnovu za pristupanje Uniji..."

Medjuvladina konferencija u 2000. godini

Čvrsto ubedjenje Unije jeste da se učini svaki neophodan napor kako bi do kraja decembra 2000. godine bila završena medjuvladina konferencija o institucionalnim reformama, koju bi pratila njena ratifikacija. Posle ratifikacije rezultata ove Konferencije, Unija bi trebalo da bude u stanju da dočeka nove članice, počevši od kraja 2002. godine, pošto one pokažu svoju sposobnost da odgovore na obaveze iz članstva i pošto se uspešno završi proces pregovaranja.

Novi izveštaj Komisije o ispunjenosti uslova za priključenje Uniji

Komisija je načinila novu detaljnu ocenu napretka države kandidata. Ove ocene pokazuju napredak kandidata ka ispunjavanju uslova za priključenje. Evropski savet sa zadovoljstvom primećuje značajan posao koji je preduzet i napredak koji je učinjen u pregovorima o priključenju koji su vodjeni sa Kiprom, Madjarskom, Poljskom, Estonijom, Češkom Republikom i Slovenijom.

Bilateralni pregovori sa pridruženim članicama iz drugog talasa

Odlučan da dá svoj doprinos bezbednosti i stabilnosti Evropskog kontinenta u svetlu najnovijih zbivanja, kao i u skladu sa izveštajima Komisije, Evropski savet je odlučio da organizuje bilateralne medjuvladine konferencije u februaru 2000. godine, kako bi započeli pregovore sa Rumunijom, Slovačkom, Litvanijom, Letonijom, Bugarskom i Maltom o uslovima njihovog ulaska u Uniju i obezbedjenja neophodnih prilagodjavanja osnivačkih ugovora. U tim pregovorima, svaka država kandidat će biti ocenjivana na osnovu sopstvenih rezultata. Ovaj princip će se primenjivati kako u odnosu na vođenje pregovora, tako i na započinjanje novih faza u pregovaranju... Države kandidati koje nisu uključene u pregovore dobiće mogućnost da u razumnom vremenskom periodu dostignu one sa kojima su pregovori već započeli, ukoliko postoji dovoljan pomak u njihovim pripremama. Napredak u pregovorima mora ići ukorak sa napretkom u inkorporaciji *acquis*-a u zakonodavstvo i njegovu stvarnu implementaciju i sprovođenje.

Dnevni red Medjuvladine konferencije

Preduzimaće se odgovorajući koraci koji bi obezbedili da se Medjuvladina konferencija zvanično održi u februaru 2000. godine. Konferencija treba da završi svoj rad i da dogovori neophodne izmene do kraja decembra 2000. godine. U skladu sa zaključcima iz Kelna i u svetlu Predsedničkog izveštaja, Konferencija će se baviti veličinom i sastavom Komisije, odmeravanjem glasova u Savetu i mogućnostima proširenja većinskog glasanja u Savetu, kao i drugim neophodnim izmenama Ugovora koje se javljaju u odnosu na evropske institucije u odnosu na ranije pominjana pitanja (uvećanja članstva, prim. T.M.), kao i na implementaciju ugovora iz Amsterdama.

Zajednička evropska politika bezbednosti i odbrane

U okviru Zajedničke spoljne politike i politike bezbednosti (CFSP) Evropski savet je na samitu u Helsinkiju razmatrao pitanja *Zajedničke evropske politike bezbednosti i odbrane (Common European Policy on Security and Defence)*. Ovde je reč o razvoju vojnih i civilnih potencijala za rešavanje kriza (*crisis management capability*), kao elemenat jačanja CFSP, a u skladu sa principima Povelje UN, i uz priznanje najvažnije uloge koju u očuvanju mira ima Savet bezbednosti UN. Posebno se naglašava odlučnost da se stvori nezavisna struktura za donošenje odluka i stvaranje uslova da se vode sopstvene vojne operacije u odgovoru na međunarodne krize - ovo, međutim, ne znači i stvaranje evropske armije.

Da li je zaista pogrešan utisak o stvaranju novih evropskih vojnih snaga

"Evropski savet se saglasio posebno o sledećem:

- države članice Unije moraju biti sposobne da do 2003. godine budu u stanju da u roku od dva meseca rasporede 50000-60000 vojnika na period od godinu dana;
- da se stvore nove političke i vojne strukture i organi u okviru Saveta, kako bi stvorili mogućnosti da Unija obezbedi neophodne političke smernice i strategije za ovakve operacije;
- da razvijaju uslove za konsultacije, saradnju i transparentnost između Unije i NATO-a, uzimajući u obzir potrebe svih članica EU;
- da se utvrde odgovarajući uslovi pod kojima će biti omogućeno učešće evropskih država članica NATO koje nisu članice Unije i druge zainteresovane države u ovim snagama;
- da se stvori civilni mahanizam za rešavanje kriza kako bi bila moguća koordinacija i efikasna upotreba različitih civilnih mogućnosti i sredstva, paralelno sa vojnim, i kako bi oni bili na raspolaganju Uniji."

NATO i militarizacija Evropske unije - (ne)jasno objašnjenje H. Solane

O tome šta ovi potencijali jesu a šta nisu, nešto više je rekao *dr Havijer Solana (Javiar Solana)*, Visoki predstavnik za zajedničku spoljnu i bezbednosnu

politiku EU,⁴ u svom govoru na Konferenciji koja je bila posvećena upravo mestu i ulozi bezbednosti i odbrane kao elemenata buduće integracije u Evropi.

"Odluka iz Helsinkija je pogrešno interpretirana kao prvi korak ka stvaranju evropske armije, ili, pak, kao nepotrebna 'militarizacija' Evropske unije. Međutim, nismo mogli biti jasniji kada smo objašnjavali naše ciljeve. Najbitnije je da smo razjasnili da Evropska bezbednosna i odbrambena politika (ESDP) nije sistem kolektivne odbrane. NATO će i dalje ostati osnova kolektivne odbrane njegovih članica. Ne pokušavamo da idemo u pravcu dupliranja rada NATO-a. Naprotiv, unapredjenja u evropskim vojnim potencijalima doneće dobrobit i Savezu. Ovo takodje ne znači da ESDP ima nameru da umanjí pravo država članica da zadrže svoje sopstvene bezbednosne i odbrambene politike... Helsinki je u ovom slučaju bio jasan da Unija ima kao svoj cilj stvaranje snaga koje će spovoditi vojne operacije pod komandom EU kao odgovor na međunarodne krize, *ali samo ako NATO kao organizacija nije uključena*. Ovo će ostati vodeći princip.

... Takodje bih bliže objasnio kako Unija namerava da više koristi mogućnosti i znanje WEU. Posebno je neophodno razviti nužnu potpunu transparentnost između Unije i WEU. Ekspertiza i specijalizovani potencijali WEU moraju biti u potpunosti na raspolaganju Uniji. Moje postavljenje za Generalnog sekretara WEU samo pomaže tom procesu.

Štampa je fokusirala svoju pažnju na vojne potencijale, koje predstavljaju novi kurs u rešavanju kriza za Evropsku uniju. Ali, podjednako je bitan i civilni aspekt. Mnogi od ovih sredstava su već bili na raspolaganju, a u nekim slučajevima su i korišćeni u odgovorima na krize. Pojedinačne države članice, kao i Unija, razvile su značajno iskustvo u ovoj oblasti. Postoje već potencijali i iskustvo u oblastima civilne policije, humanitarne pomoći, izbornog monitoringa i praćenja stanja ljudskih prava."

Portugalija preuzela mesto predsedavajućeg Unijom

Portugalija je 01. 01. 2000. godine preuzela predsedavanje Unijom, a nešto ranije je predstavljen njihov program⁵ budućeg rada, koji sadrži definisanje ciljeva, utvrđivanje prioriteta oblasti, kao i određivanje osnovnih pitanja unutrašnje i

⁴ *The Development of Common European Security and Defence Policy ö The Integration Project of the Next Decade, Remarks by Dr. Javier Solana, High Representative of the EU for Common Foreign and Security Policy, Berlin, 17. 12. 1999.*

⁵ Portuguese Presidency of the European Union, 1 January to 30 June 2000, Programme. Internet adresa: <http://www.portugal.ue-2000.pt>

spoljne dimenzije. Ciljevi portugalskog predjedavanja Unijom, odnosno, pravac u kom će se Unija kretati u narednih šest meseci je ovako određen:

- prioritet, koji je utvrđen kao stvaranje osnovnih uslova za pristupanje novih članica, se projektuje u sve oblasti aktivnosti EU;
- obaveza započinjanja sa radom nove međuvladine konferencije o institucionalnim reformama, kako bi se ostvario predviđeni kalendar o prijemu novih država u Uniju;
- proširenje i produbljavanje debate o socijalnoj dimenziji Unije, uzimajući u obzir neophodnost usvajanja politika koje obezbeđuju njenu konkurentnost na svetskoj sceni;
- konsolidovanje projekta Ekonomske i monetarne unije (EMU) kao osnovnog elementa za unapredjivanje neinflatornog, održivog razvoja;
- davanje doprinosa usvajanju politika kojima se izgrađuje osećanje evropskog državljanstva, uključujući i bliže odnose između državljana i Unije, potpuno poštujući princip subsidiarnosti;
- jačanje spoljne dimenzije delovanja Unije kroz unapredjivanje međunarodne saradnje i političkog dijaloga;
- sprovođenje u život odluke koja vodi ka stvaranju budućih EU bezbednosnih i odbrambenih potencijala, koji moraju biti u vezi sa osnaživanjem diplomatske akcije Unije;
- unapredjivanje, u skladu sa odredbama Ugovora iz Amsterdama i odlukama samita Evropskog saveta iz Tamperea, mera kojima bi se u okviru Unije stvorila oblast slobode, bezbednosti i pravde..."

Povećana zaposlenost u EU

Generalni direktorat Komisije za zapošljavanje i socijalna pitanja (DG V) je u svom godišnjem izveštaju o zapošljavanju,⁶ u kome je predstavio najnovije pravce razvoja Unije, kao i detaljne analize posebnih pitanja vezanih, pre svega, za oblast zapošljavanja, utvrdio da je zaposlenost porasla za 1,8 miliona u 1998. godini, ukupno je zaposleno 61% radno sposobnih; poraslo je učešće ženske radne snage na 42%, tako da je razlika u odnosu na mušku radnu snagu manja nego 20%; nezaposlenost je pala ispod 10%, tako da je sada manja za milion nezaposlenih

⁶ *Employment in Europe 1999*, 25.10.1999

godišnje; dugoročna nezaposlenost je 4,9% ukupne radne snage. Ekonomske prognoze Evropske komisije za period 1999-2001. godine⁷ iznose podatak da je ukupna zaposlenost u oblasti EURA (tzv. Euro-zona)⁸ povećana u 1999. godini za 1,2%, što predstavlja trend koji se predviđa i za dve naredne godine (za 2000 se predviđa povećanje od 1,2%, a za 2001. godinu 1,1%). U ovom periodu se očekuje otvaranje 5,5 miliona novih radnih mesta, i smanjenje stope nezaposlenosti sa 9,9 u 1998. na 8% u 2000. godini - predviđa se da će do kraja 2001. godine ukupan broj nezaposlenih pasti ispod 15 miliona. Veliki uspeh u povećanju stopa zaposlenosti uočljiv je u Irskoj, Španiji, Luksemburgu i Holandiji, dok su ove stope u Belgiji, Grčkoj, Francuskoj, Italiji i Velikoj Britaniji u nivou proseka za Uniju. Portugalija, Finska i Švedska će od visokog nivoa zaposlenosti u proteklom periodu prići bliže opštem proseku zaposlenosti u Uniji, a problem sa zaposlenošću i visokim stopama nezaposlenosti⁹ će i dalje beležiti Austrija, Danska i Nemačka. Ovakvo stanje potvrđuju i najnoviji podaci EUROSTAT¹⁰ prema kojima je nezaposlenost u Euro-zoni u novembru 1999. godine bila 9,8%, a u svih 15 država članica Unije ona je čak niža i iznosi 9,0%: najniža stopa je u Luksemburgu (2,6%), a najviša u Španiji (15,4%). Nezaposlenost mladih ispod 25 godina je u rasponu od 6% u Holandiji do čak 30% u Italiji.

Mere protiv Italije zbog povrede komunitarnog Uputstva o otpadnim vodama

Prvih dana nove godine, Evropska komisija je odlučila da preduzme dalje korake protiv Italije zbog nepoštovanja direktiva Saveta. Naime "... Komisija je donela odluku da pošalje svoje obrazloženo mišljenje (*reasoned opinion*) Italiji kako bi je upozorila na kršenje direktive (uputstva) Saveta (91/271/EEC) koja se odnosi na

⁷ *Economic Forecast for the period 1999 to 2001, Autumn 1999*

⁸ Euro-zona obuhvata Belgiju, Nemačku, Španiju, Francusku, Irsku, Italiju, Luksemburg, Holandiju, Austriju, Portugaliju i Finsku.

⁹ Prema kriterijumima Medjunarodne organizacije rada (ILO) nezaposleni su oni koji su stariji od 15 godina a nemaju stalan posao, nisu aktivno pokušavali da ga pronadju u prethodnih četiri nedelje a u stanju su da u roku od dve nedelje započnu da rade.

¹⁰ EUROSTAT Press Releases, No 1/2000 - 4 January 2000. Internet adresa: <http://europa.eu.int/comm/eurostat>.

preradu gradskih otpadnih voda, i to pre svega u Milanu.¹¹ Jedan od najvećih evropskih gradova, sa preko 2,7 miliona stanovnika, i dalje izbacuje nepreradvenu otpadnu vodu u reku Lambro-Olona, koja se zatim uliva u Po, što značajno doprinosi zagadjivanju ove reke, ali i jadranske obale, koja je veoma podložna eutrofikaciji (nagomilavanju algi i prekomernom trošenju kiseonika u vodi, prim. T.M.). Po mišljenju Komisije, Direktiva je zahtevala od grada da obezbedi odgovarajuću preradu do kraja 1998. godine. Iako je u toku izgradnja tri postrojenja za preradu otpadnih voda, njihov završetak se ne može očekivati pre kraja 2002. odnosno 2005. godine, što predstavlja značajno kašnjenje u odnosu na krajnji utvrđeni rok."

Ugrožena su i prava muškaraca

Dve poslednje presude pravosudnih organa EU u prethodnoj godini donete su 16. odnosno 15. decembra, i odnosile su se na oblast socijalne politike i na pitanje garantovanja istih uslova za muškarce i žene (s tim što je u ovom slučaju ugrožena strana bio muškarac) koji je bio postavljen pred Sudom pravde EC, a drugi, pred Sudom prve instance, se odnosio na uskladenost odobravanja pomoći nemačke vlade koja je preko "Folksvarena" upućena bivšim proizvođačima automobila "Trabant".

Sud pravde Evropskih zajednica je u slučaju *Tejlor*¹² presudio da se jednaki uslovi za oba pola moraju poštovati u svakom slučaju, pa i onda kada je reč o specijalnim nadoknadama za one penzionere koji dobijaju pomoć za plaćanje ogreva za zimski period. Gospodin Tejlor (koji je 1998. godine penzionisan sa 62 godine) je tvrdio da je žrtva diskriminacije na osnovu pola, što je rezultat odbijanja države da mu dodeli godišnju pomoć za plaćanje grejanja (koja je, na osnovu zakona Velike Britanije dostupna ženama preko 60, i muškarcima preko 65 godina čivota), tvrdeći da bi žena njegovih godina imala pravo na ovakvu pomoć.

Vrhovni sud Velike Britanije tražio je prethodno mišljenje Suda pravde Evropskih zajednica o uskladenosti ovog nacionalnog propisa sa odredbama komunitarnog prava koje se odnose na jednake uslove za muškarce i žene u pitanjima socijalne sigurnosti. "... Sud je, najpre, odbacio argument vlade Velike Britanije da su nacionalni propisi na koje se skreće pažnja namenjeni obezbedjenju zaštite protiv

¹¹ *Commission decides further legal steps against Italy for non-respect of Urban Waste Water Treatment Directive*, Brussels, 6 January 2000, IP/00/3

¹² *Judgment of the Court of Justice in Case C-328/98, The Queen v. Secretary of State for Social Security ex parte John Henry Taylor*. Internet adresa: <http://europa.eu.int/cj/cp99100>

nedostatka finansijskih sredstava i da zbog toga nisu pod uticajem odredaba komunitarnog prava koje se odnose na zabranu diskriminacije na osnovu pola u pitanjima socijalne sigurnosti. Sud je zauzeo stav da je ova pomoć namenjena samo onima koji su ispunili uslove za penzionisanje, tako da je pomoć predviđena da direktno i efektivno zaštiti starije, pa je prema tome, Sud zauzeo stav da pomoć za plaćanje računa za ogrev ulazi u domen komunitarnog prava.

Sud je zatim razmatrao pitanje da li Velika Britanija može da tvrdi da je reč o izuzetku od opšteg pravila jednakih uslova... Sud je utvrdio da se ovaj izuzetak ne može pravdati i da razlike u godištima za muškarce i žene za dobijanje ove pomoći nisu u skladu sa komunitarnim pravom."

U svom poslednjem slučaju u prethodnoj godini,¹³ Sud prve instance se bavio pitanjem uskladenosti odluke Evropske komisije da ne autorizuje pomoć koju je Nemačka dodelila Folsvagenu za fabrike Mosel i Šemnic (bivši Trabant). Naime, posle ujedinjenja Nemačke, grupa Folksvagen je od posebnog organa koji se bavi restrukturiranjem privrede bivše Istočne Nemačke, dobio pravo da obnovi proizvodnju u ovim fabrikama, kao i pravo da započne sa izgradnjom novih postrojenja koja će biti namenjena proizvodnji automobila.

"Na osnovu svoje prve odluke (94/1068/EC) Komisija se složila da suma od 487,3 miliona DEM bude upućena kao pomoć za fabriku Mosel, dok je za postrojenje Šemnic odobrila pomoć od 84,8 miliona DEM. Svojom drugom odlukom (96/666/EC), Komisija je odobrila Folksvagenu davanje pomoći za nova postrojenja (tzv. Mosel II i Šemnic II) u iznosu od 539,1 miliona DEM, na ime kompenzacije za lokalna hendikepirana lica. Međutim, odbila je da odobri razliku predviđene pomoći (240,7 miliona DEM) sa obrazloženjem da je taj iznos u suprotnosti sa komunitarnim pravom.

I pored toga, Saksonija (*Freistaat Sachsen*) je 8. jula 1996. godine dodelila Folksvagenu 90,7 miliona u formi investicionih kredita, iako su ova sredstva proglašena nespojivim sa zajedničkim tržištem.

Saksonija i Folksvagen su avgusta i septembra 1996. godine pred Sudom prve instance tražili delimični poništaj druge odluke Komisije, koja se odnosi na izgradnju novih postrojenja. Nemačka se pojavila kao zaštitnik interesa Saksonije i Folksvagena a Velika Britanija u ime Komisije.

Sud prve instance je u oba slučaja odbio poništaj odluke Komisije.

¹³ *Judgement of the court of First Instance in Joined Cases T-132/96 and T-143/96, Freistaat Sachsen, Volkswagen AG and Volkswagen Sachsen GmbH v Commission.* Internet adresa: <http://europa.eu.int/cfi/cp9997>

"... Na osnovu člana 92.3, stav c Ugovora o EC, smatra se da je pomoć u skladu sa zajedničkim tržištem ukoliko je predviđeno da olakša ozbiljne poremećaje u ekonomiji države članice. Prema odluci Suda 'ozbiljni poremećaji u privredi države članice' u smislu ove odredbe, moraju imati uticaja na čitavu privredu države članice a ne samo na privredu jednog njenog regiona, ili dela njene teritorije. U pokretanju postupka za poništaj odluke Komisije nije dato niti jedno objašnjenje o stanju privrede Federalne Republike Nemačke, niti su podnosioci zahteva utvrdili da je Komisija učinila očiglednu grešku u procesi tvrdeći da nepovoljne posledice nemačkog ujedinjenja na nemačku privredu, kako god one bile stvarne, ne predstavljaju osnovu za derogiranje utvrdjenog sistema pomoći."

Pripremila mr Tanja Mišćević

SAVETOVANJA, OKRUGLI STOLOVI I PROMOCIJE

str. 171 - 177.

STRANI SKUPOVI

Tenth Session Programme 1999 - Session on Human Rights Law, 21 June - 2 July 1999

Odabrana predavanja

Is the Human Rights Regime Special in International Law?: Pieter van Dijk,
Raad van State, The Hague.

Opšti kurs

A Comprehensive Human Rights System: David Harris, Professor of Public
International Law, University of Nottingham.

Specijalizovani kursevi

The International Law Framework of Human Rights

Reflections on 30 Years of International Human Rights Law: Richard Bilder,
Professor of Law, University of Wisconsin.

What Role Should Private International Law Have in Terms of Human Rights?:

Andrew Byrnes, Professor of Law, University of Hong Kong.

Le rapport entre le droit de l'homme et la paix et la sécurité internationales en droit international: Olivier Corten, Maître de conférences, Université Libre de Bruxelles, Centre de droit international.

Judicial Activism versus Judicial Restraint in the Interpretation of Human Rights Norms: Craig Scott, Associate Professor of Law, University of Toronto.

Erosion of the Private-Public Divide and the Growth of the Human Rights Movement: Henry Steiner, Jeremiah Smith Professor of Law and Director of Law School Human Rights Program, Harvard University.

Droit de l'homme et souveraineté de l'Etat: Ces ont-elles été substantiellement redéfinies: Hélène Ruiz Fabri, Professor of Law, University of Paris I.

Session on the Law of the European Union, 5 July - 16 July 1999

Odabrana predavanja

Jean-Victor Louis, Honorary Legal Adviser, *Banque Nationale de Belgique*; Professor of law, *Université libre de Bruxelles* and European University Institute.

Jacques Delors, Président du Groupement d'études et de recherches "Notre-Europe."

Opšti kurs

Re-thinking the Foundations of European Law: Joseph H. H. Weiler, Manley Hudson Professor of Law and Jean Monnet Chair, Harvard Law School; Co-director, Academy of European Law, EUI.

Specijalizovani kursevi

The European Court of Justice

Adjudicating European Integration and its Limits: Examining the Role of National Courts and the ECJ: Matias Kumm, Adjunct Assistant Professor of Law, Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University; S.J.D. candidate, Harvard Law School.

The Jurisdiction of the European Court of Justice Reconsidered: Paul P. Craig, Professor of Law, Worcester College, University of Oxford.

Interpretation, Integrity and Integration in the Jurisprudence of the ECJ: Neil MacCormick, Professor of Law, University of Edinburgh, Joxerramon Bengoetxea, Professor of Law, Universidad del País Vasco.

Legal Sociology of the European Court of Justice: Harm Schepel, Zentrum für Europäische Rechtspolitik, University of Bremen; Université Libre de Bruxelles, Professor Erhard Blankenburg, Professor of Law, Vrije Universiteit van Amsterdam.

Gender Perspectives: Jo Shaw, Professor of European Law, Centre for the Study of Law in Europe, Department of Law, University of Leeds.

Predavanja će biti objavljena u godišnjoj publikaciji *Collected Courses of the Academy of European Law (AEL)*, by Oxford University Press.

DOMAĆI SKUPOVI I PROMOCIJE

Okrugli sto o Paktu stabilnosti za jugoistočnu Evropu

U hotelu "Interkontinental" od 22. do 23. jula održan okrugli sto na temu Pakt o stabilnosti za jugoistočnu Evropu.

Zbornik radova "Jugoistočna Evropa 2000 - Pogled iz Srbije"

U izdanju "Stubova kulture" (Beograd, 1999) grupa autora objavila Zbornik radova "Jugoistočna Evropa 2000 - Pogled iz Srbije". Zbornik čine sledeće tematske celine i radovi:

Program obnove - smernice i podela uloga

- J. Minić: Program obnove i razvoj jugoistočne Evrope.
- R. Petković: Promena međunarodno-političke i bezbednosne slike regiona.

Integracija

- B. Alendar: Politika proširivanja Evropske unije - mesto jugoistočne Evrope.
- D. Lopandić: Inicijative i oblici multilateralne saradnje u jugoistočnoj Evropi.

Demokratizacija i ljudska prava

- D. Pantić: Perspektive regionalne saradnje nevladinih organizacija u jugoistočnoj Evropi: pogled iz Srbije.

- S. Bogosavljević: Jugoistočna Evropa i demografski etnocentrizam.

Ekonomska rekonstrukcija i razvoj

- G. Cetinić: Poremećeni trgovinski tokovi.

- O. Cvetanović: Posledice rata po jugoslovensku i regionalnu transportnu infrastrukturu.

- P. Jovanović: Regionalni razvoj zasnovan na uspostavljanju i unapređenju klastera.

Bezbednost

- M. Hadžić: Kosovske odrednice bezbednosti jugoistočne Evrope.

Umesto zaključka

- J. Minić: Nužnost uključivanja Jugoslavije u regionalne i evropske integracije.

Promocija prvog broja Revije za evropsko pravo

U prostorijama Udruženja pravnika Jugoslavije u Krunskoj ulici broj 74 u Beogradu, 11. novembra 1999. godine u organizaciji Udruženja za pravo Evropske unije organizovana je promocija prvog broja REVIJE ZA EVROPSKO PRAVO.

Promociji je prisustvovalo oko 80 gostiju: članova Udruženja za pravo Evropske unije, uglednih i poznatih naučnih i javnih radnika i poštovaoca i poslenika prava Evropske unije.

Na promociji su govorili: prof. dr Dobrosav Mitrović, predsednik Udruženja za pravo Evropske unije, prof. dr Slobodan Perović, predsednik Udruženja pravnika Jugoslavije i prof. dr Radovan D. Vukadinović, glavni i odgovorni urednik Revije za evropsko pravo.

PLANIRANI SKUPOVI

Zimska škola evropskog prava

U organizaciji Pravnog fakulteta iz Kragujevca - Centra za evropsko pravo, planirano je da se od 21. do 27. februara 2000. godine organizuje prva ZIMSKA ŠKOLA EVROPSKOG PRAVA.

PLAN I PROGRAM ŠKOLE

Trajanje: Pet radnih dana po šest časova predavanja: po četiri pre i po dva časa posle podne. Posle popodnevni časova svakoga dana je organizovana diskusija. Šestog dana je planiran okrugli sto na temu "*Kuda ide Evropska unija posle Amsterdama*". Na okruglom stolu će pored predvača iz Škole učestvovati i drugi referenti i gosti.

Certifikat: svim polaznicima Pravni fakultet - Centar za pravo Evropske unije iz Kragujevca izdaje sertifikat o pohadjanju škole.

Mesto održavanja: Zlatibor, vila "LOVĆEN".

Teme i predavači:

1. *Nastanak i transformacija Evropske zajednice u Evropsku uniju.*
2. *Kako radi Evropska zajednica/Evropska unija: sastav, nadležnost i način rada organa EZ/EU: Evropskog parlamenta, Evropske Komisije, Suda pravde Evropskih zajednica, Evropskog saveta i Saveta EU.*
3. *Izvori komunitarnog prava, njihov odnos prema nacionalnim pravima država članica i značaj komunitarnog prava za treće države:* prof. dr Radovan D. Vukadinović, Pravni fakultet u Kragujevcu.
4. *Pojam i značaj "Agende 2000":* prof. dr Oskar Kovač, Ekonomski fakultet u Beogradu.

5. *Pravo zapošljavanja i socijalna prava u Evropskoj uniji, sa posebnim osvrtom na prava radnika iz trećih država*: prof. dr Brana Marković, Institut za međunarodnu politiku i privredu iz Beograda.

6. *Ostvarivanje slobode pružanja i primanja usluga u Evropskoj uniji i njen značaj za subjekte iz trećih država*: dr Miroslav Paunović, advokat iz Beograda.

7. *Uspostavljanje i funkcionisanje monetarne i ekonomske unije i euro*: prof. dr Stevo Kovačević, Ekonomski fakultet u Kragujevcu, prof. dr Blagoje Babić, Institut za međunarodnu politiku i privredu iz Beograda i Cvijeta Anđelković, Udruženje banaka Jugoslavije, Beograd.

8. *Značaj kartelnih sporazuma i zloupotrebe dominantnog položaja u pravu konkurencije Evropske unije*: prof. dr Stevan Šogorov, Pravni fakultet u Novom Sadu, dr Dijana Marković-Bajalović, Institut za uporedno pravo, Beograd.

9. *Sloboda osnivanja preduzeća u Evropskoj uniji*: mr Gordana Ilić, Institut za međunarodnu politiku i privredu iz Beograda.

10. *Sadržaj i način vođenja zajedničke trgovinske politike u Evropskoj uniji*: dr Duško Lopandić, savetnik saveznog ministra za spoljnu trgovinu, Beograd.

11. *Harmonizacija domaćeg poslovnog prava sa pravom Evropske unije*: prof. dr Mirko Vasiljević, Pravni fakultet u Beogradu.

12. *Harmonizacija domaćeg ugovornog prava sa pravom Evropske unije*: prof. dr Ivica Jankovec, Pravni fakultet u Kragujevcu.

13. *Položaj i značaj državnih preduzeća u pravu Evropske unije*: prof. dr Slavoljub Vukićević, Beograd.

14. *Regionalni pristup Evropske unije i srodne inicijative prema zemljama jugoistočne Evrope i perspektive SRJ*: mr Branislava Alendar, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.

15. *Načela spoljne politike Evropske unije*: prof. dr Ranko Petković, Beograd, prof. dr Predrag Simić, Fakultet političkih nauka, Beograd.

Broj polaznika: optimalan između 20 i 30.

Školarina: Informacije o uslovima upisa i školarini mogu se dobiti na tel.: 034 370 232/227, a o smeštaju na tel.: 031 841 369, 031 841 791 i 063 602 377.

Rukovodilac Škole: Prof. dr Radovan D. Vukadinović, redovni profesor Pravnog fakulteta u Kragujevcu, šef Katedre za Međunarodno pravo i član Komisije Savezne vlade za harmonizaciju domaćeg prava sa pravom Evropske unije.

IZ DOMAĆIH I STRANIH ČASOPISA

str. 179 - 190.

DOMAĆI ČASOPISI

Pravni život

Broj: 12, 1998.

T. Prekić: <i>Evropska zajednica - od političke ideje do Evropske unije</i>	561	570
T. Mišćević: <i>Nastanak i razvoj "tri stuba" Evropske unije</i>	571	588
Z. Radivojević: <i>Ugovorna sposobnost Evropske unije</i>	589	604
V. Knežević-Predić: <i>Praksa Suda pravde Evropskih zajednica u postupku ocene zakonitosti komunitarnih akata</i>	605	626
F. Renard: <i>Pravo konkurencije u Evropskoj uniji</i>	627	640
R. D. Vukadinović: <i>Pojam i značaj državnih subvencija u pravu Evropske unije</i>	641	652
V. Vukasović, <i>Ekološka informacija u pravu Evropske unije</i>	653	664
V. Radivojević: <i>Osnovi robne razmene u Evropskoj zajednici</i>	665	676

Pravo i privreda

Broj: 5-8 1998.

R. D. Vukadinović: <i>O planu Evropske unije za posleratnu obnovu Jugoslavije - uzeti ili ostaviti</i>	721	734
D. Lopandić: <i>Zaštita od subvencionisnog uvoza prema pravilima STO i Evropske unije i propisi SR Jugoslavije</i>	735	741
D. Marković-Bajalović: <i>Javni sektor privrede u pravu konkurencije Evropske unije</i>	742	751
G. Ilić: <i>Državne subvencije javnim preduzećima u Evropskoj uniji</i>	752	764

STRANI ČASOPISI**Common Market Law Review**<http://www.wkap.nl/jrnltoctoc.htm/0165-0750>

Issue: 36, 4

Editorial Comments

<i>European Economic Area and European Community. Homogeneity of legal orders?</i>	697	701
--	-----	-----

Articles

Pernice, Ingolf: <i>Multilevel constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European constitution-making revisited</i>	703	750
Forman, John: <i>The EEA Agreement five years on: Dynamic homogeneity in practice and its implementation by the two EEA courts</i>	751	781
Oliver, Peter: <i>Some further reflections on the scope of Articles 28-30 (ex 30-36) EC</i>	783	806

Case Law

A. Court of Justice: <i>Case C-355/95, Silhouette International Schmied v. Hartlauer Handelsgesellschaft</i> , with annotation by E. Gippini-Fournier	807	830
A. Court of Justice: <i>Case C-1/96, The Queen v. Minister of</i>	831	839

<i>Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Compassion in World Farming Ltd.</i> , with annotation by R. Muñoz		
<i>Case C-120/95, Nicolas Decker v. Caisse de maladie des employés privés; Case C-158/96, Raymond Kohll v. Union des caisses de maladie</i> , with annotation by R. Giesen	841	850
Book Reviews	851	869
Survey of literature	871	880

Journal of Common Market Studies

<http://www.blackwellpublishers.co.uk/asp/journal.asp?ref=0021-9886>

Issue: 37, 3

Bartle, Ian: <i>Transnational Interests in the European Union</i>	363	384
Coleman, William D., Tangermann, Stefan: <i>The 1992 CAP Reform, the Uruguay Round and the Commission</i>	385	406
Daugbjerg, Carsten: <i>Reforming the CAP</i>	407	428
Ginsberg, Roy H.: <i>Conceptualizing the European Union as an International Actor</i>	429	454
McNamara, Kathleen R.: <i>Consensus and Constraint: Ideas and Capital Mobility in Monetary Integration</i>	455	476
Nicolaïdis, Kalypso, Meunier, Sophie: <i>Who Speaks for Europe? The Delegation of Trade Authority in the EU</i>	477	502
European Agenda		
Issing, Otmar: <i>The Eurosystem: Transparent and Accountable of 'Willem in Euroland'</i>	503	520
Kreppel, Amie: <i>What Affects the European Parliament's Legislative Influence?</i>	521	538
Book Reviews		
La Rosa, Anne-Marie: <i>Paying for Europe</i> , by I. Begg and N. Grimwade	539	540
Batt, Judy: <i>Back to Europe: Central and Eastern Europe and the European Union</i> , edited by K. Henderson	540	540
Wiener, Antje: <i>Enlarging the EU Eastwards</i> , by H. Grabbe and K. Hughes	540	541

Blazyca, George: <i>EU Adjustment to Eastern Enlargement: A Polish and European Perspective</i> , edited by A. Zielinska-Glebocka and A. Stepniak	541	542
Rupp, Michael Alexander: <i>On the Eve of EU Enlargement: Economic Developments and Democratic Attitudes in East Central Europe</i> , by J. Stankovsky	542	543
Smith, Michael: <i>The Making of European Union Foreign Policy: The Case of Eastern Europe</i> , by K.E. Smith	543	544
Book Notes		
Lucas, Catherine: <i>The European Union</i> , by M. Maclay	545	545
Church, Clive: <i>The Plurality of Truth: A Critique of Research on the State and European Integration</i> , by H. Ojanen	545	545
Kent, Penny: <i>The Foundations of European Community Law</i> , by T.C. Hartley	545	545
Benson-Rea, Maureen: <i>Europe and Emerging Asia</i> , by D. Maitland and Y.-S. Hu	546	546
Church, Clive: <i>Europe: Rethinking the Boundaries</i> , by P. Murray and L. Holmes	546	546
The Mediterranean Society. <i>A Challenge for Islam, Judaism, and Christianity</i> , foreward by J. Adamson, Kay	546	546
Thomas, Peter: <i>Nationalism in Belgium: Shifting identities, 1780-1995</i> , edited by K. Deprez and L. Vos	547	547
Consiglio, John: <i>The Political Economy of Monetary Union</i> , by F. Giordano and S. Persaud	547	547
MacLeod, Sorch: <i>Principles of Administrative Procedure in EC Law</i> , by H.P. Nehl	547	547

European Law Review
<http://www.smlawpub.co.uk>

Issue: 24, 5

Editorial

<i>Renumbering the Treaties: another fine mess...</i>	443	444
Articles		
Hilson, Chris: <i>Discrimination in Community free movement law</i>	445	462

Krueger, Birgit, Klimisch, Annette: <i>Decentralised application of E.C. competition law: current practice and future prospects</i>	463	482
Cygan, Adam: <i>Scotland's Parliament and European affairs: some lessons from Germany</i>	483	498
Åkermark, Sia Spiliopoulou: <i>Reservations: breaking new ground in the Council of Europe</i>	499	515
Notes and Shorter Articles		
Arnall, Anthony: <i>Judicial architecture or judicial folly? The challenge facing the European union</i>	516	524
Connor, Tim: <i>Article 39 (ex 48) E.C. offers no protection where restriction on free movement rights arises from act of migrant worker</i>	525	530
Criscuolo, Alberta: <i>The State in a liberal market economy: a private investor and creditor or a public authority?</i>	531	539
Seatzu, Francesco: <i>The meaning of "same parties" in Article 21 of the Brussels Jurisdiction and Judgments</i>	540	544
Travers, Noel: <i>The impact of Community law on the interpretation of non-extraditable "revenue offences" in Irish extradition law</i>	545	550
Book Reviews	551	554
Cumulative Table of Cases	I	xvi
Cumulative Table of Legislation	xvii	xxxv
Cumulative Index	xxxvi	xl

European Review of Private Law

<http://www.wkap.nl/jrnltoctoc.htm/0928-9801>

Issue: 7, 2

Articles/Articles/Aufsätze

Gsell, Beate: <i>Die zeitlichen Grenzen der Gewährleistungsrechte des Verbrauchers nach der geplanten Richtlinie zum Verbrauchsgüterkauf</i>	151	172
Inzitari, Bruno: <i>The Legal Doctrine Concerning the Introduction of the Euro as the Single European Currency</i>	173	198
Rudden, Bernard: <i>The Gentleman's Agreement in Legal Theory and in Modern Practice</i>	199	220

Kallimopoulos, G.D.: <i>The Impact of the Introduction of the Euro and Monetary Obligations in Greece</i>	221	236
Dictionary/Dictionnaire/Wörterbuch		
Sacco, Rodolfo: <i>Contract</i>	237	240
Case Notes/Annotations/Entscheidungsanmerkungen		
Keuleneer, Fernand, <i>Androulidakis-Dimitriadis, Ismene, Pozzo, Barbara: Hoge Raad, 21.2.1997 (Wrongful Birth)</i>	241	256
Report / La vie du droit / Erfahrungsbericht		
Rodriguez y Rowinski, Miguel: <i>Tagnungsbericht zum Fünften Seminarium Hispano-Coloniense vom 3. Dezember 1998 in Köln</i>	257	258

Europarecht

<http://www.nomos.de/nomos/zeitschr/zeitschr.htm>

Issue: 1999, 3

Aufsätze

Lavranos, Nikolaos: <i>Die Rechtswirkung von WTO panel reports im Europäischen Gemeinschaftsrecht sowie im deutschen Verfassungsrecht</i>	289	308
Meyring, Bernd: <i>Die Reform der Bereiche Justiz und Inneres durch den Amsterdamer Vertrag</i>	309	324
Szczekalla, Peter: <i>Die Pflicht der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten zum diplomatischen und konsularischen</i>	325	342
Rechtsprechung - Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften		
Gericht erster		
<i>Assoziiierungsabkommen EWG/Türkei - Freizügigkeit der Arbeitnehmer, Urteil des Gerichtshofes vom 26.11.1998 (Vorabentscheidungsersuchen des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen), Mehmet birden/Stadtgemeinde Bremen</i>	343	353
<i>Förderung der sprachlichen Vielfalt der Gemeinschaft - Rechtsgrundlage, Urteil des Gerichtshofes vom 23.2.1999, Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union, Rs. C-42/97</i>	353	362
<i>Erlaß einer Zollschuld; Besonderer Fall (Diebstahl von Waren), Urteil des Gerichtshofes vom 25.2.1999</i>	362	365

(Vorabentscheidungsersuchen des Bundesfinanzhofes, Woltmann/Trans-Ex- Import/Hauptzollamt Potsdam, Rs. C-86/97)

Freier Kapitalverkehr - Verbot der Begründung einer Hypothek in einer ausländischen Währung, Urteil des Gerichtshofes vom 16.3.1999 (Vorabentscheidungsersuchen des Obersten Gerichtshofes (Österreich), Manfred Trummer, Peter Mayer, Rs. C-222/97)

365 369

Kleinere Beiträge, Berichte und Dokumente

Jürgensen, Thomas: *Die Entscheidung der WTO zur reformierten GMO Bananen*

370 374

Becker, Rainer; Baldus, Christian: *"Quasi-Beihilfe" statt horizontaler Direktwirkung? Zur Vereinbarkeit der Francovich-Rechtsprechung des EuGH mit dem Rechtsgedanken des Binnenmarktes*

375 394

Kleinere Beiträge, Berichte und Dokumente

Haack, Stefan: *Die außervertragliche Haftung der EG für rechtmäßiges Verhalten - Zum Urteil des Gerichts erster Instanz (EuG) vom 28.4.1998, Rs. T-184/95, Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH/Rat der Europäischen Union und Kommission der Europäischen Gemeinschaften*

395 403

Rezensionen

Ehlermann, Claus Dieter: *Chérot, Jean-Yves, Les aides d'Etat dans les Communautés Européennes*

404 405

Bausback, Winfried, Kaufmann, Marcel: *Europäische Integration und Demokratieprinzip*

405 407

European Competition Law Review

<http://www.smlawpub.co.uk/>

Issue: 20, 6

Editorial

Emden, Henry: *A Blueprint for Reform: Response by the Office of Fair Trading*

309 313

This editorial is a response to an earlier article published in this journal on the Competition Act 1998, which comes into force on March 1, 2000. It seeks to emphasise certain underlying principles which are fundamental to the operation of the new regime and also to correct a few specific points concerning the Act which might otherwise be misleading.

Articles

- Willis, Peter R.: *Procedural Nuggets from the "Klondike Clause": The Application of s. 60 of the Competition Act 1998 to the Procedures of the OFT* 314 323

Section 60 of the U.K. Competition Act 1998, the "governing principles clause", is fundamental to the new regime. Its purpose is to ensure consistency with European Case law under Articles 85 and 86. Its application of the procedural rules of the Director General of Fair Trading raises a number of questions. This article considers the impact of the DGFT's procedures of procedural safeguards developed by the ECJ, and imported under section 60.

- Winterstein, Alexander: *Nailing the Jellyfish: Social Security and Competition Law* 324 333

This article considers, on the basis of the case law of the Court of Justice, the arguments for and against the application of E.C. competition rules to the supply of social security services as well as to commercial activities in which the bodies administering social security schemes.

- Fox, Eleanor M.: *The Merger Regulation and its Territorial Reach: Gencor Ltd v. Commission* 334 336

In Gencor-Lonrho, the Court of First Instance upheld the Commission's prohibition of a merger of firms that mined platinum in South Africa, sold in a world market and made substantial sales in Japan, North America, and Western Europe. Professor Fox reviews the jurisdictional aspects of the case and poses the query: In matters of E.U. merger control, has the "implemented" test become the "effects" test?

- Korah, Valentine: *Gencor v. Commission: Collective Dominance* 337 341

Both Community Courts have accepted a concept of collective dominance under Article 82 and the merger regulation, but only where there are commercial or economic links between firms so that they act as a single unit. The Court of First Instance has recently implied that the Commission may restrain a concentration leading to a duopoly world wide, whether or not there are links between the two surviving firms. It has also accepted that the position of dependence between suppliers in a tightly concentrated market may amount to a relevant list.

- Odriozola, Miguel: *Spain Introduces Mandatory Merger Control* 342 344

As of April 19, 1999 Spain has become the twelfth E.U. Member State to introduce mandatory merger control. This article provides practical guidelines to Spanish merger rules with reference to the previous system of voluntary notification and to E.C. merger rules. It identifies open issues and makes regulatory proposals addressed to Spanish authorities.

Analysis Section

Ridyard, Derek: <i>Domco's Dilemma - When is Price Competition Anti-Competitive?</i>	345	348
Cumming, George: <i>International Express Carriers Conference (IECC) v. European Commission: Cases T-133 and</i>	348	352

Book Review

Competition Law and Policy in the European Community and United Kingdom	353	353
European Competition Law Annual 1997: Objectives of Competition Policy	353	354

News Section**Supplement**

Spanish Competition Law 16/1989 as Amended by Law 6/1999 (translated by Miguel Odriozola)	1	4
---	---	---

Maastricht Journal of European and Comparative Law

<http://www.unimaas.nl/~metro/programma/journal.htm>

Issue: 6, 2

Editorial

Rammello, Stephan: <i>Cross-border company mobility and the Proposal for a 14th EC Company Law Directive: 'Daily Mail' surmounted</i>	105	110
---	-----	-----

Articles

Arnaiz, Alejandro Saiz: <i>Constitutional Jurisdiction in Europe: Between Law and Politics</i>	111	126
Bradley, David: <i>Convergence in Family Law: Mirrors, Transplants and Political Economy</i>	127	150
Neergaard, Ulla B.: <i>Free Movement of Goods from a Contextual Perspective, A Review Essay</i>	151	168
Boyron, Sophie: <i>The French Constitution and the Treaty of Amsterdam: A Lesson in European Integration</i>	169	191
Müller-Graff, P.-C.: <i>The Legal Framework for the Enlargement of the Internal Market to Central and Eastern Europe</i>	192	207

Book Reviews

J. Spier (ed.), <i>The Limits of Expanding Liability, Eight Fundamental Cases in a Comparative Perspective</i>	208	211
Andrew Evans, <i>A Textbook on European Union Law</i>	211	214

Revue du Marché Commun et de L'Union Européenne

http://www.editecom.com/revuemarche_commun.htm

Issue: 432

Euro

Benoît, Jean: <i>Trois commissaires: les président Santer, M. de Silguy et Mme Bonino font un bilan des six mois de l'euro et répondent aux questions d'Europarténaires et de notre revue</i>	589	603
---	-----	-----

Problèmes du jour

Bockel, Jean-Marie: <i>Vers un espace juridique et judiciaire européen?</i>	604	605
---	-----	-----

L'Économie et le Social

Subrémon, Alexandra: <i>Les obligations de service public dans les transports aériens</i>	606	612
---	-----	-----

Relations Exterieures

Schwok, René: <i>Les accords sectoriels Union européenne-Suisse: une nouvelle forme de flexibilité dans la minension extérieure de l'UE</i>	613	619
---	-----	-----

Société de l'information, nti et Union européenne

Bischoff, Pierre: <i>L'information du secteur public en Europe - Accè, diffusion et exploitation</i>	620	627
--	-----	-----

Problèmes Juridiques et Institutionnels

Zampini, Florence: <i>Convention européenne des droits de l'Homme et droit communautaire de la concurrence</i>	628	647
--	-----	-----

Actualités et Documents

Naud, Frédéric: <i>Notes de lecture</i>	648	650
---	-----	-----

Revue du Marché Unique Européen

Issue: 1

Editorial

Louis, Jean-Victor: *Une crise salutaire?* 5 14

Articles

Verderame, Gianfranco: *Le traité d'Amsterdam et ses suites: instruments de réalisation d'une identité européenne dans le domaine de la politique extérieure* 15 30

Sauron, Jean-Luc: *Comitologie: comment sortir de la confusion?* 31 78

González Vaqué, Luis; Ehring, Lothar; Jacquet, Cyril: *Le principe de précaution dans la législation communautaire et nationale relative à la protection* 79 128

Boissard, Béatrice: *La validité inattendue du nouvel octroi de mer* 129 168

Commentaires

Mengozi, Pieralberto: *Règles communautaires et règles impératives en tant que "limites" et "contre-limites" imposées à l'autonomie contractuelle* 169 200

Les dossiers européens: actualités en bref

Vartsos, C.; Ayrat, M.; Aguado, A.: *Fonctionnement du marché intérieur les biens et technologies à double usage* 201 203

Vartsos, C.; Ayrat, M.; Aguado, A.: *Harmonisation technique équipements sous pression transportables; les installations à câbles pour le transport des personnes; le chauffage de l'habitacle des véhicules à moteur; les informations sur la consommation de carburant; les émissions polluantes provenant des moteurs diesel; les* 203 212

Aguado, A.; Vartsos, C.; Ayrat, M.: *Législation vétérinaire les contrôles vétérinaires* 212 212

Ayrat, M.; Aguado, A.; Vartsos, C.: *Droit alimentaire les additifs; résidus de pesticides dans les denrées alimentaires destinées aux nourrissons et enfants en bas âge* 212 214

Aguado, A.; Ayrat, M.; Vartsos, C.: *Fiscalité le régime particulier de TVA applicable à l'or; les droits d'acises sur les produits de tabac* 214 217

Aguado, A.; Vartsos, C.; Ayrat, M.: <i>Propriété industrielle les services à accès conditionnel</i>	217	218
Aguado, A.; Vartsos, C.; Ayrat, M.: <i>Transport le développement des chemins de fer communautaires; la capacité des flottes dans la navigation intérieure</i>	218	221
Aguado, A.; Vartsos, C.; Ayrat, M.: <i>Droit des sociétés l'information et la consultation des travailleurs</i>	221	222
Aguado, A.; Vartsos, C.; Ayrat, M.: <i>Services financiers la surveillance complémentaire des entreprises</i>	222	224
<i>La jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de première instance</i>		
Turner, C.; Munoz, R.; Doppelhammer, M.; Notaro, N.; Tenenbaum, J.: <i>Chronique des arrêts</i>	225	248
<i>Bibliographie - La bibliothèque européenne</i>		
Pirotte, Charles: <i>Bibliographie - La bibliothèque européenne</i>	249	256

PRIKAZI KNJIGA

str. 191 - 196.

Prof. dr Radovan D. Vukadinović, Stvaranje i ostvarivanje komunitarnih prava u Evropskoj uniji
Izdavač: Institut za evropske studije, Beograd, 1998, 301 strana.

Pravo Evropske zajednice/ unije kod nas je, na žalost, još uvek slabo proučavano, a ozbiljnija objavljena dela na ovu temu se mogu izbrojati na prste. Stoga bi trebalo pozdraviti pojavljivanje vredne monografije profesora dr Radovana Vukadinovića koja se odnosi na "stvaranje i ostvarivanje komunitarnih prava u Evropskoj uniji". Kako sam autor navodi u predgovoru, predmet studije, pripremljene u okviru šireg naučnog projekta, posvećen je pitanjima nastanka individualnih prava i načinima njihove pravne zaštite, sa gledišta prava EU/EZ. Autor se tako u ovom radu posvetio jednom od ključnih pitanja teorije i prakse prava Zajednice: na koji način pojedinci, fizička ili pravna lica, kao subjekti prava EZ,

postaju nosioci prava i obaveza koje proizilaze iz komunitarnih normi i kako se ta prava efektivno realizuju kroz sudsku praksu.

Monografija je podeljena u dva logična dela, koji proizilaze iz samog naslova. U prvom delu, posvećenom "sticanju komunitarnih subjektivnih prava", govori se o izvorima i vrstama subjektivnih komunitarnih prava, dok je ključni odeljak posvećen načelima izvedenim iz prakse Suda pravde EZ koja omogućavaju sticanje subjektivnih komunitarnih prava. Radi se o načelima direktne primene i direktnog dejstva, superiornosti, uskladenog tumačenja, preliminarnog odlučivanja, pitanju odgovornosti države zbog povrede komunitarnog prava, kao i o

načelu vanugovorne odgovornosti. Unutar ove podele, najveća pažnja je posvećena načelu direktnog dejstva, kao i pitanju vanugovorne odgovornosti države članice EZ za prouzrokovanu štetu, koja je relativno noviji koncept, razvijen na osnovu poznatog slučaja *Frankovič*. Načelo "direktnog dejstva" je sigurno jedan od najbitnijih koncepata za razumevanje odnosa između komunitarnog i nacionalnih prava i njihovog uzajamnog prožimanja i uskladjivanja, što i čini specifičnost EU, kao posebnog međunarodnog entiteta kod koga se mešaju "federativni i konfederativni elementi". Zanimljivo je autorovo ukazivanje da u novije vreme praksa Suda pravde Evropskih zajednica ide u pravcu "postepenog ograničavanja značaja načela direktnog dejstva... kao jednog od stubova komunitarnog pravnog poretka" uz istovremeno isticanje "uloge i značaja načela 'efikasne sudske zaštite, načela uskladjenog tumačenja ili načela odgovornosti države zbog nesprovedjenja komunitarnih propisa" (str. 96-97).

Drugi deo monografije je posvećen "ostvarivanju komunitarnih prava". Autor ukazuje na dva nivoa moguće zaštite subjektivnih prava: na komunitarnom nivou (pred Sudom pravde Evropskih zajednica ili pred Sudom prve instance) - tužbe protiv nezakonitosti rada organa EZ i organa država članica. Drugi nivo su "alternativna sredstva" zaštite pred sudovima država članica. Posebna pažnja je posvećena primeni komu-

nitarnih načela i pravila u sporovima pred nacionalnim sudovima (poput načela nacionalnog tretmana, nediskriminacije, načela efikasnosti), kao i uticaju komunitarnog prava na proceduralna pitanja pred nacionalnim sudovima (pravo na sudsku zaštitu, izbor pravnih sredstava itd). U ovom delu studije, čini se da je autor manju pažnju posvetio klasičnim i već veoma razradjenim pitanjima, poput analize direktnih tužbi za poništaj akata zbog nezakonitosti (na osnovu člana 173. Rimskog ugovora i dr), odnosno u celini pitanjima zaštite, to jest ostvarivanju subjektivnih prava pred Sudom pravde Evropskih zajednica, a mnogo više se orijentisao na pitanja ostvarivanja subjektivnih komunitarnih prava pred nacionalnim sudovima i njihovom artikulisanju u okviru pravnog sistema EZ. U tom smislu, posebno je vredan pažnje prikaz stvaranja "novog komunitarnog procesnog prava", odnosno "invazije" pravnih načela Zajednice, formulisanih sudskom praksom Suda pravde Evropskih zajednica u nacionalno procesno pravo. Tako, na primer, primenom načela superiornosti komunitarnih normi i načela, dovedena su u pitanje i nacionalna pravila o rokovima zastarelosti, umesto kojih Sud pravde Evropskih zajednica propisuje "razumne rokove" za efikasnu zaštitu individualnih prava. U istom smislu, na primer, komunitarno pravo nameće koncept "privremenih mera", odnosno obavezu suspenzije nacionalnih normi suprotnih komunitarnim pravilima, čak

i u nacionalnim pravnim sistemima koji nisu poznavali ovakav sistem.

U rezimeu, autor ukazuje na evolucionistički pristup Suda pravde Evropskih zajednica koji je u ovoj oblasti postepeno razvijao svoja pravila putem tri generacije slučajeva - od načela direktnog dejstva i superiornosti, preko načela uskladjene zaštite i harmonizacije sredstava zaštite individualnih prava u državama članicama, do stvaranja *de facto* novih komunitarnih sredstava zaštite, poput davanja mogućnosti za naknadu štete od države zbog nesprovođenja propisa, ili privremene mere. Autor sa pravom ukazuje na jednom mestu, da je Sud pravde Evropskih zajednica svojim kompletnim delovanjem od momenta stvaranja tri Zajednice, kao i kreativnim tumačenjem prava i stvaranjem pomenutih načela "išao i izvan granica onoga što se tradicionalno podrazumeva pod tehnikom tumačenja pravnih normi i praktično stvorio novo pravo na osnovu politike" (str. 117).

U celini, može se zaključiti da najnovije delo dr Vukadinovića predstavlja izuzetno vredan doprinos domaćoj pravnoj nauci posvećenoj komunitarnom pravu. Studija je napisana na visokom stručnom nivou, uz obilno korišćenje najnovije evropske kao i raspoložive domaće literature i uz svu protrebnu i vrlo detaljnu naučnu aparaturu. Monografija "Stvaranje i

ostvarivanje komunitarnih prava u EU" je u potpunosti ostvarila proklamovani cilj da "prikaže postojeće stanje u pravnoj teoriji i jurisprudenciji Suda pravde" u ovoj dinamičnoj oblasti. Posebno je značajno da se, i pored apstraktnosti teme, studija čita lako, što u prvom redu treba zahvaliti autorovom finom osećaju za stil i jezik, koji je u najboljoj tradiciji srpske pravne škole. Na ovaj način, autor nastavlja svoju plodnu aktivnost u proučavanju prava EZ, koja je dosada ovaploćena u dve zaokružene studije: prva je bila posvećena institucionalnoj organizaciji, odnosno organima EZ ("*Evropska ekonomska zajednica - Institucije*", Beograd, 1991); druga se odnosila na analizu same suštine realizacije EZ: četiri velike slobode kretanja roba, radne snage, kapitala i usluga, odnosno realizovanje unutrašnjeg tržišta EZ ("*Pravo Evropske unije*", Beograd, 1996).

Zbog svih navedenih kvaliteta, kao i zbog značaja teme, ovaj rad bi trebalo da predstavlja nezaobilazno štivo za sve zainteresovane koji žele da bolje i ozbiljnije upoznaju i razumeju komunitarno pravo, a u prvom redu za studente pravnih fakulteta, posebno za postdiplomce na evropskom, međunarodnom ili privrednom pravu.

dr Duško Lopandić

Ugovor o Evropskoj uniji - Rim - Maastricht - Amsterdam,

preveo i priredio dr Duško Lopandić, Izdavači: "Međunarodna politika", SJP "Službeni list", Pravni fakultet, Fakultet političkih nauka, Institut ekonomskih nauka, Beograd, 1999, 379 strana

U ediciji dokumenata "Međunarodne politike" i navedenih izdavača objavljen je prevod nove verzije Ugovora o Evropskoj uniji (EU) iz Amsterdama, koji je stupio na snagu 1. maja 1999. Ova knjiga nema samo dokumentarni značaj, s obzirom da je autor prevoda, dr Duško Lopandić, vrstan poznavalac razvoja, aktuelnog trenutka i prava Evropske unije. Otuda je sam prevod novog Ugovora o EU opremljen autorovim komentarom Ugovora iz Amsterdama, bez koga bi čitaocu bilo teško da se snađe u zaista složenoj strukturi prevedenog teksta. Ovaj komentar je ujedno i argumentovana ocena autora o izvršenim reformama Evropske unije u novom Ugovoru o EU.

Ugovor o EU iz Amsterdama predstavlja treću značajnu institucionalnu reformu evropskih zajednica za nešto više od deset godina, posle Jedinstvenog evropskog akta (1986) i Ugovora o EU iz Maastrichta (1992). Potpisan je na vanrednom zasjedanju Evropskog saveta na nivou šefova država ili vlada država članica EU, u Amsterdamu 2. oktobra 1997. godine, posle pregovora u okviru Međuvladine konferencije o

reformi EU (1996-97). Ugovor o EU iz Amsterdama stupio je na snagu 1. maja 1999. posle završenih postupaka ratifikacije u državama članicama.

Prevod revidiranog Ugovora o EU sadrži prečišćeni tekst Ugovora o EU tj. kurzivom su štampane izmene i dopune Ugovora o EU iz Maastrichta u prvoj celini. U drugoj celini je objavljen prečišćeni tekst Ugovora o osnivanju Evropske zajednice, sa amandmanima učinjenim Ugovorom iz Amsterdama. Ovde treba napomenuti da stupanjem na snagu Ugovora o EU nisu prestali da važe, već se dopunjuju i menjaju osnivački ugovori evropskih zajednica (Pariski ugovor o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik, 1951. i Rimski ugovori o osnivanju EEZ i EURATOM, 1957). Na taj način osnivački ugovori triju evropskih zajednica čine prvi, "komunitarni" stub Unije. Drugi stub EU je oblast međuvladine saradnje država članice na polju zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Treći stub obuhvata saradnju država članica u domenu pravosuđa i unutrašnjih poslova. Ova struktura EU uvedena je još Ugovorom iz Maastrichta i ostala je

suštinski nepromenjena i u revidiranom Ugovoru iz Amsterdama.

Pored toga, prevod Ugovora iz Amsterdama u trećoj celini obuhvatio je tekstove važećih protokola. Najzad, četvrta celina prevoda predstavlja tekstove Finalnih akata uz Ugovor iz Amsterdama, sa važnijim pratećim deklaracijama. Ova celina nije izvor primarnog ugovornog prava EU, kao prethodne tri.

Ugovor iz Amsterdama sadrži novu numeraciju svih članova Ugovora iz Mاستrihta, koja je data u aneksu Ugovora. Radi jasnoće i lakšeg snalaženja, prevod Ugovora uporedo navodi obe numeracije.

Prevod Ugovora iz Amsterdama obogaćen je raznovrsnim pratećim analitičkim tekstovima, koji ukazuju na značaj ovog dokumenta i same Evropske unije. Uvodni tekst o perspektivama odnosa SR Jugoslavije i Evropske unije, Borislava Vukovića, saveznog ministra za spoljnu trgovinu, ističe važnost EU kao ekonomskog partnera SR Jugoslavije i ukazuje na problem odsustva svih formi institucionalne saradnje. Predgovor izdavača, prof. dr Ranka Petkovića, izložio je kratak istorijat stvaranja EU i osvrt na tekuće procese širenja članstva ove evropske integracije i uvođenje jedinstvene evropske valute. Komentar Ugovora iz Amsterdama, autora prevoda, dr Duška Lopandića, rasvetljava okolnosti zaključenja novog Ugovora o EU i pruža analizu njegove sadržine, sa ocenama rezultata postignutih izvršenim

normativnim izmenama. Autor ističe da se radi o ozbiljnoj, ali nepotpunoj reformi EU. Države članice nisu uspele da se slože oko načina odlučivanja organa EU, čija efikasnost, demokratičnost i transparentnost je uslov za dalje proširenje EU (nema radikalne reforme načina odlučivanja u Savetu, niti nove podele glasova između većih i manjih članica EU, nije promenjen broj članova Komisije i dr). Sa druge strane, Ugovor iz Amsterdama dosegao je nove domete institucionalnih reformi EU: uvedena je mogućnost bliže saradnje određenih država članica, čime je potvrđena tendencija razvoja EU u "više brzina" ili koncentričnih krugova; ojačan je položaj Evropskog parlamenta u zakonodavnim i kontrolnim ovlašćenjima; reafirmisana je uloga Suda pravde; uključene su tekovine Šengenskog sporazuma u EU itd.

Na kraju knjige dati su izabrani članci, komentari, hronologija odnosa EZ i Jugoslavije, sa važnim etapama stvaranja EU i pregled izabrane novije domaće literature (knjiga i zbornika) iz oblasti Evropske unije. Stoga ova knjiga omogućava, pored prevoda teksta novog Ugovora o EU, sticanje uvida u ranije faze razvoja EU posredstvom komentara dr Duška Lopandića i Milutina Janjevića na Ugovor iz Mاستrihta. Izabrani članak o budućnosti EU (Philippe de Schouteete) odslkava novija

razmišljanja o daljim koracima reforme EU, sa konkretnim predlozima njenog unapređivanja.

Ukupno gledano, pred sobom imamo knjigu od višestrukog značaja. Pored dokumentacione vrednosti, ovako priredjen prevod Ugovora o EU iz Amsterdama, sobom nosi odlike priručnika, sa autorskim esejima, korisnim kako za eksperte u ovoj oblasti, tako i za one koji se prvi put sreću sa komplikovanom strukturom i pravom EU. U tome je nesumnjiva prednost ove knjige, te se može sa punom odgovornošću preporučiti kao obavezno štivo u svim državnim

institucijama, privrednim subjektima upućenim na poslovanje sa firmama iz zemalja EU, ekspertima koji pručavaju razvoj prava EU i studentima. Posle objavljivanja ove knjige biće svakako lakše domaćoj akademskoj javnosti, kao i privrednim i državnim strukturama da prate kretanja u okviru Evropske unije, njenog pravno-političkog i ekonomskog sistema i tekuće procese širenja članstva EU, sa nadom za naše što skorije uključivanje u dinamične evropske integracione tokove.

mr Gordana Ilić